

Derecho, Política e Intervencionismo Administrativo

Por ENRIQUE MARTINEZ USEROS
Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Murcia

El mismo título de la disertación, DERECHO, POLITICA E INTERVENCIONISMO ADMINISTRATIVO, plantea ya una cuestión que excede del ámbito formal para incidir en la substancialidad del tema.

En efecto, la noción *intervencionismo administrativo* se emplea para indicar la acción de la Administración Pública en aquellas cuestiones de interés social que no son de estricta valoración jurídica, esto es, que desvasan el cauce de la producción y aplicación del Derecho y penetran de lleno en la problemática teleológica fundamental de toda manifestación de humana convivencia. De esta suerte, la palabra *intervencionismo*, en cuanto envuelve el sentido de proyección hacia órbitas extrañas, parece indicar que cuando la Administración actúa en el vario acervo de vivencias sociales incurre en una actividad que cruza el Rubicón de su propia ontología. Pero esta idea es errónea, ya que la acción de pública administración es enteramente actividad de servicio a la comunidad e implica, por consiguiente, una función de solidaridad entre los componentes de aquélla.

Por ende, el edificio de la acción administrativa de carácter social está cimentado sobre un predio propio, pues si es cierto que al individuo interesa en primer término cuanto se relaciona con las diversas vicisitudes hacia las que le proyecta el desarrollo de su vida y de su genio, no lo es menos que la vocación de sociabilidad no cabe estimarla determinada pura y simplemente por el instinto de conservación —vertiente egoísta de la tendencia comunitaria— sino también y, más plenariamente, por el sentimiento de la solidaridad. En conse-

cuencia, cuando la Administración hace sentir su presencia en el campo de las multiformes manifestaciones de la vida social, en rigor de verdad no interviene en cometidos extrínsecos, sino que actúa su propia función.

Lo que sucede, y explica el empleo del término intervencionismo a concepciones no correspondientes con su auténtico significado, es que en un determinado momento histórico, y en virtud del materialismo sociológico y del positivismo jurídico, se quebrantó la ponderada relación entre el Derecho y la Naturaleza, entre el deber ser abstracto que ha de latir en las formas jurídico-políticas de convivencia y la sociedad misma. Con diversa orientación se olvidó que unas y otra forman un todo complejo en que se entremezclan de modo necesario; y que hay que evitar los errores que creen que el Estado es una creación para la contemplación de la sociedad o una superestructura en la que ésta sólo representa la parte pasiva y aquél la total parte activa. Porque si bien es cierto que el Estado ha de concebirse con potencia ordenadora, también lo es que en la sociedad concurren los factores creadores, conservadores o disolventes del orden.

De tal suerte, interesa destacar que en la simbiosis Sociedad-Estado se dan inferencias de paralelismo y de complementariedad. De paralelismo cuando el Estado continúa, asegura, refuerza o compone orgánicamente los factores puramente sociológicos; de complementariedad cuando añade a los factores sociológicos lo necesario para completar la instrumentación precisa para las realizaciones sociales.

Y esta duplicidad de funciones no es de hoy, sino de siempre, aunque resulte que el tiempo contemporáneo implique una mayor intensidad de funciones complementarias en virtud de la también mayor complejidad social por el aumento de población y la irrupción de la era del maquinismo. Pensar lo contrario, es decir, creer que la misión del Estado está modernamente diferenciada de modo cualitativo por razón de una crisis social derivada de circunstancias económicas, creemos que es coincidir con la tesis marxista de la lucha de clases como gran predicado del materialismo histórico que totalizará al Estado disolviendo en él a la Sociedad, siendo así que en la ortodoxia Sociedad y Estado constituyen una unidad compleja a la que no obstan las diversificaciones espaciales y temporales de prevalencia de funciones, de paralelismo o de complementariedad, y en la que la primacía ontológica e histórica está a favor de las primeras; en el sentido de que con anterioridad a que determinadas relaciones sean reguladas por el Derecho público se da una especie de opción a la Sociedad para que se baste a sí misma.

En efecto, señala SCHINDLER que la evolución puede dividirse en dos etapas claramente diferenciadas: Primera, la que comprende la tendencia ascendente hacia la conquista de normas jurídicas en su mayor parte paralelas, y segunda, la etapa de publicación del Derecho que supone un tránsito al primer plano de las funciones de complementariedad.

La primera etapa, la del predominio de las funciones paralelas plasma en el sistema social del régimen de Estado, que en lo político jurídico podemos llamar Estado de Derecho liberal; la segunda es la que en el tiempo presente ha de recorrer la humanidad en forma socializadora de Estado de Derecho. En cuyo tránsito el gran quehacer viene precisamente representado en función de la permanencia de la simbiosis Sociedad-Estado que envuelve el mantenimiento del principio solidaridad-libertad, y cuya ruptura, provocada por la apoteosis del hombre aislado, precipitó a la humanidad a la formulación catastrófica, antinatural y atea de que la solidaridad puede existir sin la libertad; de que cabe una solidaridad entre la nada presente y el infinito futuro, entre hombres de hoy reducidos al valor de cero y la comunidad del mañana.

Tenemos, pues, replanteada la substantividad de nuestro tema, de precisión de las recíprocas influencias determinantes y limitativas entre la Política como principio impulsor, lo jurídico como estructuración normativa, y lo administrativo como actividad de conversión de la idea en hecho del principio en realidad.

Pues bien, la instauración de la sociedad política ocasiona inexorablemente la discriminación entre gobernantes y gobernados; diferenciación que el realismo sociológico funda en la mayor fuerza de los primeros respecto de los segundos. Nos hallamos frente a esta fundamentación ante una constante histórica que, con diversificaciones puramente formales en el orden de las formulaciones, se reproduce en todos los tiempos. Es obvio que bien a través de la prolongación post-mortem que la continuidad hereditaria supone, ya sea mediante la aceptación de un otro sistema institucional, ora a virtud del hecho constituyente y revolucionario, la verdad es que la posesión de la facultad de mando que el sujeto gobernante adquiere se ocasiona por la tenencia de una mayor fortaleza personal.

También en cualquier hipótesis de constitución de sociedad política se plantea, *ab initio* y teóricamente al menos, el problema de la actividad administrativa de carácter social, porque la solidaridad es un dictado de naturaleza que éticamente se impone a todos los individuos proporcionalmente a su capacidad de obrar, y por ello se impone también a los gobernantes, precisamente con mayor intensidad porque es mayor aquella capacidad. La solidaridad, se piensa, es, por tanto, atributo esencial del hombre como ser político y es la Política como actividad rectora la que dirige la acción de solidaridad social que el poder, el gobernante, natural y éticamente se halla obligado a desarrollar. Y de esta suerte cabe decir, como lo ha dicho el profesor TIERNO GALVAN, que la Política pierde su pureza cuando deja de ser administración de lo colectivo para transformarse en litigio en torno al Poder.

La integración de lo político y lo administrativo queda bien averada. Su razón de ser se encuentra en el mismo principio de sociabilidad determinado por los anhelos de convivencia y cooperación.

Cooperación que se da porque el hombre, como ser social, posee simultáneamente conciencia de su individualidad y de su sociabilidad. Esta origina la solidaridad que es de contenido variable, pues se modifica en el tiempo y en el espacio. Pero la relatividad del concepto se funda sobre dos bases permanentes, apuntadas por DURKHEIM y tenazmente acogidas por DUGUIT, la solidaridad por similitud y la solidaridad por diferenciación, correspondientes a las necesidades y aspiraciones comunes que no pueden ser satisfechas sino mediante la cooperación de otros hombres y a las aptitudes y tendencias diferentes que sólo en la vida comunal pueden asegurarse mediante relaciones y recíprocos servicios interindividuales.

Lógicamente, las primeras comunidades de la antigüedad hubieron de enfrentarse con un planteamiento muy sencillo en este orden de cosas. La simplicidad de las condiciones de vida comunal avala tal deducción, que no obsta a que paralelamente los pueblos y ciudades del mundo antiguo nos hayan dejado magnos exponentes de actividades públicas asombrosamente intensas, perpetuadas en monumentos y vías de comunicación, en el establecimiento de reglas y normas sobre el uso de los bienes públicos, etc.

De otra parte, la solidaridad en las sociedades primitivas y en las primeras civilizaciones no pudo ser sino incipiente y embrionaria, de mero carácter negativo —frente al peligro— parcial y, durante dilatados siglos, de servidumbre. La falta de arraigo en el ejercicio de la autoridad, primero, y la negación de la libertad, después, fueron las determinantes de estas realidades históricas. Ellas prueban que sin orden normativo es imposible toda bondad —utopía de anarquismo— y que sin libertad no cabe alcanzar el perfectivo grado de solidaridad que representa la acción social administrativa, por cuanto persona, sociedad y Estado envuelven valoraciones diferentes que se han de integrar en la compleja unidad de fines de la filosofía transpersonalista.

La solidaridad y diferenciación alcanzó el rango de principio ordenador en la civilización india, y su aplicación sistemática recayó en Grecia, con la invención de la Ciudad Política en su plenario y más auténtico sentido. Y aunque se imputa al pensamiento político griego el descuido por los derechos políticos del ciudadano, hay que considerar que el genio helénico percibió bien claro, por su profundo análisis del ser social, que antes que aquél existe el hombre, que es fruto de la naturaleza, mientras que el ciudadano lo es de la Ciencia del Estado. De aquí que cuando realiza sus formulaciones políticas parezca resplandecer la preocupación de cómo será mejor el gobierno sobre los hombres respecto de la de cómo participará en él el ciudadano.

Las ideas de unidad política, imperio territorial y centralización, se darán en Egipto, predeterminadas por razones geográficas y religiosas, y con la resultante de un absolutismo teocrático y burócrata que aplastará al factor personal en la gran estructura de un imperio

administrativizado. En él, no obstante, no existe una auténtica administración en cuanto actividad de servicio al individuo, y la idolatría hizo de la fe de ultratumba no un instrumento de aceptación, sino de justificación de la adversidad.

La trilogía de las sociedades indias, helénicas y egipcias establece el orden lógico de transición, en la primera hora del mundo, de las etapas de esa gran versión cíclica de filosofía histórica anotada por HAURIUO, que observa la irreversible marcha de los pueblos de la aristocracia al imperio administrativo pasando por la democracia. Cada uno de sus estadios lega al tiempo ulterior un concepto fundamental, la solidaridad, el humanismo social y la unidad política; ideas que el mensaje del Cristianismo espiritualizará y que el genio de Roma formalizará jurídicamente; echándose de tal suerte los primeros cimientos de civilización en los que lo político, lo jurídico y lo administrativo constituyen los basamentos de la estructura esencial.

El genio jurídico de Roma representa el puente transmisor al mundo ulterior de las conquistas de las civilizaciones precedentes y también el gran instrumento que dió perennidad a un sistema de vida basado en las grandes virtudes sociales de responsabilidad, disciplina y concreción del espíritu romano primitivo.

Los griegos crearon un valiosísimo patrimonio ideológico pero sus concepciones, pese a integrar un eficiente instrumento social que plasmó en una unidad fáctica compleja, no produjeron un sistema virtuable y trascendente en la práctica política precisamente porque no llegaron a cuajar nunca en una unidad legal que otorgara integración y estabilidad. El "imperium" es una palabra latina que expresa una idea oriental; ahora bien, la ascensión del Estado-Ciudad a la Ciudad-Estado y al Imperio fué el fruto románico que adviera que el ideal político precisa de su grabación en la hipótesis jurídica y de verificación en la realidad administrativa

Las bases las echó la concepción alejandrina, que superó los axiomas de su época, concibiendo una sola cosmópolis de la tierra habitada en la igualdad de los hombres libres. Mas tal unidad precisaba de un principio cohesivo y de un instrumento realizador, cuya feliz fusión inventó Roma al dar relieve jurídico a la oriental concepción del gobernante-dios. A su vez las tradiciones republicanas evitaron que el Estado romano fuera una verdadera teocracia e hicieron del Imperio una institución político-elesiástica, en la que el absolutismo presentó al menos un constitucionalismo formal en la diarquía Senado-Emperador. Pero a partir de Diocleciano la idea del Estado habrá perdido su atractivo y su templanza para convertirse en una dura máquina de represión.

Durante dilatados tiempos no hubo en Roma interferencia entre las órbitas de acción pública y privada, sino que ambas marcharon paralelas. La organización administrativa fué entonces un puro y simple servicio de intendencia, de administraciones civil y militar

entremezcladas. Lo administrativo era un mero capítulo estatal y no social, si se excluye la provisión del grano y los certámenes circenses. Con los Flavios se marca una nueva época. Adriano crea un servicio civil separado del de guerra y se rompe con la antigua práctica de abandonar las prestaciones públicas a la iniciativa privada; el espíritu de servicio al público de carácter oficial se adueña de las instituciones y brilla el esplendor administrativo de la Pax Romana.

La civilización romana fué esencialmente constructiva y creó una maravillosa organización técnica. Las construcciones públicas, se ha dicho justamente, que fueron para los romanos una verdadera función política, pues mediante ellas estimulaban en los pueblos el ansia de incorporación a su Imperio. Los beneficios que a la humanidad derramaron fueron resultados indirectos de un egoísmo esclarecido; su administración, más intensa que extensa por las circunstancias sociológicas del tiempo, sirvió idóneamente a su política imperial. El imperio romano y el gran servicio por el rendido fué el fruto de las virtudes organizadoras, de las grandes virtudes administrativas de un pueblo esencialmente severo que a su amor a la Ley y al Orden supo aunar la tolerancia y liberalidad, forjando así, en las dos primeras centurias de la Era Cristiana, un tiempo verdaderamente grandioso de la Historia universal.

Y si no hay molde unitario de su tributo de conexión entre lo político, lo jurídico y lo administrativo, ello es debido a lo muy madrugadora que en la historiografía demográfica fué su gran versión imperial. Su Derecho se engrandeció en el tratamiento de la vida y del comercio privados, hasta oscurecer el mérito de sus elaboraciones jurídico municipales, por la obvia razón de que el Derecho Público no ha surgido como sistema conjunto hasta que las realidades de grandes masas de población no han ofrecido el espectáculo de insalvables contradicciones entre intereses de la muchedumbre y de la unidad, que exijan junto al imperio e instrumentación de la supremacía del primero la cobertura de garantía del segundo. De ahí la paradoja de que Roma, que forjó su Imperio, su grandeza y buena parte del bienestar presente de los pueblos mediante la institucionalización con técnica jurídica de la política y de la vida civil, por ausencia de necesidad en su tiempo no pueda ofrecer creaciones dotadas de valor de perennidad en la ciencia del Derecho Público General y del Derecho Administrativo en particular.

El mensaje de Verdad y Vida de Jesucristo se formula en la Roma imperial, pero la virtualidad del cristianismo y la organización del Imperio Romano no coinciden ni podían coexistir, mereciendo destacarse que aunque esa incompatibilidad derivó de la misma discriminación de lo espiritual y lo temporal realizada por el Redentor —con la secuencia de la consideración de la fe cristiana como delito político— el deicidio no tuvo, ni podía tener, otra fundamentación humana que el absurdo pecado de soberbia.

El distingo entre Dios y César viene a cuento por cuanto en esa

discriminación se halla la base del límite de libertad personal legítimamente oponible a cualquier exigencia de necesidad social y pretensión administrativa correspondiente. Marca, del mismo modo, la directriz de coexistencialidad y jerarquización, no de separación ni de confusión, en las humanas formulaciones de esa dualidad subordinada de fines que integra al hombre, preconforma a la sociedad y condiciona las formas del poder. Ambas resultancias expresan el teorema fundamental de la problemática de vida social, que se ha de instrumentar en las instituciones jurídico-políticas de efectivización de las realidades públicas, y de garantía de la libertad del hombre que vive en sociedad. El trazado de esta última aguardaría largos siglos hasta grabarse en el Estado de Derecho. Mas el dibujo, hablando en términos generales, no ha alcanzado todavía la debida claridad, pues en uno u otro de sus fragmentos la imprecisión y la discontinuidad predominan por doquier y de tiempo en tiempo.

A través de toda la Edad medieval discurre la antítesis ideológica, que muchas veces tuvo proyecciones fácticas y cruentas, entre la doctrina de la separación compartimentada de Iglesia y Estado y la de su integración en una unidad; de integración concebida con diversidad de orientaciones en las mentes pontificias y reales. En ambos casos hallamos también las apoyaturas de dos interpretaciones históricas de significado contradictorio. De un lado, se piensa que tras las invasiones subsistió sólo la Iglesia cristiana, pero no el Imperio, que desapareció como Estado universal al crearse una nueva Iglesia universal. De otra parte se razona que la Iglesia se había fundido con el Estado romano en una sola sociedad, la comunidad en Cristo, que era tanto una Iglesia como un Imperio, y que, por consiguiente, la continuidad de la Iglesia cristiana implicaba la continuidad del Imperio. Mas, en rigor de verdad, los hechos de los primeros siglos medievales no autorizan el registro de esta supervivencia, sino como un mero concepto, intraducido a versión real. La tesis gelasiana estuvo fundada en la apreciación de estos hechos.

La reparadora progresión del nomadismo conducido a la Monarquía territorial y hereditaria, favoreció la recomposición social e hizo posible el valeroso intento gregoriano de abandonar el sistema del paralelismo y de intentar que en la política y en la vida social, en lo económico y en lo intelectual fuera la Iglesia prevalente. Pero el gregorianismo fué un ideal egregio jamás por entero realizado y quizás no susceptible de perfectivo cumplimiento en el mundo temporal.

No obstante este juicio, posible de emitir sin alterar la vigencia del ideal principio, la aspiración gregoriana precisa ser comprendida a la luz de una época en que si la sociedad empezaba a vislumbrar el valor y sentido unitario de su progresión histórica, que pronto tendría la impresión sociológica del nuevo auge urbano, ya se hallaba amenazada tal progresión por el fermento de dispersión anidado en las formas de comunidad feudal. Gregorio VII fué un intérprete

crisiano de la fecundidad de las concepciones políticas romanas e instrumentó el medio de la transmisión de la cultura en el largo período medieval. Por él pervivió el espíritu romano en el proceso de formación de las nacionalidades y fué posible la coaligación de la humanista cultura latina con la nueva savia del germanismo, con lo que se hizo posible la creación de esa unidad espiritual que llamamos Europa.

Y obsérvese que el primer signo de serio abatimiento de la grandeza temporal y política del Pontificado, más que un triunfo de las aspiraciones de secularización social fué una victoria del principio descentralizador sobre la supervivencia de unidad romana. La reacción secularizante operará más tarde con el impulso secesionista de la reforma, que combinaría los difundidos anhelos independizadores frente a las corruptelas cortesanas y renacentistas de la organización eclesiástica. El ulterior período histórico se consumirá por entero en la subida de marea regaliana, y con la afirmación de la prevalencia de lo político y la supremacía de los reyes sobre todas las personas y sobre todos los principios, tanto eclesiásticos como temporales, se señalará la definitiva derrota ideológica y la final desaparición de la virtualidad política del concepto del Imperio Romano.

Su sitial rector aun se halla vacío en el concierto de las tendencias políticas operantes, y como los intentos de ocupación han sido efímeros o infructuosos, quizás todavía hoy por hoy, y ante las incógnitas que se abren a la par de las nuevas formas de reagrupación, la única etiqueta que quepa situar en aquel sitial sea la de la decadencia política de Occidente. Decadencia tanto más angustiosa cuanto que por la irrefrenable progresión técnica en que se vive, se ha operado el peligroso contraste de que el señorío más extenso e intenso del hombre sobre la naturaleza acaezca en el período histórico en el que es menor su dominio sobre la propia conducción teleológica; siendo obvio que este contraste favorece y estimula la pretensión de una nueva rectoría universal, que se condena a sí misma por la mediación que otorga a la rebeldía demoníaca del materialismo histórico, que es nueva insurrección de la existencial frente a la potencialidad creadora de lo eterno.

Y siendo así que la perspectiva ideológico-política que arranca de los siglos medievales al tiempo de hoy ofrece la enseñanza que queda expuesta, es obvio que una contemplación administrativa de esas mismas realidades fácticas, coadyuvará a nuestra recomposición de las coordenadas jurídicas que han regido y realmente rigen en el tema de la acción pública de carácter social.

Hablar de Administración Pública en el período medieval es sólo establecer una relación de correspondencia entre lo que hoy entendemos por aquélla y las multiformes expresiones de solidaridad social que en dicho tiempo son apreciables.

Si es discutido el absoluto predominio de la economía agrícola en estos siglos, no lo es en cambio el marcado carácter autárquico

de aquélla, delibitadora en lo extenso y reafirmadora en lo intenso de las manifestaciones de interdependencia, tanto en el orden colectivo como en el personal. Así el hecho de los asentamientos y la tradición militar y comunitaria de los germanos, que con su sistema del caudillaje y de la compañía crearon un bosque de pequeñas soberanías locales que prolongaban el estado de contradicción y lucha, ocasionaron por combinación de la variedad y desconcentración económica con la necesidad de protección militar, la creación del señorío como sistema de defensa social frente a la escasez, la enfermedad y la guerra.

Derechos del señor, deberes del vasallo y protección de aquél a éste integran la trama de una solidaridad feudal complicada, pero en la que late el común denominador de su fundamentación sobre la propiedad territorial. En él estuvo la base que permitió la construcción del complejo sistema, ya que sin la territorialidad el vínculo del señorío no hubiera perdurado después de desaparecida la causa de absoluta necesidad de cooperación militar. Pero aquélla lo cuasi-conformó como derecho real y las propias concepciones jurídicas romanas —por paradoja sirviendo al feudalismo con el concepto de la subenfeudación— completaron la estructura de unos vínculos de soberanía erigidos sobre una subdividida propiedad rural. En ellos lo importante no es destacar la reducida área e intensa penetración de la problemática de las prestaciones del poder al súbdito; a virtud de la minoridad de tarea social, la estrechez de medios y la primacía del espacio vital dominado del individuo, sino el precisar el tránsito en el mundo germánico del comunitarismo territorial horizontal al vertical y con él la proliferación y privatización del derecho de mando. La relación de vasallaje fué promovida por una idea altamente estimable: protección del débil y garantía del orden, pero en tanto en cuanto persistió como ordenación legal en tiempos en que habían desaparecido las circunstancias que la hicieron nacer, quedó reducida a un instrumento de servidumbre.

Paralelamente la Iglesia consagraba los principios de libertad e igualdad. Parece, pues, que fué la clerecía el medio más efectivo de superar los obstáculos que la jerarquización social feudal imponía al triunfo del carácter y talentos personales. A la Iglesia se debe, pues, el primer intento de humanización de las comunidades medievales, pues si inicialmente tal pretensión tuvo un significado, estrictamente intrínseco y no extrínseco a la organización eclesiástica, con el desarrollo de su Derecho canónico y la absorción en él de importantes materias de la vida seglar, coadyuvó decisivamente a la generalización de esos principios de libertad e igualdad de las personas, que son fundamentales no sólo para la proyección trascendente de la vida individual, sino también para la virtualidad de un auténtico solidarismo comunal y una efectiva realización de actividades de interés social por quienes ejercitan el poder político.

Dé modo simultáneo la sociología del occidente medieval ve re-

afirmarse los trazos de la vida ciudadana. El urbanismo económico estimula el resurgir de los gremios mercantiles y artesanos, por cuanto la producción pasó de detallista a mayoritaria; y con tal resurgimiento se verá florecer una especie de administración institucional en la que los Gremios no simplemente regulaban el ejercicio de las actividades profesionales, sino que también concentraron la atención y satisfacción de múltiples aspectos de vida social y de grandes mejoras cívicas.

Así resultan, de un lado, las ordenancistas previsiones del funcionamiento de la industria y comercio de las substancias alimenticias en tiempos de escasez, y la ordenación de los abastos tendente a llenar las necesidades de los pobres que no pueden satisfacer precios elevados; se prohibía la exportación y acaparamiento y se favorecía la importación. La pobreza existía mucho antes que las ciudades, pero su consideración como problema social coincide con el alzamiento de la economía urbana, pues junto con el infortunio natural resultante de la incapacidad o endeblez física o mental, el urbanismo virtualiza la operabilidad, para bien o para mal, de la concentración de riqueza. El monopolio parcial de la propiedad territorial en la economía rural no crea por sí el capitalismo, por la inadecuación de los productos de la tierra para el atesoramiento, pero sí lo hace surgir en cuanto se implica la transformación industrial y tráfico de los productos.

De tal suerte, si la previsión y socorro del infortunio pudo ser tarea realizable de modo familiar e inorgánico en la primitiva ordenación, en tanto aquella se complica con la primacía de lo urbano adquiere una trascendencia y complejidad que requiere mayor instrumento; misión que cumplen, primero, los gremios, y después los órganos de gobierno de la ciudad. Surge la grandiosidad del quehacer de pública solidaridad, pero con mínima proyección tutelar y estricto sentido policial: para la conservación del orden, la seguridad y la salud.

Mas esta reducida versión de acción administrativa sería corregida a resultas de los efectos del progreso capitalista, que en cuanto instrumento creador de riqueza coadyuvará de modo decisivo al ensanchamiento de las posibilidades de vida. Lo público feudal con su propiedad y prestación de servicios personales, cedió paso a lo público urbano con la propiedad industrial e intercambio de bienes. El creciente centro comercial no sólo fué un poderoso medio de progreso, sino también indudable impulsor de una positiva acción de fomento cultural y técnico determinante de una decidida acción de servicio público: Se halla la imprenta y se divulgan los conocimientos de la Ciencia, progresan las comunicaciones y el Renacimiento exalta de nuevo los valores del Arte y de lo suntuario.

Conjuntamente, la concentración de riqueza urbana suscita el justo anhelo de una mayoritaria participación en los frutos del progreso, que se concibe impracticable con los escuetos medios del hom-

bre aislado, y de aquí que la imputación de bienes públicos se ensancha, ubicando en el área de la Política y del Gobierno la gestión de felicidad universal. Se habrá agrandado la noción de actividad pública, proyectándola al ámbito total de la vida social, se habrá puesto el fermento de lo que, en el encauzamiento jurídico del Estado de Derecho individualista, llegaría a llamarse intervencionismo administrativo.

El viejo orden de cosas. el confinamiento de la actividad pública de conversión del principio en realidad, de la actividad administrativa, al estricto marco no ya simplemente jurídico, sino escuetamente defensor de la convivencia, fué ideológicamente condenado en el período medieval, aun cuando el cumplimiento de la definitiva sentencia quedara remitido a las ulteriores fases de la era moderna y contemporánea; con el despotismo ilustrado primero y las universalmente operantes tendencias de socialización después.

En este proceso concurren también implicaciones de orden ético. Los esquemas feudales de vida social de las diversas clases se fueron formando a medida que las ciudades de la antigüedad se derrumbaban o debilitaban, y llegaron a constituir un cuerpo espléndido de prácticas e ideales que se presentaba formado a modo con las condiciones de vida rural; pero llegó el momento en que la progresión urbana dejó muy atrás las formulaciones pretéritas, inservibles por inadaptadas a los nuevos tiempos. El resultado fué que el orden económico del creciente capitalismo hizo frente al orden eclesiástico de los modos viejos, y las gentes de las ciudades se iban convirtiendo más mundanas, individualistas e inquietamente irrespetuosas con las concepciones eclesiásticas; y la inadecuación instrumental de éstas ocasionó, primero, que la clase media de las ciudades iniciara un proceso de vida laica transformado después, en términos generales, al potenciarse su riqueza y concurrir el sentido conservador de la misma, en religiosidad formal ausente del auténtico espíritu cristiano; y más tarde la irrupción materialista en el clasista dinamismo proletario. En ambos casos, las determinaciones intelectuales que fueron fermento de los acontecimientos, eran a su vez pura recepción de una fuerza social mayoritaria rebelada contra viejas fórmulas y actitudes de desigualdad y conformismo, que arrolló primero el poder temporal de la Iglesia, después la forma política de la Monarquía absoluta y más tarde su propia creación del Estado Policía, surgida a simple virtud de reacción frente a la presencia en aquélla del circunstancial período del despotismo ilustrado.

La temprana Edad Media había alimentado un vigoroso idealismo, virtual y operante de modo positivo en tiempos de una general primitividad vital en el mundo de la economía rural; pero la continuidad en el acatamiento del infortunio como ascética fórmula de resignación no podía prorrogarse en las cambiadas circunstancias para convertirse en la injusta resultante de una actitud ciega de mera conformidad. Esta llegó a los menos, y en los más, desde el Renacimiento.

to a 1848 se fomentó el desvío y se fué incubando el resentimiento. La absorción de la masa por el materialista socialismo de Cátedra fué parcialmente facilitada por ese tradicional apego a directrices sociales que muchas centurias atrás dejaron de ser idóneas para expresar los principios de libertad y caridad cristianas; y sólo con los Pontífices sociólogos del XIX se reajustarían las medidas de cuánto corresponde y cómo deben ser aplicados aquellos principios en las modernas realidades sociales y político-administrativas.

Mas ese handicap de formulación histórica cuya realidad queda averada con el resurgimiento de auténticos postulados eclesiásticos que nos hablan de la necesidad de recristianización vital, nos hace contemplar el espectáculo de un gran confusionismo en el engranaje de los principios de solidaridad y libertad, unilateralmente potenciados de ordinario y otras articulados erróneamente por el defecto que en lo individual y en lo colectivo origina el laicismo social. Siendo precisamente en esa adecuada articulación —traducible en esquemas de Política, Administración y Juridicidad— donde radica la problemática de las realidades a las que el Derecho Administrativo debe dar encauzamiento y regulación, y que se concrete en la ecuación libertad más solidaridad igual a Derecho.

Ecuación que encierra todo un postulado de conducta para el gobernante, obligado en el tiempo presente a una constante acción de intervencionismo administrativo, que en cuanto forma expresiva de solidaridad social ha de respetar el principio de libertad humana para poseer plenamente la cualidad de jurídica; ya que la juridicidad que no puede ser una categoría de estricto positivismo sociológico, gravita a la par sobre los valores físicos y metafísicos del hombre y exige su articulación en la nobilísima y trascendente acepción de persona. El Derecho en cuanto orden normativo no puede aceptar una unilateral, extrínseca y exclusiva estimación de técnica de alteridad, sino que requiere la complementaria caracterización de Ciencia Moral habida cuenta de que regular relaciones implica el regular voluntades y conductas individuales, lo que demuestra la primacía ontológica de la vertiente personal sobre la social en el acervo ideológico de la juridicidad.

¡Prioridad existencial que nada obsta a la compensación teológica conveniente en cada caso concreto entre aquellos factores, para ordenar el desenvolvimiento de la convivencia. Tal ordenación será a su vez producto de la técnica jurídica e impondrá el holocausto a la solidaridad de un buen número de limitaciones a la libertad personal; pero ellas tienen a su vez un límite insalvable, que es el que determina el Derecho en cuanto Ciencia Moral desarrollada precisamente para posibilitar la convivencia.

Negar este límite es actitud de absoluto positivismo que conduce a catastróficos planteamientos, resultado del ensoberbecimiento de las metodologías de la experimentación y del empirismo, que al materializar menosprecian las razones generadoras de la vida y de la

sociedad e instrumentan una auténtica y suicida rebelión de los hechos contra sus causas.

Frente a tan polar posición nuestra persistencia pervive en el acervo plurivalente de esa unidad cultural, indeterminada en el espacio y casi en el tiempo, que se cobija bajo el nombre, luminoso en la profunda misteriosidad de su etimología, de Europa. Europa que tanto quiere decir como Humanismo, Universalización, Autoridad y Juridicismo, legados de Grecia, Roma y la Cristiandad, y como tal legado también del alma ibérica cumplidora de un grandioso destino.

Su ausencia, que no cabe en la Ciencia del Derecho, pero que justamente se percibe en el intervencionismo administrativo cuando éste pretende servirse de aquél con el reducido valor de una simple técnica sociológica, presenta a la Administración no como una institución de providencia y socorro individuales, sino como un instrumento de destrucción de la persona. Y ciertamente que es éste el decisivo problema que la humanidad tiene planteado en la actual hora del mundo.

En la resolución de este problema no pueden estar ausentes los dogmas de la Ciencia Política, de la Ciencia de la Administración y de la Ciencia del Derecho, que cabría llamar también, respectivamente, ciencias sociales de la convivencia y del poder, de la conveniencia y de la utilidad, del límite y de la justa paz. Y en ellos la rebelión de los hechos contra sus causas que el materialismo sociológico implica, ha introducido el nocivo fermento de un doble error: 1.º, la limitación de la solidaridad a sus aspectos objetivos, con el consiguiente atentado al principio de libertad; 2.º, el otorgamiento de primacía a la fuerza sobre el consentimiento. De aquí la consecuencia de hacer al Derecho no un valor de Verdad y Justicia, sino un instrumento de pragmatividad.

Tales errores tienen su origen en un vicio común: el realismo mal comprendido, pues apreciar más la fuerza que el consentimiento es creer que el acero de los sables es también más real que la moral de quienes los esgrimen o afrontan, es, igualmente, considerar sólo las realidades sociales y no el estado de conciencia de los interesados; subsumir el hecho social en la materia. Es operar con el materialismo sociológico que no significa sólo la consideración material de los hechos sociales, sino mucho más peligrosamente que aquellos se ajustan a las categorías causales propias de la materia: esto es, el determinismo y la inercia.

Pero si en vez de operar sobre la fuerza se opera sobre el asentimiento común, se partirá de la idea de que el Estado, el Poder, es un órgano de la colectividad con la que forma una unidad. A mayor abundamiento, hay que tener presente que la configuración del poder del Estado se debe nutrir de dos fuentes fundamentales: la teoría jurídico sociológica de una parte y la sociológico constituyente de otra. La primera se construye sobre la hipótesis de la existencia

de un sector de la colectividad enteramente ligado a un orden jurídico con el que asiente, y la segunda sobre la existencia de un sector social renovador. La esencialidad del Estado, implica, pues: 1.º, un componente jurídico que concierne a los aspectos cohesivos de la actividad social, y 2.º, un componente vital, factico, que procede de las tensiones sociales nacidas de las deficiencias o crisis producidas en la cohesión originaria. Todo poder político se halla simultáneamente sostenido por la cohesión y batido o afectado por el dinamismo de nuevas corrientes sociales.

El equilibrio de la adhesión y de la oposición viene secularmente teniendo operatividad sólo en el juego de las luchas políticas, en esa contemplación de la Política como litigio en torno al poder que hizo perder a la misma su pureza de función de convivencia y de justa paz preordenada por el límite jurídico. Con él se llegó a un estado de lucha social totalmente inadmisibile para una concepción institucional de la sociedad y para su correspondiente razón de ser teleológica. La secuencia no sólo ha sido la inestabilidad gobernante, sino también la enervación de las funciones que deben servir al bien común.

Frente a tal situación, un acervo ideológico *funcional* potencia el primado de la realidad social sobre el bizantinismo de las lucubraciones puramente formulativas de una concepción contradictoria y no unitaria de la Política. O, lo que es lo mismo, llegar a la vivencia política a través de la vivencia administrativa, que interesa a todos; y no, a la inversa, entorpecer el interés de todos —que es la buena gestión o administración de lo colectivo— con los intereses partidistas, y por tanto parciales, de personas infravaloradas en el concepto de *masa*.

El trazado de la nueva etapa se concretó en la gran verdad de que ningún hombre se integra naturalmente en el partido político, pero sí en los Municipios y en las instituciones profesionales. En esta verdad está señalado el modo de combatir la adulteración de las esencias sociológicas y el de salir al paso del absentismo social, que destruye la institucionalidad del poder al enervar la vitalidad constituyente de la comunidad.

Es esta la gran tarea para eludir el riesgo del burocratismo gobernante y extraer la vivificación política de la natural proyección hacia lo administrativo de todo sujeto administrado. A tal cometido la ciencia española del Derecho Administrativo ha realizado en los últimos tiempos una aportación altamente estimable, a la que ha de unirse el más profundo espíritu de perfección cívica, tanto en los individuos como en los órganos de los poderes públicos, para lograr que la realidad sea tan satisfactoria como la posibilidad. Esa realidad cuya exacta dimensión no debe agrandársenos por la impronta de apreciaciones puramente subjetivistas, que nos hagan enorgullecernos en la equivocada generalización de situaciones estrictamente

parciales, ni por el espejismo de un avance no siempre proporcionado con nuestro esfuerzo, sino engrandecido por la marcha natural de los tiempos. También el mayor celo por asegurar la permanencia y virtualidad de una teleología, no siempre bien comprendida en su fundamental sentido superador del capitalismo y de la demagogia, preformada en pro de la supresión de las situaciones sociales del cero absoluto del desamparo y también de los espacios vacíos de la desproporcionalidad.