

LOS FINES DE LA ADMINISTRACION(*)

Por JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ

Letrado de las Cortes españolas.

Cuando Lorenzo von Stein decía que la Administración era el Estado que labora, seguramente consideraba la expresión de Goethe, tan llena de sugerencias, de que «función es la existencia pensada en actividad». La Administración es el Estado pensado en actividad. Fines de la Administración son, pues, todos los fines en cuanto el Estado actúa para su realización.

Si consideramos la Administración de manera inerte y quiescente, la envaguecemos en burocracia; pero si la concebimos de modo dinámico y operante, entonces es no ya sólo el Estado actuante de que hablaba el creador de la Ciencia administrativa, sino toda actividad, sea cualquiera el ente de que emane, que vaya enderezada al cumplimiento de fines públicos.

La Administración se justifica por la indeclinable necesidad de atender a los fines todos de la vida social; es la encarnación del terencianismo político-social. No se trata solamente, como parece quería Max Weber, de un aparato neutro movido a capricho por el que ostenta el poder, sino de un engranaje preciso y obediente en la articulación total del Estado, y cuya comprensión sólo es posible en tanto en cuanto concebimos al Estado dinámicamente, en función de actividad.

Se ha dicho que la Administración es la periferia del Estado, la zona del Estado que entra en contacto con la espontaneidad social. De ahí que hoy sea la Administración el aspecto que más interesa, pues en la medida en que sentimos el impacto del Estado en nuestra vida, es con la Administración con quien tenemos que habérmola. Y toda la odiosidad

(*) Texto de la comunicación presentada en la 2.ª sesión del «Seminario sobre problemas actuales de Administración pública», del Instituto de Estudios Políticos, el día 16 de febrero de 1951.

o veneración que hacia el Estado se profese, nacerá de la conducta incoordinante o bienhechora que siga su Administración.

La Administración, por su carácter matriz y residuario, tiene en cierto modo una índole más duradera y permanente que la del Estado mismo.

Conviene que vayamos aclarando esta forma de ser distintos la Administración y el Estado. Ya sabemos que su distinción consiste en ser aspectos variados de una misma realidad. Y la Administración es el aspecto dinámico, periférico y mínimo del Estado. Lo periférico y mínimo indica la indudable subordinación de la Administración a entidades más llenas de sentido, como Nación o Estado. Mas no deja de tener su trascendencia el hecho de que no sólo desde el punto de vista político, sino también social, la Administración tenga una significación matriz y residuaria, es decir, que el Estado empiece siendo actividad administrativa, y cuando un Estado se disuelve su actividad sea, en postrero grado, administrativa. Un Estado, cualquier Estado, es un Gobierno y lo que se crea después. Y el Gobierno es la cabeza de la Administración, y cuando se habla de carácter matriz y residuario, se piensa tanto en la Administración como en el Gobierno.

La claridad en las ciencias sociales está lograda de modo muy diverso que en las matemáticas. Las palabras Estado, Administración, Gobierno podemos utilizarlas en muy diversas acepciones, y así todos advierten que cuando queremos distinguir Estado de Administración, llenamos esta voz de un contenido muy distinto que cuando, por ejemplo, contraponemos Administración y Gobierno, Administración y Política, Administración y Constitución, etc., etc. Sin embargo, la realidad señalada es en esencia la misma; varía, sí, la matización, el énfasis sobre uno u otro aspecto de una realidad única.

Al decir que la Administración tiene un carácter matriz y residuario, queremos expresar en forma breve aquella verdad, quizá no bastante repetida aún, de que en la Historia se pueden dar y se han dado muchas veces ejemplos de Estado sin legislación y sin jurisdicción, e incluso en los Estados jurídicamente más evolucionados la legislación y la jurisdicción no pasan de ser funciones intermitentes.

Sólo la Administración es la acción de todos los días, acción cotidiana, incesante, omnipresente, al mismo tiempo que subordinada y secundaria. Subordinada a la legislación—principio de seguridad jurídica y de Estado de Derecho—y secundaria al Gobierno, aunque ya sabemos que

en las altas cimas se confunden y unifican: Administración y Gobierno. Pero por mucho que la Administración sea secundaria y subordinada, no deja de existir en toda tarea administrativa aquel punto de labor de creación que permite que no quede vacía de sustancia la metáfora de que todo funcionario, toda persona que administra, es en alguna forma escultor de la realidad social.

En su alborada y en su ocaso el Estado es nada más, o poco más, que Administración. La Administración es embrión y residuo de Estado, y ello lleva aparejada la consecuencia de que la administrativa sea la función del Estado más difícil de definir y precisar desde un punto de vista positivo. Aparece tan confundida con el Estado mismo al principio y al fin, que junto con su importancia radical se muestran las imprecisiones de contorno. En un Estado muy evolucionado, y en los momentos de plenitud, la Administración debe forzosamente no serlo todo, al menos en el ideario del Estado de Derecho. Hoy la tensión guerrera de la vida lleva a que los Estados se sientan no en plenitud, sino en momentos de principio o fin, y de aquí la importancia cada vez más desmesurada de la Administración en todos los Estados actuales.

Toda Administración es en gran medida la Administración del Estado existente aquí y ahora; pero en cierto sentido está formada también por lo que queda o sobrevive del Estado desaparecido, pues la índole técnica y neutra que en algún sentido caracteriza a la Administración determina que todo Estado, incluso el más nuevo, aun el surgido con más ambición de total ruptura con el pasado, debe *partir de y continuar con* lo que queda de la Administración del Estado antiguo, eso sí, todo lo depurada, renovada y transformada que se quiera. La secundariedad, accesoriedad, subordinación y sumisión a la política que caracteriza a lo administrativo, va unida a la continuidad y perdurabilidad de la Administración, que puede ser diversamente modelada, obedecer a distinta orientación política, llegar a insuflarse y a quedar embebida hasta sus últimos poros del nuevo espíritu político, pero que, sin embargo, no dejará de ser nunca un organismo cuya continuidad con la administración existente bajo las formas políticas anteriores sería pueril y peligroso que se pretendiera desconocer o infravalorar. Recuérdese que la Revolución de 1789 quitó y removió todos los cimientos de la política francesa, pero apenas si llegó a afectar en lo más mínimo las bases de la Administración francesa.

La Administración es una determinada cantidad de material y personal y, sobre todo, una manera especial de disponerse los mismos en orden a la consecución de una serie de finalidades cuyo estudio nos corresponde hacer ahora.

Una de las características más acusadas e indiscutibles del Estado actual es su posición polémica frente a lo que comúnmente se designa como Estado burgués de derecho. El Estado burgués de derecho, en su jerarquía de valores, situaba por encima de todos la libertad y la propiedad. En su base yacía un cierto recelo frente al Poder, que en el fondo se consideraba como un mal menor y se asignaban fines muy concretos y reducidos a la actividad del Estado, a la Administración. En breve esquema podemos afirmar que la pretensión era lograr el máximo de libertad, pero se admitía que debía auxiliarse y fomentarse la actividad privada e incluso sustituir a la misma cuando resultara insuficiente para hacer frente al cumplimiento de las necesidades públicas.

Hoy asistimos a una extensión e intensificación creciente de las necesidades públicas y de lo que llamaríamos también la necesidad de que estas necesidades públicas se satisfagan por procedimientos públicos.

No se nos ocultan que se mantienen vivas las diferentes posiciones teóricas que podemos sumariamente englobar en las denominaciones de individualismo y liberalismo, de un lado, y socialismo y sindicalismo, de otro; en definitiva, la aceptación del yo o del nosotros como supremo valor.

Sin embargo, sólo tienen vigencia y encarnación en la realidad social formas de Estado en las cuales las viejas fórmulas liberales encuentran notable y amplia rectificación. Cualquiera que examine la realidad de los diversos Estados contemporáneos, advertirá en ellos una actividad administrativa que excede notoriamente de los límites que le han sido asignados por las concepciones del Estado liberal e incluso por la teoría de la Administración. Importa subrayar que nos encontramos ante un problema planteado por exigencias de la realidad misma y no por posiciones de la doctrina. La doctrina de ahora y de todos los tiempos más bien ha clamado por la necesidad de poner límites a la actividad administrativa, y si la Administración, pese a ello, crece y prolifera cada vez más, y esto ocurre no sólo en los Estados que profesan credos socialistas o sindicalistas, sino entre los que comulgan en las más puras doctrinas liberales, habrá que convenir en que algo ha ocurrido en la realidad social

para imponerse con una fuerza irresistible. Lo que ha ocurrido ya se sabe: que la población ha aumentado a un ritmo vertiginoso y que las necesidades y el nivel medio de vida de los hombres han alcanzado una altura insospechada. FORSTHOFF advertía ya en 1938 cómo el espacio poseído del hombre, su casa, su huerto, se hace cada vez más reducido, mientras que se desarrolla el espacio efectivo: la fábrica, el taller. Hemos sabido de siempre que el hombre es un animal social, pero el desarrollo industrial moderno, las nuevas técnicas de comunicación, convierten este aserto aristotélico en una realidad mucho más fuerte de lo que pudiera serlo en tiempos de la polis. Ciertamente es que en los tiempos de Grecia la absorción del individuo por la polis podía ser en cierto sentido superior a la que hoy ejerce el Estado, pues no en vano faltaba aún que la Humanidad pasara por esos estadios liberadores de la intimidad humana que se llaman Cristianismo, Derecho romano, Renacimiento, Revolución francesa. Acaso el problema más urgente de la Administración actual sea conciliar ese respeto a la intimidad humana que se conquistó penosamente a través de muchos siglos y experiencias históricas, con la realidad insoslayable de que el hombre vive inmerso en un sistema de realidades técnicas y sociales que le hacen cada vez menos autárquico y más interdependiente. La vida es cada vez más universal, más socializada y automática. Piénsese, por ejemplo, en la decisiva influencia que los últimos inventos han tenido para la marcha de la Humanidad y para la creciente interdependencia de todo lo humano. La mayor parte de las técnicas modernas imponen, quiérase o no, una Administración de carácter social o comunitario. Quizá sólo mediante la cooperativa y la Administración regida en un sentido de colaboración de los particulares se podrá lograr conciliar el progreso de la técnica con el respeto al ser humano. La cooperación implica un fórmula educadora que, lejos de tender a lo más ténico en el hombre, va enderezada a suscitar en cada cual lo más vivo y operante de su personalidad. La cooperación exalta al máximo la singularidad de cada hombre, y en ello estriba su fuerza como fórmula del porvenir.

Asistimos hoy a una omnipresencia de la Administración en todas las esferas de la vida social. Se advierte una constante extensión e intensificación de las funciones administrativas, de tal suerte realizadas, que permiten afirmar que la Administración es a la vez ubicua y pancrónica, autónoma y pantónoma.

Ubicua, porque no existe zona de actividad social a la que la Administración no pueda tener acceso, bien sea mandando y ordenando, bien sea sólo insinuando.

Pancrónica, porque la función administrativa no cesa en instante alguno; el rasgo esencial del servicio público es la continuidad; la Administración lleva en su seno la aspiración de ser cauce por el que discurra la vida social, y sucede que el cauce a veces quiere ser el mismo río o se confunde con él.

La Administración es autónoma. Advertimos al principio de estas notas su carácter secundario y subordinado y, por lo tanto, heterónimo. Teóricamente no se puede afirmar que la Administración sea autónoma, pero un análisis de la estructura real de los Estados lleva al convencimiento de que por su misma índole mínima y matriz, el grupo que administra y manda dispone en medida más o menos amplia de todos los resortes del Estado, incluso de la legislación. Es cierto que la Administración ha de actuar adecuándose a normas, pero casi siempre es ella misma quien las ha trazado.

Y pantónoma, porque la Administración, que es actividad cotidiana, ha llevado hoy al campo legislativo su pantonomía decisoria. Hoy en todos los países se legisla más que nunca, y ello es así porque en definitiva es la Administración el titular del poder de hacer leyes, y por ello no se legisla como antaño, sino que más bien se reglamenta y detalla sobre todo. Lo de menos son los decretos leyes, lo interesante es cómo la realidad social muestra hoy un predominio incoercible de la Administración en el ámbito, antes prohibido, de la legislación.

La Administración ubicua, pancrónica, autónoma y pantónoma es, en una palabra, el dios del siglo xx, el Dios porque de ella espera el hombre el milagro de la salvación de su inseguridad y miseria y se cree que pueda articular la seguridad social para todos.

Pero también puede aparecer, en otra cara, como un terrible Leviatán. El hombre va sintiendo la molestia de sentirse en todo momento e incesantemente administrado, y para evitar esta sensación la Administración, sin perder nunca su esencia de mando irrefragable, tiende por mimetismo a extender cada vez más su técnica de acción insinuante y excitadora, la Administración de fomento.

Lo cierto es que sea legislando, ejerciendo actividad de policía, amparando, tutelando o provocando por sus medios de fomento, o sustituyendo,

yendo plenamente a la actividad privada mediante la organización de servicios públicos, se comprueba que la Administración está siempre presente allí donde hay una necesidad humana y una actividad en la que el hombre aparece interesado.

Hay una fórmula muy fácil que define como fin de la actividad administrativa la satisfacción de las necesidades públicas, y entonces quedaría sólo por determinar cuáles eran estas necesidades públicas para así fijar fácilmente los fines de la actividad administrativa, y los límites en que esta actividad debe moverse.

Si queremos hacer un elenco de lo que debe entenderse por necesidades públicas, debemos mencionar en primer lugar el orden público. Con pretensiones de validez general y con cierta elegancia filosófica se ha afirmado que el orden público no es una presión que se ejerce desde fuera, sino un equilibrio que se suscita en el interior de la sociedad. Sin embargo, intuitivamente todos tenemos un concepto de orden público como ausencia o eliminación del desorden, y de verdad creemos que la finalidad de orden público es negativa. Un Estado necesita del orden, como el hombre necesita del aire, pero lo mismo que para el hombre respirar, más que vivir, es puro vegetar, un Estado que agotara su entera actividad en el mantenimiento del orden, apenas si podríamos decir que vivía y cumplía sus fines; a lo más, meramente subsistiría.

La finalidad del mantenimiento del orden público es esencial y primaria, pero quizá por lo mismo negativa, y no sirve para justificar la existencia de un Estado en actividad, de una Administración.

Es corriente distinguir finalidades jurídicas, culturales, económicas y sociales. Por finalidad jurídica hay que entender no sólo el mantenimiento del orden público, sino también el mantenimiento del orden jurídico, es decir, la realización de la justicia. Las finalidades culturales, económicas y sociales pueden englobarse en lo que Holtzentdorff llamaba fin de cultura, y es realmente en este campo económico y social, donde la extensión e intensificación de los fines de la Administración, se nos muestra con más fuerza.

Los fines constituyen el contenido de la Administración, y estos contenidos son prácticamente ilimitados y muy variables, según las circunstancias de tiempo.

Si partimos de que la Administración es el Estado en función de actividad, veremos que la finalidad primera es la afirmación de su propio ser

frente a los demás Estados, lo que clásicamente se denominaba fin de potencia nacional. En segundo lugar, hay que tener presente que el Estado se afirma frente al exterior, no sólo de una manera cruenta y combativa, lo que constituye el fin de potencia nacional en sentido estricto, es decir, el servicio de defensa nacional, sino también actuando conjunta y armónicamente con los demás Estados, realizando la finalidad del mantenimiento de relaciones internacionales, que es acaso uno de los extremos en que la expansión de los fines de la Administración ha alcanzado mayores vuelos. Los servicios internacionales, la actividad internacional de los Estados adquiere hoy en todos los países un desarrollo tan extraordinario que determinan que la Administración internacional se imponga con una realidad tan fuerte que excede las construcciones y elaboraciones de la doctrina.

Uno de los inexcusables fines de cualquier Administración actual es el mantenimiento de la seguridad social. Se ha dicho que hoy el Estado asume un papel redentor de la sociedad. El Estado tiene como finalidad el proporcionar un mínimo de vida decoroso a todos los ciudadanos. Y esto no lo discuten ni siquiera los más aferrados a las concepciones liberales, pues la realización del fin de seguridad social, si no se justificara por una vocación ética y social del Estado, vendría impuesto por esa necesidad de mantenimiento del orden público. A la altura de los tiempos en que nos encontramos se podrá discutir si es bueno o malo, pero habrá que convenir en que es irremediable que la Administración actúe en todos los órdenes de la vida social.

De las innumerables clasificaciones de los fines de la Administración, acaso la que tiene un valor más invariante es la que distingue las siguientes: 1.ª Finalidad de orden jurídico, incluidos el orden público y la justicia. 2.ª Finalidad de aseguramiento de la Sanidad e Higiene individual y social o, con fórmula más amplia, intervención en todos los aspectos de la vida física. 3.ª Finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos. 4.ª Finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de poner esta riqueza al servicio de la nación. 5.ª Finalidad de asegurar un minimum de vida decoroso para todos los individuos, consagrando no sólo el derecho al trabajo, sino el derecho a la subsistencia cuando no se puede trabajar.

Muchos distinguen entre fines de conservación y fines de perfeccionamiento, a los que denominan también fines jurídicos y fines sociales, pero

hay que tener en cuenta que esta distinción aparece hoy en cierta manera como inservible. Pocos vacilarían en clasificar el fin de seguridad social entre los fines de perfeccionamiento o de cultura; pero, sin embargo, hoy en día se nos demuestra con tal perentoriedad e inexcusabilidad, que en rigor deberíamos encasillarla entre los fines de conservación.

Están muy lejos, más que del tiempo de la realidad social, los momentos en que Guillermo Humboldt, Spencer, Laboulaye y Stuart Mill podían trazar de una manera precisa los límites de la actividad del Estado y proclamar que la educación, la religión, el comercio y la industria, quedaban fuera de los fines del Estado y solamente en casos muy concretos era admisible la intervención. Casi contemporáneo de ellos fué Dupont-White, que en su obra titulada *El individuo y el Estado* ofrece un cuadro muy interesante de las relaciones entre ambos, y admite cómo en determinadas circunstancias se debe permitir la iniciativa del Estado y la actuación del mismo para el progreso social.

Las sociedades democráticas actuales se han percatado de que el Estado es un aparato que no sirve sólo para castigar y reprimir, sino también para proteger y tutelar; para prestar servicios y satisfacer necesidades. La expansión de los fines administrativos, no se debe solamente, o no se debe en absoluto, al deseo de proliferar, por lo demás ingénito en cualquier burocracia, sino a las crecientes demandas de campesinos, obreros, hombres de negocios, consumidores, en una palabra, administrados, que solicitan cada vez mayor protección y mayores servicios. Quizás esto constituya un peligro, el hombre descansa cada vez más en el Estado, casi administrador único de las prodigiosas técnicas modernas, y se acostumbra a que el Estado lo resuelva todo. El mayor peligro para la civilización actual —se ha afirmado— es la estatización de la vida, la absorción por el Estado de toda la espontaneidad social. El mayor peligro es que la Administración llegue a inmiscuirse en todas las zonas de la actividad humana, y que para ello no se le tracen límites.

La más elemental observación comprueba que hoy no existe zona alguna de la actividad humana social en la que quepa afirmar que la Administración está obligada a detenerse en sus umbrales: la religión, las diversiones, el ocio, la alimentación, todo lo que de más íntimo y no reglamentable pueda parecernos. lo vemos hoy intervenido de alguna manera por la Administración. La expansión sin límites de los fines de la actividad administrativa, comporta evidentes riesgos para la libertad individual. La

Historia nos ofrece dos ejemplos de Estado en los que la Administración ha llegado a invadirlo todo con completa anulación del individuo: el Egipto faraónico y la Rusia soviética, dos arquetipos de omnipotencia administrativa, y si el primero es lo más parecido que en la realidad humana existe a una colmena o a una comejenera, el segundo nos demuestra cómo la entronización sin freno del poder burocrático —el Politburó— constituye la más terrible, tiránica y duradera privación de la libertad y dignidad humanas.

Es necesario fijar límites dentro de los que deba actuar la Administración, cuya omnipotencia se muestra claramente como indeseable.

Ahora bien: la necesidad de encerrar a la Administración dentro de límites, estimamos que debe traducirse, no en una reducción de sus finalidades, sino en una serie de límites y garantías en su forma de actuación.

Recordemos que como fines de la Administración hemos reconocido todos aquellos que tienden a la satisfacción de necesidades públicas, y que no hay un criterio fijo para determinar cuáles sean estas necesidades públicas. Sólo el Estado, el poder político, puede decidir en un momento y en un país determinado, qué se estima por necesidades públicas, qué actividad debe dejarse a la iniciativa individual sin más que una lejana y legislativa actuación del Estado, y en qué otras hay que aplicar el procedimiento negativo de la policía, el auxiliar o incitador del fomento, o el plenamente efectivo y realizador del servicio público.

De esta manera el problema de los fines de la actividad administrativa estimamos queda extramuros del campo de la Administración, ya que es a la política a la que corresponde el señalamiento de estos fines. Ludwig Spiegel cree que al derecho administrativo correspondía fijar qué es lo que se debe hacer, y Gascón y Marín dedica un capítulo de su obra al estudio de los fines de la Administración. Sin embargo, lo normal es estimar que el tema de los fines se mueve fuera de la órbita de la Administración, o a lo más corresponde a aquellas esferas superiores de la Administración, en las que la Administración se confunde y unimisma con el Gobierno.

Los fines de la Administración aparecen muchas veces inscritos al frente de los textos constitucionales, y ello es así porque, en definitiva, el señalamiento de los mismos es la más alta y decisiva actividad política. Las Constituciones de EE. UU., la suiza, la alemana de 1871, etc., etc., proclamaban en las primeras líneas de su preámbulo qué fines se proponían al crearse el Estado.

En los documentos constitucionales más recientes vemos la invocación humana a la paz, a la justicia, al derecho, y muchas veces a la seguridad social.

En España podríamos resumir que los fines de la Administración son nacionales, sociales y espirituales. El punto 7.º de F. E. T. y de las J. O. N. S. y el artículo 1.º del Fuero de los Españoles, ponen de relieve esta primacía que se da al valor humano. La más clara proclamación de las finalidades del actual Estado español, se concreta en el artículo 1.º de los Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N.S., que los expresa así: 1.º Devolver a España su fe resuelta en su misión católica e imperial. 2.º Establecer un régimen de economía superador de los intereses de individuo, grupo y clase. 3.º Asegurar la libertad cristiana de la persona.

Tres tareas del Estado, la nacional, la social y la espiritual, que se traducen y concretan en diversas finalidades esenciales de la actividad administrativa. Si las finalidades sociales y económicas se muestran hoy como las más acuciantes, y las que exigen mayor despliegue de servicios y organismos, no deben relegarse al olvido las otras finalidades, al mismo tiempo que siempre debe tenerse presente la necesaria tensión y equilibrio entre los fines nacionales, sociales y espirituales.

