

# LA ADMINISTRACION Y LA POLITICA(\*)

Por SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA  
Catedrático de Derecho Administrativo  
y de Ciencia de la Administración.

Se ha discutido mucho en torno a la cuestión de si la Administración puede ser estudiada y organizada como algo neutral e indiferente respecto de la Política.

Recuérdense en este punto las campañas realizadas bajo el lema «Menos Política y más Administración», encaminadas a eliminar la Política de la Administración, a lo que se ha llamado con palabra poco grata, «despolitización» (*Entpolitisierung*).

En el seno de estas tendencias, había dos aspiraciones: una, práctica, aumentar la eficacia y rendimiento de los servicios administrativos; otra, exclusivamente jurídica y muy en consonancia con los ideales del Estado liberal de Derecho. Se quería convertir a la Administración en puro fenómeno de ejecución del Derecho, o mejor dicho, de las leyes.

En realidad, lo que se pretendía era alejar a la Administración de las luchas e influjos de los partidos políticos más bien que de la Política. Y es que, en efecto, nada de lo que afecta a los intereses públicos, a la cosa pública, puede ser ajeno a la Política. La Política es cuidado de los negocios públicos, hace referencia a la vida de la comunidad, se ocupa de la conservación y desarrollo de la misma, tiende, en suma, al bien común. Nos afecta a todos los ciudadanos, querámoslo o no. Como ha dicho con acierto CARL SCHMITT, «huir de la Política es huir del Estado».

La Administración no puede desvincularse de la Política. Aunque se quiera concebir a la Administración como una función ejecutiva de la ley, ha habido que reconocer que para la Administración, a diferencia de la Justicia, la aplicación de la ley es sólo un medio, un límite de la

---

(\*) Texto de la ponencia sostenida en la 1.ª sesión del «Seminario sobre problemas actuales de la Administración Pública», del Instituto de Estudios Políticos, el día 2 de febrero de 1951.

función administrativa; su fin es la satisfacción directa e inmediata de las necesidades del Estado, como unidad en sí mismo, o del pueblo, esto es, satisfacer los intereses colectivos comprendidos entre los fines del Estado. Por eso algunos han dicho que la Administración, al desarrollar su actividad, ocupa una posición parecida a la de los particulares que realizan actos jurídicos para satisfacer sus necesidades. Así, los individuos compran, venden, arriendan, contraen matrimonio, otorgan testamento, etc. Todos estos actos deben ajustarse a la ley, mas no por ello puede decirse que los particulares realizan esos actos para aplicar los artículos correspondientes del Código civil o del de Comercio. No es éste el fin de sus actos: la norma jurídica impone sólo un límite a su actividad. El objeto que persiguen es la satisfacción de sus necesidades. Lo mismo puede decirse de la Administración. Esta aplica el derecho como un medio, no como un fin. La ley es el límite dentro del cual se mueve libremente la Administración, el cauce por donde discurre para satisfacer las necesidades sociales, puestas como fines del Estado.

Esta referencia a los fines del Estado revela las relaciones de la Administración con la Política, ya que ésta es la que determina los fines de la actividad estatal.

En efecto, la Política es actividad humana dirigida a la realización de una empresa, de un destino común, mediante el establecimiento de un orden social de convivencia, impuesto y asegurado por el Derecho. La Política señala cuáles son las tareas comunes que se imponen a todos los miembros de la comunidad. Implica, esto es muy importante, un programa, un plan de vida colectiva. Como el Estado ha sido organizado especialmente para esta tarea, la Política es la función esencial del Estado.

Téngase presente que aquí sólo nos interesa la Política como actividad del Estado, en sus relaciones con la Administración. Sería impropio de esta ocasión el discutir si la Política es Ciencia o Arte, o ambas cosas a la vez. Recuérdese la incisiva frase de Bismarck: «La Política no es una ciencia, como se figuran muchos profesores, sino un arte. No es ciencia, como no lo son la escultura ni la pintura. Se puede ser un crítico agudo, y sin embargo no ser artista. Incluso el maestro de todos los críticos, Lessing, jamás habría emprendido el hacer un Laocoonte.»

La Política como función o actividad se manifiesta en el terreno jurídico en forma de leyes (fundamentales u ordinarias) y de actos del Poder ejecutivo (los llamados actos de gobierno).

La doctrina coincide en afirmar la primacía de la Política. La primera función del Estado, dice PANUNZIO, es la de establecer las directrices generales de su acción, de determinar su pensamiento, su programa, la dirección política. El Estado, antes de ser Poder legislativo, ejecutivo o judicial, es Estado: piensa, concibe, quiere; y no puede dar órdenes si no sabe qué órdenes debe dar. El Estado, en otros términos, debe ser, en primer lugar, pensamiento; debe pronunciar su *cogito ergo sum*; el Estado es, en segundo lugar, voluntad legislativa o ejecutiva.

La función política o de gobierno da impulso y dirección suprema a toda la vida y acción del Estado, en el interior y en el exterior, para la mejor satisfacción de los intereses generales de conservación y de bienestar del país en uno y otro campo; mientras que la Administración es el complemento, la acción vital; cuida de los asuntos del Estado dentro del orden establecido, concurre a la ejecución de las leyes y de los mismos actos de gobierno. El gobierno es función de iniciativa, de impulso, de dirección; da a la Administración su pensamiento, su espíritu general (RANELLETTI).

Ya indicaba HAURIUO que la función de gobierno tiene por objeto los altos intereses del país, y que la Administración se refiere a los asuntos corrientes del público.

En la elaboración de este programa fundamental de la vida colectiva, en que consiste la Política, pueden distinguirse tres partes o aspectos, al objeto de examinar su influencia en la Administración pública.

En primer lugar, el Estado tiene que organizar su Poder, configurarlo, darse una *forma política* (forma de Estado, sistema de gobierno).

En segundo término, la empresa común, objetivo de la Política, no absorbe ni disuelve la personalidad humana, su esfera íntima, inalienable. Como ha dicho un autor, la colectividad social se refiere justamente a seres a los que no abarca por completo. Por eso la Política ha de trazar con precisión la línea divisoria de dos campos de la actividad humana: uno, que queda comprendido en el ámbito de la Política por sus relaciones con el bien común, y otro, que queda sustraído a ella, como patrimonio intangible de la dignidad y de la libertad humanas. No debe olvidarse, como recuerda S. S. el Papa Pío XII en su Mensaje de Navidad de 1942, que el origen y fin esencial de la vida social ha de ser la conservación, el desarrollo y el perfeccionamiento de la persona humana.

Ha podido decir, con razón, PÉREZ SERRANO que para conocer *prima*

*facie* la ideología política de un pueblo, nada tan orientador como el examen de su Declaración de Derechos, en cuyas normas puede verse la vida espiritual de un pueblo como si la reflejara un espejo.

En tercer lugar, y éste es el aspecto que más importa al objeto del presente trabajo, la Política ha de determinar el ámbito de la actividad estatal, los fines que ha de perseguir y el modo de lograrlos.

En el primer aspecto, existe una relación entre la Administración y la Política, en cuanto que la forma de Estado (autocrática o democrática) repercute en la organización administrativa. Así, un Estado que no aplique el sufragio universal como sistema de designación de los órganos de representación nacional, incurriría en contradicción con sus principios si tuviera órganos administrativos elegidos por votación popular de carácter inorgánico. En cambio, se ha hecho notar con acierto que la centralización o la descentralización administrativa son, en cierto modo, independientes de la forma autocrática o democrática del Estado. Así, la Revolución francesa combatió, en nombre de la democracia, la descentralización, suprimió los privilegios de las antiguas provincias y estableció una nueva división territorial. Las fuerzas centralizadoras creadas por Napoleón han actuado en Francia a través de sus diversos regímenes políticos, dictatoriales o democráticos. En cambio, Inglaterra, ejemplo de Estado descentralizado (país clásico del Self-Government), no fué hasta el siglo XIX un Estado democrático, a pesar de sus tendencias descentralizadoras.

En el sistema español, inspirado en los principios de unidad y de jerarquía, las entidades que viven dentro del total organismo político participan de la vida general de la nación, son células de la misma y sus funciones necesariamente han de estar en armonía y consonancia con las del Estado, en quien encarnan, y toman forma política las energías y aspiraciones nacionales. De aquí, la subordinación de los intereses locales a los generales y, como consecuencia, una intervención del Gobierno en la constitución y vida de las Entidades locales, que tiene que ser mayor que en otros Estados donde el principio de unidad no es tan vigoroso.

En el segundo aspecto, la definición hecha por la Política de la posición jurídica de la personalidad humana tiene influencias importantísimas en el campo de la Administración pública. De un lado, el concepto de libertad, en su acepción negativa, así como el de dignidad humana, pondrán límites a la actividad de la policía administrativa, reguladora

de los derechos particulares; de otro, aquellos mismos conceptos, entendidos en su acepción positiva de desarrollo y perfeccionamiento de la personalidad humana, reclamarán una intervención del Estado encaminada a su auxilio, estímulo y servicio.

Las nociones de interés público, de moral, de orden, de seguridad pública, que son los fines inspiradores de la policía como actividad reguladora y limitativa de la libertad y de la propiedad de los particulares, no son las mismas en un Estado católico que en uno que no lo sea, en un Estado con una ideología política definida, o en otro en el que se permitan todos los idearios políticos. El concepto de policía administrativa varía según los países y las épocas. Ello explica que las mismas leyes y reglamentos de policía varíen en su aplicación dentro del mismo país, al cambiar la ideología política. Las nociones de interés y de orden público son fundamentalmente abstractas, por lo que pueden recibir una interpretación diversa según las circunstancias de lugar y tiempo.

Mas es principalmente en el tercer aspecto (que guarda también relación con el anterior), al señalar la política, los fines de la actividad estatal y el modo de lograrlos, cuando se manifiestan más patentemente los estrechos lazos que unen a la Administración con la Política. Es la Política la que señala los fines del Estado, pero éstos no pueden cumplirse de modo efectivo sino merced, principalmente, a la intervención administrativa.

La característica de los tiempos modernos es la creciente intervención del Estado, que se manifiesta casi como un hecho fatal en todos los países, cualquiera que sea su régimen político. Ya no se trata sólo de las funciones del Estado que hasta ahora habían sido consideradas como las clásicas y permanentes (mantenimiento del orden jurídico, defensa contra el enemigo interior y exterior), sino de otras muchas que habían sido consideradas por la doctrina liberal e individualista como ajenas de actividad estatal.

No es ésta la ocasión de plantearse el problema de la extensión que deba darse a la intervención del Estado en los fines sociales. Sería pueril poner en duda la conveniencia y legitimidad de tal acción frente a la tendencia de los hechos. Como ha dicho un autor (WAUTRAIN CAVAGNARI), sería aventurado creer que esta especie de *actio finium regundorum*, que tantos siglos lleva pendiente de juicio entre el Estado y los particulares, deba terminar algún día con una sentencia definitiva. Serán las condi-

ciones objetivas y subjetivas de la sociedad, siempre cambiantes, las que aconsejen la prudencia de los órganos del Estado, definidores de la Política. Se comprende que el Estado se interese por el fomento físico, intelectual, moral y material del pueblo, porque así aumentará su propia fuerza y vitalidad. Pero, además, y podríamos añadir sobre todo, son razones de justicia social las que han llevado al Estado a intervenir en el plano de lo social y de lo económico.

Estas últimas razones aparecen declaradas paladinamente en las normas programáticas del Estado español y en los textos de nuestras Leyes fundamentales.

Se incluye dentro de las tareas del nuevo Estado «establecer un régimen de economía superadora de los intereses del individuo, de grupos y de clase, para la multiplicación de los bienes, para el servicio del poderío del Estado, de la justicia social y de la libertad humana de la persona» (artículo 1.º de los Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N. S.). Se declara la voluntad del Estado nacional «de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a la política» (preámbulo del Fuero del Trabajo). «La riqueza tiene como primer destino mejorar las condiciones de vida de cuantos integran el pueblo» (Punto 9.º del programa del Movimiento). «Gradual e inflexiblemente, se elevará el nivel de vida de los trabajadores en la medida que lo permita el superior interés de la nación». (Fuero del Trabajo, Declaración 3.ª).

Estas finalidades políticas, encaminadas al bienestar material del pueblo español, no pueden considerarse como materialistas, pues tiene un fondo moral evidente la justa distribución de la riqueza.

El Estado español, como cualquier otro Estado civilizado, hace compatible la actividad estatal y la privada, por lo que podría aplicársele la calificación de Estado de *economía mixta*, empleada por algún autor americano.

«En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses de la nación» (Fuero del Trabajo, artículo 6.º, párrafo 4.º). «El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente de la vida económica de la nación» (Idem, artículo 6.º, párrafo 6.º).

El Estado, para prestar todos esos servicios reclamados por la vida moderna, por el deber de poner al alcance de todos los españoles las ventajas y comodidades del progreso, y por la obligación de implantar

la justicia social, utiliza fundamentalmente los medios de diversa índole que le proporciona la Administración.

En atención, precisamente, a esos servicios que presta el Estado, los modernos autores norteamericanos llaman al Estado contemporáneo «Estado de servicio».

Por cierto, que el empleo de denominación tan expresiva como Estado de servicio podría inducir a algunos a pensar que ha dejado de ser conveniente y adecuada la expresión de Estado de derecho para calificar al Estado moderno. Tal conclusión, a mi juicio, sería errónea. No hay por qué confundir el Estado de derecho con el Estado liberal e individualista. Lo importante es asegurar la sumisión del Estado al derecho, aunque este derecho no sea liberal. El Estado moderno de los países civilizados es ambas cosas, Estado de servicio y Estado de derecho. Son dos aspectos del mismo, o si se quiere, el anverso y el reverso de la misma medalla. El Estado presta cada vez más servicios al público, pero lo hace dentro del derecho. El derecho es el cauce por donde discurre la actividad del Estado. Con ello no padece la eficiencia administrativa; la Administración cuenta con medios jurídicos suficientes para vencer los obstáculos que puedan oponérsele (potestad de expropiación, de imponer limitaciones y servidumbres, de ocupación, de ejecución forzosa, de aplicar sanciones e incluso de dejar en suspenso y sin ejecutar la sentencia de los Tribunales contencioso-administrativos). Y, en cambio, al ajustarse a la ley, deja a salvo el principio fundamental de la seguridad jurídica, consagrado en el Fuero de los españoles: «Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas.» Recientemente, la Ley articulada de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 ha demostrado, una vez más, el profundo sentido jurídico del Estado español, tan arraigado en nuestra tradición. Difícilmente se encontrarán en la legislación extranjera unas garantías jurídicas tan amplias y tan perfectas de los administrados, desde el punto de vista de la protección jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos y de la intangibilidad del patrimonio privado.

Los problemas de la Administración actual son de dos clases: administrativos y jurídicos. Unos, que se refieren a la organización y procedimiento, con el fin de conseguir una Administración eficiente; otros, que

afectan a la seguridad jurídica de los administrados, a la defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a los posibles abusos y demasías de la Administración. Por ello siguen siendo problemas fundamentales del Estado moderno las relaciones de la Administración con la Ley, los derechos públicos subjetivos, lo contencioso-administrativo y la responsabilidad de la Administración.

La Administración pública no es sólo un instrumento ejecutor de la política, sino un elemento valioso de información y preparación en la elaboración de la misma por los órganos del Gobierno. Mas al aludir a los órganos del Gobierno, me interesa hacer una observación acerca de las Cortes españolas como colaboradoras en la función política.

En España, los órganos por excelencia de la función política son el Jefe del Estado y su Gobierno, pero también las Cortes intervienen activamente en la política.

Esta, en el aspecto jurídico, se traduce en leyes y en actos de Gobierno, en sentido estricto. Con frase certera, RUIZ DEL CASTILLO ha llamado a la Política gran forja de normas jurídicas.

Ciertamente, la mayoría de los actos políticos, por su importancia, revestirán la forma de Leyes (o Decreto-leyes) por su alcance general. Pero existen también actos políticos de naturaleza particular que se manifiestan en forma de Decretos (la declaración del estado de guerra, nombramiento de altos cargos, convocatorias de elecciones, etc.). La ley es, pues, una forma de gobernar, un procedimiento de señalar la orientación política del Estado. Por eso, el Poder legislativo es siempre un órgano definidor de la política, y de ahí las dificultades que en la elaboración del mismo surgen en los países de sistema democrático, por la necesidad de un acuerdo entre el legislativo y el ejecutivo, para el desarrollo liso y llano de un programa de acción política. En España, dadas la composición y competencia de las Cortes, no existen tales dificultades, y la función política se distingue por sus notas de unidad y continuidad.

Según la Ley constitutiva de las Cortes, hay dos clases de leyes: unas, que son votadas por el Pleno, y otras, que sólo se discuten y votan en las Comisiones. Pues bien: si tenemos en cuenta que las Comisiones están integradas por un número de procuradores que varía de 30 a 50; que para que puedan deliberar es suficiente que asista la mitad más uno de los miembros que la componen; y que será acuerdo de la Comisión el tomado por mayoría de votos de los que asistan, resultará, y así ha ocu-



rrido algunas veces, que el voto de 9 ó de 14 procuradores aparecerá como manifestación de la voluntad de un órgano de representación nacional, integrado por más de 400 miembros. Indudablemente, parece inconveniente que un número tan reducido de votos pueda por sí solo considerarse como expresión de las Cortes españolas. Parece además excesivo echar sobre tan pocas personas el peso de la responsabilidad de tomar decisiones transformadoras del ordenamiento jurídico español. No se ve ninguna razón por la cual todas las leyes no deban ser votadas en el Pleno. No habiendo discusiones en el Pleno, unas votaciones más cada tres o cuatro meses no suponen ningún retraso en la máquina legislativa.

Para el Gobierno, ya utilice o no la ley en la elaboración de la política, la colaboración administrativa es muy importante por dos razones: en primer lugar, porque la misma determinación política solamente puede tomarse después de conocer bien el problema que se intenta resolver y de apreciar sus diversos aspectos; y este conocimiento resulta muy facilitado por los datos estadísticos e informativos que proporciona la Administración; en segundo lugar, la Administración es el instrumento ejecutivo de la Política. Toda determinación política necesita el adecuado mecanismo administrativo para llevarla a cabo. Si el Estado asume la responsabilidad de prestar cada vez más servicios y de asegurar el bienestar general, deberá estar perfectamente equipado para su tarea. Una vez decidida la intervención del Estado en un aspecto de la vida social, aquélla puede adoptar diversas formas: regular la actividad de los particulares, imponiendo las limitaciones y restricciones que impidan el daño a ciertos intereses públicos; estimular la actividad de los particulares con la ayuda y auxilios que fomentan la consecución de ciertos fines públicos; la sustitución por el Estado de la actividad privada, encargándose aquél de realizar ciertos servicios.

Esta sustitución del Estado puede tener o no carácter exclusivo, esto es, realizarse o no en forma de monopolio.

A su vez, el Estado puede realizar estas actividades directamente o a través de concesionarios o de empresas de economía mixta; puede servirse de sus organismos centralizados, o crear instituciones *ad hoc* con régimen de autonomía o descentralización.

Y no paran aquí los problemas. Una vez decidida por el Estado la intervención y su forma general, hay que trazar un programa o plan

de acción y hay que montar los servicios adecuados, organizándolos racionalmente. La actividad encaminada a resolver estos problemas, señalando las directrices, podría calificarse de política administrativa para diferenciarla de la política general que fija los fines del Estado.

Aquí la colaboración de la Administración pública es indispensable y eficazísima. Sin la ayuda de los expertos de la Administración, y sin la aplicación de los principios de la ciencia administrativa, no se podría llevar a cabo la política del Gobierno, o al menos, no se podría realizar con arreglo a los principios de una buena Administración, o sea, con el mínimo dispendio de energías, de tiempo y de dinero.

Si en este punto se quisiera llegar a conclusiones de valor práctico, cabría preguntar si la Administración española en la actualidad está bien organizada para cumplir las tareas que le incumben al Estado. Pero la cuestión así formulada excede de los límites de este trabajo, reducido a señalar las líneas generales de las relaciones entre la Política y la Administración. En primer lugar, habría que examinar uno a uno los fines de la política del nuevo Estado.

Solamente después de averiguados con precisión los designios políticos, podría juzgarse desde un punto de vista crítico la organización de los servicios administrativos en sus múltiples aspectos de división del trabajo, de procedimientos administrativos, de división territorial, de número de instancias gubernativas, de control e inspección, de selección de funcionarios, etc.

Cierto que respecto de algunos de esos problemas podrían señalarse líneas generales, sin referencia a los fines concretos perseguidos. Se trata, en definitiva, de principios generales de organización, válidos para cualquier Administración pública, y aún pudiéramos añadir para cualquier empresa colectiva. Pero éstos son problemas que merecen estudio aparte.

Por ello, voy a limitarme a dos cuestiones generales, en que la Administración y la Política están íntimamente entrelazadas, a saber, la planificación y la coordinación.

Toda determinación política debe traducirse, en general, en un plan o programa. La Política debe preguntarse, primero: ¿qué es lo que quiero conseguir?, y segundo: ¿cómo lo podría lograr? Pues bien: para esto último hay que trazar un plan de acción que deberá ser ejecutado por el órgano administrativo. El plan, en definitiva, no es más que una

preparación para la acción, y ésta será tanto más eficaz cuando mejor y más detalladamente haya sido elaborado el plan.

Muchas personas han identificado la planificación con la intervención del Estado en la vida económica, y han combatido en general todo intento planificador, en virtud de sus ideas personales y por los peligros que entraña para la economía cualquier injerencia estatal. Tal actitud es equivocada. Cualquiera que sea la extensión de la actividad estatal, por mínima que ésta fuera, siempre será preciso un plan para alcanzar los fines del Estado. Es una cuestión elemental de método que se plantea en cualquier Estado, y aún podríamos decir en cualquier grupo organizado, incluso en las empresas particulares. El plan, por sí solo, no prejuzga una idea socializante o liberal.

Aunque el Gobierno no cambiase sustancialmente su política aumentando sus intervenciones; aunque se tratase solamente de desarrollar la política contenida en la legislación vigente, la elaboración de planes (planificación) sería siempre conveniente, si no necesaria.

Supongamos, por ejemplo, que se trata de lograr una alimentación suficiente de la población. Habrá que determinar primero, con arreglo a los principios de la ciencia de la nutrición, la cantidad de alimentos necesarios por habitante, multiplicándola después por el número total que integrará la población. Esta sería la meta, el ideal. Después habría que considerar la producción nacional. La diferencia entre ambos datos constituirá la distancia que hay que recorrer hasta llegar al resultado apetecido. Para conseguirlo habrá que trazar un plan de incremento de la producción agrícola y ganadera, en el que deberá preverse el aumento de zonas cultivables, mejoras de cultivos, transformación de secanos en regadío, etc., y lo mismo podemos decir de cualquier otra clase de política económica (industria, comercio, de transporte, etc.), de obras públicas, de enseñanza, de armamento, etc. Estos planes deben ser de largo alcance y a corto plazo. Los fines importantes no pueden conseguirse en poco tiempo. Muchas veces hacen falta largos años. Lo esencial es saber adónde quiere irse y de qué modo. Mas la Política es acción; hay que comenzar a actuar inmediatamente, y deben trazarse planes a corto plazo. Estos planes no deben ser aislados, sino que han de guardar íntima relación con los planes a largo plazo. Naturalmente, estos planes no son inmutables. La vida del Estado es dinámica, y el Gobierno debe adaptarse al cambio de circunstancias. La flexibilidad

política, sin perjuicio de la unidad y continuidad, es una de las cualidades que denota la prudencia del gobernante.

En estas tareas planificadoras, la ayuda de los servicios administrativos es prenda valiosa del éxito. ¿De qué serviría trazar hermosos planes si después van a ser irrealizables en la práctica? En este punto, los consejos de los órganos consultivos y de los expertos de la Administración activa serán preciosas fuentes de información para los gobernantes antes de emprender una determinada política. La política se mide por sus resultados, y el fracaso o el éxito dependen, en primer lugar, de la perfección o defectos de los planes trazados. Pero, además, los planes han de ejecutarse por la Administración, aunque la vigilancia e inspección, así como el impulso, correspondan al Gobierno. Por ello es ocioso encarecer la importancia de una Administración bien organizada. No voy a referirme a los diversos problemas de la organización administrativa, pero sí me interesa poner de relieve la conveniencia de que en nuestra Administración pública se aplique un principio fundamental, el de la coordinación. Hay que cuidar de que las funciones de los diversos órganos estén delimitadas con precisión para que las distintas ruedas de la máquina administrativa se muevan sin roces y estén debidamente engranadas. No se me ocultan las dificultades que ello presenta, debido a la multitud de órganos que ejercen funciones conexas, pero hay que evitar la duplicidad de esfuerzos y las contradicciones. Estos peligros se manifiestan especialmente en la esfera económica. En efecto, son varios los Departamentos ministeriales que intervienen en la ordenación de la economía nacional: la Presidencia del Gobierno (a través del Consejo Nacional de Economía); la Secretaría General de Ordenación Económica y Social, la Junta Superior de Precios, la Delegación de Ordenación del Transporte, la Fiscalía Superior de Tasas y el Instituto Nacional de Industria); el Ministerio de Hacienda, mediante la aplicación de las leyes tributarias, el ordenamiento del régimen jurídico económico de las sociedades anónimas, de la Banca y Bolsa y de las empresas de Seguros y entidades de ahorro; el de Industria; el de Comercio; el de Agricultura; el de Obras Públicas (atendiendo a las carreteras, ferrocarriles, transportes por carretera, puertos y obras hidráulicas); el de Trabajo, mediante la reglamentación de las relaciones laborales (fijación de salarios y régimen de seguros sociales, que tanto influyen en la economía del país); el Ministerio de Asuntos Exteriores interviene también en cuanto que la

Subsecretaría de Economía Exterior depende conjuntamente, en lo técnico, de dicho Ministerio y del de Comercio. También el Ministerio de la Gobernación desarrolla una actividad relacionada con la economía en cuanto que le compete la reconstrucción nacional, a través de la Dirección General de Regiones Devastadas. Tampoco debe olvidarse el papel importante que desempeña la organización sindical con sus Sindicatos y servicios.

Ante tal enumeración, se comprende fácilmente la necesidad de una coordinación de dichos organismos y de un plan unificador, del cual sean partes armónicas los planes parciales de aquéllos.

En este sentido sería muy conveniente que la Presidencia del Gobierno asumiese esa labor continuadora. Pues la economía ya tiene su órgano, el Consejo de Economía Nacional. Recuérdese que, según el preámbulo de la Ley de 4 de junio de 1940, que creó dicho Consejo, «la obra económica de un Estado, al igual que su política, a cuyas directrices ha de estar subordinada, afecta a la totalidad de los Departamentos ministeriales, aunque gravita con distinta intensidad sobre cada uno de ellos. En este sentido, es necesario que la acción de los distintos Ministerios se ejecute con arreglo a unas directrices económicas firmes y armónicas, que no pueden ser alteradas por la acción aislada que cada Departamento pudiera realizar, en tal forma, que cuantos proyectos de índole económica clabore sean en principio orientados y, en su caso, estudiados e informados antes de su ejecución por un organismo nacional, elemento de trabajo del Gobierno de la nación que estudie y prepare, desde un punto de vista general, las líneas principales a que deba sujetarse nuestra economía. A los indicados fines de orientación ordinaria de una política económica de gobierno y de coordinación de la acción de los distintos Ministerios, responde la creación de un Consejo de Economía Nacional...».

La práctica de estas ideas produciría saludables resultados. El Gobierno tomaría siempre, como es natural, la decisión política, pero lo haría con pleno conocimiento de causa.

Esta unificación y coordinación debe perseguirse no sólo en la economía, sino en todos los aspectos de la Política y de la Administración.

Una prueba más de la íntima relación entre la Política y la Administración, en el actual régimen español, la ofrece nuestro derecho de funcionarios.

En el régimen liberal se fué abriendo paso la tendencia a no considerar las opiniones políticas como requisito de capacidad para el desempeño de cargos públicos. La separación entre la Política y la Administración, el carácter neutral del Estado en las luchas políticas, propugnaban que todo ciudadano, cualquiera que fuese su ideología, pudiese ser funcionario público. En España el Estado ha perdido su carácter neutro y ha erigido en norma inspiradora de su política el programa del Movimiento. Sólo existe un programa político. No es, pues, indiferente la opinión política de los funcionarios. Se exige su adhesión al régimen.

Asimismo, las incompatibilidades de los funcionarios públicos tienen en el régimen actual un significado distinto del que tenían en el sistema liberal; en éste, los funcionarios que eran designados para cargos políticos quedaban en situación de excedencia forzosa, con el fin de evitar la intromisión de la Política en la Administración, sustrayendo a los funcionarios de las influencias partidistas. Hoy día la concesión de la excedencia forzosa sólo persigue que el funcionario que ocupa un alto cargo pueda desempeñarlo mejor sin tener que atender a otros menesteres que puedan disminuir su rendimiento o el principio de autoridad. Por ello los funcionarios nombrados procuradores en Cortes no quedan, sin más, excedentes forzosos, sino que será el Ministro del Departamento de quien dependan el que los declarará en la situación de excedentes o disponibles forzosos cuando estime incompatible el cargo de procurador con el desempeño de su destino.

La primacía de la Política sobre la Administración continúa siendo un postulado fundamental. La Política es la función más importante del Estado; la Administración tiene un carácter subordinado y auxiliar de la misma. Una Administración separada de la Política sería un contrasentido. El significado de la Administración es precisamente el ser el desarrollo de una política. Como dijo hace más de un siglo nuestro ALEJANDRO OLIVAN, en frase que ha hecho fortuna, «el Gobierno es la cabeza; la Administración, el brazo que ejecuta».

Pero este carácter auxiliar de la Administración no le resta importancia. Una buena administración con una mala política sólo producirá mediocres resultados; pero una buena política con una mala administración, será ineficaz o perniciosa.