

# EL PROBLEMA DE LOS FINES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA\*

Por LUIS JORDANA DE POZAS

Presidente a. i. del Consejo de Estado  
Catedrático de la Universidad de Madrid

## 1. LOS FINES DE LA ADMINISTRACIÓN EN SU RELACIÓN CON LOS DEL ESTADO.

En el planteamiento acostumbrado del tema de los fines administrativos suele hacerse una referencia al de los fines del Estado. Si se parte de la división de poderes, los fines administrativos serán los del Poder Ejecutivo; si de la división de funciones, los de la actividad administrativa, determinada por vía excluyente, como toda la actividad del Estado, menos la de carácter legislativo y judicial. En realidad, habría que precisar diciendo menos la *Legislación formal* y la *Justicia ordinaria*, puesto que de la Administración emanan en gran número normas de carácter general y actos dirigidos a aplicar la norma general a casos concretos controvertidos. Así nos veríamos llevados a tratar en toda su extensión del problema de los fines del Estado.

Si, con la clara síntesis que permite la distancia, observamos cuáles han sido históricamente los fines de las sociedades políticas desde la antigüedad clásica, advertimos una marea que tiene su flujo y reflujo en dos ciclos, de los que uno está incompleto. Desde la Edad Media, en que acaba y muere el primero de ellos y en que el antiguo Estado se disgrega y disuelve, parte un movimiento que, con desigual empuje y ritmo, pero en dirección sensiblemente idéntica, amplía la intervención potencial o efectiva de lo que desde Maquiavelo llamamos Estado, culminando en las grandes Monarquías europeas de los siglos XVII y XVIII,

---

\* Texto de la ponencia presentada al Seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública, del Instituto de Estudios Políticos, en la sesión del día 16 de febrero de 1951.

en las que el intervencionismo de la autoridad política no conoce límites jurídicos. Y tras de una reacción fortísima en el orden doctrinal, pero reducida a medio siglo en la realidad administrativa, se produce el fenómeno impresionante de una invasión jurídica y económica del campo privado por las normas y actividades públicas, en ninguna parte contenida y en un grupo de países ultimada con el encogimiento de la esfera de iniciativa, actividad y economía privada a un minimum difícilmente reducible.

Desde el punto de vista doctrinal, hay una teoría clásica, de ningún modo arrumbada, que compendia en el *bonum comune* el fin único del Estado, dejando a los tiempos y a los gobernantes la determinación concreta de lo que es bueno para la comunidad y de los medios de lograrlo, y que llega desde Aristóteles hasta los cameralistas y cultivadores de la ciencia de la policía, los cuales lo interpretan con máxima amplitud, puesto que consiste en proporcionar la felicidad humana en esta vida en la triple clase de bienes que comprende: los del alma, los del cuerpo y los de fortuna.

La reacción filosófica aparece ya en la controversia famosa entre Sir Robert FILMER, en su *Patriarcha* (1680) y John LOCKE, en sus dos tratados *Of Civil Government* (1690). Ambos acuden a la naturaleza: el uno para basar la Monarquía sobre la potestad natural del padre; el otro para afirmar que si el hombre salió del estado de naturaleza en el que ejercía por sí mismo todos los poderes, fué para garantizar mejor sus derechos naturales e imprescriptibles de vida, libertad y propiedad mediante un contrato en el que cede a la comunidad el derecho natural a aplicar por la fuerza la ley de la razón. A través de ROUSSEAU y de la escuela del Derecho natural culmina la tendencia en KANT, para el que el Estado tiene como fin único el Derecho, y éste consiste en un sistema de condiciones limitativas de la libertad, para hacer posible la armónica coexistencia de la libertad de cada uno. Como dice HELLER, la preocupación teleológica quedaba así prácticamente fuera de la teoría del Estado.

Desde entonces, con la multiplicidad de criterios y variantes propia de una época que ha perdido la unidad, se va admitiendo progresivamente la existencia de otros fines del Estado, además del jurídico. Es característica la posición transicional de nuestro SANTAMARÍA DE PAREDES, con su distinción entre el fin permanente jurídico y los demás fines,

meramente históricos. La cuestión del fin del Estado vuelve a ocupar un lugar preeminente en la ciencia política, y los autores se esfuerzan en agotar en largas y variadas clasificaciones la multiplicidad de fines propios del Estado moderno.

Sería empresa imposible y vana la de exponer aquí esa multitud de teorías y de pareceres; imposible, por razón del tiempo, y vana, porque no lo necesitamos para el objeto que perseguimos.

Por ser el Estado, según la clasificación escolástica, una sociedad total, o, como dice ZANOBINI, un ente con finalidades generales e indeterminadas, ningún fin social puede negársele *a priori*. «Es obvio —dice este autor, en coincidencia con el común sentir presente— que los fines del Estado varían a través de los tiempos y en los distintos lugares, según el grado de civilización de los pueblos y las tendencias políticas de los respectivos gobiernos.»

El carácter agnóstico y el subsiguiente régimen multipartidista del Estado del siglo XIX dieron al problema teleológico del Estado un interés político sobremanera actual.

Hasta fines del siglo XVIII existía unanimidad práctica respecto de los fines del Estado entre todos los que tenían acceso al Gobierno. Esa venturosa unidad de creencias eliminaba las consecuencias políticas del problema de los fines, que sólo se discutía en las altas esferas filosóficas o en el campo de la fantasía literaria o política (utopías).

El advenimiento del Estado contemporáneo, incapaz de creencias y neutro por definición, dió al Poder un carácter instrumental y determinó el nacimiento de organizaciones creadas para conquistarlo y hacerlo servir a los fines que cada una de ellas profesaba como doctrina política. Como esos fines no eran profesados por la comunidad entera, ni siquiera por la parte de ella políticamente activa, tenían carácter programático de partido. Prescindiendo de los puntos relativos a la forma de gobierno y a los sistemas de elección de los representantes del pueblo, los programas políticos se diferenciaban por su actitud respecto a la libertad individual, a la propiedad y al intervencionismo social y económico.

En el Estado salido de la Revolución francesa y en las creencias de los partidos liberales, la tesis cristiana personalista se exagera, convirtiéndola en individualista. En una y otra el Estado es para la persona, pero en aquéllas se destruye toda institución intermedia: la persona se

convierte en individuo y su libertad se concibe como posible tan sólo mediante una rigurosa delimitación, en virtud de la cual se le garantiza un ámbito completamente exento de la intromisión gubernamental. Coexisten la esfera individual y la del Estado, pero completamente separadas y con un proclamado propósito de reducir ésta al mínimo posible. Los derechos catalogados en las Declaraciones o en la parte dogmática de las Constituciones implican otras tantas abstenciones del Gobierno o de la Administración.

La propiedad individual, en esos mismos programas, era considerada sagrada e inviolable, mientras que la propiedad colectiva recibida del antiguo régimen se convertía forzosamente en individual, prohibiendo por medios jurídicos eficaces que resurgiera en la misma forma o en otras nuevas. Desde la Revolución inglesa, la guerra a las «manos muertas» se emprende en términos extremados y eficacísimos.

En el orden social y económico, se pregonaba más que se practica un abstencionismo total por parte del Estado: libre contratación del trabajo, libertad de comercio e industria en el interior, libre cambio... La inevitable acción asistencial de los pobres se tiñe con caracteres represivos cuasi penales.

Frente a este programa, con la premiosidad y dificultades propias del estado práctico de sujeción en que se hallaban las víctimas del mismo, aparecen las primeras doctrinas socialistas, se coaligan los sindicatos obreros y, más tarde, se organizan los partidos socialistas para conquistar el Poder por la revolución o por el voto. Hasta 1917 aquélla resulta ineficaz. Todos los partidos socialistas repudian la propiedad individual de los medios de producción y propugnan el intervencionismo social y económico. Su división se produce respecto de la libertad individual. Con mayor o menor convicción, el laborismo y algunos partidos socialistas continentales aceptan, o cuando menos no condenan abiertamente, la idea de libertad personal, salvo en el orden económico. En cambio, el partido bolchevique rompe desde el primer momento con el concepto de libertad en cuanto ámbito de la persona exento de la intervención del Estado.

Cuando, veinte años después de la revolución, la U. R. S. S. incluye en su Constitución un capítulo dedicado a los derechos fundamentales del ciudadano, su sentido es completamente opuesto al de los preceptos

aparentemente correlativos de las Constituciones occidentales, según veremos en seguida.

Entre estas dos tendencias o actitudes extremas sobre los fines del Estado surgen muy variadas soluciones intermedias o conciliadoras, en la exposición de las cuales no puedo detenerme.

## 2. EL FENÓMENO DEL PRODIGIOSO CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Muchos años hace que afirmó LABAND que «todo fin que el Estado persiga puede convertirse en motivo de acción administrativa». Aun aceptando (y hay muchas razones para controvertirlo) que la legislación y la justicia sean fines que el Estado cumple sin desarrollar una actividad de carácter administrativo, es notorio que la inmensa mayoría de los fines estatales sólo pueden realizarse a través de la Administración pública, siquiera ésta se valga de modos de actuación indirecta.

Al trasponer el problema de los fines del campo del Estado al de la Administración suelen reducirse todos ellos a uno solo: el de satisfacer las necesidades de carácter general. Según HAURIOU, todas ellas se integran en dos grandes nociones: el orden público y la utilidad pública.

Necesidad pública es —para nosotros— todo deseo o interés de un extenso grupo social que es imprescindible satisfacer. Hay, indudablemente, una jerarquía de necesidades, desde las primarias o elementales de que depende la vida hasta aquellas otras en que el daño producido por no atenderlas es de carácter cultural o económico. Y hay, también, una escala de modos empleados por la Administración para lograr su fin respecto de cada una de las necesidades generales.

Ahora bien, es un hecho patente y universal el impresionante desarrollo de la actividad administrativa. Este incremento está formado por dos factores: el aumento del número y extensión de las necesidades públicas y la participación cada vez más directa de la Administración en el modo de satisfacerlas.

Las explicaciones voluntaristas son totalmente insuficientes. Pese al paralelismo cronológico entre las doctrinas predominantes en cada momento sobre el fin del Estado y la correspondiente realidad dinámica

administrativa, erraría gravemente el que afirmase que este desarrollo era consecuencia de aquellas doctrinas. Si en algún caso fué así, por lo común la doctrina ha sido inducida del mismo acontecer o, cuando menos, sugerida por realidades más o menos extensas contemporáneas.

Durante más de cincuenta años, la indudable extensión del actuar administrativo tuvo efecto bajo Gobiernos constituídos por partidos liberales, el credo de los cuales seguía siendo el no intervencionismo, o por partidos conservadores, que solamente accedían a la intervención en cuanto defensa de la sociedad contra el peligro revolucionario. Las grandes obras públicas, las primeras leyes protectoras del trabajo, las leyes de asistencia, son casi siempre dictadas por Gobiernos conservadores. Los seguros sociales obligatorios nacen en Alemania con Bismarck y contra los socialistas, y (según ha descubierto la reciente correspondencia entre el hijo de Asquith y Lloyd George) su implantación en Inglaterra es preparada por los «*tories*» y se hace con la oposición de los teóricos del socialismo fabiano.

Mucho menos bastan las explicaciones basadas en una supuesta decadencia, corrupción o sistemático abuso de carácter social. En la abundante literatura polémica contra la burocracia, las dictaduras o el imperialismo pueden espigarse observaciones certeras (como las de nuestro MAEZTU sobre la burocracia), pero de ningún modo descubrirse las causas de este súbito y omnipotente florecimiento administrativo.

Un fenómeno de tal manera universal, constante y acelerado ha de tener causas mucho más profundas e incontrastables. Esas causas son el aumento demográfico, el progreso material, la concentración de la población, la elevación del nivel general de vida, la inseguridad producida por la ruptura de la unidad espiritual y política y por la expansión exterior de algunos pueblos y otras menos importantes.

Tales causas han producido una extraordinaria multiplicación de las necesidades individuales, una impresionante analogía y generalización de esas necesidades y una insuficiencia creciente de los medios de que para satisfacerlas disponen los particulares o sus organizaciones privadas.

A su vez, estas circunstancias producen el desarrollo de las actividades administrativas, en términos que autores serios han podido hablar de una ley de la multiplicación de los servicios públicos. Es que el

fenómeno se nos aparece como un devenir fatal y de intensidad acelerada, con ritmos diferentes, pero con sentido único.

Hace ya bastantes años, SIDNEY WEBB (el fundador de la *Fabian Society* y de la *London School of Economics and Political Science*) solía evocar ante sus alumnos de Régimen local, entre los que me conté, la vida cotidiana de un habitante de Birmingham u otra ciudad semejante de Inglaterra. John Smith —nos decía WEBB— se despierta en la vivienda que le ha proporcionado el Municipio por las campanas del reloj municipal. Enciende la luz eléctrica de la fábrica municipal, hace su aseo con el agua del abastecimiento municipal y bebe un vaso de leche certificada municipal, calentada con el gas de la fábrica municipalizada. En la calle, naturalmente municipal, toma el tranvía o el autobús municipal. Gracias a la policía municipal llega seguramente a su oficina. Smith comerá posiblemente en un restaurante municipal, leerá los periódicos o revistas en una biblioteca pública, contemplará las obras de arte de un museo municipal, practicará el deporte en una parque municipal, consumirá alimentos conservados en las cámaras frigoríficas municipales y distribuidos en los mercados municipales o tal vez en las expendedurías reguladoras del mismo carácter. Si no pertenece a la clase bastante pudiente de la ciudad, será asistido y hospitalizado en los establecimientos o por los facultativos municipales, y allí dará a luz su mujer. Cuando se encuentre sin trabajo, acudirá a la oficina municipal de colocación. Y habrá realizado sus estudios en las escuelas municipales. Un día, como todos los humanos, John Smith morirá, y, después de la inscripción en el Registro municipal, será llevado por el servicio fúnebre municipal al cementerio municipal. En la Inglaterra de 1951, esta significativa, aunque monótona, historieta, podría alargarse como el cuento de la buena pipa. Y no digamos en el ámbito de los veinticinco millones de kilómetros cuadrados que integran el territorio de la U. R. S. S.

### 3. ALGUNOS ASPECTOS DEL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Sería enfadoso y superfluo pasar ahora revista a los servicios públicos de nuestro país o de cualquiera otro para comprobar los asertos que

acabamos de hacer. Juzgo, sin embargo, útil destacar algunos aspectos, consecuencias o finalidades del desarrollo de la actividad administrativa.

*El achicamiento de la esfera de autonomía personal y su interpenetración con la esfera pública.*

El liberalismo político pretendió resolver de una vez para siempre el problema de la libertad mediante una organización que trazara claramente la línea divisoria entre la esfera del Estado y la del individuo y que garantizase a éste contra las intromisiones de aquél por un sistema de «checks and balances», reforzado más tarde por una protección jurídica extendida a un número creciente de actos administrativos.

Inicialmente, la esfera pública era de muy corto radio, mientras que la de la iniciativa y actuación individual se concebía como prácticamente ilimitada. «Según el sistema de la libertad natural —escribía ADAM SMITH el año 1776, en su *Wealth of Nations*—, el soberano tiene solamente tres deberes que cumplir: primero, el de proteger a la sociedad contra la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; segundo, el de establecer una buena administración de justicia, y tercero, el de erigir y mantener ciertas obras públicas y ciertos establecimientos públicos...» Aplicando esa doctrina al orden administrativo, diría MIRABEAU que «Libertad e inmunidad son los mejores administradores».

De acuerdo con esa idea, las Constituciones contenían una larga lista de derechos individuales que, como decía el art. 9.º de la «Declaration» de 1793 «La ley debe proteger... contra la opresión de los que gobiernan». Cada uno de esos derechos consagra un aspecto de la actividad del hombre *totalmente ajeno a la esfera pública administrativa*.

Aunque jamás hubo un Gobierno que pudiera cumplir la fórmula de ADAM SMITH, siempre se mantuvo el sentido personalista del Derecho público. La intervención en el orden social y económico fué creciente, los servicios administrativos se desarrollaron sin cesar, KEYNES extendió el epitafio de la escuela en su precioso opúsculo *The End of «laissez faire»*; pero lo que HAURIUO llama «el orden individualista» siguió en la base de la sociedad occidental.

La ruptura definitiva y palmaria del orden liberal se produjo con la revolución bolchevique de 1917 y se refleja, como en ningún otro texto, en el Capítulo X de la vigente Constitución de la U. R. S. S. de 5 de diciembre de 1936, consagrado a prescribir los «derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. »

Catorce son los derechos contenidos en los artículos 118 a 128 de esa Constitución, pero *casi todos ellos son derechos al disfrute de servicios públicos o de prestaciones administrativas*; el derecho al trabajo lo garantiza la organización socialista de la economía, que se concreta en las explotaciones y fábricas del Estado; el derecho al descanso y al ocio se asegura por una red de casas de reposo e instituciones oficiales; el derecho a la subsistencia en el infortunio está garantizado por los servicios de seguros sociales y de sanidad; el derecho a la educación, por los establecimientos docentes del Estado; la igualdad de derechos de las mujeres con los hombres o de los ciudadanos entre sí, se refiere expresamente a «todas las esferas de la actividad pública»; las libertades de palabra, de prensa, de reunión y de manifestación consisten en la utilización de prensas, edificios, espacios y comunicaciones pertenecientes al Estado; el derecho de asociación se menciona como «derecho a unirse en organizaciones públicas» que se enumeran. Finalmente, la inviolabilidad de la persona se reduce a la exigencia de que la decisión de arresto parta de un Tribunal o de un Procurador. Las únicas excepciones son la libertad de conciencia, de cultos y de propaganda antirreligiosa y la inviolabilidad del hogar, pero en toda la U. R. S. S. no queda hoy un solo sacerdote católico, y, según la excelente obra de HARPER y THOMPSON, *The Government of Soviet Union* (1950), uno de los principales signos de un cambio en el sentido de vigorizar la familia es el de que, en ocasiones, se permita la separación de la cocina, que hasta recientemente había de ser común a todos los habitantes del inmueble. En una palabra, en los países comunistas ha desaparecido prácticamente la esfera de libertad individual, aunque el ciudadano tenga derecho a la utilización de los servicios públicos.

Es curioso observar en los textos constitucionales más recientes, como las Constituciones francesas e italiana y nuestro mismo Fuero de los Españoles, que muchos de los derechos en ellos enumerados consisten realmente en prestaciones administrativas, o no pueden ejercitarse sino con la colaboración activa de órganos del mismo carácter. No obstante

lo cual, como he dicho antes, los países occidentales y con mayor vigor el nuestro, mantienen firmemente la diferenciación de una esfera de la persona y otra pública e intentan delimitarlas. Pero la esfera de libertad personal se ha achicado y la línea divisoria es incierta y permeable.

Circunscribiéndonos a nuestra patria podríamos decir que se mantiene viva en la conciencia política española la idea de que el Estado es para la persona, pero que ésta necesita que la función de aquél no se limite a garantizarla un ámbito de libertad a salvo de peligros, sino que se manifieste en auxilios y servicios cada vez más complejos, dado que —en las actuales circunstancias— solamente con la ayuda del Estado puede la persona cumplir plenamente sus fines propios.

### *La propiedad colectiva.*

Ningún contraste mayor que el de los preceptos constitucionales de la Revolución francesa y de la Constitución de la U. R. S. S. en lo que se refiere a la propiedad. No he visto que nadie haya llamado la atención sobre el uso por ésta, seguramente deliberado, de los mismos adjetivos «sagrado e inviolable» que encontramos en aquélla. Recordemos el famoso art. 17 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 3 de septiembre de 1791: «Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable...», en el que —naturalmente— se trata de la propiedad individual, y comparémoslo con el art. 131 de la Constitución soviética vigente en la que se denomina «sagrado e inviolable fundamento del sistema soviético» a la «propiedad pública socialista».

El dogma contrario a toda propiedad colectiva ha sido servido fielmente por el Derecho positivo hasta tiempos bien recientes. En España, las leyes desamortizadoras necesitaron ser derogadas varias veces en lo referente a las entidades locales; lo han sido sólo recientemente respecto de las religiosas y todavía subsisten preceptos que responden a esa tendencia para las instituciones de beneficencia. Pero en los últimos años, la tendencia al aumento de la propiedad colectiva es notoria en todo el Occidente europeo y muy notable en la legislación española posterior a la guerra de liberación.

Faltos de tiempo para otra cosa, nos limitaremos a recordar la res-

tauración de la capacidad de adquirir inmuebles de las entidades locales, la municipalización de servicios, las leyes sobre colonización y reforma agraria, las de repoblación y patrimonio nacional forestal, las grandes nacionalizaciones o rescates de servicios de transportes marítimos y ferroviarios, las grandes obras hidráulicas y de puertos y su explotación administrativa directa, la nacionalización o explotación directa original de servicios de comunicaciones telegráficas, telefónicas, radiofónicas y de aviación; los Bancos nacionales u oficiales, los caudales y bienes afectos a los seguros sociales y a las instituciones públicas de ahorro, la creciente propiedad y establecimientos directos de carácter militar, en sus diversos Ejércitos; los locales y terrenos públicos de espectáculos y deportes, el enorme patrimonio de carácter artístico y cultural, las cuantiosas inversiones públicas en el establecimiento o gestión de industrias que interesan a la economía o a la defensa nacionales, bien sean de gestión directa o adopten formas semipúblicas o francamente mercantiles, monopolios de carácter fiscal y los del comercio interior con fines de abastecimiento, y exterior en defensa de la moneda, y tantos otros hechos que muestran claramente esa marea ascendente de colectivización económica a que estamos asistiendo.

Su significado es, sin embargo, muy distinto en cada país; en unos, es la implantación declarada del comunismo o la progresiva y evolutiva marcha hacia el Estado socialista. En otros, mera necesidad económica y política. En España, deliberada rectificación de las exageraciones individualistas, acción supletoria de la iniciativa privada (con proclamado propósito de vigorizarla en lugar de proscribirla) o necesidad imperiosa del abastecimiento y defensa de la moneda o de la independencia nacionales.

En todo caso, bien se comprende las repercusiones de esta patrimonialización pública en cuanto a los servicios que requiere y al poder efectivo que implica.

#### *El minimum nacional.*

Hubo un tiempo en que la higiene, la salud, la instrucción, el modo de vida, la ocupación y la riqueza de cada hombre o de cada grupo

era negocio de su exclusiva incumbencia. Siempre que no entrara en colisión demasiado ostensible con los derechos o los intereses vitales del prójimo, la libertad individual comprendía la de no lavarse, la de no trabajar, la de vivir de un modo mísero y primario, y la de no instruirse ni educar a los hijos. Con algunas atenuaciones, ese modo de pensar ha sido el común de la opinión pública hasta tiempos relativamente recientes. Progresivamente, partiendo de las necesidades higiénicas servidas por los descubrimientos científicos del siglo XIX, se ha llegado a la conciencia de lo que entiendo puede llamarse la doctrina del *mínimum nacional*.

Significa ésta que en cada país y en cada momento el grado de cultura alcanzada impone su generalización a todos mediante la fijación de niveles mínimos que la ley obliga a alcanzar y que la Administración se cuida de que sean observados. Surgen así las vacunaciones obligatorias, los reconocimientos previos, los servicios gratuitos sanitarios, la enseñanza obligatoria (con toda la enorme complejidad de los servicios requeridos para que sea efectiva), los servicios mínimos obligatorios impuestos por el Estado a las Corporaciones locales, las normas mínimas referentes a la construcción y a las viviendas, la multiplicación de las funciones de la policía general y de las especiales y tantas y tantas otras actividades y servicios administrativos.

Y es de notar que el nivel mínimo que delimita la zona de los deberes y de las facultades individuales en cada aspecto de la vida es una escala movable, constantemente elevada siempre que se trate de una sociedad próspera y progresiva, con lo que —además del consiguiente desarrollo de los servicios— se crea un clima favorable a la incesante ampliación de la actividad administrativa, que se convierte en una tendencia consuetudinaria.

### *La seguridad social.*

En los últimos años, muchos aspectos dispersos de ese *mínimum nacional* han venido a integrarse en la necesidad pública de la seguridad social. Viniendo detrás, con intervalo de siglos, de la seguridad nacional, de la seguridad física interior y de la seguridad jurídica, la seguridad

social responde al mismo profundo deseo humano de paz y de bienestar y a las consecuencias del orden económico presente.

La seguridad social viene a unir en un todo que va logrando coherencia el movimiento arrollador que busca garantizar la normalidad del salario durante las interrupciones de la actividad laboral o su cese por vejez o invalidez mediante los seguros sociales obligatorios, la intervención en el orden económico para lograr el *full employment* o trabajo para cuantos lo deseen y, finalmente, la asistencia completa sanitaria.

El carácter de servicio público de la actividad que persigue la satisfacción de tales necesidades es indiscutible, tanto si —como ocurre en los países anglosajones— es administrado por gestión directa como si se personifica el servicio mediante la fundación de instituciones públicas autónomas, como es el caso en el mundo hispánico.

#### *Creación de empleos y de oportunidades.*

La organización social que dimana de la vida de una sociedad civilizada lleva consigo una fantástica creación de bienes de una nueva clase, desconocidos de sociedades menos evolucionadas, y gracias a los cuales cubren sus necesidades multitudes considerables de personas: esos bienes son los empleos o puestos en lo que se desempeña un trabajo distinto del agrícola, minero o fabril. Las grandes empresas capitalistas, las instituciones culturales y recreativas, las Corporaciones, los servicios públicos y la organización política dan origen a millares o cientos de millares de cargos y empleos retribuidos. Debemos a HAURIOU la certera observación de que los empleos forman una nueva categoría de bienes o cosas del orden de la soberanía. Lo que no alcanzó a ver es que ese mismo fenómeno se daba igualmente en la organización capitalista de la economía y que es, en realidad, propio de un cierto estadio de la evolución economicosocial.

Por su misma naturaleza, el paso ascendente de la posesión de uno de esos empleos a la de otro es mucho más fácil que la promoción equivalente en la posesión de bienes del orden de la riqueza material. Los norteamericanos han designado esa facilidad de promoción o ascenso económico y social con la palabra «*opportunity*», que significa oportuni-

dad, ocasión o coyuntura, pero que no alcanza entre nosotros la acepción equivalente. Un país *of opportunities* es aquel en que el hombre, por sus propios méritos y esfuerzos, puede elevarse fácilmente en la escala social.

Ahora bien, la existencia de esta organización social propicia o fecunda en ocasiones de hacer carrera se está convirtiendo en una necesidad general. Los Estados Unidos y, en menor medida los demás países americanos, satisfacen suficientemente el afán de ocasiones de hacer carrera. En Norteamérica ello se debe inicialmente a su economía capitalista, luego a su organización política democrática y federal y, finalmente, a su rapidísima burocratización administrativa.

En las naciones del centro y oeste de Europa fué el nacimiento de la Administración moderna el que creó el primer sector de oportunidad. POSADA HERRERA lo advirtió y proclamó en su famoso curso de *Lecciones sobre la Administración*, brindando a los jóvenes despojados de sus mayorazgos y privilegios la oportunidad que les ofrecían los empleos y cargos públicos.

En todo movimiento revolucionario, la remoción de las clases poseedoras y la aparición de nuevos organismos y actividades crea una masa de empleos que es el botín y el quehacer de los vencedores.

A creer a los autores antes citados, la U. R. S. S. es un país de grandes oportunidades y ese es uno de los secretos de que haya «echado hondas raíces en los corazones y las esperanzas del pueblo.» A los efectos —comunes a toda revolución triunfante— de haber eliminado totalmente los cuadros de mando político, económico y social del zarismo ha de añadirse la frecuente renovación producida por las *purgas* y represiones, tan abundantes en Rusia, y, sobre todo, la muchedumbre de cargos y empleos creada por la organización complicadísima del Estado soviético y por la industrialización y colectivización de la economía. En un informe de MOLOTOV del año 1939 sobre la nueva *intelligentsia* soviética se relacionaban nueve millones de cargos, distribuidos en varias categorías.

Ramiro de MAEZTU llamó la atención sobre la circunstancia de que la burocracia era el único grupo humano que tenía interés en aumentar su número. La unión de esta tendencia proliferadora con la aspiración social a que se creen nuevas «jobs», tareas o empleos, es uno de los

más grandes peligros de abuso que ofrece la coyuntura administrativa presente.

No debe, sin embargo, ese temor cegarnos ante una aspiración cada vez con mayor generalidad sentida. Desde el punto de vista nacional, un *land of opportunity* es un país de circulación sanguínea acelerada, en el que los cuadros de mando se rejuvenecen sin cesar y en el que todos los talentos ascienden hasta ocupar las cimas sociales. Junto a ellos, los países en que no se dan tales coyunturas aparecen envejecidos, tardos y abúlicos.

Considerada como una necesidad general, este afán de promoción puede satisfacerse mediante una educación que atraiga y forme gratuitamente a los mejor dotados, sin consideración a sus medios de fortuna; y con una organización fluida de las colocaciones y de los ascensos, tanto en el orden privado como en el público, que abra paso al mérito y mantenga el acicate para los ya situados.

#### 4.—JUSTIFICACIÓN Y LÍMITES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

¿No habrá medio de enfrenar y contener ese alud de actividades y servicios públicos que amenaza con sepultar al hombre y aniquilar la autonomía de la persona?

Para contestar a esa pregunta, debemos ocuparnos de la justificación y de los límites de la actividad administrativa.

Ante todo, para nosotros, existe el hombre. El hombre que, según nos enseña la doctrina cristiana, fué creado por Dios a su imagen y semejanza, y al destino personal del cual se hallan ordenados todos los demás seres y cosas. El hombre, portador de valores eternos y capaz de salvarse o de condenarse, según la frase bellísima y profunda de José Antonio.

En cuanto a los fines, el Estado y la Administración son para él y no al contrario. Por ende, esta sola creencia basta para alzar un dique infranqueable entre el comunismo bolchevique y nuestro propio Estado, por grandes que sean las apariencias de que, en todo el mundo, presenciemos una transformación idéntica en el fondo y distinta únicamente en el grado de desarrollo que alcanza en cada país.

Ahora bien, esa obligada subordinación de fines puede lograrse y habrá de lograrse sin necesidad de mantener en torno al individuo una amplia esfera exenta de toda intervención pública. Probablemente esto último ya no será factible hasta que se consume el ciclo histórico y, si el mundo sigue existiendo (terrible condicional a que nos obliga el aserto de EINSTEIN de que su destrucción es técnicamente posible), surja esa nueva Edad Media profetizada por BERTIAEFF.

Salvo en el caso de personalidades excepcionales, el hombre actual no sabría qué hacer dentro de su parcela exenta de toda intervención pública. Es que se encuentra envuelto y opreso en una malla de fuerzas incomparablemente superiores a las suyas y de ahí dimana su angustia, tantas veces expresada por filósofos y poetas. Ocurre que, precisamente para cumplir sus fines personales, el hombre necesita hoy del auxilio del Estado. Y ese ha de ser el sentido y la justificación del ejercicio del poder administrativo.

¿No quedará, pues, un refugio, siquiera mínimo, libre de la omnipresencia de la Administración? Sí, ciertamente, debe salvaguardarse un reducto exento, pero es lo más probable que no alcance a más que a la conciencia y al hogar y que la conciencia esté acuciada por la propaganda y el hogar reducido, para muchos seres, al dormitorio o al lecho.

No es fácil, sin embargo, reducir a normas concretas de valor permanente esa creencia humanista. A lo sumo, cabe sentar el principio de que *la Administración sólo debe intervenir cuando una necesidad general lo exige* y el corolario de que entonces debe hacerlo *en la medida en que compruebe la insuficiencia de la iniciativa individual o social, no substituyéndose por entero a ella sino cuando sea extremadamente conveniente*.

En el terreno constituyente, cabe añadir que el Estado debe organizarse corporativamente, favoreciendo la existencia de instituciones y corporaciones intermedias entre él y el individuo y devolviendo a unas y otras, cuando hayan adquirido vida auténticamente propia, las funciones que se vió obligado a asumir por la atomización individualista consumada en el pasado siglo.

*Los modos de acción administrativa.*

De acuerdo con la idea expresada de que nuestro Estado se basa en el orden individualista y de que, por lo tanto, la opinión pública exige la justificación de toda intervención administrativa y la proporcionalidad de su intensidad con la insuficiencia de la iniciativa privada o social, hace tiempo que vengo estudiando lo referente a los modos de la actividad administrativa ordenados en una escala progresiva que, partiendo de la simple emanación de normas, pasa por la policía y el fomento hasta llegar al servicio público monopolizado. Los medios empleados deben ser aquellos que consigan el fin perseguido en el momento adecuado, pero con el grado mínimo de coacción.

No hay tiempo para extenderme en la exposición de esta doctrina, que tengo sumariamente desarrollada en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS.

*La «devolution» y la descentralización orgánica y funcional.*

En nuestra doctrina corporativa del Estado, que es sindicalista en cuanto a los procesos económicos respecta, pero que abarca, también, la estructuración institucional de las demás actividades sociales, se considera como provisional o temporal la presente inflación del poder administrativo. La meta perseguida consiste en llegar a un Estado en el que el gran número de las facultades de intervención que hoy ejercen los órganos administrativos pase a las comunidades territoriales o sindicales y a las instituciones de fines especiales.

La gran dificultad dimana de que esa pléyade de entes desaparecieron o quedaron enfermos de un raquitismo constitucional después del huracán individualista. Se han realizado esfuerzos considerables para reanimar los existentes y crear, a imitación de los procesos naturales, entes dotados de personalidad, con la esperanza de que la vida surgiera en su seno y los convirtiera de meras creaciones artificiosas del legislador en seres con íntima y propia fuente de energía. Muchas veces, el em-

peño fracasa, y las entidades así nacidas acaban por extinguirse o se convierten en muñecos administrativos, copia deformada de las Administraciones estatales, con todos sus defectos y sin otra savia que la que reciben del árbol estatal.

Esa política de creación sindical y corporativa debe proseguirse, y allí en donde haya entes de esta clase con verdadera vida, la Administración debe proceder a la devolución de esas actividades que ejerce fiduciariamente, por ausencia del verdadero titular.

La descentralización por servicios o personificación de servicios públicos es otro medio, si no de limitar la actividad administrativa, sí de fraccionar el poder que esa actividad lleva consigo y de facilitar su control por parte de los interesados en el servicio. La reacción que en los medios financieros del Estado se ha producido en contra de este tipo de organización administrativa no está justificada en lo fundamental, aunque pueda estarlo en lo que tiene de vigilancia de la seguridad de los caudales de la nación.

#### *La planificación administrativa.*

Otra importante limitación, eficaz como preventiva de abusos y desviaciones, es la planificación administrativa (a que se refirió certeramente en sesión anterior mi compañero el profesor ROYO-VILLANOVA). Esa tendencia planificadora, que se inicia con los presupuestos y los planes de obras públicas y va extendiéndose hasta formar los grandes planes para cinco o diez años que abarcan el total desarrollo de la economía de un país, además de ser condición de eficacia, significa una limitación importante de la actividad administrativa, porque al exigir un detenido estudio, elimina las improvisaciones; al ejecutarse en un dilatado período, previene los compromisos y complacencias circunstanciales, y al asignar los medios de que se dispone para cada obra o servicio y en cada período, obliga a establecer y servir una jerarquía según la importancia y urgencia de cada necesidad.

Otros límites del poder administrativo son de carácter político o miran a lograr la mayor capacidad y mejor espíritu de los funcionarios.

Su examen nos llevaría demasiado lejos.