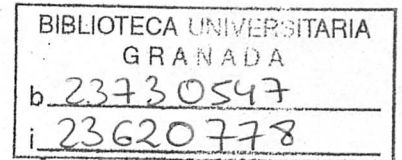


R.70.374



108



U N I V E R S I D A D D E G R A N A D A

FACULTAD DE DERECHO

T E S I S D O C T O R A L

=PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO ADMINISTRA-
TIVO Y CAMBIO SOCIAL =

Presentado por el Licenciado en De-
recho, JOSE FRANCISCO LOPEZ MARQUEZ;
y dirigida por el Profesor, Doctor,
D. EDUARDO ROCA ROCA; Profesor Agre-
gado de Derecho Administrativo.

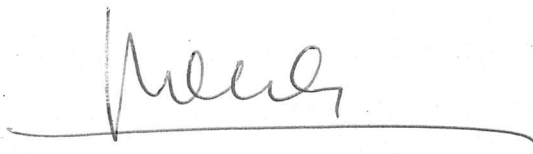
GRANADA , 1976

= U N I V E R S I D A D D E G R A N A D A =
FACULTAD DE DERECHO

TITULO: PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO ADMINIS-
TRATIVO Y CAMBIO SOCIAL?-

TESIS DOCTORAL DE : JOSE FRANCISCO LOPEZ MARQUEZ.-

DIRECTOR: D. EDUARDO ROCA ROCA

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Eduardo Roca Roca', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

1976

INDICE GENERAL

CAPITULO I

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERVENCIONISTA

I.- PRESUPUESTOS HISTORICOS, POLITICOS Y ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MODERNA.-

- A) El mercantilismo: base latente del liberalismo.
- B) Bases teórico - prácticas del liberalismo.
- C) El liberalismo político.
- d) El liberalismo económico.

II.- ADMINISTRACION PUBLICA LIBERAL Y NACIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL.-

- A) El papel del Consejo de Estado en Francia.
- B) La dialéctica entre los derechos individuales y las potestades administrativas. Derecho administrativo como Derecho de equilibrio.

III.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL .-

- A) Primacía del individuo frente al Estado.
- B) Principio de servicio público.
- C) La crisis de los principios clásicos del derecho administrativo liberal.

- D) La aportación Keynesiana.
- E) El intervencionismo; evolución e implicaciones.

IV.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERVENCIONISTA.-

- A) El interés público como preponderante sobre el interés privado. El principio de subsidiariedad.
- B) La estatalización de la economía.
- C) La administración consorciada y compartida.
- D) La dominación burocrática.

V.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

== CAPITULO II ==

= EL NUEVO ENTORNO SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO =

Introducción.-

I.- ANALISIS DE LA CRISIS DE NUESTRO TIEMPO.-

- A) LAS DIVERSAS INTERPRETACIONES DE NUESTRA CRISIS.-
- B) ANALISIS SECTORIAL DE LA CRISIS.-

II.- CULTURA Y CRISIS.-

- a) Interrelación de los sectores y cultura.-
- A) CULTURA Y NATURALEZA.-

B) CULTURA Y ECONOMIA.-

- a) La técnica al servicio de la cultura.
- b) Proletarización de la cultura.
- c) La mercantilización de la cultura.
- d) Desarraigo cultural.
- e) La degradación de la cultura.

C) CULTURA Y SOCIEDAD.-

- a) La cultura un diálogo entre el individuo y la sociedad.
- b) El aumento de las presiones sociales.
- c) La crisis de valores.
- d) La materia sustituye a los valores.
- e) El Cisma Cultural.

D) CULTURA Y POLITICA.-

- a) Teoría y Praxis. La dialéctica entre las fuerzas y los valores.
- b) La dialéctica entre el pensamiento y la acción.

III.- CRISIS POLITICA.-

- A) LA LIBERTAD DE LAS ELECCIONES.
- B) LOS PARTIDOS POLITICOS.
- C) LOS GRUPOS DE PRESION.
- D) EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO.
- E) EL ESTATISMO CENTRALIZADOR.
- F) ETNISMOS.
- G) REVOLUCION FRANCESA Y CENTRALIZACION.
- H) REVOLUCION INDUSTRIAL Y MASIFICACION.

- I) PLURALISMO Y TECNOESTRUCTURA.
- J) LA TECNOESTRUCTURA POLITICA.

IV.- LA CRISIS ECONOMICA.-

- A) LOS INTENTOS DE ESTABLECER UNA ECONOMIA PARA EL HOMBRE; LIBERALISMO; DIRIGISMO, COLECTIVISMO.
- B) CRITICA DE LOS POSTULADOS TEORICOS LIBERALES.
- C) DESARROLLO ECONOMICO EN LA SOCIEDAD ACTUAL; SUS LIMITES Y PERSPECTIVAS.
- D) LA TECNOESTRUCTURA ECONOMICA.
- E) SOCIEDAD DE CONSUMO Y TECNOESTRUCTURA .
- F) CONSECUENCIAS SOBRE EL EQUILIBRIO SOCIO-ECONOMICO.
- G) LAS MULTINACIONALES.
- H) EFECTOS DE LA SOCIEDAD MULTINACIONAL."
- I) CONCLUSIONES.
- J) EL DIRIGISMO ECONOMICO.
- K) COLECTIVISMO.

V.- CRISIS Y SOCIEDAD.

- A) DESARROLLO ECONOMICO Y MOVILIDAD SOCIAL.
- B) REPERCUSIONES SOCIALES DE LA TECNOLOGIA.
- C) LA SOCIEDAD INDUSTRIAL.
- D) LA SOCIEDAD POST-INDUSTRIAL.

VI.- LA CRISIS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.-

VII.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

= CAPITULO III =

= PRINCIPIOS INFORMADORES PARA UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE
NUESTRO TIEMPO =

Introducción.-

I.- PRESUPUESTOS PARA EL ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO.-

II.- PRINCIPIO DE AUTONOMIA.-

- A) Su concepto.
- B) Sus diferencias con la Soberanía, Autarquía, Autogobierno y Autodeterminación.
- C) Autonomía y Sociedad.
- D) El contenido de la autonomía y su articulación.
- E) Los sujetos de la Autonomía.
- F) Los límites de la Autonomía.
- G) LAS garantías.
- H) Autonomía, Cultura, Política y Economía.

III.- PRINCIPIO DE COORDINACION.-

- A) Su concepto.
- B) Relaciones de coordinación.
- C) Coordinación y Administraciones autónomas.

IV.- PRINCIPIO DE COOPERACION.-

- A) Coordinación y Cooperación.
- B) Cooperación y Administraciones autónomas.
- C) Estructuras de cooperación.

V.- PRINCIPIO DE EXACTA ADECUACION.-

VI.- PRINCIPIO DE PARTICIPACION.-

VII.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

== CAPITULO IV ==

±PRINCIPIOS PARA UN NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN =

Introducción.-

I.- PRESUPUESTOS GENERALES.-

II.- LA ECONOMIA PLANIFICADA DE TIPO SOVIETICO.-

- A) Consecuencias prácticas de la planificación centralizada en la economía.
- B) Los postulados teóricos de la economía soviética y su comparación con los liberales. Su crítica.
- C) Coste social y económico.
- D) El mecanismo de la planificación soviética.
- E) Conclusiones.

III.- LA PLANIFICACION INDICATIVA.-

- A) Crítica.
- B) Planificación nacional y planificación regional.
- C) El renacimiento regional.
- D) Conclusiones.

IV.- LOS PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA PLANIFICACION.

- A) Plan y mercado.
- B) La planificación bizonal o dicotómica.
- C) Mínimo/social garantizado.
- D) La función económica del "mínimo social garantizado" en la planificación bizonal.
- E) El precio y la moneda en la planificación bizonal.
- F) La estructura orgánica de la planificación bizonal.
- G) Elaboración y ejecución del plan bizonal.
 - Elaboración.
 - Ejecución.
- H) Conclusiones.

V.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

=====

= CONCLUSIONES GENERALES =

=====

=====

= INDICE ONOMASTICO =

=====

SUMARIO

SUMARIO

CAPITULO I . DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERVENCIONISTA .

- I. PRESUPUESTOS HISTORICOS, POLITICOS Y ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION MODERNA pág.10
 - A) El mercantilismo : base latente del liberalismo.pág.11
 - B) Bases teórico prácticas del liberalismopág.11
 - C) El liberalismo políticopág.13
 - D) El liberalismo económicopág.15

- II. ADMINISTRACION PUBLICA LIBERAL Y NACIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL.....pág.18
 - A) El papel del Consejo de Estado en Francia.....pág.21
 - B) La dialéctica entre los derechos individuales y las - potestades administrativas.Derecho Administrativo como - Derecho de equilibriopág.24

- III. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL.pág.24
 - A) Primacia del individuo prentre al Estado.....pág.24
 - B) Principio de servicio públicopág.26
 - C) La crisis de los principios clásicos del Derecho Administrativo liberalpág.30

- D) La aportación keinesiana..... pág.39
- E) El intervencionismo:evolución e implicaciones.. pág.42

IV. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERVENCIONISTA.....pág.47

- A) El interés público como preponderante sobre el - interés privado.El principio de subsidiaridad.pág.47
- B) La estatalización de la economía.....pág.54
- C) La administración consorciada y compartida.pág.58
- D) La dominación burocrática.....pág.66

V. CONCLUSIÓN.....pág.80

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.....pág.82

CAPITULO II . EL NUEVO ENTORNO SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .

Introducción.....pág.113

I. ANALISIS DE LA CRISIS DE NUESTRO TIEMPO.....pág.120

- A) LAS DIVERSAS INTERPRETACIONES DE NUESTRA CRISIS... ..pág.123
- B) ANALISIS SECTORIAL DE LA CRISIS.....pág.132

II.CULTURA Y CRISISpág.133

- a) Interrelación de los sectores y cultura..pág.136
- A) CULTURA Y NATURALEZApág.138

| | |
|--|----------|
| B) CULTURA Y ECONOMÍA | pág. 142 |
| a) La técnica al servicio de la cultura. | pág.143 |
| b) Proletarización de la cultura..... | pág.145 |
| c) La mercantilización de la cultura... | pág.149 |
| d) Desarraigo cultural..... | pág.152 |
| e) La degradación de la cultura..... | pág.155 |
| C) CULTURA Y SOCIEDAD..... | pág.158 |
| a) La cultura, un diálogo entre el individuo y - la sociedad..... | pág.158 |
| b) El aumento de las presiones sociales. | pág.160 |
| c) La crisis de valores..... | pág.163 |
| e) El Cisma Cultural..... | pág.166 |
| D) CULTURA Y POLITICA | pág.171 |
| a) Teoría y Praxis . La dialéctica entre las - fuerzas y los valores..... | pág.173 |
| b) La dialéctica entre el pensamiento y la - acción..... | pág.175 |
| III. CRISIS POLITICA | pág.179 |
| A) LA LIBERTAD DE LAS ELECCIONES | pág.181 |
| B) LOS PARTIDOS POLITICOS..... | pág.188 |
| C) LOS GRUPOS DE PRESION..... | pág.194 |
| D) EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO..... | pág.198 |
| E) EL ESTATISMO CENTRALIZADOR..... | pág.204 |
| F) ETNISMOSS..... | pág.209 |
| G) REVOLUCION FRANCESA Y CENTRALIZACION... | pág.211 |
| H) REVOLUCION INDUSTRIAL Y MASIFICACION... | pág.215 |

| | | |
|------|--|----------|
| I) | PLURALISMO Y TECNOESTRUCTURA | pag.219 |
| J) | LA TECNOESTRUCTURA POLITICA..... | pág.223 |
| IV. | LA CRISIS ECONÓMICA | pág.225 |
| A) | LOS INTENTOS DE ESTABLECER UNA ECONOMIA PARA EL HOMBRE : LIBERALISMO, DIRIGISMO, COLECTIVISMO. | pág.227 |
| B) | CRITICA DE LOS POSTULADOS TEORICOS LIBERALES. | pág.231 |
| C) | DESARROLLO ECONOMICO EN LA SOCIEDAD ACTUAL : SUS LIMITES Y PERSPECTIVAS | pág.234 |
| D) | LA TECNOESTRUCTURA ECONOMICA..... | pag.236 |
| E) | SOCIEDAD DE CONSUMO Y TECNOESTRUCTURA | pág.240 |
| F) | CONSECUENCIAS SOBRE EL EQUILIBRIO SOCIO-ECO- NOMICO..... | pag.243+ |
| G) | LAS MULTINACIONALES=..... | pág.246 |
| H) | EFFECTOS DE LA SOCIEDAD MULTINACIONAL. | pág.250 |
| I) | CONCLUSIONES..... | pág.254 |
| J) | EL DIRIGISMO ECONOMICO..... | pág.257 |
| K) | COLECTIVISMO..... | pág.260 |
| V. | CRISIS Y SOCIEDAD..... | pág.262 |
| A) | DESARROLLO ECONOMICO Y MOVILIDAD SOCIAL". | 263 |
| B) | REPERCUSIONES SOCIALES DE LA TECNOLOGIA". | 267 |
| C) | LA SOCIEDAD INDUSTRIAL..... | pág.270 |
| D) | LA SOCIEDAD POST-INDUSTRIAL..... | pág.275 |
| VI. | LA CRISIS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO... | pág.277 |
| VII. | CONCLUSION..... | pág.281 |
| | NOTAS BIBLIOGRAFICAS | pág.283 |

CAPITULO III . PRINCIPIOS INFORMADORES PARA UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO.

Introducción..... pág.317

I. PRESUPUESTOS PARA EL ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO.
..... pág.319

II . PRINCIPIO DE AUTONOMIA..... pág.327

A) Su concepto..... pág.329

B) Sus diferencias con la Soberanía, Autarquía, - Autogobierno y Autodeterminación..... pág.334

C) Autonomía y Sociedad..... pág.339

D) El contenido de la autonomía y su articulación
..... pág.343

E) Los sujetos de la autonomía..... pág.348

F) Los límites de la autonomía.....pág.352

G) Las garantías.....pág.353

H) Autonomía, Cultura, Política y Economía..pág.355

III. PRINCIPIO DE COORDINACION.....pág.371

A) Su concepto.....pág.374

B) Relaciones de coordinación.....pág.377

C) Coordinación y Administración autónoma.pág.381

IV. PRINCIPIO DE COOPERACION.....pág.386

| | |
|---|--------------|
| A) Coordinación y Cooperación..... | pág.386 |
| B) Cooperación y Administraciones Autónomas.. |pág.390 |
| C) Estructura y Cooperación..... | pág.392 |
| V. PRINCIPIO DE EXACTA ADECUACION..... | pág.394 |
| VI. PRINCIPIO DE PARTICIPACION..... | pág.397 |
| VIII CONCLUSION | Pág.402 |
| NOTAS BIBLIOGRAFICAS | pág.404 |

CAPITULO IV . PRINCIPIOS PARA UN NUEVO MODELO DE PLA
NIFICACION .

Introducción..... pág407

I. PRESUPUESTOS GENERALES.....pág.429

II.LA ECONOMIA PLANIFICADA DE TIPO SOVIETICO.pág.431

A) Consecuencias prácticas de la planificación -
centralizada de la economía.....pág.434

B) Los postulados teóricos de la economía soviéti
ca y su comparación con los liberales.Su critica.
.....pág.435

C) Coste social y económico.....pág.439

D) El mecanismo de la planificación soviética ...
.....pág.441

E) Conclusiones.....pág.446

| | |
|--|---------|
| III. LA PLANIFICACION INDICATIVA | pág.449 |
| A) Crítica | pág.453 |
| B) Planificación nacional y planificación regional... | pág.456 |
| C) El renacimiento regional..... | pág.458 |
| D) Conclusiones..... | pág.461 |
| IV . LOS PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA PLANIFICACION.. | pág.464 |
| A) Plan y mercado | pág.468 |
| B) La planificación bizonal o dicotómica..... | pág.473 |
| C) Minimo social garantizado..... | pág.475 |
| D) La función económica del "minimo social garanti- | |
| zado" en la planificación bizonal..... | pág.479 |
| E) El precio y la moneda en la planificación bizonal. | |
| | pág.480 |
| F) La estructura orgánica de la planificación bizonal. | |
| | pág.482 |
| G) Elaboración y ejecución del plan bizonal . | pág.483 |
| ----- Elaboración..... | pág.483 |
| ----- Ejecución..... | pág.484 |
| H) Conclusiones | pág.486 |
| V. CONCLUSION | pág.489 |
| NOTAS BIBLIOGRAFICAS..... | pág.495 |
| CONCLUSIONES GEN ERALES | pág.514 |
| INDICE ONOMÁSTICO | pág.518 |

= C A P I T U L O I =

= DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL AL DERECHO ADMINISTRA-
TIVO INTERVENCIONISTA =

INDICE

Introducción.-

I.- PRESUPUESTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LA ADMINISTRACION MODERNA.-

- A) El mercantilismo: base latente del liberalismo.
- B) Bases teórico-prácticas del liberalismo.
- C) El liberalismo político.
- D) El liberalismo económico.

II.- ADMINISTRACION PUBLICA LIBERAL Y NACIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL.-

- A) El papel del Consejo de Estado en Francia.
- B) La dialéctica entre los derechos individuales y las potestades administrativas. Derecho administrativo como Derecho de equilibrio.

III.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL.-

- A) Primacía del individuo frente al Estado.
- B) Principio de servicio público.
- C) La crisis de los principios clásicos del derecho administrativo liberal.
- D) La aportación Keynesiana.
- E) El intervencionismo; evolución e implicaciones.

IV.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERVENCIONISTA.-

- A) El interés público como preponderante sobre el interés privado. El principio de subsidiariedad.

- B) La estatalización de la economía.
- C) La administración consorciada y compartida.
- D) La dominación burocrática.

V.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

INTRODUCCION.-

El Estado Constitucional (1), cuyos rasgos perduran hasta nuestros días, ha sido la gran obra política de la Revolución Francesa, expresión histórica cenital de la pujanza de una clase social, la burguesía, surgida en los albores del Renacimiento al socaire del auge comercial, los grandes descubrimientos geográficos y la ética mercantil; elementos que abren todo un campo de posibilidades a la exaltación del espíritu individualista y empresarial.

La burguesía fué además un excelente caldo de cultivo, donde se gestó una de las grandes aportaciones de Europa al patrimonio cultural y político de la humanidad: la ideología liberal. El liberalismo político como doctrina de la libertad hace concebir a Europa más como continente del espíritu (2) que como continente geográfico, porque donde quiera que los pueblos vivan y luchen por la libertad y la igualdad, allí late la Europa que supo engendrar los hombres que lanzaron al mundo esas grandes ideas y crearon los medios para hacerlas reales y eficaces.

Encontrar las raíces remotas del liberalismo político sería una ardua tarea de profundización histórica ajena a este trabajo, bastaría para comprender esta dificultad la consideración de que allí donde los individuos se han sentido impelidos a defender la dignidad y libertad del hom

bre como medida de todas las cosas, allí se podría colocar una de las piedras del gran edificio liberal. Por ello vamos a detenernos en el espacio europeo y en el tiempo que transcurre desde la Reforma protestante, hasta la crisis del liberalismo económico decimonónico tras la 1ª Guerra Mundial.

I.- PRESUPUESTOS HISTORICOS, POLITICOS Y ECONOMICOS DE LA ADMINISTRACION MODERNA.-

A) EL MERCANTILISMO : BASE LATENTE DEL LIBERALISMO.-

Tras la descomposición del orden feudal y la ruptura de las instituciones de vida autárquica que lo sustentaban (3), va a comenzar el desarrollo del Estado Moderno, bajo el ámbito del poder del príncipe auxiliado por una burocracia centralizadora de las competencias feudales y un ejército cada vez más potente y disciplinado que asegure el dominio regio frente a las apetencias de los residuos del feudalismo interno y la integridad del Estado frente a las ansias de expansión territorial de las monarquías vecinas.

Para mantener su poder y acrecentarlo, el monarca necesita cada vez más de continuos y crecientes impuestos - que las viejas estructuras económicas feudales basadas en la agricultura no podían sufragar, de ahí la necesidad de expandir y proteger la riqueza del Estado, liberalizando la -

circulación económica frente al cerrado orden gremial con la nacionalización del mercado y protegiendo con tarifas aduaneras la producción interna, que aseguraba las existencias de oro y plata y las atraía de otras naciones. Este movimiento intervencionista del Estado que se ha venido a llamar mercantilismo (4) va a favorecer el espíritu empresarial de la época y va a crear la infraestructura para la aparición de la clase burguesa, de donde surgirán más tarde los principios políticos y jurídicos que van a destruir al Estado que paradójicamente había contribuido a su nacimiento y desarrollo.

B) BASES TEORICO-PRACTICAS DEL LIBERALISMO.-

La Reforma Protestante (5) con su teoría de la libre interpretación y de independencia de la autoridad papal va a ser en lo religioso una expresión más del acendrado individualismo de la época. La libertad religiosa que surge de la tolerancia confesional (6) inicia el camino de una concepción menos teológica y más racionalista del mundo y al mismo tiempo consagra la ética mercantil como compatible con las Sagradas Escrituras frente a los obstáculos que la Iglesia Católica había opuesto a los asuntos monetarios considerándolos contrarios a la ética de salvación. (7)

La crisis de la conciencia europea va a acelerarse tras la aportación cartesiana que sienta los presupuestos filosóficos y científicos del Siglo de las Luces en el que el racionalismo llega a su momento cumbre.

La aportación anglosajona a la nueva visión del mundo fué trascendental y tuvo en JOHN LOCKE (8) su más calificado representante. El liberalismo inglés (9) es el primero en el tiempo y es la consecuencia de la lucha entre una Monarquía centralizadora y teocratizante y un movimiento parlamentario, deseoso de conservar las tradicionales libertades del pueblo inglés que desde la Carta Magna habían sido reconocidas por los monarcas británicos.

La Revolución Inglesa es el 1º de los movimientos burgueses que enfrentan sus teorías individualistas y representativas a las concepciones del origen divino del poder. Tras la Gran Revolución de 1688 se restablece la autoridad monárquica sobre nuevas bases que superen las anteriores arbitrariedades; dichas bases se van a plasmar en el BILL OF RIGHTS como carta de las libertades inglesas. No se podrá entender el liberalismo inglés sin su personaje central LOCKE, que explica el origen del poder en su tesis contractualista (10) tan acorde con la mentalidad mercantil de la época. Para LOCKE el poder surge del pacto entre hombres libres e iguales que se unen para defender sus derechos, entre ellos el de propiedad existente ya en el estado de naturaleza y por tanto anterior a la institución estatal (11). Por supuesto LOCKE no se conforma con meras abstracciones, aporta ade

más el medio para controlar el poder político arbitrario -- tan peligroso para el liberalismo; la división de poderes -- principio fundamental de la Ciencia Política y el medio más eficaz para conseguir la libertad del hombre frente al Estado (12).

De esta manera, la tesis contractualista, los conceptos de tolerancia, igualdad, libertad y propiedad, así como el principio de separación de poderes se convierten en el Sancta Santorum del liberalismo. Pero a su vez comienzan las contradicciones liberales, pues será difícil conseguir la igualdad si se ha de respetar como sagrado e inviolable el derecho de propiedad que es fuente de poder político y de desigualdad social.

Los filósofos franceses del S. XVIII continúan este proceso y con su mentalidad abstracta dan forma al armazón general del liberalismo que expandido por el mundo será causa de las revoluciones americana y francesa que transforman el antiguo régimen y crean el Estado Liberal como antítesis del Estado Absoluto.

C) EL LIBERALISMO POLITICO.-

El liberalismo político aparece formulado en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en la --

que aparece el principio de que "los hombres nacen libres e iguales en derecho", decir esto como señala Duverger (13) supone que nadie puede por su nacimiento estar por encima de los otros y por tanto ninguna autoridad exterior a ellos puede imponerles obediencia. El poder en adelante se basa en el mutuo acuerdo de los miembros de la sociedad, y por ello surgen las elecciones y el sistema representativo.

TOCQUEVILLE (14), quizás el más agudo conocedor y crítico de la época liberal, va a poner de manifiesto un fenómeno que le resulta enormemente paradójico; que el Estado surgido de la Revolución Francesa no va a ser desde el punto de vista administrativo, sino la continuación del proceso centralizador iniciado en el Estado absoluto. En efecto, mientras en el antiguo régimen la total centralización era imposible por la existencia de centros de poder estatales y regionales, como se puso de manifiesto en la resistencia de los parlements a las ordenanzas reales, en el Estado que surge se acrecienta la centralización al suprimir las libertades y privilegios feudales que antes eran freno del poder real, por eso decía MIRABEAU que unos años de poder revolucionario habían hecho más por la centralización que varios siglos de monarquía absoluta. (15)

Claro es que esta centralización se había hecho - en nombre de la libertad y la igualdad y tenía un profundo carácter jurídico. La ideología liberal venía a ser la expresión contestataria de una clase oprimida por las leyes del antiguo régimen que otorgaban a los nobles el carácter de

estamento privilegiado, manteniendo a la burguesía en una - situación insoportable a pesar de su creciente control de - los asuntos económicos. Para llegar a la libertad e igualdad bastaba pues con cambiar las leyes y modificar los estatutos jurídicos como habían expuesto los enciclopedistas.

D) LIBERALISMO ECONOMICO.-

Liberados de la superioridad jurídica del estamen- to noble, era preciso también defenderse de ese gran Levia- thán que habían creado y que podría convertirse en un nuevo tirano. Y es aquí cuando el otro liberalismo, el econó- mico, entra en escena. La propiedad era considerada desde - LOCKE como algo sagrado e inviolable, sin ella el movimien- to burgués no habría nacido y el capitalismo no se habría - desarrollado. El carácter sagrado de la propiedad era un - freno para el Estado liberal y su Administración, y la ex- propiación aparecía como un límite excepcional a tal dere- cho, sólo utilizable en caso de una urgente utilidad pública cuando una ley habilite expresamente y previa y justa indem- nización. (16).

El liberalismo económico que va a surgir de las - teorías fisiocráticas (17) de QUESNAY, TURGOT y MANDEVILLE va a encontrar en ADAM SMITH (18) y su escuela clásica la formulación más contundente: la libertad en las relaciones

económicas era esencial para el avance de los pueblos, para ello es necesario suprimir toda reglamentación económica, el mercado con su mecanismo de oferta y demanda regulaba la economía, y la libre competencia corregía los desequilibrios. El consumidor era el que determinaba con su aceptación de los productos, qué bienes había que fabricar y cuáles no. La idea de libre empresa establecía que los empresarios debían organizar con absoluta libertad sus fábricas y métodos de producción, y los salarios se sometían también a la Ley de la oferta y demanda, considerando al trabajo como un costo más de producción. Toda intervención estatal habría resultado perjudicial; el Estado liberal y su Administración no habían nacido para crear fábricas ni para comerciar (19). El papel del Estado para KANT (20) era sólo mantener el orden, realizar el Derecho y favorecer las libres relaciones entre los individuos. Decía GOETHE (12) muy gráficamente: "De momento mi enseñanza principal es ésta: que el padre cuide de su casa, el artesano de sus clientes, el religioso del amor entre unos y otros y la policía que no agüe la fiesta."

Señala DUVERGER (22) que los teóricos actuales del neo-liberalismo han destacado el mérito del liberalismo económico que al producir una separación entre el poder económico y el político, debilita al Estado, mientras que el socialismo lleva a una concentración de poder político y económico.

nómico dando al Estado un enorme poder. En efecto, la propiedad privada de los medios de producción conduce a un pluralismo económico, mientras que la propiedad pública de estos medios y la planificación global de la economía hace coincidir en las mismas manos el poderío económico y político.

El liberalismo político a través de la división de poderes, del principio de legalidad, del pluralismo político y económico y de las elecciones, va a ser en teoría la ideología que más ha hecho por la libertad e igualdad de los - hombres.

A su vez el liberalismo económico (23) va a ser el gran arma de defensa de la clase burguesa contra la intervención en sus asuntos de esa supercentralizada Administración surgida tras el caos revolucionario.

II.- ADMINISTRACION PUBLICA LIBERAL Y EL NACIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL.-

La Administración Pública así como el Estado al que sirve no es un mero concepto estático detentador del poder, sino algo esencialmente dinámico. Una de sus características esenciales es su estrecha relación con la Sociedad a la que sirve, de ahí que necesite adaptarse y organizarse para alcanzar los objetivos que en una comunidad política se consideren prevalentes en cada momento histórico, por ello se ha dicho de ella que sólo puede ser fotografiada en movimiento (24).

Estas afirmaciones podrán ser comprobadas a poco que nos acerquemos a los diversos fines que la sociedad civil, surgida de la Revolución Francesa, consideraba más importantes.

La primera manifestación del Estado de Derecho, - el Estado liberal, preocupado tan sólo por el orden público en sentido clásico (25), esto es tranquilidad y seguridad y salubridad públicas, fundado en las ideas que hasta ahora hemos venido exponiendo, hace surgir la Administración de Le

galidad, en la que el imperio de la ley, entendida como expresión de la voluntad general, era la panacea para conseguir la ansiada libertad y el respeto de los derechos del ciudadano en sus relaciones con el poder administrativo.

La Administración del Estado Liberal quedó prácticamente al margen de la sociedad, su papel era negativo, mantener el orden público y esporádicamente desarrollar aquellos servicios asistenciales que los particulares no pudiesen realizar por su elevado coste social y escasa rentabilidad, quedando la iniciativa privada para los grandes negocios. Se podría hablar en esta época más que de una Administración abstencionista, de una Administración amordazada por la burguesía que había procurado por todos los medios restringir la participación política mediante el sufragio censitario. Por ello no resulta exagerado decir que la Administración liberal fué el Consejo de Administración de la clase burguesa.

En todo caso lo que se exige a esta Administración es que si actúa lo haga conforme a la Ley: frente a una Administración que actuaba justa o injustamente, pero de forma arbitraria (26) ya que no se le señalaba legalmente la forma y el sentido de sus actos, surge la Administración de Legalidad con lo que aparece la primera versión del Estado de Derecho. La mejor forma de hacer reales los conceptos de libertad e igualdad del ciudadano frente a la Administración, es hacer que ésta actúe sometida a la Ley y que tenga consideración de persona jurídica (27) para poder exigir

le posibles responsabilidades en los daños que ilegalmente ocasione a los particulares.

La primera dificultad para conseguir un control eficaz de la actividad administrativa proviene de una rémora del antiguo régimen, el recelo a que los administradores sean controlados por los jueces que habían sido el único -- obstáculo encontrado por la monarquía absoluta para modernizar la Administración (28). Por ello se explica el que la Asamblea Constituyente por Ley de 16-24 de Agosto de 1790 estableciera que: " las funciones judiciales son distintas y permanecerán totalmente separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de traición, interferir por ningún medio la actividad de los cuerpos administrativos, ni citar a juicio a los administradores con motivo del incumplimiento de sus funciones"; cinco años más tarde por Decreto de 16 de fructidor del año III "se reitera la prohibición de que los tribunales conozcan actos de la Administración de cualquier clase que sean, bajo las penas que sean de derecho." (29)

Se pensaba que la Administración surgida de la revolución de la libertad, igualdad y fraternidad, no podría seguir con la corrupción y arbitrariedad anterior y además las Asambleas que habían elevado su dosis de representatividad, parecían instrumentos de control suficientes. En la -- práctica al sustraer a la Administración de la jurisdicción ordinaria, quedaba inmune a todo control del poder judicial,

además las reclamaciones de los administrados se juzgan - por la misma Administración, que, se convierte en juez y - parte.

A) EL PAPEL DEL CONSEJO DE ESTADO EN FRANCIA.-

El sistema va a evolucionar con Bonaparte que va a crear departamentos administrativos con la misión específica de estudiar los asuntos contenciosos que cada vez más necesitaban un conocimiento mayor de las estructuras y procedimientos administrativos, excediéndose así de los límites del D. Civil. La complejidad creciente de los conflictos entre la Administración y los particulares hizo surgir el Consejo de Estado como consejero jurídico del Gobierno, aunque aumentó rápidamente sus funciones al encomendarse los proyectos de resolución en los que fuera parte la Administración; estamos pues en la fase de jurisdicción retenida (30), pues en definitiva sigue resolviendo el Gobierno aunque su decisión esté preparada por el Consejo de Estado.

En la Monarquía de Luis Felipe se estableció la costumbre de la confirmación por el Jefe del Estado de la propuesta de resolución del Consejo de Estado, sólo faltaba pues pasar de la jurisdicción retenida a la delegada, y dar al Consejo de Estado el carácter de verdadera jurisdicción administrativa. La jurisdicción administrativa nació pues

en la propia Administración, por lo que se ha dicho del Consejo de Estado que es la conciencia interior de la Administración, "que es la propia Administración la que se juzga (31)".

De esta forma el heterocontrol que era un componente esencial del liberalismo, se trastoca en autocontrol, dejando prácticamente libre de injerencias judiciales a la Administración más centralizada que había conocido la sociedad francesa. A pesar de que con estas instituciones cabía pensar que la jurisdicción contencioso-administrativa era una mascarada más, que pretendía continuar con la inmunidad del poder, la calidad y la conciencia jurídica de las personas que formaron parte del Consejo de Estado lo hicieron mucho más eficaz de lo que se hubiera podido pensar por su localización en el seno de la propia Administración.

Por otra parte si el Consejo de Estado hubiera demostrado una parcialidad en favor de la Administración, cabe pensar que los representantes del pueblo francés, habrían reclamado en la Asamblea parlamentaria un control judicial genuino, esto es un heterocontrol.

El Consejo de Estado en su fase de jurisdicción retenida resultó eficaz además de por las razones anteriores, porque el grado de conflictividad en una etapa de Administración abstencionista era bajo, y los casos que surgían, al ser las relaciones Administración-administrado poco comple-

jas, no debían presentar grandes dificultades.

Sin embargo la verdadera grandeza del Consejo de Estado, no ha consistido sólo en mantener la imparcialidad a pesar de su origen, sino en ser el excelente caldo de cultivo donde se gestó el Derecho Administrativo. Al no ser un auténtico órgano judicial, se va a mantener al margen del Código Civil no aplicándose éste a los arrendamientos, contratos y responsabilidad en los litigios en donde es parte la Administración. Por ello el propio Consejo de Estado tuvo que ir creando las reglas aplicables a la Administración, y de esta forma se empezó a construir el Derecho Administrativo, un derecho que si bien recoge una serie de instituciones nacidas en el campo del derecho privado, se va a convertir en una rama jurídica autónoma, con la originalísima peculiaridad de que la jurisdicción precedió a la legislación. (32)

Cuando en 1.872 se estableció el sistema de jurisdicción delegada, la Administración se someterá en adelante a una jurisdicción que actúa en nombre del pueblo francés. Al mismo tiempo la ley de 1.872 crea un Tribunal de Conflictos entre la jurisdicción civil y la administrativa.

B) LA DIALECTICA ENTRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS; DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DE EQUILIBRIO.

La reforma va a coincidir con la puesta en marcha de un régimen política y económicamente liberal, que va a trasladar a los textos legales que configuran la Administración francesa las libertades consagradas en la Declaración de Derechos, de prensa, de asociación, etc. fijándose las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Las decisiones jurisprudenciales del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos van realizando en la práctica los dogmas liberales; la responsabilidad del Estado (arrêt Blanco), la anulación de actos por exceso de poder, etc. Por otra parte la Administración va a necesitar cada vez más de instrumentos de acción, y así se perfila el contrato administrativo con unas marcadas diferencias del contrato civil y aparece la decisión ejecutiva, que no es sino la puesta en acción de la potestad de imperium. Fué en este periodo histórico en el que surgieron los principios básicos del Derecho Administrativo liberal.

III.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL.

A) PRIMACIA DEL INDIVIDUO FRENTE AL ESTADO.-

Este principio es el reflejo de una Administración

surgida entre exaltaciones a los derechos individuales. La libertad va a triunfar sobre la autoridad y sólo podrán establecerse restricciones por medio de ley; la libertad era la regla y la restricción la excepción. Por ello el Derecho Administrativo liberal trató con gran desconfianza al Gobierno, el más temible para las libertades individuales. La forma más contundente para conseguir una subordinación del Gobierno era establecer una jerarquía de fuentes jurídicas, de modo que las materias tocantes a los derechos individuales y a los grandes asuntos nacionales deberían ser reguladas por ley, y las restantes podrían ser reguladas a través del Reglamento, de valor subordinado a la ley. La Ley se entendía como expresión de la voluntad general rousseauiana (33) manifestada a través del Parlamento y el reglamento como facultad normativa del Gobierno, de esta forma se crea la "Mística de la Ley" no sólo por referencia abstracta al valor Justicia sino por su legitimación popular, fuera por tanto de todo control jurisdiccional.

La ley es pues lo primero e incondicional, el reglamento al contrario es condicionado, subordinado y sometido a un control.

La técnica jurídica de reserva legal va a ser la forma de jerarquizar el ejercicio de las facultades normativas, consagrando el dominio parlamentario característico de la época liberal.

B) PRINCIPIO DEL SERVICIO PUBLICO.-

Pero el liberalismo administrativo no se va a limitar en su actuación a respetar los derechos individuales; el egoísmo empresarial, la concentración del proletariado en las ciudades producido por la incipiente industrialización, hicieron surgir una nueva serie de problemas y necesidades sociales que desde luego no cabría esperar fueran atendidas por la iniciativa privada que sólo dedicaba su atención a los negocios pingües.

Una Administración no beligerante que hubiese dejado a la Sociedad la solución de sus propios problemas, - como propugnaban los teóricos liberales, habría producido - un agravamiento en las condiciones de vida de gran parte del cuerpo social, acentuando aún más el abismo que separaba a las clases, por ello fué necesario que el Estado-gendarme - preocupado sólo por el orden público se convirtiera en Estado-providencia (34). De esta manera la Administración de legalidad se va a convertir en prestadora de servicios públicos. En una primera fase se va a ocupar de los servicios -- asistenciales y de beneficencia que ya no podían atender - las entidades religiosas tras la pérdida de su capacidad económica. Sin embargo tales servicios se van a prestar en conurrencia con las instituciones asistenciales, a las que se protege y subvenciona .

El avance en el desarrollo industrial exigía una

serie de transformaciones en la infraestructura, sobre todo en comunicaciones y obras públicas de gran montante económico y rentabilidad a largo plazo. Como señala DUGUIT (35) - se va a producir una formidable transformación: "lo que se coloca en primer plano no es el poder dirigir, sino la obligación de actuar eficientemente; la Administración actúa sólo para cumplir un fin público, sus poderes deben adaptarse a las necesidades del servicio público y las normas varían según las necesidades del mismo."

Esta nueva actitud va a cuarterar el gran dogma liberal de la no intervención administrativa en los asuntos económicos; las leyes naturales de la economía eran la panacea que a través de una serie de rebuscados razonamientos convertían en beneficiosos para la sociedad los impulsos más egoístas del "homo economicus" y las intervenciones de la Administración en materia económica serían no sólo inútiles sino perturbadoras.

El planteamiento teórico no tuvo su realización práctica, y los problemas sociales, la miseria del trabajador ante el rapaz capitalismo victoriano hicieron surgir - las voces reformistas que movieron a la opinión pública a exigir normas legales que restablecieran en las relaciones laborales los derechos individuales que habían sido la gran conquista, años antes, en la Revolución de 1.789. Estas normas otorgaban a la Administración un amplio abanico de posibilidades de actuación en la prestación de servicios pú-

blicos.

El servicio público tuvo un enorme desarrollo y la Escuela de Burdeos (DUGUIT, JEZE etc.) llegó a identificar el régimen jurídico-administrativo con el de los servicios públicos y la jurisprudencia francesa lo aceptó como criterio competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa, hasta el punto que en 1.903 el Consejo de Estado llega a la conclusión de que "todo lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los servicios públicos constituye una operación administrativa que pertenece, por su naturaleza, al dominio de la jurisdicción administrativa" (36).

Pero no hemos de olvidar que esta Administración prestadora de servicios públicos sigue existiendo en un contexto genuinamente liberal, por ello aparece una técnica contractual, la concesión (37), que garantiza la no intervención directa de la Administración en los Servicios Públicos económicos, y le otorga una serie de medios para controlar la prestación del servicio por un particular interpuesto.

En resumen, la Administración asume la titularidad del Servicio y concede a un tercero que asume el riesgo económico por contrato, la ejecución del servicio, sometiéndose a las normas que lo regulan y remunerándose con las tarifas que obtiene del usuario. La concesión se con-

vierte así en el instrumento con que la Administración regula servicios públicos fundamentales sin levantar protestas por parte de los teóricos del liberalismo económico.

La noción de Servicio Público ha sufrido bastantes mutaciones, primero se restringió la noción amplia que lo confundía con el régimen jurídico administrativo (38) y que había producido la hipertrofia del servicio público - pues resultaba que todo lo que hacía la Administración era Servicio Público, Pero también la noción restringida va a entrar en crisis por la actuación administrativa en el campo económico como un empresario más, actividad que VILLAR PALASI (39) denomina de gestión económica para diferenciarla del concepto de Servicio Público estricto.

Lo que aquí interesa resaltar es que la noción de Servicio Público hizo necesario otorgar a la Administración nuevos medios de acción para desarrollar esas nuevas actividades que satisfacen necesidades del servicio, ampliando su campo de acción en un momento en que el Derecho Administrativo era ante todo un sistema jurídico de limitación de la acción administrativa para proteger las libertades individuales. Las necesidades del servicio se convierten en causa del otorgamiento a la Administración de una serie de prerrogativas que van a construir el Derecho Administrativo como ordenamiento jurídico exorbitante del Derecho común; el contrato administrativo rompe con la exigencia de que las partes contratantes estén en plano de igualdad, y el privi-

legio de la decisión ejecutoria exime a la Administración de acudir a los Tribunales para legitimar su acción contra un particular e incluso del apoyo judicial en la ejecución de la acción administrativa, en adelante será el propio órgano administrativo quien la ejecute. Y es aquí donde aparece la grandeza y la tragedia del Derecho Administrativo, una rama jurídica desconcertante pues como dice P. WEIL "pretende ser a la vez instrumento de liberalismo y garante de la acción administrativa; protectora del ciudadano contra el gobierno y medio para la manifestación de la voluntad gubernamental" (40). Esto es, por un lado limita la acción de la Administración para proteger los derechos naturales e inviolables del administrado y por otro concede a la Administración privilegios y prerrogativas para cumplir los fines que el Servicio Público impone.

De esta manera el Derecho Administrativo se convirtió en un sistema de equilibrio inestable influido por los cambios históricos y el predominio de ideologías políticas o económicas, con una clara vocación de proteger los hechos individuales y hacerlos compatibles con la ingerencia administrativa en los asuntos sociales.

C) LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS CLASICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO LIBERAL.-

La sedimentación de los principios informantes del

Derecho Administrativo liberal dio lugar a que al menos durante unas décadas la Administración y el administrado tuvieran un marco legal eficaz que encauzara la actividad administrativa y pusiera a disposición del particular, sobre todo a través de la justicia administrativa, una serie de instrumentos de defensa contra las posibles lesiones ilegales en el ejercicio de sus derechos por parte de la Administración.

La jurisprudencia del Consejo de Estado iba caso por caso retocando y perfilando los conceptos claves del Derecho Administrativo que luego la prestigiosa doctrina francesa desmenuzaba e interpretaba en aras de un Derecho Administrativo cada vez más independiente de otras ramas jurídicas, que se convertía paulatinamente en el Derecho común de la Administración Pública.

Pero esta época dorada no va a ser muy duradera, la espontaneidad del Derecho Administrativo, su fina sensibilidad ante el cambio social acelerado que la industrialización imponía, van a hacer que la crisis de los principios económicos liberales repercutan enteramente en sus estructuras básicas.

La Administración prestadora de Servicios Públicos va a quedar desplazada pronto. La política de "laissez faire" va a resultar cada vez más inoperante, la oferta y la demanda habían creado un ambiente de feroz competencia empre

sarial, la falta de solidaridad en la solución de los problemas económicos, así como una carencia total de coordinación hacían cada vez más profundas las crisis. Las alteraciones constantes de la paz social, motivadas por un proletariado desengañado de las grandes Declaraciones de Derechos y enfrentado a una clase empresarial que sólo se preocupaba de reducir costos y aumentar beneficios, exigían una actividad más profunda del Estado. Se exigía por la fuerza de los hechos que la Administración ^{no} se limite a prestar Servicios Públicos y mantener el orden público, sino que inicie una política de ortopedia socio-económica que corrigiera -- los errores liberales, y que elevase la condición social -- del trabajador.

El análisis económico del capitalismo liberal realizado por MARX fué indiscutiblemente un revulsivo que hizo superar a la Administración los esquemas de inoperancia a que ^{la} había sometido una concepción del mundo basada en un derecho de propiedad sagrado e inviolable, y una libre iniciativa que sólo beneficiaba a los poseedores de los bienes de producción. Del lado católico surgieron voces autorizadas -- que reclamaban un nuevo orden de cosas y la Iglesia va a dedicar una serie de encíclicas que puedan evitar el caos a través de una actualización de la justicia social y de una postura más comprometida con los que menos se habían beneficiado del desarrollo industrial de Europa occidental.

Frente a un Derecho Administrativo que se asegura

sobre una defensa de las libertades individuales, entre ellas la de libre empresa privada, la fuerza de los acontecimientos va a hacer surgir un Derecho Administrativo que no encuentre obstáculo a que el Estado sea empresario de forma directa (41). El problema va a ser averiguar las verdaderas razones de este paso; ¿se trata de corregir las desigualdades económicas indignantes? o más bien es una ayuda "in extremis" a determinadas empresas amenazadas de bancarrota por una despiadada competencia. La cuestión que se plantea sin duda depende del plano ideológico político en que nos situemos; un marxista nos dirá que la nacionalización en los regímenes capitalistas viene a ser una socialización de negocios ruinosos, mientras que los liberales a ultranza consideran esta intervención como una clara protección al trabajador, pues la empresa que con las leyes de la oferta y demanda no se desarrolla, es que está mal planteada o dirigida y que mejor hubiera sido abandonarla, en lugar de emplear fondos públicos en su apoyo, aumentando así los costes sociales. Cualquiera que sea la postura en esta cuestión, lo cierto es que estas intervenciones vienen a evitar las peligrosas consecuencias de interminables crisis de empresas con la secuela del paro y de inestabilidad social.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo - estas nuevas actividades económicas del Estado van a plantear serios problemas; por una parte, la mera actividad administrativa no va a poderse regular por un Derecho surgido para una Administración no-intervencionista, que no había -

creado el cauce jurídico para ellas, y por otra, el Estado-empresario tendría que someterse a las leyes mercantiles que daban más flexibilidad a su gestión. La consecuencia más grave va a ser que la jurisprudencia tuvo que admitir que estos servicios van a quedar sometidos al Derecho privado escapando al control del juez administrativo; también se vió claramente que en la satisfacción de intereses generales podían colaborar personas privadas. Por tanto nos encontramos con que por una parte la Administración se somete parcialmente al Derecho privado y que por otra los particulares se van a someter al Derecho Administrativo. Ante esta situación cabría hacerse una serie de preguntas: ¿Cuáles son los criterios de aplicación del Derecho Administrativo?. ¿Ante qué juez se puede iniciar el proceso y bajo qué Derecho? El confucionismo se apoderó de una rama jurídica que había nacido para proteger al ciudadano contra el Gobierno y que tuvo que crear los medios necesarios para que la Administración cumpliera sus fines.

Como señala PROSPER WEIL "la responsabilidad por este relativismo no era del Consejo de Estado, ni de la doctrina, sino de la extraordinaria complejidad de las realidades administrativas de un Estado que pretende ser a la vez liberal y dirigista y en el que el incremento de los poderes y la extensión de las atribuciones se han acompañado de una inflación de nuevos tipos de intervención". (42)

Se trata de una crisis más en el crecimiento del

Derecho Administrativo; se pasa de un individualismo a ultranza a una reconsideración sobre ciertos derechos individuales de trascendencia social. Se comienzan a crear trabas al derecho de propiedad; la expropiación deja de ser una limitación última a tal derecho y se convierte en un medio más de acción para la Administración. La libertad era un concepto vacío si no existía un cierto grado de igualdad; el Estado va a pasar de árbitro a participante en el cielo económico nacional, para asegurar el funcionamiento de industrias vitales para la nación, para mantener unos índices de empleo mínimos (43). Se van a crear órganos administrativos de alto nivel que se encargan de vigilar el cumplimiento de normas laborales; los sindicatos van a ser oídos por una Administración que en un principio se mostró reticente a reconocerlos; parece como si la igualdad, una de las grandes voces revolucionarias, despertara una mayor atención de los gobernantes tras las interminables reivindicaciones laborales.

Las tesis estructuralistas de Marx van a ser demolidas; según él, el derecho como un elemento más de la superestructura no era más que un reflejo de la estructura capitalista, sin embargo la evolución del Derecho Administrativo no va a seguir este camino, sino que al contrario va a crear el marco legal cada vez más atento a las necesidades sociales, limitando el ánimo de lucro y resaltando cada vez más la función social de la empresa y la propiedad privada. Cualquiera que sea la motivación de este fenómeno, el hecho es que el Derecho Administrativo enturbió en cierto modo -

sus categorías jurídicas para conseguir una mayor efectividad en el cumplimiento de servicios sociales en un marco de preponderancia política y económicamente liberal.

Las consecuencias económicas de esta actitud fueron trascendentales, se empezó a construir un sector público de la economía coexistiendo con otro sector privado, sentando las bases de un futuro dirigismo económico que iba a ser la apoyatura económica del nuevo Estado social de Derecho.

La burocracia creció enormemente, pues la gestión de los nuevos sectores exigían mayor número de funcionarios y cada vez más especializados; las técnicas de administración empresariales se convirtieron en un elemento más del hacer administrativo y la idea de Reforma administrativa comenzó a ser lugar común de los discursos políticos.

El Poder Ejecutivo aumentó sus prerrogativas iniciando así su época de predominio. La aceleración del cambio social necesitaba una réplica urgente por parte del poder público, y los procedimientos legislativos parlamentarios clásicos carecían de la agilidad necesaria, por ello las técnicas de delegación legislativa en el Gobierno se generalizaron, y aumentaron las materias que podían regularse reglamentariamente.

La mística de la ley como expresión de la voluntad

general se transformó en una utilización meramente instrumental de la ley para regular una serie de materias cada vez más técnicas, produciendo la separación de la voluntad popular del proceso legislativo. (44)

El crecimiento del aparato burocrático, la absorción de nuevas técnicas, la aparición del sector público de la economía, redujeron considerablemente el conjunto de medios de defensa del administrado.

El Derecho Administrativo Clásico se había ocupado sobre todo de proteger al ciudadano contra la Administración (45), luego se empieza a ver que esta protección no será efectiva si no se crean condiciones sociales que impidan el continuo deterioro de los derechos individuales. Es necesario limar en lo posible las situaciones de excesiva desigualdad social. (46)

Esto es, se va a pasar de un Derecho Administrativo de Libertad, en el que las limitaciones se establecían para evitar restricciones en el ejercicio de los derechos individuales, a un Derecho Administrativo de Igualdad que asegure en la práctica el ejercicio de los derechos sociales que desde WEIMAR empiezan a aparecer en los textos constitucionales.

Se había comprobado cómo el liberalismo clásico económico hacía imposible el liberalismo político porque

los derechos individuales plenos sólo los ejercían un número reducido de poseedores. El Derecho Administrativo con un contacto continuo con la sociedad a la que sirve va a ser un instrumento de socialización indiscutible. (47) Sin la proclividad que otras ramas del Derecho Público tienen a las grandes declaraciones, el Administrativo que por su desconocimiento ha sido a veces tachado de gris, de poco relevante, estaba transformando una sociedad, se había pasado de un sistema de limitaciones a un sistema de conformación social como señalaba FORSTHOFF. (48)

Ya no se trata sólo de someter la Administración al Derecho, sino también de someterla a un derecho que permita plenamente cumplir su misión de interés general. La consecuencia va a ser una mayor preocupación por el tema de la acción administrativa con cierto olvido del control jurisdiccional.

A las formas de acción clásicas, policía y servicios públicos se añaden otras como ayudas a empresas privadas (subvenciones o exenciones, con la contrapartida de un control y una aprobación previa de las condiciones para otorgarlas)-concesión de ventajas financieras o jurídicas-; el fomento va a englobar terminológicamente todas estas formas de acción. Sin entrar en el estudio que la crisis que la actividad empresarial produce en el concepto de Servicio Público, las tareas que se le encomiendan a la Administración hacen que ésta no posea ya el monopolio de la -

acción administrativa pues es necesario buscar la cooperación con el particular, que se utilice tanto el derecho público como el privado, y que la noción de interés general - cada vez es más indeterminada. La consecuencia va a ser un aumento en la complejidad del régimen jurídico-administrativo, que cada día es más difícil clasificar, y que los principios del Derecho Administrativo van a sufrir una nueva remodelación que le garantice su autonomía y sus instituciones específicas.

D) LA APORTACION KEYNESIANA.-

Uno de los supuestos en que se basaba la teoría económica clásica era la del empleo total del trabajo y los factores de producción, pues aunque hubiera ocasionalmente paro, la tendencia era hacia el empleo total (49). Afirmaban los economistas clásicos que la persistencia en el paro se debía al intervencionismo estatal ó a los monopolios que alteraban la libertad de oferta y demanda. Keynes opina lo contrario, el "laissez faire" conducía a una fluctuación en el nivel de empleo(50).

La ley del mercado de SAY era otro de los principios clásicos de la escuela clásica; consistía en dar por supuesto que la oferta creaba su propia demanda, esto es, - en una economía de cambio, todo lo que se produce representa la demanda de otro producto; la renta o salario de cada nuevo obrero creaba una demanda suficiente para extraer del

mercado productos equivalentes a la producida por su empleo. Si erróneamente se producían excesos de producción, se nivelaría automáticamente con el consumo en el momento en que los empresarios dejen de fabricar lo que no vendan y produzcan lo que pueden vender. Las consecuencias de esta ley serían que el empleo de mas medios de producción es siempre más lucrativo, manteniéndose así un empleo total (51); el problema era que había que contar con que el obrero debía pactar una remuneración no mayor que su productividad física. Para los clásicos el paro involuntario no existe. El paro existe cuando los obreros no quieren aceptar salarios ligeramente inferiores a los salarios corrientes, (se trata pues, según ellos de un paro voluntario). A su vez existe un paro llamado de "fricción" cuando se produce por imperfecciones en el mercado de trabajo; el trabajo estacional, la escasez de materias primas, averías en la maquinaria etc., este paro no es deseable y hay que reducirlo al mínimo; además este paro, para los clásicos no plantea serios problemas por su corta duración (52).

KEYNES considera que para evitar las crisis cíclicas y asegurar una elevación del producto social había que: 1º) inducir a los individuos a gastar una parte mayor de su renta, 2º) hacer que las empresas eleven sus gastos de inversión y 3º) que el grupo político elevara su gasto de déficit. De todos los factores el más decisivo es el tercero, pues los particulares y las empresas sólo colaborarán cuando el Estado haya cambiado el signo de las crisis. (53)

En definitiva un Estado moderno no solo debe atender al mantenimiento de los servicios clásicos sino que también debe influir en la distribución de la renta y la riqueza y procurar el mantenimiento de la demanda efectiva al nivel de la plena utilización de los recursos productivos. El Estado se convierte así en un sector de la economía nacional; los impuestos no deben ser neutrales sino beligerantes para así encauzar la economía por el camino más conveniente; el presupuesto no tiene por qué estar equilibrado, si el desequilibrio contribuye a la estabilización de la demanda al nivel de pleno empleo; el crecimiento de la Deuda Pública no debe preocupar si realmente atiende a la expansión de la renta nacional, la producción o al sostenimiento de la ocupación.

La teoría de KEYNES viene a apuntalar científicamente la tendencia al intervencionismo estatal en todos aquellos sectores que influyan en la prosperidad y paz social, dando paso al período de predominio del ejecutivo que había que fortalecer para asegurarle una capacidad de maniobra en medio de las diferentes fuerzas sociales; a su vez la burocracia va a crecer inusitadamente y la atención a las Ciencias de la Administración y las técnicas de "management" convertirán a las Administraciones Públicas en lugar común de técnicos y economistas que aseguren una eficacia en sus nuevas funciones.

E) EL INTERVENCIONISMO; EVOLUCION E IMPLICACIONES.-

En un sentido amplio MARTIN MATEO considera como intervencionismo cualquier tipo de mediatización u orientación desde centros públicos de la marcha de la economía con fines de interés general. (54) En este sentido la regulación de la economía por el aparato estatal no aparece como una novedad, pues en ciertas épocas históricas y por diversas razones el aparato estatal ha regulado de forma más o menos directa la Economía. El mercantilismo al que aludimos en pgs. anteriores aparece como una clara manifestación intervencionista. Para la consecución del "bien común temporal" el Estado desempeña una serie de actividades entre las que conviene distinguir como hace P. de Miguel (55) las que son esenciales para la existencia de todo Estado como la legislación, política exterior, defensa, justicia, hacienda y orden público que son las clásicas direcciones en que actúa la Administración, ya señaladas por VON STEIN y otras actividades que son de mera utilidad cuya realización depende de la ideología política y las circunstancias económico-sociales de cada momento histórico. Frente a una ideología liberal de la que surge un Estado que no considera a la economía como de su incumbencia, aparece una ideología socialista que convierte al Estado en la única unidad de producción determinando incluso lo que deben adquirir las unidades de consumo. En la práctica estas dos formas no se dan químicamente puras sino que se da una ósmosis entre ambas; cada -

una introduce principios de la otra corrigiendo sus deficiencias. Por ello ha surgido un tipo de Estado intermedio el intervencionista, que teniendo una gran ingerencia en los asuntos sociales, deja en manos de los particulares el ejercicio de múltiples actividades, estableciendo constitucionalmente a través del principio de subsidiariedad, el límite que separa la actividad estatal de la actividad que debe realizar la propia sociedad. (56).

El desarrollo del movimiento intervencionista tras la Revolución Francesa corre parejo con la crisis del liberalismo económico, por ello cabría hablar de un intervencionismo en el que las razones de intervención son más asistenciales que puramente económicas, como tales la asunción estatal de funciones de beneficencia e instrucción pública. El avance arrollador de la industrialización hizo surgir una serie de necesidades de claro matiz económico, ferrocarriles, telégrafos, gas, etc. surgiendo por superación de la policía y el fomento el Servicio Público como una nueva forma de acción, aunque como anteriormente pusimos de relieve, no actuará directamente la Administración, sino un tercero (57) (concesionario) interpuesto, conservándose el Estado la titularidad del servicio. La tercera fase (58) del intervencionismo será aquella en que el Estado gestiona directamente empresas económicas, apareciendo así el concepto de "empresa pública" concepto heterogéneo de difícil determinación, que GARRIDO FALLA en un sentido genérico define como: "un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad ad

ministrativa que, por razones de interés público o simplemente de lucro se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación" (59); en este sentido amplio GUAITA las define como: "empresas pertenecientes a la Administración Pública, cualquiera que sea la actividad que desarrollen, (con tal que sea una actividad económica) cualquiera que sea la forma que adopten, cualquiera que sea la finalidad directamente perseguida (servicios públicos, servicios de interés público, lucro) pero asumiendo la Administración su dirección y el riesgo económico correspondiente". (60)

Como etapa final en el intervencionismo en el que se desenvuelve actualmente la Administración contemporánea, aparece la programación y conformación de la vida social, (61) por medio de la planificación.

Como pone de manifiesto LEGAZ Y LACAMBRA (62) "en la planificación podría verse un principio superador de la Administración en cuanto que un funcionamiento puramente legal de ésta sería la estructura jurídica correspondiente a una sociedad individualista liberal, en la que el Derecho Administrativo como "verdadero" Derecho político daba realidad institucional a los postulados de la Constitución", La planificación se convierte en la forma de Administración que corresponde al estado bienestar y a la sociedad de masas. La importancia de este concepto, las técnicas de su ejercicio, sus presupuestos y condicionamientos legales y filosóficos, excede de la atención principal de este capítulo. Aquí creé

mos qué basta su enunciación como la última etapa de la Administración intervencionista.

Apuntamos ya la idea de que los planteamientos para el estudio de una Administración planificadora han de ser nuevos, desde el momento en que la Administración ya no se limita a ser el instrumento estatal que satisface demandas sociales, sino que va más allá y pretende configurar a priori los cauces por donde debe evolucionar una sociedad. Parece como si la Administración fuera antes que la ideología política, como si las ideas básicas de una sociedad fueran más administrativas que políticas. Sin caer en la clásica crítica a la tecnocracia y sus implicaciones hay que resaltar con LegaZ-LACAMBRA que las ideologías en las sociedades de alto nivel de desarrollo, tienden a convertirse en puntos de vista técnico-científicos. (63)

Las implicaciones jurídicas, sociales, políticas y económicas de esta nueva situación son enormes; basta pensar en la indefensión del administrado ante una Administración que intenta regular situaciones que se preveen por cálculos cibernéticos; en las consecuencias que para la estratificación social puede tener el apoyo administrativo a determinadas actividades privadas, utilizando valoraciones no emanadas de una auténtica participación popular en la vida pública; en la complejidad creciente de las opciones políticas cada vez más relacionadas con conceptos técnicos y científicos de difícil acceso a la gran masa, poniendo en crisis

la efectividad del sistema representativo basado en el sufragio universal; en la propia actuación de la Administración en previsiones económicas tan cambiantes como las que se dan en todo sistema de dirigismo económico no centralizado, donde las leyes de mercado coexisten con las decisiones del sector público .

De nuevo el Derecho Administrativo deberá crear unos instrumentos e instancias donde el principio de Legalidad siga siendo realizado, haciéndolo compatible con un Estado que pretende hacer efectiva la justicia social; asimismo deberá impregnarse de criterios económicos que en la mayoría de las veces son los que determinan su hacer.

Por supuesto en un sistema de participación popular activa, las tareas del Derecho Administrativo se verán más favorecidas al contar con un consensus social que apoye y legitime la aparición de nuevos sistemas de control que no hagan olvidar al tecnócrata que la organización administrativa opera en definitiva sobre personas humanas no susceptibles de ser utilizadas como simples medios, aunque sea para mejorar la sociedad. (64)

IV.- LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERVENCIONISTA.-

Ante las nuevas actividades administrativas fué necesario un replanteamiento de las bases para inyectar nueva savia, a una serie de instituciones que surgidas en el período clásico debían adaptarse a las nuevas demandas sociales(65), evitando su fosilización.

Los nuevos principios no sólo iban a referirse a las relaciones con el administrado, el crecimiento del aparato burocrático despertó la atención del aspecto organizativo que tras la obra de SANTI ROMANO pudo someterse a un enfoque jurídico y no meramente científico, al margen del Derecho Administrativo.

A) EL INTERES PUBLICO COMO PREPONDERANTE SOBRE EL INTERES PRIVADO. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD.-

Este principio informa todo el Derecho Público desde el momento histórico en que aparece el Estado Social de Derecho que atiende de manera prevalente al ejercicio y desarrollo de los llamados derechos sociales (66).

El interés público se va a convertir en el paradigma del Derecho Administrativo, se utiliza tanto para dar un sentido a su actuación como para distinguir sus instituciones de las del Derecho privado; el contrato administrativo se individualiza además de por las normas exorbitantes del derecho común, porque su objeto es el interés público en su más amplia acepción.

Aunque el problema de los fines del Estado se encuentra por encima del Derecho Administrativo, este no puede quedar al margen, pues la Administración es el instrumento a quién el Estado encarga su realización práctica.

El interés público como fin del Estado es un concepto abstracto y relativo a las circunstancias de cada período histórico, pero cualquiera que sea la postura en esta materia, lo cierto es que en los últimos tiempos los problemas sociales y económicos han pasado a ocupar un lugar preponderante.

Ya MONTESQUIEU comprobó que el poder tiende a expandirse por la convicción del poderoso ^{de} que su capacidad para alcanzar las finalidades que estima deben logarse es mayor que la de cualquier otro sujeto, por esto atrae así la realización de actividades, se halla presente cada día más, en la vida de los gobernados. La consecuencia es que el campo de los intereses particulares se reduce y aumenta el de los públicos, por conversión de aquellos en estos(67). Este

proceso se ha denominado "socialización". Una sociedad en proceso de socialización, como señala RIVERO, no es viable sin un aumento global del poder que se ejerce en su seno (68).

De modo que por una parte el Poder Público tiende a socializar y que la socialización a su vez exige un aumento de poder. El conjunto de prerrogativas que la Administración Liberal poseía se va a incrementar para asegurar el -cumplimiento de sus fines de interés público. Frente a una legalidad individualista aparece una legalidad social que pretende superar los errores liberales sin caer en los ex-tremismos marxistas, esto es, proteger los derechos del in-dividuo y realizar la reforma social.

El liberalismo político sigue vigente y para hacer eficaz uno de sus principios, el de igualdad, el Estado Social de Derecho remedia necesidades y procura crear instru-mentos legales y económicos que aumenten el bienestar de todos los ciudadanos. Y de nuevo nos encontramos con otro reto al Derecho Administrativo, mantener el equilibrio entre los derechos individuales y la necesidad de reforma social. Será necesario introducir modificaciones en los instrumentos de control de una Administración que eviten una desviación -de la Ley como garantía de su actuación. La ampliación de la legitimación para plantear recursos ante la Administra-ción, la instauración de la acción popular, ejercitable por cualquiera con los requisitos procesales normales, son parte de las respuestas de esta disciplina de equilibrio ines-

table. La tarea resulta cada vez más compleja por el carácter reformador que la Administración intervencionista se ha impuesto; elegir entre respetar la libertad o procurar a algunos grupos humanos lo necesario para sobrevivir, es una disyuntiva que no admite muchas disquisiciones jurídicas.

Lo cierto es que los instrumentos jurídicos surgidos en el Estado liberal, no son los necesarios para realizar la legalidad social ni para asegurar un equilibrio entre derechos individuales y reforma social.

HAURIUO en el prólogo de sus "Precis de Droit Administratif et de Droit Public", pone de manifiesto que "el Estado Moderno ha sido poco administrativo en los primeros siglos de su existencia: era el idealismo político que marca la juventud de los pueblos. Pero al evolucionar el Estado, se hace maduro, se pasa del idealismo político al realismo económico, es decir al régimen administrativo. Sus ciudadanos no le piden ahora promesas; le exigen realidades. El régimen administrativo ha constituido al Estado en una sustancia real y alimenticia que automáticamente se ha distribuido entre todos los ciudadanos en forma de bienes", (69).

La conversión de la actividad social en pública, al absorber y recubrir el Estado a la sociedad puede convertirse en un totalitarismo más si no se crean los medios de control suficientes a una actividad administrativa que busca su legitimación en el interés público.

La despersonalización y masificación que produce la acción administrativa ha sido denunciada insistentemente desde las más diversas atalayas y las palabras de Pío XII - han sido sumamente reveladoras: "En no pocos países, el Estado Moderno va convirtiéndose en una gigantesca máquina administrativa; toda la escala de los sectores político, económico, social, intelectual, hasta el nacimiento y la muerte, quiere convertirlos en materia de su administración. Náda de maravillarse por tanto si en este ambiente de impersonalidad que tiende a penetrar y envolver toda la vida, el sentido del bien común se entumece en las conciencias de los individuos y el Estado pierde cada vez más el primordial carácter de una comunidad moral de ciudadanos." (70).

Pero el Estado no tiene el monopolio del Bien Común, y se debe asentar sobre una pluralidad de formaciones sociales que son anteriores a él, las que debe proteger pero no ignorar, pues constituyen una eficaz garantía de las libertades individuales frente al poder (71).

La consagración constitucional del principio de subsidiaridad viene a ser un freno a esta avasalladora invasión estatal de las esferas individuales que pueden tener alguna relación con el Bien Común.

El interés público no es sino una parte del Bien Común que el Estado, personificación de la Comunidad, debe

satisfacer bien por razón de su soberanía, bien por la insu
ficiencia o incapacidad de la sociedad.

A la Administración Pública no le compete la realización de la totalidad del Bien Común, sino sólo el interés público que es una especie del género Bien Común. A su vez, conviene distinguir entre interés público e interés social, distinción que se recoge en una de las instituciones centrales del Derecho Administrativo: la expropiación. Se puede expropiar por interés público en cuyo caso la utilización del bien corresponderá al ente público, o por interés social en cuyo caso corresponderá al particular dar el destino conveniente que ha justificado la expropiación a su favor (72). En cualquier caso se requerirá la actuación administrativa en el proceso expropiatorio pero se reconocen dos especies de intereses, los públicos y los sociales, sólo cuando estos últimos no se satisfagan adecuadamente por los particulares, los asumirá directamente la Administración.

El interés público justifica el aumento de prerrogativas y la ingerencia administrativa en las actividades - individuales de utilidad social, pero en ocasiones aparecen conceptos que legitiman unas prerrogativas excepcionales de la Administración, son los conceptos surgidos del principio "Salus populi suprema lex esto" que se diferencian del principio de interés público por su mayor contundencia y energía (73).

En el principio de interés público descansan las prerrogativas normales de la Administración, en el principio "Salus populi" o de emergencia, se apoyan las prerrogativas excepcionales, que a veces pueden convertirse en un pase de curso que utiliza la Administración para protegerse de sus actuaciones ilegales. Como Señala Ortiz Díaz este principio debe aplicarse estrictamente en el estado de emergencia y - con el respeto debido a la persona humana, aunque implique la suspensión temporal de los derechos de la misma consagrados constitucionalmente (74).

Bien Común, interés público, interés social, situaciones de emergencia o estados de necesidad , justifican un desarrollo enorme de prerrogativas administrativas, con el grave problema de su indeterminación conceptual y el hecho de que quién aprecia la existencia de éstos en cada caso , es el Poder Público.

Nos encontramos pues en el campo de los llamados - concetos jurídicos indeterminados que acertadamente GARCIA DE ENTERRIA ha distinguido del concepto de discrecionalidad: Para este autor lo peculiar del concepto jurídico indeterminado es que "su calificación en una circunstancia concreta no puede ser más que una: "o se da, o no se da el concepto"; "o hay utilidad pública o no la hay"; en cambio lo que caracteriza a las potestades discrecionales "es la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio" (75). La existencia del interés público o de cualquier otro

concepto jurídico indeterminado no se puede constatar discrecionalmente sino a través de un proceso de juicio o estimación, aún más, GARCIA DE ENTERRIA lo considera como un proceso reglado porque no admite mas que una solución justa, no es un proceso de libertad de elección entre alternativas -- igualmente justas o de decisión entre indiferentes jurídicos en virtud de criterios extra-jurídicos, que es lo propio de las potestades discrecionales (76).

B) LA ESTATALIZACION DE LA ECONOMIA.-

La recesión económica de los años 30 fué un auténtico aldabonazo que hizo perder la fé en la "mano invisible" de las leyes económicas clásicas. A partir de este momento la economía va a ser objeto de la preferente atención de todos los Estados. Una serie de materias que antes quedaban al arbitrio de la actividad privada, como la regulación de precios, créditos e intereses, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, las cuotas de importación y exportación, etc., se van a convertir en tareas permanentes de la actividad estatal.

Los acontecimientos históricos vienen a favorecer este dirigismo económico, que no se va a limitar a una regulación interna de la economía, sino que el desmoronamiento

del mercado mundial tras la gran crisis, y el movimiento an ticolonialista, hizo que el Estado se convirtiera también - en exportador de capitales para estabilizar la economía ca- pitalista (77).

El marco jurídico administrativo quedó pronto su- perado y los servicios departamentales empezaron a congestio- narse; era necesario crear nuevos órganos o compartir con - otros entes públicos territoriales la gestión de los asuntos económicos y sociales; el problema era de un trasfondo polí- tico indiscutible y ya lo puso de manifiesto HAURIUO (78), se trataba de "descentralizar los asuntos administrativos - sin dar poder político a las administraciones inferiores" - evitando la presión del socialismo que propugnaba una des- centralización cantonal en lo administrativo y colectivista en lo político. Si la descentralización se hubiera hecho en base a entidades territoriales las ideas socialistas se hu- bieran podido llevar a la práctica, por ello se utiliza una vía artificial, la de los "establecimientos públicos" u or- ganismos autónomos que además de no desintegrar el poder, - "pueden estar más eficazmente sometidos al control del Esta- do que los departamentos o municipios", ya que en éstos el electorado tiene una influencia que no podría gozar en los establecimientos públicos, porque sus juntas o comisiones son en parte nombradas por el Gobierno (79).

Como señala ARIÑO, el sentido político de estas - fórmulas organizativas es claro; se les reconoce una perso-

nalidad jurídica que en realidad es sólo una ficción, se habla que con ellas se consigue una descentralización, cuando en realidad se trata de lo contrario, son estructuras móviles al servicio de la Administración Central (80). En el mismo sentido se expresaba ROYO-VILLANOVA cuando nos dice que la descentralización por servicios y la creación de personalidades distintas de la del Estado era el artificio técnico para evitar un problema político tradicional; los proyectos autonomistas y regionalistas que por aquella época estaban en plena efervescencia (81).

Frente a la aparición de estos entes instrumentales que fueron el soporte de la llamada por GARRIDO FALLA - "descentralización funcional" (82) proliferan las "Empresas Públicas" comerciales o industriales que inicialmente se someten al mismo cauce jurídico de los particulares renunciando aparentemente al status privilegiado en que las instituciones del D. Público las hubiera situado, pues en realidad esto suponía una mayor capacidad de maniobra y flexibilidad y sobre todo un relajamiento del control parlamentario en las actividades económicas del ejecutivo.

La ola de nacionalizaciones que invade Europa en los periodos de entreguerras por razones políticas (socialismo) o económicas (Reestructuración de empresas básicas para el crecimiento económico) a través de múltiples modalidades, deja en manos del Estado las industrias más importan-

tes y el sector público se convierte en el principal animador de la actividad económica y el producto nacional, en este sentido ANTHONY DOWNS escribía en 1957 : "En todos los países del mundo los gobiernos dominan el campo económico, y - los gastos públicos determinan el mantenimiento o no del ple no empleo, los impuestos influyen en las ^{si} decisiones de los hombres de negocios, la Administración controla el comercio exterior y sus disposiciones internas afectan a casi toda la actividad económica". (83)

El sector público constituye en definitiva el conjunto de medios personales y reales que persiguen fines comunitarios, influyendo directa o indirectamente en la economía.

Siguiendo el criterio de las Naciones Unidas, el sector público aparece integrado por la Administración Pública (central y local) y las empresas Públicas.

MARTIN MATEO analiza la estructura del sector público y señala como elementos integrantes los siguientes:
(84)

-----Elementos económicos de titularidad colectiva.

(Bienes de dominio público, reservas de divisas no invertidas, etc.)

-----Soporte general de la vida colectiva.

(Ministerios netamente administrativos, Hacienda, La Seguridad Social, y Asistencia Pública, Ejército, Diplomacia, Tribunales, Patrimonio artístico etc.)

-----Infraestructura de la vida económica.

(Los que constituyen el respaldo de la vida económica tales como grandes servicios públicos de transportes, aeropuertos, teléfonos, correos, bancos - oficiales, bolsas, etc.)

-----Organizaciones productivas directas de la Administración.

(Supuestos en que la Administración no se limita a coadyuvar al mejor desenvolvimiento de la economía, sino que asume un protagonismo económico directo.)

C) LA ADMINISTRACION CONSORCIADA Y COMPARTIDA.-

La adopción de técnicas consorciales para el cumplimiento de los fines cada vez más ingentes que se le encomiendan es uno de los principios esenciales de una Adminis

tración que diariamente se encuentra en la necesidad de reorganizar los instrumentos de acción para adecuarlos a las nuevas necesidades.

El crecimiento enorme de la máquina administrativa no bastó para dar respuesta a los problemas de desarrollo industrial y hubo necesidad de renovar las antiguas técnicas de colaboración del administrado en la actuación administrativa.

En el mismo contrato administrativo se fué acentuando el principio de Administración-Poder y contratista-colaborador, (85) el ánimo de lucro se va a equilibrar con una vigilancia constante en la ejecución del contrato para evitar lesiones en los intereses públicos, aún más, el contratista realiza el contrato administrativo por la subvención que la Administración se compromete a entregarle, pues de otra manera el Servicio no se podría efectuar por un particular.

Se trata de evitar una inflación orgánica-administrativa, de crear un marco jurídico entre Administración-Administración y Administración-administrado en la que se consiga una amplia colaboración y se evite la creación de organismos administrativos que aumentan la complejidad organizativa y el gasto público, y a su vez de dotar a la Administración de medios de control que aseguren una eficacia y regularidad en el cumplimiento del Servicio o en la satisf

cción de necesidades públicas.

Por otra parte, era obvio, que el acto administrativo clásico, unilateral y ejecutivo no era el instrumento más adecuado para una Administración que necesita una mayor información y un mayor consensus en sus actuaciones. La ejecutividad del acto administrativo clásico en materias tan delicadas como la conveniencia de concentración y racionalización de ciertos sectores económicos crearía una rígida malla ortopédica en una zona donde la flexibilidad en los fines y los medios, es la constante. MARTIN MATEO considera que el recurso a estos mecanismos ponen de manifiesto la debilidad del Estado frente a los poderosos principios de intereses económicos con los que prefiere pactar ofreciendo el incentivo de generosas ayudas (86).

Pero habría que pensar que en un marco económico neo-liberal de economía de mercado e incluso de economía mixta que es el preponderante en el mundo occidental, el concierto o consorcio es un medio apropiado para insertar de buen grado en las tareas de la Administración intervencionista la experiencia del empresario privado, evitando que la Administración asuma unos riesgos sin el suficiente conocimiento y asesoramiento de las formas de actuación privadas.

Las críticas que por el lado de la alteración del principio de igualdad ante las cargas públicas se han hecho a estos medios de actuación, por lo que suponen de bonificaci

ciones, exenciones, desgravaciones fiscales, pueden ser obviadas siempre que haya una igualdad para el acceso al papel de colaborador o consorciado con la Administración, es to es, que cualquiera que reúna las condiciones exigidas, pueda asumir voluntariamente esta situación.

Pero es que además las técnicas consorciales van a contribuir a una mayor participación social real y efectiva en asuntos generales dejados antes en manos de una burocracia que en medio de la apatía general pretendía hacerlo todo favoreciendo un mundo que HOGGART llamaba de "obediencia irresponsable" caracterizado por la escasa disposición a reaccionar ante cualquier petición que viniera de fuera (aparte de la vida personal y doméstica). (87)

A pesar de la falta de homogeneidad de la institución consorcial podría ser un punto de partida la definición de SALEMI que la considera como "la pluralidad de sujetos a quienes por encontrarse en situaciones idénticas, el Estado impulsa a formar una unidad, o bien reúne para cooperar en la consecución de un fin de utilidad pública que el propio Estado determina". (88)

STANCANELLI da una definición aproximativa evitando las objeciones que se le han hecho a SALEMI, considerando al consorcio como "asociación dirigida a la realización de obras o a la prestación de servicios" (89). Distingue es te autor entre el consorcio y las demás hipótesis en las -

que varios sujetos participan en la producción de obras o servicios de interés común pero sin dar lugar a la creación de un organismo nuevo, sino confiando la tarea a uno de entre ellos y limitándose los demás al pago de una contribución. Por ello no cabe confundir las hipótesis de consorcio con las de mera participación en los gastos. También conviene distinguir entre el consorcio y la sociedad; el consorcio tiene como causa y fin el interés social y no el ánimo de lucro; en la sociedad la comunidad de intereses surge -- del contrato, en el consorcio los intereses comunes son anteriores al vínculo contractual.

La técnica consorcial permite además la colaboración entre entes públicos y no sólo entre particulares y entes públicos, en unas condiciones óptimas pues como apunta STANCANELLI si un grupo de Ayuntamientos, para prestar un servicio común, escogen alguna forma de sociedad, puede decirse que la actividad que desarrolla el nuevo ente tendrá características jurídicas distintas respecto de la misma actividad ejercida por cada uno de los entes por separado; en cambio si se adopta la forma consorcial la actividad seguirá teniendo las características de una verdadera actividad municipal (90).

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales define al consorcio como "Corporación interadministrativa local y no territorial, voluntariamente constituida e integrada por alguna o algunas Corporaciones Locales y otras entidades públicas de diferente orden o solamente por Corporaciones Locales de distinto grado, con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local" (91).

Para MARTINEZ LOPEZ-MUÑOZ (92) de esta definición se deduce que el consorcio es además de una Asociación de Derecho Público una organización, cuyo régimen orgánico y funcional y financiero aparece regulado por un Estatuto - (art. 39 del Reglamento de Servicios). La Asociación consorcial es una organización integrada por dos o más sujetos - "desde dentro" como elementos básicos de aquella; de forma que la naturaleza asociativa manifiesta el sentido de mutua cooperación que subyace en el concepto de consorcio que nos da el ya citado Reglamento de Servicios. La naturaleza asociativa de esta modalidad consorcial es mantenida por la generalidad de la doctrina. Esta característica es elemento - importante para distinguir el Consorcio de que hablamos con otras modalidades consorciales de naturaleza relacional - (como los contenidos en la Ley de Montes de 1957).

Frente a una articulación de competencias impenetrable, rígida y concéntrica, las técnicas consorciales - constituyen un elemento esencial para llegar a la Administración consorciada asociativa que reclama la complejidad y urgencia de las nuevas necesidades sociales (93). Estas formas asociativas suponen la puesta en común de medios personales, tanto estatales como locales, y reales para conseguir una mayor eficacia administrativa.

Pero no es sólo en la articulación entes locales-centro donde se deja sentir la favorable influencia de la técnica consorcial; la interrelación entre la esfera de lo

público y lo privado ha determinado la crisis de estructuras pensadas para dar un tratamiento distinto a los asuntos públicos y los particulares, en adelante formas de gestión - privadas van a realizar fines de interés general, el particular deja de ser un mero administrado y se convierte en - "colaborador habitual" de la Administración.

La adopción por la Administración de técnicas de organización demuestra la objetivación de las formas de administrar, como dice GARCIA DE ENTERRIA se trata de técnicas "intercambiables" utilizables en cualquier esfera y que se legitiman por su mayor eficacia en la consecución de objetivos.

La consagración de la necesidad de la eficacia administrativa en textos constitucionales (94) ha hecho sur-- gir un nuevo talante empresarial en la forma de hacer de la Administración intervencionista, en este sentido ORTIZ DIAZ (95) destaca la introducción en nuestro derecho de la figura del gerente, que gestada en la Administración privada pasa a convertirse en un elemento más de ese impulso renovador que la Administración recibe de la empresa privada.

Mientras que en la economía capitalista de mercado el empresario había sido el elemento central, sin el cual no se podía comprender el juego de las fuerzas libres de este modo de economía, en la economía del Estado intervencionista será el gerente administrativo el catalizador que permi-

ta observarla y comprenderla correctamente. La programación, la planeación, la organización del mercado, los precios administrados, la manipulación de la demanda y el autofinanciamiento terminaron con el modelo de mercado de ADAM SMITH.

El éxito de una empresa que antes se basaba en la capacidad de trabajo y de pensamiento del empresario, en adelante dependerá de la organización, que en sí misma es ya una fuerza productiva, pues muchas pérdidas económicas se debían a la improvisación y a la impulsividad de las medidas que el empresario se veía obligado a tomar sobre la marcha, sin la suficiente información y preparación técnica que solo era posible obtener de una organización racional de la empresa.

Esto no supone que la organización no tenga también costos irracionales; el tema de las disfunciones de la burocracia es ya suficientemente conocido, baste resaltar aquí el peligro del crecimiento constante de los gastos administrativos, las fricciones en el ejercicio de las competencias por una falta de coordinación, y la clásica Ley de Parkinson sobre el crecimiento constante de la organización por motivos extraños a razones de eficacia.

D) LA DOMINACION BUROCRATICA.-

Dondequiera que la administración de intereses alcance una complejidad cualitativa y cuantitativa que exceda a la capacidad de trabajo individual, exigiendo la aparición de funcionarios, allí surgirá la organización burocrática. Por ello nuestra sociedad no es la primera que se ha encontrado con el fenómeno burocrático, pues sociedades históricas muy alejadas de nuestros días tuvieron que crear una burocracia al servicio del poder. La estadística, el censo, el inventario como instrumentos de información para el hacer burocrático eran ya conocidos en los antiguos imperios, egipcios, incas, romanos, etc.

Pero también algunas prácticas burocráticas en estas civilizaciones comenzaron a crear la leyenda negra de este grupo social que por su conocimiento y manejo de los asuntos públicos se hizo cada vez más indispensable para el gobierno de la comunidad política, convirtiéndose en un estamento en el que las técnicas de administración pasaban a ser un auténtico patrimonio de grupo.

Baste pensar en la adopción por la burocracia egipcia de la escritura cuneiforme a la que solo los iniciados tenían acceso, aumentando así la complejidad en el conocimiento de los asuntos públicos y obstaculizando las injerencias del poder político y del pueblo.

La dispersión del poder político en el medievo, limitó las posibilidades de desarrollo burocrático, ya que la monarquía en la época feudal carecía de la fuerza de presión y los medios económicos suficientes. El rey era un "primus inter pares" , la justicia se administraba por cada feudo, que a su vez acuñaba su propia moneda.

Solo cuando el intercambio agrícola resulta insuficiente y se desarrolla el comercio, aparecen una serie de señoríos autónomos en donde sus habitantes encargan a algunos burgueses la administración de justicia, el comercio y la artesanía; de aquí surgió el grupo de personas que luego servirían al Estado monárquico.

El príncipe y la burguesía tuvieron un papel trascendental en el desmantelamiento del feudalismo; en los consejos los nobles comienzan a desaparecer dejando paso a le-gistas y escribanos de procedencia burguesa. Sin embargo en esta época histórica la tendencia a ennoblecerse era inevi-table y los burocratas de nuevo cuño se convertirán en un estamento superior a la burguesía, la llamada "noblesse de robe" (96).

El estamento burocrático necesitó especializarse ante el cúmulo de labores que van a recaer en el centro a medida que la sociedad feudal perdía su poder: el burocrata se convirtió una vez más en pieza fundamental de la comunidad política.

Las tareas jurídicas, militares y financieras indispensables para la marcha de la comunidad política, van a hacer surgir los diversos sectores administrativos; además la necesidad de llevar la voluntad del centro a las provincias hizo aparecer una burocracia periférica subordinada al centro imponiendo la voluntad central frente a cualquier intento de revitalización municipalista o regionalista.

En este sentido conviene destacar el papel desempeñado por la llamada por OTTO HINTZE "revolución comisarial" (97); se trataba de evitar la estamentalización de la burocracia, pues el comisario era nombrado directamente por el rey, del que dependía y podía ser cesado en cualquier momento. El hecho de procurar una independencia respecto al territorio sobre el que ejercía su mandato, impedía cualquier intento de identificación con los intereses del lugar y favorecía la centralización. La identificación entre la burocracia y el Estado se hizo cada vez más patente y a principios del siglo XVI se introdujo la contrafirma ministerial en los edictos reales. Como PAUL FROLICH (98) destaca la monarquía absoluta es un régimen más burocrático que personalista; el soporte del absolutismo es la burocracia y el monarca representa la cúspide simbólica de la misma.

Las primeras organizaciones burocráticas de talante moderno aparecen en Inglaterra durante el siglo XVI, en Francia en el XVII y en Prusia en el XVIII, en las que surgen las notas de diferenciación de funciones; cualificación

para el desempeño del cargo, centralización, control e inspección, precisión y continuidad, y secreto profesional.

Pero fué la Revolución Francesa surgida del ideal liberal quién dió origen a la poderosa y supercentralizada Administración contemporánea y como consecuencia de ella y por la interpretación que los revolucionarios dan al principio de la división de poderes de MONTESQUIEU (99), - entendiéndolo como separación tajante mas que como elemento de equilibrio político, aparece el Derecho Administrativo.

De los principios revolucionarios el de igualdad tuvo una trascendencia enorme; los privilegios de estamento impedían una actuación unitaria de los administradores que se encontraban maniatados por el cúmulo de prerrogativas que los nobles poseían.

Pensemos en los obstáculos que encontraron los ministros financieros de Luis XVI para realizar una reforma fiscal que incluyese como sujetos pasivos del impuesto a los aristócratas.

Tras la Revolución Francesa el noble será un ciudadano más y la concentración de poder en los órganos estatales será enorme, TOCQUEVILLE afirmaba que "el poder que la revolución ha fundado y cuyo alimento y motor es únicamente el principio de igualdad, es un poder como la Historia no ha conocido nunca, un despotismo que jamás había sido -

concebido antes de nuestro tiempo por los reyes de Europa.
(100)

Para TOCQUEVILLE, Napoleón no hizo sino continuar con el proceso centralizador iniciado en el antiguo régimen; la administración absolutista fué un elemento igualitario en la sociedad francesa, y el principio de igualdad habría sido aceptado tanto por los administradores de la Monarquía, como por los de la Revolución, en definitiva y es una idea de TOCQUEVILLE: una gran revolución administ-rativa había precedido a la revolución política (101).

Como vemos el principio de igualdad tiene una - constante referencia al actuar administrativo, primero contribuye a la aparición de una administración más centralizada en el antiguo régimen, aunque aquí ca-bría hablar más de una imposición de igualitarismo, es decir uniformismo, para afirmar el poder de la burocracia real; después la idea revolucionaria de igualdad contribuye al desmantelamiento es-tamental y construye bajo la égida de la ley como expresión de la voluntad general ante la que todos son iguales, el prototipo de la Administración contemporánea, y por último la igualdad deja de ser un arma del burgués contra el aristó-crata, para convertirse en patrimonio del proletariado, quien tras el fracaso económico liberal será el motor del marxismo y del Estado Social de Derecho, con la oportuna diversificación de matices.

La Revolución Industrial potenció el desarrollo - burocrático y aunque el liberalismo económico impedía todavía cualquier acción de ortopedia en las estructuras de producción, el burócrata tuvo que familiarizarse con los sistemas de acción empresariales para dictar aquellas normas de estricto matiz policial a fin de impedir cualquier desorden fabril que tuviera repercusión en el orden público que era el fin principal del Estado Liberal.

La competencia feroz entre empresas a que condujo el sistema liberal, iba a producir un proceso ininterrumpido de concentración capitalista; la consecuencia en el plano organizativo fue que el empresario individual que había organizado su empresa con sus nuevas dotes personales, es - sustituido por el gerente o administrador que no se podía apoyar sólo en la improvisación sobre la marcha (102).

Fué en la empresa privada donde surgieron las técnicas de "management" que serían trasladadas al campo de la burocracia estatal por los trabajos de TAYLOR Y FAYOL (103), una vez que el intervencionismo exigió una eficacia administrativa tanto en los servicios públicos como en las nuevas actividades industriales y comerciales del sector público.

La situación de dominio en que la Revolución Francasa colocó al burócrata se perfeccionó y amplió tras la Revolución Industrial que exigió tras los primeros descalabros, una enérgica actuación del burócrata fortalecida por las nue

vas técnicas de gestión y administración.

Hay que afirmar como CARRO que "El Estado contemporáneo es el resultado de un proceso en que el poder, sin abandonar sus facetas representativas, se ha venido burocratizando solapadamente" (104).

El poder poseído por la burocracia deriva sobre todo por el conocimiento de la Administración del Estado que le confiere una enorme ventaja respecto de las demás instituciones estatales sobre todo con el aumento de la complejidad de la actividad estatal.

La profesionalización del burócrata y su estabilidad en el cargo le da un continuo contacto con los problemas que el político, sujeto a las alternativas de poder que otorga el electorado, no puede tener.

El aparato burocrático que nació sumiso al poder político ha ido desbancándolo conforme la complejidad técnica de los asuntos sociales se acrecienta, y son los puntos de vista burocráticos los que condicionan a la política. El burócrata ha oscurecido al político, y a veces las calidades técnicas de las personas son más importantes que las políticas para acceder al poder, incluso en los países democráticos. El dominio de la burocracia en los países no-democráticos no tendrá el freno de la crítica parlamentaria y

y la carrera funcionarial es en ellos la plataforma indispensable para acercarse a los círculos de poder.

En los países ^{de} pluripartidismo y representación parlamentaria la tecnificación de los problemas políticos, convierte a veces las sesiones parlamentarias en auténticas galimatías para los no versados en cada materia específica, de ahí la falta de vitalidad parlamentaria en la época del Estado intervencionista y la dejación cada vez más numerosa de las facultades legislativas en manos del ejecutivo.

Además ha surgido una especie de burocracia de partido y otra parlamentaria paralela a la del ejecutivo, con la aparición de las Comisiones que dentro del Parlamento, [con la aparición de las Comisiones que dentro del Parlamento] se crean para estudiar los proyectos de ley de cada uno de los departamentos ministeriales.

El poder en el Estado intervencionista y en todas las latitudes está burocratizado; sin la burocracia no se puede gobernar y una desorganización de la burocracia nos lleva al desgobierno. La burocracia no ha dejado de concentrar poder desde que apareció el Estado moderno, y cada revolución ponía algún sector social más bajo su mando. MAX WEBER llega a decir que "la burocracia es un freno para la revolución, es el premio a su continuidad incommovible, sustituyendo las conmociones políticas desde la base hasta la cúspide -revoluciones-, en meras alteraciones de la ca-

becera o vértice político, -golpes de estado-." (105)

La superioridad de los órganos políticos sobre la burocracia es obvia, pues ésta no puede ser considerada genericamente como un grupo de poder, para ello sería necesario que tuviera un cierto grado de homogeneidad social, una comunidad de intereses y una cohesión e ideología que guiara su actuación. En la práctica la organización burocrática no tiene una homogeneidad interna y sobre todo como señala CAPPELLETTI (106), carece de cerebro, ejerciendo el propio poder según las directrices que provienen de otros grupos o instituciones. El enfrentarnos con la burocracia nos da una sensación de estar ante un gigante dormido que va tomando conciencia de su enorme fuerza, de ser uno de los elementos de poder más importantes en el Estado Contemporáneo, por ello cuando se intenta mantener la neutralización política del burócrata, en realidad lo que se hace es mantener a toda costa su carácter instrumental dentro de los esquemas de poder clásicos, pero hay que pensar en que la esterilización política de quienes conocen como nadie los asuntos que interesan a la comunidad es imposible y que el boicot sistemático de ciertas directrices políticas por parte del funcionario, las hace prácticamente inoperantes. Habría que reconsiderar si el burócrata, por el hecho de gozar de una estabilidad económica, va a dejar de pensar en los esquemas -- ideológicos o económicos que más puedan convenir a la sociedad cuyos entramados tan bien conoce.

La neutralidad de la burocracia es una utopía y la experiencia nos demuestra cómo a pesar de no ser un auténtico grupo político, posee de modo efectivo una cierta cantidad de poder a título originario y no solo derivado, y constituye un grupo profesional detentador del poder en la sociedad moderna. Otra cuestión es el sentido que pueda tener ese poder en el contexto social.

Señala CAPPELLETTI (107) que el burócrata tiende a ser conservador porque el tipo de actividad que desenvuelve y la exigencia funcional de la organización burocrática, induce a la cautela, al apego por el precedente, a evitar el riesgo. El burócrata identifica la propia función con la de administrar y tutelar un determinado orden preestablecido y no le compete modificar o cambiar este orden. El mundo burocrático no es, por su naturaleza, un mundo de innovaciones radicales, de iniciativa o dinamismo, sino un mundo de cautas decisiones, de respeto por el precedente y de monotonía administrativa.

Esta tendencia se refuerza en los países donde la formación de los cuadros de funcionarios es predominantemente jurídica, haciéndoles considerar al orden social, económico y político como una realidad permanente, que puede ser modificada en el detalle pero no a fondo; en definitiva están predispuestos a considerar la realidad desde el punto de vista estático y por tanto conservador.

Autores del ámbito anglosajón como WILLIAM H. WHYTE (108) consideran que el hombre de la organización es ante todo conformista, pero llega más lejos al decir que - las grandes organizaciones han impuesto en U.S.A. una ética social conformista opuesta a la ética protestante y capitalista tradicional de la responsabilidad personal.

Junto a una literatura que acentúa el papel deshumanizador de la burocracia, hay autores que destacan la necesidad de liderazgo y fuerte iniciativa creadora para hacer frente a los problemas difíciles que plantea la ambigüedad entre fines y medios que impiden una concepción conformista del mundo. La burocratización del mundo con sus secuelas de estandarización del hombre en pos de una mayor eficiencia, se encuentra contrapesada por un humanismo que se resiste al encasillamiento y que logra una participación individualista en actividades burocratizadas.

La civilización tecnológica que puede ser entendida como una realidad histórica surgida de la unidad entre la investigación teórica y la técnica, y de la explotación de sus posibilidades por los intereses económicos y por el poder político (109) ha hecho surgir una nueva especie de funcionariado, la tecnocracia, que viene a ser una superación de la burocracia en el camino de racionalización en la administración de las cosas. Una de las consecuencias para el hombre de esta época es que los instrumentos técnicos han dejado de ser meros objetos y se han interrelacionado a la

la existencia humana de una forma casi orgánica, pudiéndose hablar como hace GEHLEN de una "prótesis generalizada" (110). Ahondando en el problema GARCIA PELAYO expone la renovación en las técnicas de control y represión; los medios de comunicación de masas y el bienestar económicos y la transferencia al hombre ^{de} los valores culturales que convienen, logran una insercción espontánea del individuo en el sistema.

En el plano burocrático el cambio en los métodos de gestión ha sido rotundo, y los procedimientos tradicionales se han sustituido por unos métodos tecnoestructurales - que han supuesto un desplazamiento de la competencia jurídica por la competencia técnica. Se trata de especialistas a los que se les encomiendan nuevas tareas y que se organizan con criterios menos legalistas pues la legitimidad les viene más de la eficacia para asegurar un continuo desarrollo económico y social, que de la propia ley. ⁽¹¹¹⁾ Se ha creado una legitimidad funcionalista que pretende justificar una serie de fenómenos que desde otras perspectivas serían ilegítimos. En el plano de la Administración estatal han aparecido las llamadas por PISANI "Administraciones de Misión", (112) que surgen para un fin específicos y duran hasta que se cumple, o bien se utilizan para comprobar nuevos métodos de gestión. La agilidad en su creación y extinción las hacen muy útiles en las tareas de reforma administrativa y planificación, aunque a veces se originan problemas con la Administración burocrática de corte clásico.

Pero el problema más grave creemos que reside en que esta nueva legitimidad de eficacia puede distorsionar los sistemas de responsabilidad y control de las decisiones político-administrativas, encubriendo intereses bajo el pretexto de su eficacia técnica, y marginando y reprimiendo las justas reivindicaciones de determinados grupos sociales por considerarlos disfuncionales para el sistema (113).

La problemática más profunda del Estado democrático en una civilización tecnológica será crear los sistemas de articulación entre política y tecnocracia a fin de impedir que la idea democrática sea un simple "flatus vocis". Existen tres modelos sociológicos que intentan dar una visión de este problema.

El modelo tecnocrático puro, propuesto por ELLUL (114) y SCHELSKY (115), para quienes el Estado de la civilización tecnológica, no es ni una encarnación del espíritu nacional (VOLSGKEIT) ni delegación del poder divino en la tierra, ni una expresión de la voluntad popular, sino una organización técnica que debe funcionar con el mayor rendimiento y se legitima en la eficacia; el político queda relegado a un segundo plano, o se convierte en técnico de la política.

Para el modelo decisionista-tecnológico (116), la técnica es un elemento auxiliar de la política. El campo de visión de la política es general, mientras que la técnica exige una especialización; son los políticos los que pueden ma

nipular las posibilidades técnicas.

Finalmente el modelo pragmático (117), propugna una comunicación constructiva. Las preferencias del político deberán ser analizadas por el técnico para comprobar su viabilidad; se trata en definitiva en racionalizar las decisiones políticas, que se forman por las preferencias del político y el análisis esclarecedor del técnico.

De todas estas posturas es la tercera la que resalta el aspecto instrumental que tiene la técnica con relación a la política, aunque en su elaboración y estudio tenga el técnico mucho que decir.

La necesidad de una cooperación técnica en la política se hace aún más necesaria en la última etapa del Estado intervencionista, en la que la planificación para el desarrollo económico y social exige una constante referencia a aspectos técnicos en donde el político no podría actuar solo.

Las naciones modernas, socialistas o capitalistas, están empeñadas en asegurarse una tasa de crecimiento suficiente para hacer frente a la extensión de las necesidades individuales y nacionales; en esta tarea la tecnocracia es un elemento indispensable y a la vez peligroso ya que los puntos de vista técnicos pueden oscurecer a los políticos, porque el "desarrollismo" tecnocrático es en sí mismo una

amenaza a todo sistema ideológico, ya que no se legitima en el mantenimiento de un orden social conforme a determinados esquemas ideológicos, sino en su misión transformadora de la realidad social.

El Derecho Administrativo en este contexto no ha agotado su virtualidad, sino que debe responder con los replanteamientos oportunos, al reto desarrollista dedicando una mayor atención al aspecto organizativo y de función pública, creando los medios para asegurar una mayor participación y conocimiento de los asuntos tecnocráticos, generalizando el sistema de información pública y sobre todo controlando todas las fases ^{de} la planificación.

V .- CONCLUSION.-

Las viejas entrañas administrativas han sido devoradas y arrasadas por los grandes movimientos de masas - que han convertido al Derecho Administrativo clásico en pieza de museo, por ello la nueva savia socializadora ha transformado al Derecho Administrativo intervencionista y planificador, en un instrumento para toda la sociedad, dejando de ser parapeto de una clase social reticente a toda injerencia administrativa, aunque fuera en nombre de la necesidad general y pública.

El Derecho Administrativo que en sus comienzos tenía un enfoque exclusivamente forense, ha tenido que dar en trada a otros planteamientos que aseguren "a priori" la colaboración social en los grandes proyectos planificadores, porque la sociedad no puede quedar al margen del sentido que pueda tener su propia evolución.

Aún con el riesgo inherente a toda simplificación, hemos pasado de un Derecho Administrativo, basado en el binomio individuo-burocracia, caracterizado por su sentido es tático y limitador, a un Derecho Administrativo en el que el enfrentamiento sociedad-tecnocracia ha roto todos los moldes, incluyendo los sistemas representativos parlamentarios que han perdido su poder de control ante la complejidad de los asuntos sociales y los planteamientos de la tecnocracia.

Con su fuerte dosis de legalidad el Derecho Administrativo debe clarificar los laberintos tecnocráticos para evitar que el político y el elector se encuentren frente a un Estado criptocrático en el que el hombre deje de ser el fin de toda la actividad estatal, y se convierta en un dato más de la era tecnológica.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- 1.- De entre las múltiples definiciones del términos preferimos el significado de Constitución que da Bolingbroke en su ensayo "Sobre los partidos" comprende: "el conjunto de leyes instituciones y costumbres que, deducidos de ciertos principios racionales permanentes, constituyen el sistema general por el que la comunidad ha admitido ser gobernada". Citado por K. C. Wheare en "Las Constituciones modernas". Nueva Colección Labor, (Traducción de Fernando Morea y Angel Alandi) pág. 8, (Barcelona, 1971).
- 2.- En este sentido se expresa Bernard Voyenne en "Historia de la idea europea". Nueva Colección Labor, pág. 18. Dentro de la amplia bibliografía sobre el tema europeo, también expresan esta idea, René Sedillot en "Europa, esa utopía". Ed. Guadarrama (Madrid, 1971) Traducción de C. Hernando Martín. y sobre todo el ensayo de J. Ortega y Gasset "Meditación de Europa", Revista de Occidente (Madrid, 1960).
- 3.- Se comienza a abrir brecha en los obstáculos morales que - la Iglesia Medieval había puesto al comercio y al préstamo a interés. A este respecto Henri Denis en "Historia del pensamiento económico", traducción de Nuria Bozzo Durán y Antonio Aponte, Barcelona 1970, pág. 77, considera que la cuestión era: ¿Está permitido en el comercio vender más caro de lo que se ha comprado?. La doctrina del justo precio de Santo To-

más según la cual "usar el fraude para vender una cosa por encima de su justo precio, es ciertamente pecado", parecía conducir a una proscripción del comercio tan severa como la de Aristóteles". Pero a pesar de todo su respeto por el "filósofo", Santo Tomás no puede seguirle ya que percibe claramente hasta qué punto el progreso de la civilización está ligado al progreso del comercio. Por eso escribe Santo Tomás: "Sin embargo si el beneficio, que es la finalidad del comercio, no implica en sí ningún elemento honesto o necesario, no implica necesariamente nada malo, o contrario a la virtud. Nada impide pues ordenarlo hacia un fin necesario e incluso honesto. De donde el comercio será lícito. Ello tiene lugar cuando un hombre se propone emplear un beneficio moderado que busca en el comercio para mantener a su familia o para ayudar a los indigentes; o también cuando comercia para la utilidad social, a fin de que su patria no carezca de lo necesario; sin duda busca el beneficio, pero como precio a su trabajo y no como un fin" (Citado en la obra de Henri Denis, pág. 78).

- 4.- Para Philip Charles Newman en "Historia de las doctrinas económicas" (ed. Juventud, 1ª Edición, Barcelona 1963, Traducción de José Rico Godoy y Joaquín Minns), págs. 16 y 17: "La esencia de la política mercantilista tiene su raíz en el fomento de los productos manufacturados. En Inglaterra - hubo algún tímido intento de proteger la agricultura, frente a las exageraciones de la industria, especialmente en lo que afectaba a la mano de obra, pero la política mercantilista francesa protegió sin medida la industria, y desdeñó los

intereses agrarios, lo que fué causa de que más tarde se - produjese una reacción que se condensó en el movimiento fisiócrata. Otros signos del dinamismo fueron el desarrollo de las comunicaciones, el aumento del intercambio comercial, la aparición de nuevas formas y técnicas de producción, la creciente importancia de las manufacturas en relación con - la agricultura, el incremento de la productividad, el aumento de la producción, la expansión de las oportunidades de - los negocios lucrativos, y por último el crecimiento de las fortunas privadas. Por todo esto es lógico que los mercantilistas considerasen la producción, y una favorable balanza comercial indispensable para aumentarla riqueza y el bienestar de las naciones".

- 5.- Salvador Giner en "Historia del pensamiento social" (Edi. Ariel, Biblioteca de Ciencia Política, Barcelona, 1966) pag. 184 , considera a Eramo ; Luis Vives, y Santo Tom^{ás} Moro como precursores de la Reforma, pues aunque estos hombres nunca pretendieron crear un cisma, sus obras habían creado el clima intelectual que era ab-solutamente necesario para que se desencadenara el movimiento de la Reforma. Jean Touchard en "Historia de las ideas políticas" (Ed. Tecnos, Traducción de J, Padera, Madrid 1969) pág. 214 : "La Reforma, al acentuar y complicar las divisiones políticas de Europa contribuye de manera decisiva a arruinar el edificio, ya carcomido, de las ideologías políticas medievales, resultado que los reformadores ni buscaron, ni siquiera comprendieron. En la conmoción producida por la renovación de la

religión, la estrecha vinculación entre lo espiritual y lo temporal y la primacía ideológica de lo religioso sobre lo político continúan imprimiendo su sello a los hombres. Ninguna doctrina política fué capaz en el siglo XVI de suscitar tanta agitación y tantas acciones políticas como las que produjeron los reformadores. Ahora bien, a pesar de sus divergencias, los reformadores tuvieron al menos este punto de común: sus concepciones de la sociedad y del gobierno derivan de sus teologías, es decir, ocupan un segundo plano y a veces hasta un plano secundario, en sus preocupaciones".

- 6.- George H. Sabine en "Historia de la teoría política" (Fondo de Cultura económica, 4ª reimpresión, traducción de Vicente Herrero, México, 1970) pág. 267: "Sin embargo, el protestantismo produjo a la vez otro resultado..... En la mayor parte de los países del Norte de Europa produjo minorías religiosas relativamente fuertes, que constituían grupos de masiado numerosos para que se ^{les} pudiera coaccionar sin poner en peligro el orden público, y que estaban tan decididos como el partido que se encontraba en el poder, a conseguir para su propia fé los beneficios derivados de la categoría de religión oficial. Cada uno de estos grupos eran, por razones evidentes, una fuente potencial de desorden, y todas las diferencias religiosas eran a la vez un problema político. Sólo lentamente y bajo la presión de las circunstancias, que no permitían otra solución, surgió una política de

tolerancia religiosa, a medida que se iba descubriendo que era posible una común lealtad política para gentes de distintas religiones".

- 7.- Vicente Palacio Atard en su "Manual de Historia Moderna" - (Espasa Calpe, Tomo IV, Edad Moderna, Madrid, 1970), pág. 495 y siguientes: "El espíritu capitalista, que se distingue por el afán de lucro y que tiende, en función de ese lucro, a la racionalización económica de la vida, también se ha conocido en la Edad Media, pero sólo en individuos aislados, sin que llegara a ser el factor dominante de la mentalidad de una época. Así en la Italia Católica bajomedieval, en Francia, Inglaterra, Flandes o Alemania hubo gentes que operaron con mentalidad capitalista por los siglos XIII al XIV. Además se perfeccionan las instituciones comerciales (seguros, contabilidad, letras de cambio, etc) se aminoran los riesgos, aumentan las ganancias, y con ello tiene ocasión de desarrollarse la idea capitalista del "máximo beneficio". Pero hay que esperar al siglo XVI para que el instinto de lucro, innato en el hombre, se vea santificado. La tesis clásica de Max Weber atribuyó al calvinismo el impulso del capitalismo moderno, puesto que esta confesión religiosa dignificó el afán de lucro (usura) y el trabajo vocacional. Con el calvinismo se hacían compatibles la moral burguesa y el estado de gracia, mientras que se renunciaba a la vida contemplativa..... Werner Sombart rechazó la tesis de Weber; hizo notar que los factores que intervie-

nen en el desarrollo del espíritu capitalista son múltiples: la llamada Reforma Protestante pudo ser uno, entre otros, pero no el principal. Más importantes, según Sombart, son el incremento de la disposición mental racionalista (para la racionalización del proceso económico) y el judaísmo. El impacto del judaísmo sobre la cristiandad abre paso a la mentalidad capitalista; los judíos, excluidos de las corporaciones y de la vida normal, se ven forzados a dedicarse a otras actividades especiales. Sombart cuenta además con las disposiciones raciales y geográficas que influyen en el desarrollo capitalista de algunos pueblos, con independencia de los factores religiosos. La teoría racista fué reforzada por Thorstein Veblen, que subrayó la importancia del "factor intuitivo" de la raza anglosajona para la vida económica. Tawney comprobó que la mentalidad capitalista se dá mejor en el Renacimiento italiano, y ella se debe en gran manera al catolicismo. Es también la opinión de Enrique Sée, quien destaca los métodos capitalista usados por el pontificado desde la Edad Media (préstamos, arriendos para la recaudación de diezmos y limosnas). La escuela italiana que inicia Toniolo a finales del siglo XIX y que llega hasta nuestros días con Amintore Fanfani, ha precisado bastante estas opiniones. El espíritu capitalista es anterior a la revolución religiosa del siglo XVI y nace en una época católica. Pero nada tiene que ver la religión católica con los orígenes del capitalismo. Este surge por fuerzas extrareligiosas..... El protestantismo ayudó más eficazmente al -

desarrollo del capitalismo porque legitimó la moral capitalista..... la moral católica refrenaba este instinto ya que supeditaba la idea de aprovechamiento económico al fin supremo del hombre, o sea a la idea de la salvación eterna. Pero el protestantismo, como supone que las obras de los hombres no son valiosas en orden a la salvación, no concede otro valor humano a esas obras que el éxito inmediato que representan: el máximo beneficio será, pues, la norma aplicable para valorar el éxito de las acciones económicas. El espíritu capitalista se siente con ello confortado".

- 8.- En "Las ideas políticas", volumen colectivo dirigido por David Thomson, ver "Jhon Locke y el gobierno por consumo" - de Maurice Crauston (Nueva Colección Labor, traducción de J. M. García de la Mora, Barcelona, 1967) pág. 67: "Jhon Locke es considerado a veces el iniciador de la Edad de la Razón, el fundador del racionalismo.. Desde luego sí que fué uno de los fundadores de la moderna civilización occidental burguesa e industrialista. Nuestro mundo de hoy fué empezado a construir por científicos y estadistas, comerciantes e industriales, y Locke fué el primer teorizador que expuso el modo de entender la vida propio de la sociedad burguesa, precisando sus aspiraciones y justificando sus actitudes. Lo que caracteriza la mente de Locke como moderna por completo, es la gran distancia que la separa de la mentalidad medieval: ésta era religiosa, espiritual e imaginativa y estaba enteramente embargada de pensamientos sobre Dios, la vida de ultratumba y el mundo de lo invisible; en cambio, la mente de

Locke se concentraba sobre los asuntos terrenales, sobre lo empírico y de tejas abajo".

- 9.- Salvador Giner en "Historia del Pensamiento Social" (Biblioteca Ciencia Política, Ediciones Ariel, Barcelona, 1967), - pág. 265: "Con la subida al trono de CARLOS II de INGLATERRA en 1660, se produjo una restauración que aparentemente daba al traste con los logros revolucionarios. Sin embargo, el nuevo despotismo no pudo durar y en 1688 y 1689 se produjo una segunda y pacífica revolución que consistió en el establecimiento de un compromiso, mediante el cual Inglaterra y Escocia se convertían en una monarquía parlamentaria. Se evitaba con ello tanto el extremismo del gobierno puritano como el del real despótico. La Cámara de los Comunes adquirirá redoblada fuerza y si aún no representa a todo el pueblo, sino sólo a los grupos más ricos, la posibilidad de ir ampliando su representatividad estaba abierta. La libertad política individual quedaba asegurada al abolirse la censura en 1695 al mejorar la Administración de Justicia".
- 10.- George H. Sabine en "Historia de la Teoría Política" (Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, traducción de Vicente Herrero, México, 1970), pág. 392: En efecto el poder civil no puede tener derecho a existir salvo en la medida en que deriva del derecho individual de cada hombre a protegerse a sí mismo y a protegerse su propiedad. Los poderes legislativo y ejecutivo utilizados por el gobierno para

proteger la propiedad no son sino el poder natural de cada hombre puesto en manos de la comunidad, o entregado al pueblo, y se justifica porque es un modo mejor de proteger los derechos naturales que la acción directa a que todo hombre tiene naturalmente derecho".

- 11.- Jean Touchard en "Historia de las Ideas Políticas" obra ya citada, pág. 295, "Locke estima que la propiedad privada existe en el estado de naturaleza, que es anterior a la sociedad civil. Esta teoría de la propiedad ocupa en Locke un destacado lugar; atestigua los orígenes burgueses de su pensamiento y contribuye a aclarar su éxito".
- 12.- Two Treatises of Government. Jhon Locke (a critical edition with an introduction and apparatus cirticus) by Peter Laslett, Cambridge at the University Press, 1960, pág. 382 y siguientes.
- 13.- Maurice Duverger, "Instituciones políticas y derecho constitucional". (Colección Demos, ediciones Ariel, 5ª Edición, - Barcelona 1970) pág. 91".
- 14.- Alexis de Tocqueville en "El Antiguo Régimen y la Revolución". (Editorial Guadarr^ama, Colección universitaria de bolsillo. Punto Omega. Traducción de Angel Guillén. Madrid, - 1969) pág. 63 a 108 inclusive.
- 15.- Citado por Edurado García de Enterría en "Revolución Fran-

cesa y Administración contemporánea". (Cuadernos TAurus 113, Madrid, 1972) pág. 74.

- 16.- Ver "Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa" de Alejandro Nieto, REvista de Administración Pública nº 38, pág. 94, "La expropiación forzosa, como instituto jurídico aparece en el siglo XIX ligada a un fenómeno concreto: la construcción de las grandes obras públicas, especialmente los ferrocarriles y vías públicas".
- 17.- En la obra de Ph. Ch. Newman ya citada "Historia de las doctrinas económicas", pág. 59: "La mayoría de los historiadores del pensamiento económico opinan que lo que caracteriza a la fisiocracia es la defensa de la supremacía de la agricultura y su adhesión a la política del "laissez faire", no son sino las reacciones naturales contra el olvido en que el mercantilismo francés tuvo a la agricultura y ante las forzadas restricciones de Colbert. Desde un punto de vista moderno, la principal aportación de la fisiocracia radica en su concepto de la sociedad como un todo. El estudio de Quesnay sobre la circulación de la riqueza en el interior de la nación, es con mucho, la contribución más importante de la escuela"; pág. 60: "La contribución más importante de los fisiócratas fué dar nacimiento al sistema completo de una teoría económica; de aquí que se les pueda considerar como a los padres de la economía. Es indudable que el análisis que llevaron a cabo fué estático, pero hay que re-

conocer que fué muy completo. Es lógico estudiar la forma - en que un organismo vive, antes de analizar como crece. El orden económico pintado en el Tableau ("Tableau economique", principal obra de Quesnay) era una orden autorregulada que crecía y se desarrollaba, siempre que no se le pusiera cor tapisa alguna. Esto ya era, por sí sólo un argumento contra el mercantilismo".

18.- El pensamiento de A. Smith aparece fundamentalmente en dos obras "Teoría de los sentimientos morales que como señala S. Giner (obra ya citada, "Historia del Pensamiento social", pág. 276) "era un primer intento serio de construir la nue va moral individualista..... Los hábitos que nos hacen economizar, trabajar y mejorar nuestra situación, son quali dades meritorias que no deben ser reducidas a la categoría de un vicioso egoísmo. "La riqueza de las naciones" es el - primer libro de economía que aisla su estudio de toda consi deración ética..... Los infinitos egoísmo individuales que pueblan el planeta son en realidad un todo armónico del que los hombres no se dan cuenta. En el pensamiento de Smith - existe una confianza en el orden social como reflejo del or den natural.

19.- A este respecto Juan Bautista Say en su Tratado de Economía Política (o simple exposición del modo con que se forman, dis tribuyen y consumen las riquezas). Traducción de Manuel Ma Gutierrez y Manuel Antonio Rodriguez. TomoII, Madrid, Imprenu

ta de Collado, 1816, nos dice: en las páginas 5 y 6 contestando a la pregunta de "si conviene para aumentar la riqueza nacional que el gobierno sea productor". "Cuando el valor de los productos de una empresa no excede^a los gastos de producción, no puede decirse que haya nuevo valor producido, ni por consiguiente que se haya aumentado la riqueza; y así siempre que un empresario, aunque sea el mismo gobierno, gasta en una empresa más de lo que ésta produce, la nación o el país pierde todo lo que el gobierno ha gastado inútilmente. En vano, se dirá que lo que pierde el gobierno lo ganan sus empleados, los hombres industriosos y los obreros que emplea. Debemos siempre tener muy presente que de alguna parte habrán salido los valores o el dinero que el gobierno emplea para sus empresas; y mientras que no hace el valor más que mudar de mano, no hay valor producido ni tampoco ganancia, porque ésta no comienza sino cuando del empleo de un valor resulta otro superior que el empleado La nación no podrá ganar sino en el sólo caso en que la suma de los sueldos y salarios exceden a la de la contribución impuesta a los pueblos para este objeto. Pero aún en este caso ¿qué gana en realidad la nación? El Gobierno no puede pagar una suma mayor que la que ha salido de su erario, sino en tanto que sus empresas hayan producido ganancias, y estamos otra vez en la primera proposición; a saber, que cuando se gasta en una empresa más de lo que se produce, hay -- siempre una verdadera disminución de la riqueza, así para el empresario como para la nación"..... Y sigue en la pág.

8:....."Le será mucho más útil comprar buenamente todo lo que haya de dar; pues con menos dinero desperdiciado logrará productos tan preciosos, porque los particulares - fabrican siempre con más economía que los gobiernos"..... "El Estado es como un labrador o un comerciante muy rico - que tiene a su disposición demasiado dinero y cuida poco de sus negocios"..... Pág. 10: "todo gobierno no puede absolutamente obrar sino por sus agentes, esto - es , por medio/de personas que tienen otros intereses distintos que el suyo, y que deben serle más preciosos; y si por esto es casi siempre el engañado en todas las contrataciones que hace, parece que muy lejos de aumentar las ocasiones de hacerlas, metiéndose a empresario y abrazando una profesión - que multiplica infinitamente las ocasiones de tratar con los particulares, debiera en cuanto fuese posible disminuirlas". Y añade en la pág. 13, "de todos los medios que tiene el gobierno a su disposición para proteger la producción, el más poderoso es cuidar mucho de la seguridad de las personas, y de las propiedades, especialmente cuando las ponen a cubierto de todo poder arbitrario".

- 20.- Henry Jacoby en "La burocratización del mundo" (Siglo XXI ed. S. A., traducción de E. Contreras Sanchez, México, 1972) pág. 99. "Kant opinaba que la esencia de todo gobierno reside en que le brinde a cada quien la pasión de buscar su felicidad y la libertad de tratar con los demás para tal fin. La función del gobierno no es quitar esa preocupación

a las personas privadas, sino únicamente fomentar la armonía entre éstas". (Obras póstumas).

21.- ibidem.

22.- M. Duverger. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" obra ya citada, pág. 97 y 98.

23.- Las relaciones entre el liberalismo político y el económico (en lo referente a la igualdad entre los hombres) aparecen muy claras en el Tratado de Economía Política de Say, (antes citado) en las págs. 24 y 25. Nos dice el autor: "Stewart, Turgot, Smith, convienen en que el trabajo del esclavo sale más caro, y produce menos que el del hombre libre. Sus razones se reducen a las siguientes: Todo el que no trabaja ni consume por su cuenta, trabaja lo menos y consume lo más que puede; no tiene interés ninguno en aplicarse a su obra con todo el conocimiento y esmero necesario para mantenerlo bien; el trabajo excesivo con que se le sobrecarga, acorta sus días y obliga a su amo a comprar otro, y por consiguiente a hacer anticipaciones costosas; finalmente, el -trabajador libre cuida de su manutención, al paso que el amo es quién cuida de la de su esclavo, y como es imposible que el amo lo haga con tanta economía como el sirviente libre, le ha de salir más caro el servicio del esclavo".

24.- Andrés de la Oliva de Castro, "Reforma administrativa y -sociedad inestable" (Estudios en Homenaje al profesor Lopez

- Rodó, Volumen I, Universidad de Santiago de Compostela, - Complutense y C. S. de Investigaciones Científicas, Madrid 1972) pág. 143.
- 25.- Garrido Falla, en "Las transformaciones del Régimen Administrativo" (Estudios de Administración, 2ª edición, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962) pag. 120.
- 26.- ibidem, pág. 22 ".....Se deduce de aquí que la arbitrariedad, en principio no hay porqué igualarla a la injusticia. Son conceptos distintos. La arbitrariedad puede ser injusta y puede ser justa..... ahora bien, el Derecho lo que no puede ser es arbitrario, pues que la arbitrariedad es la negación del derecho en cuanto a su forma. Esto sería, como dice Legaz, tanto como decir que el derecho es y no es al mismo tiempo".
- 27.- "Manual de Derecho Administrativo" Martín Mateo, (Edita el autor, Madrid, 1970) pág, 27 y 28.
- 28.- Eduardo García de Enterría en "Revolución Francesa y Administración contemporánea" obra ya citada, páginas 42 y 62.
- 29.- Citadas por Prosper Weil en "El Derecho Administrativo" - (Cuadernos Taurus, Traducción de L. Rodríguez Zúñiga, Madrid 1966), pág. 21.

- 30.- ibidem, pág. 22 (Para la organización del Consejo de Estado Ver de M. de Cormenin "Droit Administratif") (Pagnerre, editeur de la Bibliotheque des Arts et Metiers, Paris 1840' Tome I, pág. 3 a 87)
- 31.- ibidem, pág, 23. Prosper Weil ops. cit.
- 32.- ibidem, pág, 23. Prosper Weil, ops. cit.
- 33.- Eduardo García de Enterría, en obra ya citada "Revolución Francesa y Administración contemporánea", pág. 10 y siguientes y "La lucha contra las inmunidades del poder" en Revista de Administración Pública, nº 38, pág, 162, y Prosper - Weil, obra ya citada , pág, 27.
- 34.- Fernando Garrido Falla, obra ya citada, pág, 24 a 30: "Las transformaciones del"
- 35.- Evelyne Pisier-Kouchner, "Le service public dans la theorie de L'Etat de Leon Duguit" (Bibliotheque de Philosophie du - Droit, Libraire Generale de Droit et Juris-prudence", Paris 1972, pág. 261.
- 36.- Citada por Prosper Weil en su obra ya citada "El Dercho Administrativo", pág. 28.
- 37.- J.L. Villar Palasí, "Concesiones administrativas" (en Nueva

Enciclopedia Jurídica, Tomo IV, pág. 684-770, 1952).

- 38.- Fernando Garrido Falla, en obra ya citada "Las transformaciones.....", pág. 141.
- 39.- J. L. Villar Palasí en "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo", Revista de Administración Pública, nº 3, pág, 60 y siguientes.
- 40.- "El Derecho Administrativo", obra ya citada, pág. 31.
- 41.- Villar Palasí en "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo", Revista de Administración Pública, nº 3, pág, 54, "Junto a la concepción liberal del Estado como productor de seguridad se está destacando la idea adjunta del Estado como productor de bienes económicos".
- 42.- Obra ya citada "El Derecho Administrativo", pág, 35 y 36.
- 43.- Luis Sanchez Agesta en "Planificación económica y régimen político", en Revista de Administración Pública, nº3, pág. 31"..... previsión genérica e indeterminada del paro - mediante una reforma económica que establezca un estado de cosas en virtud del cual, el número de puestos de trabajo vacantes no sea inferior al número de trabajadores sin empleo, creando así la oportunidad para todos de una colocación proporcionada a sus aptitudes".

- 44.- Eduardo García de Enterría en la obra ya citada: "La lucha contra las, Revista de Administración Pública n^o 38 pág, 195 "La concepción rouseauniana creía salvar con el dogma de la generalidad de la ley, hecha por todos los ciudadanos nada menos que la alienación del hombre en la sociedad. Esta esperanza utópica está totalmente quemada por la sociedad de nuestro tiempo. La ley ha pasado a ser en nuestras complejas estructuras sociales un simple medio técnico de la organización colectiva..." "la ley puede no sólo no hacer ninguna referencia a la just-icia (por ejemplo la organización de un taller de miles de obreros, una cadena de montaje), sino, mucho más, puede incluso convertirse en un modo de perversión del ordenamiento".
- 45.- Jose María Boquera Oliver en "Derecho Administrativo y Socialización" (Estudios administrativos, Madrid, 1965), pág. 29 , "Si alguna vez la Administración invadía sin justificación sin autorización de la ley, el campo de libertad individual, los ciudadanos solían reaccionar y podían hacerlo sin gran sacrificios, pidiendo el cese de la invasión, la anulación del acto de intervención".
- 46.- ibidem, pág. 76 "En realidad el Derecho Administrativo tiende, al mismo tiempo, a que todos los hombres sean libres e iguales, e incluso materialmente, Propósito, que naturalmente no ha conseguido, y que es muy difícil de alcanzar, por que las dos finalidades no suelen hermanarse, pero a cuya

consecución ha contribuido como ninguna otra disciplina jurídica" (cita Legaz Lacambra: "El Derecho Administrativo no tiende a que todos los hombres sean libres, sino a hacerles iguales")

- 47.- ibidem, pág. 42 "incluso se ha dicho que el Derecho Administrativo se ha empleado como instrumento de socialización. "La socialización es una tendencia que pertenece constitutivamente a la política. En la ciencia administrativa ha encontrado un esfuerzo teórico, y en el Derecho Administrativo, muy a menudo - ha dicho Legaz Lacambra-, un instrumento técnicamente perfecto".
- 48.- Ernst Forsthoff en "Tratado de Derecho Administrativo" (Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1958), pág. 15, "El Estado Moderno no encuentra la vida social en una situación de orden preformado, sino que, al contrario, el establecimiento y mantenimiento de un orden social adecuado es el cometido más urgente del Estado, un cometido que reclama todas sus fuerzas. El medio por excelencia, para ello, es la Administración, la cual ha cesado de ser, por eso, un nuevo elemento regulador, convirtiéndose en una función conformadora en el más amplio sentido".
- 49.- Dudley Dillard "La teoría económica de Jhon Maynard Keynes" (Ed. Aguilar, traducción de J. Díaz García, Madrid, 1973), pág. 18.

- 50.- ibidem.
- 51.- ibidem, pág. 21.
- 52.- ibidem, pág. 23.
- 53.- ibidem, pág. 335 y siguientes.
- 54.- Ramón Martín Mateo en "Ordenación del sector público en -
España" (ed. Civital, Monografías, Revista de Occidente, -
Madrid, 1973) pág. 50.
- 55.- Pedro de Miguel García en "El intervencionismo y la Empre-
sa Pública" (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid,
1974, , pág. 16.
- 56.- ibidem, pág. 17
- 57.- Fernando Garrido Falla, "Tratado de Derecho Administrativo"
(Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos,
Madrid, 1975, Vol.II pág. 336.
- 58.- P. de Miguel, obra ya citada, pág. 18.
- 59.- "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración"
B. Castejón Paz y E. Rodríguez Román, (Ediciones I.C.E.,
2ª ed. Madrid, 1969) pág. 332.

- 60.- ibidem.
- 61.- L. Lopez Rodó , en "Política y Desarrollo" (ed. Aguilar, Madrid, 1971), pág. 154 y 155, y P. de Miguel en obra ya citada, pág. 19.
- 62.- Luis Legaz Lacambra en "Socialización, Administración y Desarrollo" (Biblioteca de cuestiones actuales, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1971) pág. 107.
- 63.- ibidem, pág. 108.
- 64.- ibidem, pág. 109.
- 65.- Laureano López Rodó en la obra ya citada "Política y Desarrollo", pág. 197, "El Derecho Administrativo de cada época ha de dar respuesta cumplida a las exigencias sociales del momento. Por ello la comprensión de su sentido, la evolución, y sus técnicas, y también sus técnicas organizativas, sólo es posible desde un conocimiento global de la sociedad, del conjunto de factores ideológicos, culturales, políticos, económicos, etc., que dibujan el cuadro general de cada tiempo histórico".
- 66.- Elías Díaz en "Estado de Derecho y Sociedad Democrática" (Editorial Cuadernos para el diálogo, S. A. Madrid, 1972), pág. 96, "El calificativo social, quiere así hacer referencia, se dice, a la corrección del individualismo clásico li-

beral, a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social".

67.- Citado por Boquera Oliver en su obra ya citada "Derecho Administrativo y Socialización", pág. 12

68.- ibidem.

69.- Boquera Oliver, obra ya citada "Derecho Administrativo....
pág, 41-42.

70.- En Levate Capita 18.ASS (1953)

71.- José Ortiz Díazen "El bien común y la Administración Pública" (Estudios dedicados al profesor García Oviedo. Vol. I, Sevilla, 1954) pág. 477.

72.- Alvarez Gendin en "Expropiación Forzosa". Su concepto jurídico y nuevas orientaciones por Cirilo Martín Retortillo. Madrid 1928, (pág. 43 y siguientes), citado por José Ortiz Díaz en "El bien común y la Administración Pública", art. ya citado, pág, 42).

73.- José Ortiz Díaz en artículo ya citado, pág. 483.

74.- obra ya citada, pág. 484.

- 75.- Eduardo García de Enterría en "La lucha contra las inmunidades del poder" Revista de Administración Pública, nº38, pág. 172.
- 76.- ibidem, pág. 173.
- 77.- Henry Jacoby en "La burocratización del mundo" (Ed. Siglo XX, traducción de Enrique Contreras Suarez, México, 1972), pág. 110.
- 78.- Maurice Hauriou en "La descentralización par les établissements publics" (revue Politique et Parlementaire, 2º año, 1895, Tomo IV, pág. 57) Citado por Ariño Ortiz en la "Administración Institucional: origen y personalidad", Revista de Administración Pública, nº 63, año, 1970) pág. 100.
- 79.- Citado por Ariño en su artículo ya citado, pág. 101.
- 80.- G. Ariño Ortiz, artículo ya citado, pág, 101.
- 81.- Royo Villanova en "La Nueva Descentralización" (Discurso leído en la Universidad de Valladolid, Curso Académico de 1914-1915. Valladolid, 1914) pág56 "¿Cómo se debe descentralizar? ¿Por regiones o por servicios? ¿En beneficio de las mancomunidades o en beneficio del servicio mismo? ¿Encargando de ciertos servicios del Estado a los órganos de la Administración Local, o personificando el servicio mismo

- dándole cierta autonomía administrativa y financiera?".
- 82.- Fernando Garrido Falla en "La descentralización administrativa" (Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie de Ciencias Jurídicas y Sociales, nº 14, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", 1967), pág. 67 y siguientes.
- 83.- Anthony Downs "An Economic Theory of Democracy, Nueva York 1957) citado por L. Lopez Rodó en "Política y Desarrollo" obra ya citada, pág. 299.
- 84.- Ordenación del Sector Público en España", obra ya citada pág. 48,
- 85.- Fernando Garrido Falla en "Tratado de Derecho Administrativo" (Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, vol. II, 5ª edición, Madrid 1974), pág 106.
- 86.- Ramón Martín Mateo, y F. Sosa Wagner en "Derecho Administrativo Económico . El Estado y la Empresa" (Ediciones Pirámide, S.A. Madrid 1974) pág. 24.
- 87.- Citado por Henry Jacoby en "La burocratización del mundo" obra ya citada, pág. 230.
- 88.- G. Salemi "La teoría generale dei consorci amministrativi nell diritto italiano" (Roma, 1920)(Citado por G. Stancanelli en "Los consorcios en el Derecho Administrativo". Estu-

- dios Administrativos, ENAP, 1972) pág. 31.
- 89.- G. Stancanelli en "Los consorcios en el Derecho Administrativo" (ENAP, 1972, Estudios Administrativos), pág. 34 y 35.
- 90.- Stancanelli, obra ya citada, pág. 44.
- 91.- Artículo 39 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- 92.- Martinez Lopez-Muñiz en "Los Consorcios en el Derecho Español" (Análisis de su naturaleza jurídica) (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974) pág. 396 y siguientes.
- 93.- José Ortiz Díaz en "Las nuevas bases de la organización administrativa" obra ya citada, pág. 18.
- 94.- Artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado.
- 95.- José Ortiz Díaz en obra ya citada "Las Nuevas Bases...." pág. 38.
- 96.- Eduardo García de Enterría en "La Administración Española" (Alianza editorial, Madrid, 1972) pág. 109.
- 97.- Otto Hintze en "Der Comisarius und seine Bedeutung un der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. Eine vergleichende Studie", en "Staat und Verfassung", pág. 232 y siguientes. Ci

- tado por Eduardo García de Enterría en "La Administración española " obra ya citada, pág. 109.
- 98.- Paul Frolich en "Die grosse Zeitwende-Von der Burokratie des Absolutismus zum Parlament der Revolution", Frankfurt, pág. 95 y siguientes.
- 99.- Alexis de Tocqueville en "El Antiguo Régimen y la Revolución" (Guadarrama, Madrid, 1969) pág. 87-92.
- 100.- Citado por Eduardo García de Enterría en "Revolución Francesa y Administración contemporánea", obra ya citada, pág. 70.
- 101.- Alexis de Tocqueville en "El Antiguo Régimen y la Revolución" obra ya citada, pág. 63.
- 102.- Henry Jacoby en "La burocratización del mundo" obra ya citada, pág. 114-130.
- 103.- F.W. Taylor en "The principles of Scientific Management" (Nueva York, Harper and Bros, 1911). Henry Fayol en "Administración Industrial y General", México 1961, aparecido en 1916.
- 104.- Antonio Carro Martínez en " La médula del poder en el Estado Contemporáneo". (Revista de Estudios Políticos nº 77, pág. 107 y siguientes.

- 105.- Max Weber en "Economía y Sociedad" (México, F.C.E. 2ª edición en castellano, 1954), pág. 118.
- 106.- Luciano Cappelletti en "Burocrazia e Società" (Università degli studi di Bologna, Milano-Dott. A. Giuffrè editore, 1968) pág, 258.
- 107.- Cappelletti, obra ya citada, pág. 229-230.
- 108.- William H. Whyte jr. en "El hombre organización", (Fondo de Cultura económica, 2ª edición, México 1968) pág. 57 y -siguientes.
- 109.- Manuel García Pelayo "Burocracia y Tecnocracia" (Alianza Universidad, Madrid, 1974) pág. 34-35.
- 110.- ibidem, págs. 38.
- 111.- ibidem, págs. 40.
- 112.- E. Pisani (Revue française de Science Politique, año 1956) Citado por Marcel Waline en "La Administración prospectiva" (Conferencia pronunciada en la E.N.A.P., 1967 1ª edición . E.N.A.P. 1967, y por Ortíz Díaz en "Nuevas bases de la organización administrativa", obra ya citada, pág. 40.
- 113.- Manuel García Pelayo en obra ya citada, pág. 52-53.

- 114.- Jacques Ellul en "El siglo XX y la Técnica" (C.F.Ce.)
pág. 207 y siguientes.
- 115.- Helmut Schelsky en "Anf. der Suche nach Wirklichkeit" (Engen Diedrichs Verlag, 1965) pág. 452 y siguientes, Citado por G. Pelayo en obra ya citada, pág. 66.
- 116.- Manuel García Pelayo obra ya citada, pág. 68.
- 117.- ibidem, pág. 69.

= C A P I T U L O I I =

= EL NUEVO ENTORNO SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO =

= INDICE =

Introducción.-

I.- ANALISIS DE LA CRISIS DE NUESTRO TIEMPO .-

- A) LAS DIVERSAS INTERPRETACIONES DE NUESTRA CRISIS.-
- B) ANALISIS SECTORIAL DE LA CRISIS.-

II.- CULTURA Y CRISIS.-

- a) Interrelación de los sectores y cultura.-
- A) CULTURA Y NATURALEZA.-
- B) CULTURA Y ECONOMIA.-
 - a) La técnica al/servicio de la cultura.
 - b) Proletarización de la cultura.
 - c) La mercantilización de la cultura.
 - d) Desarriago cultural.
 - e) La degradación de la cultura.
- C) CULTURA Y SOCIEDAD.-
 - a) La cultura un diálogo entre el individuo y la sociedad.
 - b) El/aumento de las presiones sociales.
 - c) La crisis de valores.
 - d) La materia sustituye a los valores.
 - e) El Cisma Cultural.
- D) CULTURA Y POLITICA .-
 - a) Teoría y Praxis. La dialéctica entre las fuerzas y los valores.
 - b) La dialéctica entre el pensamiento y la acción.

III.- CRISIS POLITICA.-

- A) LA LIBERTAD DE LAS ELECCIONES.
- B) LOS PARTIDOS POLITICOS.
- C) LOS GRUPOS DE PRESION.
- D) EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO.
- E) EL ESTATISMO CENTRALIZADOR.
- F) ETNISMOS=
- G) REVOLUCION FRANCESA Y CENTRALIZACION.
- H) REVOLUCION INDUSTRIAL Y MASIFICACION.
- I) PLURALISMO Y TECNOESTRUCTURA.
- J) LA TECNOESTRUCTURA POLITICA.

IV.- CRISIS ECONOMICA.-

- A) LOS INTENTOS DE ESTABLECER UNA ECONOMIA PARA EL HOMBRE; LIBERALISMO , DIRIGISMO, COLECTIVISMO.
- B) CRITICA DE LOS POSTULADOS TEORICOS LIBERALES.
- C) DESARROLLO ECONOMICO EN LA SOCIEDAD ACTUAL; SUS LIMITES Y PERSPECTIVAS.
- D) LA TECNOESTRUCTURA ECONOMICA.
- E) SOCIEDAD DE CONSUMO Y TECNOESTRUCTURA.
- F) CONSECUENCIAS SOBRE EL EQUILIBRIO SOCIO-ECONOMICO.
- G) LAS MULTINACIONALES .
- H) EFECTOS DE LA SOCIEDAD MULTINACIONAL.
- I) CONCLUSIONES.
- J) EL DIRIGISMO ECONOMICO.
- K) COLECTIVISMO.

V.- CRISIS Y SOCIEDAD.-

- A) DESARROLLO ECONOMICO Y MOVILIDAD SOCIAL.
- B) REPERCUSIONES SOCIALES DE LA TECNOLOGIA.
- C) LA SOCIEDAD INDUSTRIAL.
- D) LA SOCIEDAD POST-INDUSTRIAL.

VI.- LA CRISIS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.-

VII.- CONCLUSION ,-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

I - INTRODUCCION.-

El Derecho Administrativo que nació entre solem--
nes declaraciones sobre el hombre y sus derechos se convir--
tió con el tiempo en el instrumento jurídico para poner en -
práctica toda la ideología liberal incluidas sus contradicio
nes internas (1). Fiel a su función arbitral entre la Administr
tración del Estado y el hombre (ciudadano), intentó luego
corregir el fracaso liberal introduciendo reformas parciales
en una sociedad que empezaba a perder su dimensión humana
na considerando el trabajo del hombre como un costo más de
la producción, sujeto a la ley de la oferta y la demanda. El
Estado Social de Derecho y su Administración intervencionista
ta con sus medidas sociales, fiscales y económicas, logró
sin duda una mejora en las condiciones de vida y una nivel
lación en las posibilidades de desarrollo individual. Pero
tras la 2ª Guerra Mundial, muchos Estados que hasta entonces
gozaban de una soberanía efectiva, se vieron disminuidos -
al rango de potencia menor aliada a cada una de las dos grandes
potencias que eran las únicas portadoras de una soberan
nía real y no meramente jurídica. A partir de entonces el Esta
tado Nacional que desde el Renacimiento había sido la forma
genuina de toda comunidad política importante, en torno a
la cual se creó el concepto más ideológico que jurídico de
la soberanía (2), comenzó a entrar en una crisis cada vez -
más profunda. El proceso de decadencia del Estado como forma
de organización política se aceleró con la aparición en el

ámbito internacional de esas máquinas del capitalismo supercentralizado, que son las compañías multinacionales que con inmensos recursos intentan imponer, y lo consiguen, sus condiciones a los Estados Nacionales que sólo pueden establecerles algunas limitaciones por razones de interés o seguridad nacional. La acumulación de problemas de urgente solución a escala supraestatal, tales como la crisis energética, la superpoblación, el desequilibrio económico entre los Estados, etc, ha puesto de manifiesto definitivamente la inoperancia de la forma estatal como centro apropiado de las decisiones a tomar para afrontar la nueva y, cada vez más grave, crisis mundial.

La cuestión se complica aún más, porque no se trata sólo de la crisis del Estado sino de la de una civilización en la que el hombre se encuentra envuelto, manipulado y con pocas posibilidades de controlar una evolución tecnológica que ya excede de la progresión geométrica (3). El hombre, que fué el motor de todos los movimientos históricos, ahora es considerado por la tecnoestructura como una disfunción en múltiples ocasiones (4). Pero no sólo es que haya crisis, de civilización y de estado, sino que además están interrelacionadas. La resistencia de los grupos políticos estatales a ceder parte de su soberanía a una organización supranacional con poder de decisión en cada uno de los Estados, es muy intensa, teniendo en cuenta que si el Estado se debilita, ellos pierden el centro de referencia para conquistar y ejercer su poder. La resistencia a esta cesión

parcial de una soberanía que sólo es interna y limitada, se acrecienta por la enorme presión que por su parte ejerce la tecnoestructura de las sociedades multinacionales enemigas acérrimas de toda organización supraestatal que pueda controlarlas. En medio de esta lucha de gigante, el hombre, cada vez más empujado y limitado por una masificación uniformadora impuesta por un centralismo estatal despiadado que se resiste a claudicar, sólo puede consumir lo que se le impone, participar de una cultura de masas sin ninguna raíz popular, ni regional, que los órganos de propaganda fabrican para conseguir una asimilación inconsciente a los postulados que en cada momento resultan más rentables y funcionales al aparato tecnológico. El mito de la democracia y el sufragio universal cae por su base en cuanto el ciudadano sólo recibe una información parcial y manipulada de los problemas, que cada vez son más complejos al necesitar no sólo una decisión política sino también técnica; los partidos políticos cada vez más tecnificados, no son más que camarillas para conquistar el poder a cualquier precio y ejercerlo en beneficio de grupos bien definidos; el pluripartidismo origina un confusiónismo a la hora de ejercer la función del voto: sólo se puede votar por un partido aunque en el programa electoral de otro, existen aspectos tan seductores o más que los del propio partido(5).

Pero donde el Estado ha resultado más inoperante ha sido en el sector económico; la pretensión de autarquía económica estatal, el gran sueño de los totalitarismos, ha

resultado insostenible, y las relaciones económicas internacionales hicieron surgir un amplio elenco de instituciones supranacionales para realizar una política económica común; fijar precios de materias primas; realizar desarmes aduaneros, zonas de libre cambio, etc, etc, (6). La internacionalización de la economía ha tenido como beneficiarias de primer orden a las compañías multinacionales, que por la inexistencia de una autoridad política mundial, se benefician a la vez del mercado internacional y de la supervivencia de Estados pequeños y medios con los que toda negociación les resulta favorable, ya que sus medios políticos y sobre todo económicos exceden a los de muchos de ellos (7).

Además la inexistencia de sindicatos internacionales, que contrapesen su poder mediante acciones conjuntas a nivel supraestatal les da una posición inmejorable, pues cualquier detención de la producción en algunas de sus filiales en un estado, es corregida sobre la marcha, acelerando el proceso productivo en otra filial situada en el territorio de otro estado.

La evolución de los acontecimientos económicos -- está poniendo de relieve que no se puede construir una economía a escala internacional sin la existencia de una autoridad política que tome decisiones vinculantes para los estados participantes (8).

El estado unitario-centralizador, ha entrado en crisis, y en ella quiere implicar a una serie de instituciones y comunidades de base que en estos momentos contribuirían a vivificar un humanismo que a escala mundial diera respuesta y cauce al desafío de una gigantesca maquinaria tecnológica que ha perdido su referencia humana y amenaza con la destrucción de nuestra civilización.

En definitiva la crisis de nuestra civilización es muy compleja; por una parte existe un desafío o incitación⁽⁹⁾; el tecnológico con su consecuencia; la Tecnoestructura y la Tecnocracia, esto es con el sistema apropiado y funcional donde se desenvuelve la tecnología, en donde el hombre sólo es un medio, y con el aparato de administración de dicho sistema que por su especialización y conocimiento ocasiona: una constante separación entre el hombre masa y el centro donde se toman las decisiones, haciendo irrelevantes los sistemas actuales de representación política, incluidas las democracias parlamentarias que sólo tienen un mero valor formal para conseguir un conformismo y dar al ciudadano la sensación de que su voto aún es útil.

Por otra parte, los numerosos medios de información y cálculo electrónico ponen en manos de una Tecnocracia estatal, que se justifica en el "desarrollismo", el sentido de la evolución en una sociedad, en cuanto no se limita como hacía la burocracia clásica a gestionar los asuntos públicos conforme a los criterios de la ideología política predo

minante, sino que abandonando su carácter instrumental y convirtiéndose en Administración prospectiva (10) planifica la evolución social conforme a un modelo que no ha sido establecido democráticamente y además conforme a una óptica estatal en trance de desaparecer.

La crisis del Estado no tendría mayor relevancia si fuera aceptada como un simple cambio histórico en la forma de organización política, de la misma forma que en su momento la polis o el feudo resultaron insuficientes; el problema está en que en torno a la fórmula político-histórica estatal se ha creado todo un sistema ideológico (11) y económico que se resiste a ceder su puesto a una autoridad o sistema supranacional político, que es el único capaz de afrontar con éxito el proceso de embridamiento de la Tecnología para utilizarla en beneficio de la humanidad y en la solución de los grandes problemas que abarrotan ya nuestro sufrido planeta.

No se trata de que el Estado deba desaparecer, es sólo que debe dejar de ser la principal forma de organización política cediendo parte de su soberanía para convertirse en un nivel político intermedio entre la sociedad internacional organizada y las comunidades de base o primarias (12).

En otras palabras, el Estado clásico-centralizador en el contexto histórico actual es demasiado grande y demasiado pequeño.

Es grande porque con su centralismo impide al hombre una auténtica participación en los asuntos que le afectan más directamente (nivel municipal, comarcal, provincial, regional) absorbiendo unas competencias que legítimamente - corresponden a un nivel inferior.

Y es pequeño porque por sí solo carece de la fuerza suficiente para solucionar un sinnúmero de problemas socio-económicos que exigen una acción conjunta y permanente a nivel supraestatal.

I.- ANALISIS DE LA CRISIS DE NUESTRO TIEMPO.-

La primera cuestión a resolver será la posibilidad del análisis objetivo del sentido de la palabra crisis y el impacto que ese término tan utilizado en nuestros días causa en nosotros.

La palabra crisis se ha rodeado de unas connotaciones catrastróficas, agónicas, negativas. Cuando hablamos de una nación o una persona en crisis tendemos a compadecerlos y a desear que ese término no se aplique nunca a nosotros ni a nuestro entorno social porque entonces estaremos cerca de un fin personal o comunitario.

Frente a este sentido que nuestra sociedad ha dado al término, los griegos hablaban de crisis en un sentido bien diferente; la crisis era sinónimo de puesta en juicio de algo o de alguien (13), esto es, crisis como crítica objetiva de una situación o persona determinada. En este sentido la crisis como puesta en prueba de algo es consustancial a la vida y la sociedad humana, salvo que se tenga un concepto estático o inmóvil de la vida social y personal. Pero el inmovilismo no es ontológico sino que está siempre motivado por un interés egoísta en mantener un contexto social para conservar una situación ventajosa. Por tanto un inmovilismo personal o social, procurará siempre cargar de sentido agónico y negativo la palabra crisis ya que no le in

teresaría una puesta a prueba o una crítica de un contexto que le es favorable y que por el proceso de puesta en juicio puede cambiar evolucionando a una situación menos ventajosa con respecto al resto de los grupos sociales o de los individuos, según sea el inmovilismo social o individual.

La crisis pues, es algo que está en la sociedad humana de forma latente y aparece siempre que un cambio imprevisto obliga a una reconsideración del conjunto de instituciones sociales para adaptarlas al cambio o para reforzarlas, evitando que el cambio de las circustancias que rodean al grupo social cualesquiera que sea su naturaleza, ponga en peligro la paz o la supervivencia del citado grupo social.

En la historia de las civilizaciones podemos comprobar la confirmación de lo que venimos diciendo. Han existido civilizaciones que tras un largo periodo de florecimiento y expansión, desaparecen en un momento determinado como sistema de convivencia social, Arnold Toynbee (14) considera que la causa de la desaparición de las civilizaciones históricas, es lo que él llama drama incitación-respuesta, esto es, un cambio o la aparición de un conjunto de problemas nuevos e imprevisibles que una civilización debe solucionar si quiere sobrevivir; si no es capaz de hallar soluciones a los problemas o encauzar o adaptarse al cambio, la civilización desaparece.

¿Cual es la naturaleza de esta incitación? En cada civilización puede ser diferente; un cambio de clima repentino, el contacto con otras civilizaciones más potentes, la falta de unas instituciones políticas flexibles, etc.

La crisis o puesta en juicio de una civilización no es siempre su agonía o destrucción, es sólo una necesidad de revisión de los planteamientos que la sustentan. Por ello la vitalidad de una civilización o nación está en relación directa con su mayor o menor capacidad de análisis de los nuevos problemas, así como de los medios materiales y técnicos que tenga para superarlos.

También es evidente que la incitación puede ser múltiple o una sólo con efectos multiplicadores y que cuando una civilización se ha desarrollado tecnológicamente como la nuestra, una incitación puede desencadenar por reacción en cadena una nueva serie de ellas, ya que la complejidad e interrelación de las relaciones intra y extra societarias es mucho mayor que la que pueda existir en una sociedad primitiva o subdesarrollada tecnológicamente.

A) LAS DIVERSAS INTERPRETACIONES DE NUESTRA CRISIS.-

A pesar de la gran dificultad que supone analizar una crisis que se produce ahora y que por tanto no tiene la perspectiva histórica suficiente como para conocer todos los datos, los métodos de conocimiento objetivo, y los nuevos sistemas de análisis sociológico, nos permiten acercarnos con cierta garantía al estudio de las diversas interpretaciones que se han dado sobre el origen, naturaleza y evolución de esa crisis que nos atenaza. Por ello vamos a explicar el método de Toynbee para el estudio de las crisis en general, y luego conoceremos otro tipo de interpretaciones de carácter más específico.

Existe una gran corriente de pensadores que consideran que no se puede hablar aún de la existencia de un auténtico "drama incitación-respuesta" en el sentido en que lo estamos utilizando; se trata dicen ellos, de problemas de carácter coyuntural, como la subida del precio de la energía, los desarreglos monetarios, etc, que surgen siempre que se produce un desajuste en la maquinaria de la economía mundial. Para ellos el propio sistema tiene sus propios métodos de corrección y en todo caso hasta una intervención de las potencias económicas (15) para dejar las cosas en su lugar.

Sin embargo para Toynbee y un gran número de pensadores estamos ante una auténtica incitación, la tecnología.

La técnica como conjunto de procedimientos de invención humana para la utilización de las fuerzas naturales y las cosas, ha estado siempre con el hombre. La evolución y el cambio en los procedimientos técnicos producía una repercusión social en el sentido de que cada vez el hombre disponía de más instrumentos para controlar y utilizar en su provecho una serie de elementos naturales, que antes por el desconocimiento de su utilidad escapaban de la influencia humana. La línea evolutiva de la técnica crecía, pero en una proporción que por sí sola no podía cambiar o acelerar el proceso de cambio de las estructuras globales de una civilización. Pero a partir del momento histórico^{en} que el pensamiento humano se desliga de un conjunto de métodos de conocimiento fundados en concepciones oscurantistas, que sólo consideraban válido el razonamiento que fuese avalado por el argumento de autoridad prescindiendo del sistema experimental, la línea de evolución técnica inicia un camino de ascensión progresiva. La localización histórica de este fenómeno podemos situarla en los comienzos del siglo XVI, durante el Renacimiento, con el enorme impulso que supuso para el desarrollo de las artes y las ciencias. El proceso continua más tarde y recibe el espaldarazo filosófico de manos de Descartes. La sustitución del argumento de autoridad por el méto-

do científico de conocimiento fundado en la observación experimental de la naturaleza a través de la relación causa-efecto, la lógica Matemática que daba la posibilidad de conocer la exactitud o falsedad de un planteamiento en términos matemáticos inequívocos y exactos, supuso el desarrollo de antiguas ciencias en términos insospechados y la aparición de nuevas ramas del saber (16).

Hasta este momento (siglo XVII y XVIII) el constante progreso de la técnica venía compensado por un avance paralelo en la filosofía, y aún se podía conocer con relativa facilidad el pensamiento humano en general, pues todo proceso científico estaba aún incluido en el marco genérico de la filosofía. En otras palabras la técnica aún era neutral, era un resultado de las investigaciones filosófico-científicas y no había todavía un movimiento ideológico que la considerara como instrumento de solución a los problemas económicos. Este paso se va a dar cuando el crecimiento demográfico produce una insuficiencia de los sistemas de producción basados en técnicas rudimentarias manuales desarrolladas en los gremios . (17)

La conjunción de factores materiales como la existencia de un cierto nivel técnico, la demanda creciente de productos básicos que cubran necesidades vitales, con la -- ideología económica liberal produjo la Revolución Industrial a partir de la cual la línea de avance en los descubrimientos técnicos comienza a ser cada vez más vertical. Tras el

despegue económico en los países europeos, el proceso de concentración capitalista a nivel internacional, creó las compañías multinacionales, que utilizando la mano de obra de múltiples estados nacionales y con el control y monopolio de los mercados internacionales, se han convertido en emporios donde la técnica se desarrolla a nivel insospechado, produciéndose una aceleración enorme en relación a épocas pasadas (18).

En el campo del saber humano se ha producido la separación entre las disciplinas del espíritu y la tecnología, por la exigencia de especialización creciente de esta última creándose un auténtico abismo entre ambas y rompiendo ese ansiado equilibrio del saber humano.

Lo que distingue a fin de cuentas a una sociedad con ciertas técnicas de otra tecnológica es que en esta última la técnica se convierte en la misma esencia de la vida social. (19).

En términos sociológicos podría decirse que la tecnología ha creado una nueva estratificación social, esto es que la sociedad ahora se organiza conforme a unos criterios que surgen de la tecnología. (20) La Tecnología no es sino la Técnica en su expresión más depurada y en continuo progreso que necesita un medio ambiente favorable para su desarrollo, unos métodos de organización y procedimientos de ac

tuación, que pueden no coincidir con las estructuras que deban corresponder a una visión del hombre integral.

Pero estas consideraciones no tendrían más valor que el de una mera teoría si no fuera porque existe ya la demostración matemática de que el crecimiento acelerado expresado en la llamada "Curva de crecimiento exponencial" (21) solo puede seguir si el espacio terrestre fuera infinito, de otra forma la destrucción de nuestra civilización y de nuestro planeta es inevitable (22).

Junto a esta interpretación de la crisis global, existe una pluralidad de opiniones al respecto que en síntesis pueden ser reducidas a las tres siguientes (23):

Para unos, los más clásicos, nos encontramos ante una más de las crisis cíclicas que han caracterizado la economía de mercado. Después de un largo período de crecimiento acelerado (5'3% en los países de la Europa de los SEis desde 1958-72) es normal que se produzca una detención coyuntural, que en todo caso es relativa (una tasa de crecimiento del 4 ó 5% es considerada frecuentemente como normal en el período que nos separa de 1980).

Para los que mantienen esta tesis es natural que el fuerte ritmo de crecimiento que ha permitido la ola de prosperidad de los años 50-60 haya estado acompañada de fuer

tes tensiones inflacionistas y de un aumento impresionante del nivel de vida. Empresarios, sindicatos, autoridades públicas han aceptado esta inflación porque no ha sido excesiva (entre un 4 y un 5% de media). En una coyuntura de alza permanente acompañada de un recalentamiento económico, la política de empleo era forzosamente secundaria. Bastaba con descubrir las vías de agua de una economía en pleno crecimiento para saber donde dirigir las fuerzas de trabajo disponibles y movilizar las reservas de mano de obra no utilizadas todavía (mujeres, emigrantes, subempleados,). La orientación y formación profesional se redujo a seguir las tendencias del mercado y las oficinas de colocación se limitaban a poner en contacto trabajadores en demanda de empleo y empresarios, sin hacer grandes esfuerzos de imaginación. Tampoco era necesario hacer grandes programas de acción política sobre el porvenir de la colectividad el mismo crecimiento se encargaba con holgura de la solución de los problemas de forma casi espontánea. Las autoridades políticas no tenían necesidad de intervenir salvo con carácter subsidiario o complementario para remediar algunos problemas localizados. En el caso concreto de la Comunidad Europea lo más importante era permitir a las regiones y sectores menos favorecidos, el logro rápido de un nivel económico suficiente mediante la transferencia de recursos o de una política de seguridad social adecuada, pero sin transformar la organización económica en su conjunto.

Los que así piensan, estiman que la crisis es un fenómeno pasajero, es un paréntesis entre el crecimiento y la armonización de las condiciones de vida económicas y sociales. Lo conveniente es ser prudente y razonable durante la difícil fase que se nos presenta; hay que frenar los precios mediante una política de contracción de la demanda y procurar que la máquina funcione hasta que los equilibrios fundamentales vuelvan a ser los establecidos. En lo referente a las aspiraciones hacia una política social en la que todo el mundo estaba de acuerdo durante el periodo de prosperidad precedente, es necesario esforzarse en repartir los sacrificios, asegurándose sobre todo la protección de los mas pobres, sin que esto suponga el cambio de la estructura social en su conjunto.

Hay otra línea de pensamiento (24) que considera que la crisis cíclica se ha acentuado por una inoportuna convergencia de problemas: desórdenes monetarios internacionales (sobre todo la multiplicación anárquica de los eurodólares y de las monedas flotantes), alza desconsiderada del petróleo y de otras materias primas. Esto ha ocasionado que el diagnóstico de la crisis se haya complicado y que los remedios deben ser urgentes y específicos: "reciclaje" de los petrodólares, reestructuración de la economía para dirigir la producción hacia las potencias económicas en recursos económicos y materias primas; aceptación de una mejor división del trabajo en el plano internacional, transfiriendo progresivamente ciertas actividades hacia el tercer mundo (25) -

con la conveniente reorganización industrial interna (por ejemplo: cesión global de la industria textil alimentaria - así como la industria de transformación de primeras materias). Esta concepción implica ya una cierta reorientación de la producción, pero sólo en función de consideraciones puramente económicas y comerciales sin profundizar en el problema principal que es el tipo de sociedad en que vivimos.

Finalmente existe un conjunto de pensadores que siguen una línea cercana a la de Siccó Mansholt (26) que opina que nos encontramos ante una crisis de carácter profundamente estructural. El hecho de que el azar coyuntural ponga de relieve las dificultades existentes no significa en absoluto que sólo estemos ante una crisis cíclica de tipo clásico. Los aspectos coyunturales se limitan a poner de relieve la existencia de una serie de contradicciones estructurales permanentes. Esto no quiere decir que ciertos retoques parciales no puedan realizarse con cierto provecho. Lo que mantienen es que si estos reajustes no van acompañados de medidas estructurales de amplitud suficiente, la crisis se repetiría y seguramente con más virulencia.

Los que apoyan esta última tesis no rechazan la conveniencia de una reestructuración económica unida a la elevación del coste de la energía, a evitar los despilfarros y la contaminación progresiva del medio ambiente. Esta reestructuración va, en definitiva, a conseguir un pleno y mejor empleo, un mayor provecho del esfuerzo y una mejora en

la calidad de la vida.

Pero a la postre esta reestructuración de carácter predominantemente económico, acompañada de algunas consideraciones cualitativas, les resulta completamente insuficiente para hacer frente a la verdadera crisis de civilización en la que vivimos. No consiste en encontrar argucias técnicas y monetarias para continuar como hasta ahora, aunque con pequeños cambios, sino de cambiar progresivamente la orientación del conjunto. Un crecimiento anual global del 5% en términos reales, implica en el sector industrial un crecimiento casi del 10%. Con este crecimiento se producirá en 70 años una multiplicación por mil de la producción industrial, lo que supone una auténtica pesadilla de ciencia ficción. Es absurdo edificar el porvenir creyendo en la permanencia de una situación excepcional que dió a Europa occidental en particular una auténtica "edad de oro", que no fué utilizada - desgraciadamente para crear mas igualdad, más solidaridad - nacional e intencional a fin de proporcionar a la colectividad el medio de hacer frente con serenidad a las mutaciones necesarias e inevitables. El hecho de haber conocido una vida fácil y ausente de imaginación, nos obliga ahora a abordar las dificultades previsibles con un conjunto de tensiones - sociales e intencionales ciertamente abrumadoras.

B) ANALISIS SECTORIAL DE LA CRISIS.-

Aunque ha sido el aspecto o sector económico de nuestra sociedad el más fuertemente afectado por el desarrollo tecnológico, no podemos prescindir de las interrelaciones existentes entre los diversos sectores sociales. Por tanto será necesario estudiar no sólo el Sector económico sino también el Cultural , Social y Político para tener una visión de conjunto sin olvidar que cada sector se relaciona recíprocamente con los restantes.

II.- CULTURA Y CRISIS.-

Los significados del término Cultura.-

Por el proceso de desviación histórica del sentido original de toda palabra, es siempre oportuno acudir al significado etimológico para aclarar el sentido que en la actualidad tiene. La palabra y el concepto de cultura, tienen un origen romano. Cultura deriva de "Colere" es decir cultivar(28), preservar, mantener, y se refiere al comercio del hombre con la naturaleza, para utilizar sus frutos en provecho de la supervivencia humana; es decir, la cultura se entendía como la agricultura que gozaba de una alta valoración social en el Imperio Romano.

La cultura así entendida implica una actitud de respeto y delicadeza hacia la naturaleza, a la que no se intenta someter, ni dominar sino por el contrario cuidar y mantener. Señala H. Arendt (29) unas notables diferencias entre la civilización griega y la romana. En este aspecto, la civilización griega daba una gran preeminencia a las artes fabriles sobre la agricultura, mientras que los romanos consideraban el arte como una especie de agricultura y a ésta como la más plácida de las actividades. Los griegos en cambio consideraban la agricultura como una técnica de dominación violenta de la naturaleza, fruto del genio e inventiva humana. No sabían qué era ^{la} cultura porque no cultivaron nunca la natura

leza, sino que según la expresión de Hesiodo, "arrancaban a las entrañas de la tierra los frutos que los dioses habían ocultado a los hombres". Estos dos sentidos de la palabra - cultura, la conversión de la naturaleza en un lugar habitable para el hombre, y el otro significado de cultura como legado del pasado al que hay que respetar y cuidar, se encuentran aún en el concepto de cultura de nuestros días.

Ahora conviene preguntarse sobre el sentido actual del término cultura. La Academia Francesa en el curso de una sesión reciente (29 de Junio de 1972) ha adoptado para su Diccionario la definición siguiente, destacando tres significados esenciales: 1º) "En el sentido abstracto, la cultura tiene una referencia a la naturaleza"; es el genio humano aplicado a la naturaleza para modificarla, enriquecerla y aumentar sus dones. La definición lleva entonces el sentido del "conjunto de trabajos y de técnicas que tienden a hacer la tierra más fecunda", este significado proviene del latín y no es el que aquí nos interesa.

2º) Cultura significa también para el hombre "La aplicación metódica que tienden a desarrollar sus facultades naturales por el estudio de las letras, las ciencias, las artes, así como por la reflexión y la observación". Según donde se aplique este concepto se puede hablar de cultura de la inteligencia, del juicio de la sensibilidad, o de cultura física si se aplica al ejercicio racional de ejercicios físicos. Si se aplica a una disciplina específica podremos

hablar también de cultura filosófica, literaria o artística, científica, etc. También se habla de Cultura General que es el conjunto de conocimientos de base que preceden y acompañan a toda especialización profesional.

3º) En el plano social la cultura significa hoy - "El conjunto de aspectos intelectuales, morales, materiales, sistema de valores y estilo de vida que caracteriza a una - civilización". Así se puede hablar de cultura griega, latina, y occidental, etc.

Este último significado proviene de la antropología anglosajona del concepto de la "Kultur" alemana. La cultura así comprendida se encuentra identificada a la palabra civilización y toma todo el sentido englobante de este término (30).

Existe un sentido más limitado de la palabra cultura, que se utiliza cuando se habla en nuestros días de política cultural, Ministerio de la Cultura (Ciencia, Educación, etc) de la Casa de la Cultura. En este caso la Cultura representa un conjunto de funciones y de instituciones en el seno de una civilización, y también una visión privilegiada de la totalidad de esta civilización.

a) Interrelación de los sectores y cultura.-

Cada uno de los sectores fundamentales de una civilización puede abrir una perspectiva sobre los otros sectores.

Es posible por tanto estudiar lo cultural, lo político y lo social a partir de lo económico, analizando el coste y la rentabilidad de sus instituciones; aún más, se puede observar lo cultural, lo económico y lo social desde el punto de vista político tratando de descubrir los fenómenos de poder que en ellos se manifiestan.

Existe de hecho una interferencia necesaria de los cuatro que impide el estudio de un sector con independencia de los otros.

Ahora bien el sector cultural constituye en cierto modo un sector privilegiado en relación a los otros, porque en él se incluye el sub-sector de la reflexión y el análisis sobre todos los sectores.

Es decir, la cultura no se puede definir ni comprender más que a partir de las relaciones entre ella y los otros sectores de la civilización a que pertenece; por tanto está estrechamente ligada a la vida social, económica y política.

y refleja en su seno las estructuras y problemas que se manifiestan en cada uno de estos sectores al mismo tiempo que los aísla y los orienta.

Por eso una manera fecunda de abordar el estudio de la cultura es considerarla como una encrucijada de fuerzas y de influencias, de acciones y reacciones, de interconexiones. En este sentido se puede definir la cultura como un campo, en el sentido físico del término, como el resultado de polaridades en juego, siendo este juego el origen mismo del dinamismo de toda civilización

A) CULTURA Y NATURALEZA.-

La cultura es el resultado de una relación dialéctica entre el hombre y la naturaleza, diálogo que se basa en la armonía y en la contradicción. De una parte, el hombre aparece como la realización más completa de la naturaleza; por otra, el hombre se arroja contra la naturaleza para dominarla, utilizando las fuerzas y recursos del mundo físico para liberarse de sus inclemencias. De este diálogo entre el hombre y la naturaleza, el arte es una de las expresiones con más impacto.

El artista observa la naturaleza para rectificarla y armonizarla, esta es la verdadera naturaleza del arte; de searposeer el tiempo y el espacio. Esta orientación está presente en todos los movimientos del arte europeo. El jardín a la francesa, con sus líneas geométricas, sus arbustos podados y talados, sus fuentes y estatuas constituye un ejemplo significativo de lo que es el diálogo armonioso entre el hombre y la naturaleza.

Pero este diálogo que ha presidido la cultura europea se ve amenazado hoy por una doble tendencia; la desnaturalización del hombre y la deshumanización de la naturaleza.

Desgaciadamente no hay que ser muy observador para

comprender que la civilización tecnológica separa por momentos al hombre de la naturaleza. H.J. Meyer (31) observa como la técnica moderna merced a sus conexiones con la investigación científica, interpreta la Naturaleza como un conjunto de funciones que evoluciona de acuerdo con unas leyes. La Naturaleza se convierte así en un material que el hombre, - gracias a las leyes que en ella descubre, puede expoliar y transformar. Esta actitud tomada de la Naturaleza muerta, y por lo tanto perfectamente legítima para este campo, es tomada hoy por muchos contemporáneos frente a la Naturaleza - viva, e incluso dejan determinar toda su conducta por ese - estilo técnico!". "Para esta postura, que solo piensa en las categorías de aprovechamiento y manipulación técnico-industrial, no existe ningún tipo de "derecho propio" por parte de la Naturaleza".

El hombre de la tierra es sustituido por el hombre del asfalto. La unión secular con la tierra se pierde al mismo tiempo que una proporción cada vez mayor de la población de las sociedades occidentales, abandona el campo y se dirige a los sectores secundario y terciario. Las consecuencias para el hombre son nefastas; el aumento en la proporción en las enfermedades cardio-vasculares, nerviosas, cerebro-espinales, y el infarto de miocardio como causa más importante de la muerte. Por otra parte a causa de este alejamiento de la naturaleza, el hombre se encuentra encerrado en un entorno urbano cada vez más monótono y anónimo que estandariza -

las personalidades y segrega la ^ovilencia.

En el plano artístico el arte moderno rechaza la naturaleza y se convierte en abstracto o no figurativo. Aunque se utilizan formas naturales, se las descompone y desorganiza apreciando como una transformación mecánica de lo vivo y orgánico.

Al mismo tiempo que se evade de la naturaleza, el hombre pierde esa tradicional predilección que la población campesina tenía por la tierra en otras épocas, considerándola sólo como un capital a explotar. Con este planteamiento se han dilapidado brutalmente las riquezas naturales, talando, esquilmando y erosionando el suelo; por otra parte se ha alterado peligrosamente el equilibrio natural, contaminando la tierra, las aguas y la atmósfera por las exigencias de la producción industrial y la investigación nuclear. Ante este pillaje desconsiderado, la naturaleza se ~~ve~~ ^{ve} ~~haciéndose~~ ^{haciendo} cada vez menos utilizable e incluso peligrosa para nuestra vida. A este problemas sólo se ha respondido cuando ya era tarde y el proceso estaba muy avanzado y los Estados sólo han reaccionado conjuntamente cuando comprendieron que de la solución del problema dependía la supervivencia de la humanidad.

Como reacción a esta doble tendencia de desnaturalización del hombre y deshumanización de la naturaleza, el individuo acorralado busca ahora con avidez una naturaleza que no lleve la marca del hombre; de ahí el sentido de esa

tendencia al "primitivismo" que se manifiesta en viajes y excursiones por territorios aún vírgenes, el nudismo, etc. Reflexionando sobre el sentido de esta evolución Lewis Mumford (32) observa que: "La reacción contra lo absoluto del mecanismo desembocó en un absoluto igualmente estéril de lo orgánico: lo descaradamente primitivo, Los procesos orgánicos reducidos a las sombras por la máquina, hicieron un esfuerzo violento para recobrar su posición. La máquina que negaba con rigor la carne era recompensada por la carne, que denegaba los procesos racionales, inteligentes, ordenados del comportamiento, que habían entrado en los desarrollos culturales de todos los hombres". Esta tendencia se traduce en la corriente literaria que compara al hombre con los mecanismos puramente biológicos. También se puede considerar como reacción contra la desnaturalización del hombre la explosión de un arte y literatura dominados por el sexo, que se concibe como una compensación en lugar de ser considerado como una más de las formas de expresión de la vida humana.

Otra reacción contra esta desnaturalización del hombre se puede ver en la importancia que en nuestra civilización concede al deporte y al culturismo físico.

B) CULTURA Y ECONOMIA--

Frente a un mundo exterior y una naturaleza que a menudo le resultan hostiles, el hombre ha encontrado gracias a la cultura el medio de construirse un refugio que le sea propio, junto con unas expresiones y un mundo abstracto que le resulten inteligibles. De esta forma la cultura va a representar una especie de protectorado humano sobre el mundo para asegurarse un libre desarrollo de la persona ^{vidad} y proporcionarse una seguridad creciente.

Desde esta perspectiva la cultura se puede entender como una dialéctica entre el miedo al conservadurismo y la voluntad temeraria de conquista. De una parte ofrece al hombre la posibilidad de acrecentar continuamente la potencia de sus procesos económicos, de organizarse y de racionalizar su búsqueda y esfuerzos, y de otra exalta sus facultades de invención y de creación, su capacidad de renovarse y luchar.

Es por esta razón por la que la cultura puede permanecer abierta sobre lo real y no convertirse en un sistema cerrado. Sin embargo siempre se encuentra con la tentación de abandonar su dinamismo, su lucha y caer en la esclerosis del conservadurismo. Conforme los instrumentos de racionalización que crea, se hacen más potentes, el peligro de abandonarse a sus manejos es cada vez mayor.

a) La técnica al servicio de la cultura.-

Las tendencias que se refieren a todos los efectos de la cultura, se manifiestan en una de sus formas hoy dominante, la cultura técnica, una de las conquistas más importantes de la civilización occidental. La máquina que, es un símbolo y una expresión ha permitido al hombre, por primera vez en la historia, utilizar las fuerzas naturales dominándolas. Al mismo tiempo como ha señalado L. Mumford (33) "su significado reside en las ganancias de energía^{que} a través de la conversión, incrementa la producción eficiente, el consumo equilibrado y la creación socializada".

Los beneficios que la técnica ha producido en la vida cotidiana son demasiado evidentes para que haya necesidad de enumerarlos. Pero también en el plano cultural se ha producido, por los avances técnicos, un enorme desarrollo en los métodos de conocimiento e información; la aparición de lo que se ha venido a llamar mass-media, que muchos condenan porque no comprenden sus aspectos positivos. Gracias a la radio, el cine, televisión, la prensa o los libros de bolsillo, los componentes de la cultura contemporánea o clásica conocen una difusión sin parangón con cualquier otra época pasada.

Se podrá objetar que así como el árbol dá sus propios frutos, la civilización tecnológica engendra con más frecuencia, fealdad que belleza. Si hay que admitir, que las

ciudades industriales están muy lejos de satisfacer el sentido y las aspiraciones estéticas del hombre, ello no se debe a una tendencia inevitable. Se debe a esa fase transitoria de una civilización técnica que Mumford llama palotécnica (34) en el curso de la cual el desarrollo del maquinismo es más rápido que el de su propia organización. Si la máquina crea una serie de problemas nuevos también proporciona los medios para resolverlos. La técnica produce un enriquecimiento de la cultura y L. Mumford analiza el proceso señalando "como las pinturas abstractas de Braque, Picasso, Leger, Kandinsky, estos experimentos constructivistas hicieron distinta la respuesta de la máquina como objeto estético. Analizando, con la ayuda de simples construcciones, los efectos producidos, mostraron ^{lo} que había que buscar y qué valores podían esperarse. El cálculo, el invento, la organización matemática desempeñaron un papel especial en estos nuevos efectos visuales producidos por la máquina mientras la continua iluminación de la escultura y el lienzo, hecha posible con la electricidad, modificó profundamente la relación visual.

b) Proletarización de la cultura.-

La otra cara de la moneda es que la técnica por su misma potencia amenaza al hombre. El peligro es que se transforme en un nuevo ídolo al que se sacrifique el hombre real.

Este peligro se da sobre todo en el plano económico, en el productivismo que haciendo de un medio un fin, convierte al hombre en un proletario.

La economía no es un sector aislado, las tendencias que se producen en su seno se encuentran también en el dominio de la cultura, por ello se puede hablar de proletarización de la cultura.

Uno de los rasgos más característicos del proletariado de los tiempos modernos es que el obrero no es el sujeto agente del esfuerzo creador sino el objeto de un proceso que él no controla. Este fenómeno se da también en el campo cultural y según Alain Touraine (36) no es más que la "transcripción psicológica de la sumisión o de la dependencia económica y social".

La libertad de iniciativa no está efectivamente más que en la cima de la sociedad, mientras que los estra-

tos medios están dominados por actos de imitación, y los estratos inferiores por conductas de aceptación o participa--ción sumisa en el espectáculo formado por las élites socia--les. La misma existencia de la sociedad de consumo permite la difusión de conductas y de gustos que refuerzan el pa--pel de las clases dominantes y de los núcleos dirigentes - (37).

Touraine (38) concluye diciendo que la expresión "cultura de masas" no significa ni la igulación en el con--sumo cultural ni la formación de un universo de ocio inde--pendiente de la actividad profesional. La actividad cultu--ral está de hecho determinada por el nivel de participación social, es decir, por el lugar que se ocupa en la estructu--ra jerárquica de la sociedad".

Por su parte L. Goldman (39) insiste en las conse--cuencias importantes que supone sobre el plano cultural la pasividad creciente de las masas frente al poder tecnocráti--co considerado como un pequeño grupo que tiende a monopoli--zar las decisiones y a imponer al conjunto de la sociedad - sus modelos culturales.

El estudio de los fenómenos de comunicación, prue--ba además que la trasmisión de un conjunto de conocimien--tos no depende sólo de la cantidad o naturaleza de las in--formaciones emitidas, sino también y sobre todo de eso que en lenguaje técnico se puede llamar la estructura del recep--

tor y que está constituido en este caso por la estructura mental y psíquica de los individuos que frecuentan las escuelas, escuchan la radio, ven televisión, van al cine y leen libros de bolsillo.

Todas estas formas de conocimiento constituyen - "una síntesis de pasividad receptiva y de actividad organizatoria" (40).

Entonces, si durante siglos, la vida cultural ha estado basada sobre una enorme fermentación de micro-actividades de todos los miembros de la sociedad y en nuestros días la actividad organizativa de la sociedad ocupa el sitio que deja la pasividad receptiva de los individuos, nuestra civilización está amenazada por una desculturización debida a la desorganización de los receptores. Este peligro es mucho mayor si tenemos en cuenta la cantidad de informaciones que transmiten los nuevos medios de comunicación de masas que exigen para su posible asimilación una actividad de síntesis enorme. Por ello, el valor y la comprensión de la información están doblemente condicionados, primero por la pasividad de los receptores, y segundo por la deformación tendenciosa de los intereses estatales y los grupos de presión (41). Un gran número de sociólogos de nuestro tiempo constatan el mismo fenómeno; la pasividad creciente de las masas encerradas en las redes férreas del aparato productivo, pasividad que influye en su comportamiento en el plano cultural al mismo tiempo que desvía el contenido mismo de la cultura contem--

poránea.

Se puede constatar en este sentido cómo en lo cultural se impone cada vez más la tendencia a convertir al - hombre en un "recitador" en lugar de formarlo, a hacer inventarios de conocimientos, de obras y estilos del pasado más que a favorecer la creación literaria y artística.

La cultura universitaria tiende a reducirse a las disciplinas memorísticas. Bajo cobertura de objetividad, se limita a la descripción neutra, rehuyendo toda toma de posición y toda orientación prospectiva. Esta tendencia es particularmente fuerte en las ciencias humanas, sobre todo en los E.E.U.U. Para colmo de males, nuestra civilización ve - multiplicarse las obras de divulgación, "los digest", las - obras de segunda mano, las enciclopedias, las antologías y los diccionarios de todo tipo, mientras que dedican un lugar muy limitado a la expresión de las ideas y el arte nuevo.

El museo se ha convétido en uno de los símbolos de nuestra cultura. La debilidad de la inventiva se compensa por conservación de los valores consagrados y clásicos. Como señala Dñis De Rougemont (42) "un pensamiento que se abandona al ritmo de sus mecanismos, se proletariza, asegurándo se una supervivencia pasiva al abrigo de un aparato que de auxiliar ha pasado a ser un tirano"

c) La mercantilización de la cultura.-

Lo mismo que el proletario vende su trabajo que se establece según imperativos de rentabilidad, la cultura se convierte en una mercancía más sometida a las leyes del mercado.

Según H. Arendt (43) el proceso de desintegración de la cultura que llega a nuestros días se inició a fines del s. XIX; en esta época la cultura se convierte en un valor, es decir, en una mercancía social que se puede hacer circular y cambiar por otros valores sociales e individuales. El burgués que juzgaba a los objetos culturales como cosas inútiles, los considera sin embargo, como una moneda que le puede permitir una situación superior en la sociedad refinada en donde se estimaba su verdadero valor.

De esta manera los valores culturales sufrieron el tratamiento de los restantes valores, esto es, consideración del valor cultural por su valor de cambio, perdiendo el valor original y específico de todas las cosas culturales que es el de reclamar nuestra atención y conmovernos.

Desde otro punto de vista se produce también una proletarización en la cultura por el hecho de que en la misma medida que al aumentar las técnicas para producir un ob-

jeto, el obrero se ha privado de autonomía profesional y de posibilidades de desarrollo de su creatividad, pierde también su autonomía cultural. Según A. Touraine (44) el carácter pasivo de un gran número de actividades de ocio, se debe a la ruptura entre una actividad profesional cada vez menos significativa y la temática cultural de la sociedad en donde se vive, temática cultural que es compuesta por las clases dirigentes con lo que el individuo ^{además} de estar alienado en su trabajo lo está en su ocio.

El trabajo en pequeños sectores tiene otra consecuencia: el encasillamiento de la cultura, desarrollada por los especialistas que trabajan en un dominio muy limitado, sin tener la visión del proceso global en el que se inserta su acción. En su obra "La rebelión de las masas" Ortega y Gasset (45) denuncia las consecuencias de tal encasillamiento: "Nos encontramos con un tipo de científico sin ejemplo en la historia. Es un hombre que, de todo lo que hay que saber para ser un personaje discreto, conoce solo una ciencia determinada, y aún de esa ciencia solo conoce bien la pequeña porción en que él es activo investigador. Llega a proclamar como una virtud el no enterarse de cuanto quede fuera del angosto paisaje que especialmente cultiva y llama dilettantismo a la curiosidad por el conjunto del saber". "El especialista nos sirve para concretar enérgicamente la especie y hacernos ver todo el radicalismo de su novedad. Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios

e ignorantes, en más o menos sabios y en más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de estas dos categorías. No es un sabio, porque ignora formalmente cuanto entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque "es un hombre de ciencia" y conoce muy bien su porcíncula de universo. Habremos de decir -que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora, no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio".

Los efectos de la especialización se dejan sentir en el mismo campo de la enseñanza, que se concibe como una estricta preparación para una especialidad profesional remunerada, en perjuicio de la formación cultural completa. La formación permanente de los adultos, que ha sonado como algo novedoso y revolucionario en el programa de reforma de la enseñanza de muchos países, sigue desgraciadamente la misma orientación.

d) Desarraigo cultural.-

Otro de los componentes de la condición proletaria es el "desarraigo", es decir el proletario se encuentra en un espacio social no estructurado, en una sociedad de masas en donde permanece profundamente aislado, y donde cada vez se despersonaliza más. Este proceso se da también en la cultura occidental, que aparece cada vez más desarraigada y desgajada de sus fuentes históricas y tradicionales, porque la civilización tecnológica tiende a crear una cultura cada vez más "estandarizada", en definitiva, una cultura de masas. En otro tiempo, no muy lejano, la vida cultural estaba enraizada en la experiencia cotidiana de los individuos en un doble sentido; primero porque estaban estrechamente unida a la vida profesional; las fiestas corporativas o campesinas eran a la vez un homenaje al trabajo y una recompensa por su dureza. Por otra parte las actividades extra-laborales estaban muy arraigadas geográfica y socialmente; las fiestas de los pueblos reunían a los miembros de colectividades y localidades concretas. Como contrapunto en las sociedades industriales evolucionadas, este doble arraigo de la vida cultural - tiende a desaparecer. La existencia diaria se divide hoy en dos esferas completamente diferentes, la del trabajo y la del ocio; los valores culturales del trabajo han dejado de influenciar los ocios. La mayor parte de las actividades del ocio, no tienen su origen en la actividad profesional de los

hombres que trabajan, sino en los productos de esa actividad laboral.

La literatura, el cine y la televisión, nos ponen en contacto constante con el hombre que consume (coches, viajes, salas de fiestas, restaurantes) y no con el hombre que trabaja y que debe afrontar día a día los problemas de la existencia. Nuestra cultura al cortar sus puntos de contacto con el trabajo con grupos sociales primarios se encuentra desprovista de corrientes vivificantes, ha perdido el sentido de la Fiesta, que permitía a los hombres que trabajaban o vivían juntos el recreo de una creación colectiva, que diera un sentido más cooperativo a su existencia. En las condiciones actuales las diversiones sólo se definen de manera restrictiva. El ocio, nos dice Henri Lefebvre (46) "no es la Fiesta donde se recompense un trabajo, ni siquiera es una actividad que se ejerza por sí misma, libremente porque sí, si no que es un espectáculo impuesto y generalizado". (TV., cine, Turismo) . La cultura desprovista de sus raíces se convierte en el medio de la acción uniformadora de la sociedad de masas que como señala A. Touraine (47) reemplaza la diversidad de sistemas de vida por la jerarquización de niveles de vida según las posibilidades personales de consumo. La especificidad cultural que surgía de la diversidad de géneros de vida se difumina y el declive de la cultura obrera es inevitable. Ya no se lucha por la defensa idealista de una cultura obrera que no existe, sino por la idea más rea-

lista de una mayor participación obrera en la cultura de ma sas de nuestra época (48). Mac Luhan considera, ante ~~la~~ imposibilidad de conseguir esta participación, que las masas es tán cada vez más integradas por una cultura común que las aliena, condiciona y convierte en zona de bombardeo de men sajes cada vez más deformadores.

Sin embargo A. Touraine se opone a esta tesis de Mac Luhan señalando la situación de aislamiento extremo en que se encuentran los pequeños asalariados con relación a los mensajes de la civilización tecnológica (49).

De otra parte aunque los medios de difusión son ma sivos, la experiencia cultural está más individualizada que en otras épocas; la masa no se da en la práctica más que en el plano de la abstracción, y aunque haya público masificado en el cine o en la televisión, en realidad los individuos se encuentran aislados por las paredes de sus casas o por la oscuridad de las salas de proyección (50).

e) La degradación de la cultura.-

En una sociedad de masas lo que la cultura gana en extensión lo pierde en riqueza, su materia prima se degenera a manera que se expande, y la cantidad reemplaza a la calidad. H. Arendt (51) ha analizado profundamente este proceso de degradación cultural: "La cultura de masas se vulgariza en cuanto la sociedad de masas se apropia de los objetos culturales y el peligro es que por el proceso vital de la sociedad, consumirá literalmente los objetos culturales, englutíéndolos y digeriéndolos".

Cuando los libros o reproducciones culturales se ponen a la venta en bajo precio y se venden en número considerable, no se atenta contra la naturaleza de estos objetos. El atentado cultural se produce cuando los mismos objetos son modificados, reescritos, condensados, divulgados y reducidos al carácter de panfleto para reproducirlos o expresarlos en imágenes. En este proceso no se trata de amoldar la cultura a la masa, sino que se destruye la cultura para convertirla en una diversión. Es decir la sociedad de masas no quiere la cultura, sino la diversión. La industria del espectáculo y de la distracción debe hacer frente a esta demanda de evasión, y como el consumo hace desaparecer la mercancía rápidamente, debe crear sin descanso nuevos artículos para el ocio de esta sociedad. Por otra parte la falta de inspiración

para buscar nuevas evasiones, hace que los fabricantes de ocio masificado tengan que acudir al campo cultural para convertirlo en mercancía, claro está, falsificándola y adaptándola para facilitar su consumo y así nos encontramos ante esta clase de cultura degradada, vulgarizada y comercializada que es la cultura de masas.

Junto a esta degradación de la cultura se produce una deteriorización de las formas de comunicación, interindividuales y del lenguaje. Nunca el individuo ha estado sometido a una cantidad semejante de mensajes, pero jamás el diálogo ha sido tan problemático, y nunca el lenguaje ha sido tan monótono y estereotipado. Basta asomarse a la literatura contemporánea para constatar esta situación; el texto de Ionesco refleja apenas el eco amplificado de las frases hechas en conversaciones comunes, mientras que las obras de Beckett nos hacen sentir la disolución del lenguaje y la regresión de la humanidad que busca el silencio. Los medios de comunicación de masas y la publicidad han jugado un papel importante en esta deteriorización del lenguaje en la medida que favorecen la inflación verbal y utilizan con frecuencia un vocabulario inexacto y un estilo prefabricado. Como reacción a esta situación, un gran número de escritores se interesan por la búsqueda puramente formal de estilos y de técnicas que rompan este contexto. La sexualidad aparece como un medio de huir de la soledad y encontrar una comunicación al margen del lenguaje, de ahí se explica en parte la impor

tancia que el arte basado en la sexualidad ha tomado en nuestra civilización.

En el mismo sentido se puede explicar el fenómeno de la música "pop" y otras corrientes musicales; todas aspiran a crear nuevas formas de comunicación a escala universal.

Para la lucha contra la despersonalización de la cultura de masas, otros sectores utilizan como arma el culto al particularismo, esto es, la proliferación de sectas y escuelas que defienden celosamente sus diferencias, pero que se muestran incapaces de definir los elementos de una cultura original. Esta situación es particularmente patente en los EE.UU. La diversidad de subculturas que antes eran el fermento de una cultura superior (cultura obrera, campesina, regional), ha sido destruida por la ampliación de muchos Estados-Nación y por la sociedad de masas, en donde todo esfuerzo para mantener o reconstruir esa diversidad resulta imposible. Como expresa Touraine (52) "todas tentativa de desarrollar las raíces tradicionales, pone aún más demanifiesto la distancia que existe entre el hombre y la cultura de su sociedad, y no queda más alternativa que aceptar la pasividad o participar en las distracciones de la masa!" La cultura no es sólo respeto a las tradiciones y costumbres del pasado, también es creación de nuevos modelos. El problema es que esta creación hay que hacerla en el crisol de una cultura de masas.

C) CULTURA Y SOCIEDAD.-

a) La cultura, un diálogo entre el individuo y la sociedad.-

Fruto de una tensión entre el hombre y la naturaleza, entre lo viejo y lo nuevo, la cultura es también el resultado de un diálogo permanente entre individuo y sociedad. Constituye un conjunto de estímulos, de obstáculos y de modelos que encauzan el desarrollo personal y las acciones del individuo.

En este aspecto la cultura se puede definir como el conjunto de normas, valores y modelos que expresan la visión del mundo de un grupo humano. Su efecto sobre el individuo es doble, es positivo y creador en unos aspectos, y en otros limita y presiona su autonomía. Esta represión que el individuo sufre fué ya expresada por Freud cuando en su "Introducción a la psicología" dijo que la cultura ha surgido de una serie de necesidades vitales y a expensas de la satisfacción instintiva y que se renueva en gran parte de la misma manera; cada individuo que entra en la sociedad humana ofrece el sacrificio de sus instintos en beneficio de la comunidad.

La cultura representa una corriente de enriquecimiento para el individuo, pero también una limitación a -

la expansión de su creatividad; al mismo tiempo que la presión social corta muy a menudo la iniciativa individual. Es por esta razón por la que el individuo se siente obligado muchas veces a defenderse de una cultura a la que él ha contribuido a formar. Se puede comprobar que en nuestra sociedad, la cultura ejerce una presión cada vez más fuerte y anónima, convirtiéndose en un bastión infranqueable para la afirmación de los valores personales.

b) El aumento de las presiones sociales.-

Parece a primera vista que la racionalización y la mecanización del trabajo, produce una disminución de la energía humana concentrada en la consecución de un producto, de jando libre la mayor parte de la energía para la realiza-- ción de objetivos que dependen del libre juego de las facul tades individuales. También parece que la posibilidad real de liberar al individuo de las presiones justificadas antaño por la penuria de bienes económicos y falta de formación se avecina; aún más se empieza a considerar por algunos la nece sidad de imponer nuevos tipos de presión para evitar la des composición del orden establecido. Estas presiones son por otra parte más eficaces que en el contexto de la sociedad - llamada democrática, porque son más refinadas e impersonales. En los sectores más desarrollados de la cultura, afirma Her bert Marcuse, (53) la productividad desbordante satisface - los deseos de la masa por medio de una administración total, que se esfuerza en fomentar aquellas necesidades individua les que consagren y perpetuen el sistema. Finalmente la pre sión se hace puramente psicológica y se dirige a la manipu- lación de las conciencias. En el plano psicológico la dife- rencia entre dominación y libertad se difumina. El indivi- duo reproduce en lo más profundo de su ser, en su pulso car diaco, las evaluaciones y las actitudes que contribuyen a - perpetuar una dominación cada vez menos autónoma y personal

y cada vez más universal y objetiva (54) y la represión interiorizada deja de sentirse como tal. Los individuos se identifican a la masa y acaban sin resistir la evidencia de la realidad. La autoafirmación del yo y su potencia para la negación rotunda se anulan, y la suidad se esfuerza en encontrar una identidad propia, con frecuencia al precio de desviaciones psíquicas y afectivas o bien se somete de buen grado a las modas ideológicas de comportamiento exigidas para diferenciar su individualidad de las restantes (55).

La agresividad natural que se esconde tras semblantes sonrientes o funcionarios amables, pierde su justificación aparente, y se hace introvertida desarrollando en el que la siente un complejo de culpabilidad. La afirmación personal y la voluntad de rechazo se paralizan y el sistema se impone y se perpetúa con la máscara de la salvaguardia suprema de la libertad.

En lo cultural la presión de la sociedad con el individuo se traduce en la promoción de actividades de ocio organizadas, la monopolización de la enseñanza y la información y el triunfo de las ideologías conformistas. Todo ello acentuado por el declive del papel de la familia en la formación cultural del individuo. La organización represiva de los instintos se hace colectiva y el yo es socializado prematuamente por un sistema completo de agentes culturales extrafamiliares. Para completar el cuadro, los expertos en el manejo de los medios de comunicación de masas, transmiten

los valores que convienen , una cultura basada en la eficacia, en el conformismo, la evasión y el sentimentalismo dirigido.

c) La crisis de valores.-

Como hemos dicho, la cultura no es sólo un inventario de la herencia recibida, también es un proceso permanente de creación de nuevos valores que le permita evolucionar y transformarse. Es ^{de} suma importancia mantener un equilibrio entre estas dos fuentes de la cultura. Ahora bien, la época actual se caracteriza por una crítica destructiva de las creencias y valores tradicionales. Durante siglos, la civilización occidental ha vivido con los valores de la moral cristiana y del humanismo racionalista surgido en el siglo XVI, que cambió a Dios por la Razón pero respetando los valores fundamentales del cristianismo. Luego el cristianismo y el humanismo clásico sufrieron un fuerte ataque desde diversos ángulos; tras Nietzsche, el marxismo y el existencialismo ateo proclamaron la muerte de Dios y de los valores clásicos, y un poco después el estructuralismo, siguiendo el mismo proceso lógico anunció la muerte del hombre. Pero el proceso de derrumbamiento implicó también a la ciencia que había sido hasta el siglo XIX, la nueva religión de la humanidad. Hoy la ciencia ha caído de su pedestal y reconoce con modestia que con frecuencia no ha hecho sino conducir al hombre de error en error.

Este movimiento iconoclasta de los valores y -- creencias que eran los bastiones de nuestra civilización, ha

hecho surgir de sus cenizas, primero la filosofía del absurdo y la angustia, y en una segunda fase la proliferación de mitos, cultos, e ideologías compensadoras tales como la religión del Cosmos (mezcla de ciencia, metafísica y astrología) el culto a Eros, la mitología de la vedette, del campeón, la ideología de la producción y el consumo que hoy se transforma en una ideología tecnocrática del sistema y su estructura.

De esta manera nuestra civilización busca con ansia desesperada encontrar nuevos fines y sustitutos a su religiosidad frustrada, creando nuevos valores aparentes que no son más que formas empobrecidas y degradadas de los genuinos valores, porque les falta la dimensión fundamental de la trascendencia y del más allá. Claro está que estos nuevos valores que se superponen a los tradicionales no pueden sustituirlos ni atraer a las masas, y los movimientos de oposición surgidos de todas las instancias (estudiantes, hippies, progresistas, etc.) se esfuerzan en rechazar el carácter absurdo e inhumano de unos valores que apuntalan una sociedad productivista y de consumo y una teocracia mitificada que en nombre de la eficacia excluye del poder a la mayoría de los ciudadanos.

Se repiten los mismos síntomas que en la fase de descomposición de otras civilizaciones; la yuxtaposición de cultos y creencias, la pluralidad y confusión de los sistemas de valores entre los que no se puede elegir porque ninguno atrae lo suficiente.

d) La materia sustituye a los valores.-

El lugar de privilegio que las filosofías materialistas han ocupado en nuestra cultura explica la importancia que ahora se le da a las cosas. La posesión de las cosas y el deseo de aumentarla nos conduce a la alienación. La búsqueda de las cosas lleva implícito el culto al dinero. El dinero significa hoy poder, bienestar, y es una de las motivaciones más fuertes de nuestra acción y de la jerarquía social. También es un medio de acceso a la cultura y sirve de criterio para la valoración de los productos culturales que se convierten como ya dijimos en mercancías. La elevación del nivel de vida, que aparece como la gran conquista de nuestra civilización, hace pagar un precio demasiado alto al hombre, que por ella sacrifica su tiempo, su dignidad, y sus ilusiones. La fascinación por las cosas, nos hace olvidar que se puede trabajar menos y vivir mejor, sólo con establecer nosotros mismos nuestras necesidades y satisfacciones. La paradoja de la pobreza ideológica e intelectual de nuestra civilización, es que la depauperización no la ocasiona la mecanización o la estandarización por si mismas, sino la insuficiencia de la cultura en donde ellas se manifiestan.

e) El Cisma Cultural.-

La situación que hemos descrito (aumento de las presiones sociales sobre el individuo, crisis de valores y depauperización intelectual) contribuye a reforzar las ataduras entre el hombre y la cultura, de la misma forma que - está maniatado por el sistema económico y la participación - activa que cada uno tiene en su propio enriquecimiento, participación que es un proceso constante de creación y mejora de valores e instituciones y que se convierte en una mera - aceptación conformista y en un consumismo inútil.

Se puede hablar hoy de un cisma en el seno de la cultura, en el sentido de que las obras literarias, artísticas o filosóficas se manifiestan resultantemente contrarias a la cultura dominante y la sociedad que la produce para superarlas. La cultura actual se ha convertido en cultura de - oposición y de negación. Y es que la cultura es por definición crítica , jugando en todo momento un papel activo en la evolución de la sociedad, al convertirse en contestataria de sus valores e instituciones y proponiendo nuevos modelos.

Los humanistas del Renacimiento, los filósofos del siglo XVIII los sabios como Galileo, Copérnico, o Darwin, los poetas de las cortes medievales, los novelistas realistas y naturalistas del siglo XIX, introdujeron en su época un

fermento revolucionario, tradición que continúa viva en mestros días y está representada por autores como Norman Mailer, Marcuse, Sartre, y tantos otros.

El arte también ha sido un elemento de oposición al orden social, porque se sitúa al margen de la represión.

El arte busca una sublimación del instinto que no sea represiva, liberando al hombre de la sensualidad y reconciliándolo con la razón. El arte occidental siempre ha sentido predilección, aunque de manera ambivalente, por la imagen de la libertad; pintores como Watteau o Hubert Robert - han enfrentado a la cultura racionalista una pintura que nos lleva a la naturaleza y a la sensibilidad; el impresionismo del Siglo XIX se rebeló contra una sociedad en proceso de industrialización, reaccionando contra ella.

Pero ahora esta oposición ambivalente ~~parece~~ parece inviable . La sensibilidad se ha racionalizado de tal manera que sólo se puede liberar en sus formas salvajes y violentas . Marcuse (56) nos dice que: "La cultura es mediante la continuación de estos dos impulsos, (el "impulso sensual" y el "impulso de la forma"). Pero en la sociedad establecida, su relación ha sido antagónica: en lugar de reconciliar ambos impulsos haciendo a la sensualidad racional y a la razón sensual, la civilización ha subyugado la sensualidad a la razón de tal manera que la primera, si se afirma

a si misma, lo hace en formas destructivas y "salvajes", - mientras la tiranía de la razón empobrece y barbariza a la sensualidad". Y aquí podemos encontrar la explicación del surrealismo, del antiteatro, de la música atonal y de la pintura no figurativa.

Asistimos pues en nuestros días a un fenómeno característico de todo periodo histórico en el que la crisis de la civilización llega a su paroxismo, la esclerosis cultural, el academicismo o hermetismo, originan un movimiento de repulsa de una minoría que intenta promover una cultura nueva al margen de la oficial. Cultura que no intenta ser crítica o contestataria, sino anti-cultura. Este mismo fenómeno se dió al fin de la Edad Media. En el momento en que los primeros síntomas de la crisis se hicieron notar, surgieron por doquier sectas que se decían de origen milenarío y que predecían toda clase de catástrofes y cataclismos, el fin del mundo y la Parusia, y elaborando las utopías más descabelladas. Mientras tanto se produce la caída de Constantinopla y el derrumbamiento de la civilización greco-latina que origina un profundo marasmo cultural. En estas condiciones el cristianismo se implantó como cultura revolucionaria, como contra-cultura opuesta a la greco-latina que agonizaba. La nueva cultura se llama hoy como decimos anti-cultura, contracultura, ^Phipi-cultura o bien post-cultura; surge de los E.E.U.U. y gana adeptos en Europa de forma progresiva. La anticultura rechaza la sociedad de consumo y sus derivados, el imperialismo, el racismo, los valores burgueses, la mo-

ral tradicional, la cultura instituida, y pone en tela de juicio el mismo concepto de cultura. Se orienta no a ayudar a la vida, sino a cambiarla. Se apoya más en la experiencia que en el conocimiento, en la imaginación que en la razón, y prefiere la espontaneidad, la emoción, la improvisación y la anarquía.

La música es la manifestación más viva de esta cultura que pretende escapar a toda regla y a todo control. La música se aproxima de esta manera a su verdadero sentido que según Mac Luhan (57) debe ser la traducción sonora de una actitud y de un movimiento, convirtiéndose en un lenguaje improvisado. El cine de vanguardia sigue una dirección paralela. Otra expresión cultural como la danza se convierte en un espectáculo de gestos y señales desordenados y sin cadencias fijas. El teatro busca nuevas formas de montaje y de expresión, ya sea el teatro "hapening" abierto que intenta romper la separación entre el escenario y el público, haciéndolo actor y no mero espectador. Una obra teatral sólo puede ser considerada actual si plantea preguntas, si niega lo anterior, duda de su propio sentido y critica la cultura en donde se desenvuelve. También la literatura quiere salir de los cánones tradicionales utilizando nuevos medios de expresión como los juegos tipográficos, las novelas-informe, multiplicando las experiencias en sintaxis lingüística.

El movimiento anti-cultura ha tenido acceso también a la Universidad, y en algunos centros universitarios entre

ellos Londres, desde 1968, se ofrecen cursos de un contenido desconcertante en los clásicos programas universitarios europeos como pueden ser "Amnesia espiritual y psicología de la alienación del yo", curso que se presenta como una sucesión de situaciones, de búsquedas y vibraciones que sugieren una exploración del espacio interior, los condicionamientos del robot humano etc, etc,.

Ciertamente esta cultura es todavía de minorías, pero se puede considerar como un germen, una respuesta a nuestros problemas y hace preveer una civilización que consiga abolir la separación entre el trabajo y el placer, lo subjetivo y lo objetivo, lo sensual y lo material, poner a Eros al servicio del hombre, y destruir la tiranía de la lógica racional y del pensamiento unidimensional (58). Habría que pensar si este movimiento que parece estar llamado a cambiar el mundo no es sino ese dos por ciento de libertad que nos concede una civilización que lo tiene todo calculado y que no permite más desobediencia que la imprescindible para no ponerse en peligro. Es decir, la anticultura se puede considerar de forma positiva o negativa: negativamente, como uno de los síntomas más evidentes de la crisis de nuestra civilización, y de forma positiva, como la avanzadilla de la revolución cultural que permita solucionar esta crisis.

D) CULTURA Y POLITICA.-

La política en el contexto actual de nuestra civilización es el dominio del poder y como tal se encuentra estrechamente unida a lo económico, lo social y lo cultural, - sectores que constituyen su campo de aplicación. Por ello no debemos asomb_rarnos si en su seno nos encontramos los diférentes aspectos de la crisis de la cultura que hemos analizado hasta aquí.

La Política puede entenderse como una dialéctica de fuerzas y valores, o como una dialéctica entre el pensamiento y la acción, y entonces la relación entre la política y la cultura es del todo evidente, no sólo por_que la cultura representa uno de los polos de esta dialéctica, el del pensamiento y los valores, sino también porque ella misma está constituida por esta doble dialéctica.

Durante mucho tiempo, sobre todo tras la época ro_mántica, la cultura se ha concebido de manera idealista, como un universo autónomo y privilegiado, separa_do del mundo real, de sus conflictos y presiones, como un paraíso de la libertad soberana y del pensamiento puro. En contra de esta visión, el marxismo definió la cultura como un reflejo de relaciones socio-económicas, sin embargo la cultura no es sólo un espejo, pues si bien es cierto que refleja las estruc

tras de una sociedad, también lo es que intenta modelar e influenciar sus instituciones y sus modelos de organización, y por tanto también a la política.

Esta afirmación se puede comprobar en múltiples movimientos históricos ; baste citar uno bien conocido, el de la Ilustración que puso de manifiesto la estructura y relaciones de fuerza de la sociedad del siglo XVIII y preparó el camino de la Revolución Francesa de 1789, y creó un nuevo orden social. Este fenómeno de retro-acción entre Cultura y Política es lo que antes se ha descrito con la expresión "dialéctica entre fuerzas y valores", entre "pensamiento y acción", o entre "teoría y praxis".

a) Teoría y praxis. La dialéctica entre las fuerzas y los valores.-

La actual crisis de la cultura se refleja en el aspecto político por un relajamiento de la tensión fecunda entre la teoría y la praxis. Cuando los valores desaparecen hasta el punto en que el pensamiento creativo retrocede, en que la pasividad domina a la participación, como hoy ocurre, el papel de las fuerzas (grupos de presión, clase dominante, poder estatal) tiende a acrecentarse y a amenazar la misma existencia de la cultura, pues como dice Ionesco el nombre de la cultura se utiliza como sinónimo de ideología, religión, represión, como una forma de pensar impuesta por los gobernantes, a los gobernados, y se convierte entonces en el pan de cada día de los burócratas y en el monopolio de los políticos totalitarios.

Los dirigentes han comprendido desde tiempo inmemorial que la cultura constituía un instrumento eficaz de dominación de las masas. Por una parte, se han servido de los espectáculos y de las fastuosidades para hacer olvidar las injusticias, anestesiar los sufrimientos del pueblo, y satisfacer su megalomanía; de otra, han buscado los medios para someter a los artistas en mecenazgo, a la censura y al terror policial, para obligarles a aceptar la ideología oficial, a forzarles a emprender una tarea de adoctrinamiento de la población controlando los medios culturales y de in--

formación, y organizando su ocio. Esta manipulación de la cultura al servicio de la ideología ha sido especialmente practicada por los regímenes totalitarios, nazismo, fascismo y comunismo. Pero dicha manipulación existe también en los regímenes democráticos, y liberales aunque sus métodos sean menos violentos, bajo la forma del ocio organizado, la organización monopolista de la enseñanza y la información, y el triunfo de ideologías conformistas, fenómenos que ya hemos mencionado para ilustrar el proceso de predominio creciente de la sociedad sobre el individuo.

La cultura solo se puede desarrollar en la libertad, si no cae paulatinamente en el academicismo y la mediocridad. Uno de los síntomas más evidentes de la crisis actual de la cultura es que no se puede prescindir de los gobiernos para remediar la situación y construir una política cultural más eficaz. Ionesco reacciona contra esta situación que conducirá a una desculturización creciente, rechazando todas las políticas culturales de todos los gobiernos. La única actitud constructiva es la oposición y el rechazo de la cultura oficial, sobre todo porque esta cultura se ha transformado en el monopolio de las clases dirigentes y del poder estatal.

b) La dial-éctica entre el pensamiento y la acción.-

El otro aspecto esencial de la crisis de la cultura en el plano político es la ruptura del diálogo entre el pensamiento y la acción. Esta ruptura ha sido favorecida por - un sistema pol_ítico jerárquico y centralizado que oculta al ciudadano las realidades del poder, al mismo tiempo que aleja al poder de la realidad social. Este sistema de organización política ha contribuido a su vez al debilitamiento de los valores tradicionales de los que ya hemos hablado, produciendo la desorientación de la acción, y la necesidad de crear nuevas normas y modelos.

Es una constante en la civilización occidental que el intelectual separado de la acción tienda a construir un mundo ideal y cerrado en el que el hombre y la realidad queden encerrados.

Toda filosofía tiene el peligro de edificar este palacio suntuoso, cuyo defecto principal, según Kierkegaard, - era que estaba destinado a permanecer inhabitado. Esta ha - sido la forma en que se han desarrollado las ideologías que hoy ocupan el campo del pensamiento, nacionalismo, liberalismo, marxismo, productivismo, todas con un prestigio indiscutible. Luego estas ideologías inspiraron el programa de partidos^y fuerz-as políticas que resultan responsables en gran

medida del marasmo y las esclerosis en que nuestra sociedad se encuentra, porque son incapaces de resolver los problemas de nuestra época y por tanto de generar una acción eficaz.

De otra parte los hombres de acción se sienten tentados a dejarse llevar por un pragmatismo a ultranza, persiguiendo objetivos a corto plazo sin complicarse la existencia en la creación de grandes programas doctrinales. A lo largo del mundo contemporáneo el equilibrio entre estos dos polos no se ha conseguido y la balanza ha estado, entre un pensamiento irresponsable, categórico, ignorando los medios que podía utilizar y una acción sujeta a un empirismo y a un compromiso político que suponía por sí mismo la aceptación incondicional de unos cauces pétreos para todo el que estuviera comprometido en la lucha por un ideal. También la literatura se encontró en la alternativa de elegir entre la teoría y la praxis; unas veces cedió a la teoría como Maurras (nacionalismo), o Sartre (marxismo), y otras a la praxis, mejor dicho al activismo, como Malraux, Hemingway, Montherland, etc.,.

Las transformaciones de la sociedad tienden hoy a abrir camino a una nueva orientación de la cultura que se apoye tanto en el progreso técnico como en la renovación del pensamiento. La evolución filosófica exige y favorece el restablecimiento del diálogo entre la teoría y la praxis. El existencialismo, que afirma la primacía de la existencia, es una llamada a los hombres de letras a comprometerse en lo -

concreto , hasta el punto de que el estar comprometido es hoy una condición indispensable para ser escritor. Hasta el marxismo, por el impulso de algunos espíritus independientes como Lefebvre , Goldmann o Garaudy, ha comenzado a evolucionar y a comprender que su doctrina debe ser replanteada en función de la realidad actual y del progreso científico. En cuanto al estructuralismo, ha tomado clara posición a favor de la ciencia, la técnica y la eficacia tecnocrática.

La enseñanza que ha estado tanto tiempo divorciada del mundo del trabajo, parece haber aceptado, tras los acontecimientos franceses del 68, la necesidad de abrirse al mundo circundante y ^a la formación profesional.

Finalmente, el progreso de las ciencias humanas hace hoy posible la sustitución de las ideologías por una acción reflexiva. La apropiación progresiva de la acción por la inteligencia científica, realza el papel efectivo de la función intelectual en la transformación de la sociedad. Las diferentes corrientes citadas anteriormente nos permiten tener la esperanza de un cambio en la actitud intelectual, en el logro de un equilibrio entre el mundo riguroso de los principios y el más relativo de la aplicación práctica, en el contacto imprescindible entre teoría y acción; como escribía De Gaulle "la verdadera escuela de mando es la cultura general....., en el fondo el porqué de las victorias del General Alexander se encuentra siempre en Aristóteles".

De esta manera se llega a una concepción más positiva y dinámica de la cultura en la que la persona vuelve a encontrar su papel creador , concepción que es expresada muy ^sgráficamente por Ionesco (60) "1^a verdadera cultura es creación ruptura, cambio, evolución y también revolución". Ionesco - considera la crisis de la cultura de nuestros días un fenómeno positivo en el sentido de que es el principio de una revolución cultural que debe ser permanente.

III.- CRISIS POLITICA.-

Las sociedades occidentales continúan aceptando como sistema de organización de su vida política, la concepción liberal y clásica de la democracia, esto es, la existencia de mayoría de ciudadanos comprometidos políticamente, las elecciones libres y el sufragio universal y secreto. El pueblo elige sus representantes, escoge el programa de gobierno más sugestivo de entre los elaborados por los diferentes partidos. En el parlamento los representantes del pueblo legislan y controlan un gobierno también democrático y representativo, ya que se basa en la mayoría parlamentaria elegida también por el pueblo.

De esta forma y como señala Ferdinand Kinsky (61) la democracia occidental puede ser representada con los estereotipos siguientes:

- la democracia se basa en la libertad de las elecciones y el pluralismo de partidos.
- los grupos de presión y los gobiernos fuertes son antidemocráticos.
- el interés general, es decir el interés del Estado es democrático; los intereses particulares son contrarios a la democracia.

Bastará que analicemos cada uno de estos puntos, para ver hasta qué punto las formas actuales de la democracia han esclerotizado su concepción liberal y clásica.

A) LA LIBERTAD DE LAS ELECCIONES.-

Se ha criticado con frecuencia la ingeniería americana que ha pretendido exportar la democracia occidental a países subdesarrollados y hacer votar a los analfabetos, oponiéndole la imagen del ciudadano europeo bien informado y consciente de sus responsabilidades, que acepta su deber electoral y contribuye así al destino de su país. La realidad contradice este optimismo y la despolitización en la Europa Occidental produce en la práctica el mismo resultado a que conduce la insconciencia política en los países subdesarrollados.

Ante todo conviene distinguir como hace Jean-Ives Calvez (62) entre despolitización y apoliticismo; la primera hace referencia a un decrecer, a una decadencia; la segunda se refiere a una ausencia. En Francia p.e. se habla de despolitización con respecto al comienzo del siglo o en relación a la cultura de la posguerra y más concretamente a la IV República considerada en su conjunto.

Hay autores como Marcel Merle (63) que considera al término despolitización como un slogan con finalidad político-práctica, se trata de hacer profesión de un apoliticismo, utilizándolo como un instrumento electoral por una serie de candidatos preocupados, ante todo, en sostener que

ellos no hacen política.

La despolitización, es , ante todo, un desgaste de las formas de actividad política de los partidos en la democracia liberal; esto es la despolitización supone un descenso en la participación y el compromiso político del ciudadano en el marco de los partidos clásicos. Baste citar el resultado de algunos sondeos de opinión en este aspecto; en 1967 la agencia de sondeos de opinión IFOP revelaba que el 44% de los electores del Partido Comunista Francés deseaban el mantenimiento de la Alianza Atlántica, mientras que sólo un 30% se oponía; en 1963 el Instituto DOXA (italiano) ponía de relieve que un elector de cada cuatro ignoraba que los cristianos-demócratas estaban en el poder y que uno de cada tres no podía citar el nombre del primer ministro en el poder: A. Fanfani; un sondeo realizado en la República Federal Alemana por el Instituto de Demoscopie de Allensbach constataba en 1955 que el 72% de los electores alemanes no conocía el nombre del diputado de su circunscripción, que el 92% ignoraba lo que él hacía en Bonn y que sólo el 10% tenía idea de su actividad en su circunscripción. En 1958 el 88% de los alemanes del oeste no sabían que era el Bundesrat (64). Tras estos datos expresa Gerhard Schmidtchen en su libro "La nación interrogada" que "la idea de que los ciudadanos están bastante informados y preparados para tomar decisiones racionales en materia electoral, es una utopía".

SEñala Leo Hamon (65) que no sólo no existe una disminución del interés por los acontecimientos sino que este interés es sin duda, mayor de lo que ha sido nunca; lo que ha dejado de interesar prácticamente son las controversias clásicas entre los partidos políticos. Los partidos políticos se ven cada vez más alejados de los verdaderos problemas públicos y de las preocupaciones del elector, hasta el punto de que cuando éste vota no sabe la significación de su voto, ni si va a servir para algo en la solución de los problemas más acuciantes. Los partidos que saben esto procuran , ante todo, asegurarse el voto del elector, de la misma forma que el sistema de propaganda consumista procura ganarse consumidores para un nuevo detergente o unas tabletas de chocolate. El resultado es que, como señala Kinsky (66)

las motivaciones de los ciudadanos cuando emiten su voto están muy lejos de la política practicada luego por sus representantes. El diputado enmarcado en una disciplina de partido, no puede y no debe actuar conforme a los deseos de los electores, que él conoce o adivina, pero que no pueden apoyar en la práctica su acción política. De esta manera el voto se convierte en un cheque en blanco para el representante y el electorado no influye en la decisión de las grandes luchas políticas.

Aún en el supuesto de un ciudadano bien informado y consciente, la democracia occidental con su sistema de partidos obstaculiza, como ya indicábamos en la Introducción,

la libertad de las elecciones. Pensemos en los problemas del elector occidental antes de definirse por dar su voto a su partido, cuando existen aspectos del programa político de otro u otros partidos que le seducen más que las soluciones que el propone el partido de que forma parte.

Es cierto que dicho elector tiene la posibilidad teórica de adherirse a uno de esos partidos para influir des de dentro en la modificación de aquella parte del programa político que no le parezca adecuada, también lo es que sus posibilidades en este aspecto son muy limitadas, si tenemos en cuenta el proceso de burocratización y tecnificación que domina en la mayoría de los partidos políticos occidentales, en los que las decisiones sobre las líneas programáticas son tomadas por una reducida minoría que luego consigue una apro bación del partido utilizando habilmente las técnicas de ma nipulación de las decisiones de la asamblea general. En este sentido señala, F. Kinsky (67) como "detrás de una apa-- riencia formal de participación, en lo que se refiere a los programas o a las personas, se esconden a menudo las manipu laciones de un grupo restringido de dirigentes, que ha diri gido las líneas de acción, prefabricando el programa y las decisiones, presentándolas a la asamblea del partido de tal manera que ésta sólo reafirma una decisión que ha sido toma da ya interinamente, procurando evitar las divergencias o - proposiciones de enmienda, ya que el partido debe presentar a toda costa una armonía frente al exterior".

A mayor abundamiento, los sondeos y encuestas han demostrado que la mayoría de las veces, las motivaciones irracionales juegan un papel muy importante en las decisiones del elector. Subraya Sabino S. Acquaviva (68), el condicionamiento de los electores por el entorno social, la educación, la religión, la filosofía personal, la situación económica, la tradición, las costumbres, el sexo, los sentimientos y las necesidades del momento, espontáneos o suscitados por la propaganda de partidos. La masificación cultural y social que determina el comportamiento, del conjunto, juega un papel esencial en las preferencias políticas, reforzada aún más por la tendencia general "a seguir el movimiento" y a "jugar a los corderos de Panurgo". "Con respecto a la propaganda, el mismo autor la define "como el mejor medio de enturbiar la formación de la voluntad y la formación política. Partiendo de un análisis preciso de los factores que deforman la libertad de elección, la propaganda los utiliza para influenciar al individuo, recurriendo a la generalización, a la simplificación, al simbolismo y a los slogans ideológicos".

En el esquema clásico, se considera que la decisión tomada por medio de las elecciones conduce automáticamente al equilibrio de intereses; pero si se tiene en cuenta que las elecciones directas y secretas son el único criterio de democracia, se puede llegar a injusticias flagrantes. Por lo pronto a la participación electoral como señala René Remond (69) es por naturaleza intermitente y discontinua, no

compromete al elector más que a intervalos muy espaciados, exigiéndole sólo una escasa iniciativa; la organización realizada por los poderes establecidos, el carácter público de la consulta, el hábito colectivo, el propio conformismo --que obliga a cumplir con el "deber electoral"--, son factores que limitan la significación política y el alcance psicológico del acto.

Además como señala Kinsky (70) mientras las decisiones de los electores se funden en motivaciones irracionales determinadas por el contexto económico, social y cultural, es difícil y aventurado hablar de una decisión popular, con lo que este término implica de reflexión. Con frecuencia la "democracia" conduce en muchos casos a la opresión de las minorías que debiera proteger. Un ejemplo práctico de esta afirmación lo podemos ver en el referendun del Territorio Francés de la Somalía en Febrero de 1967, en el que la población autóctona se pronunció sobre su independencia. Dos tercios de la población eran Afars que deseaban mantener el territorio bajo la influencia francesa para evitar su incorporación a la vecina República de Somalia, compuesta demográficamente por los Issas de entre los que 1/3 eran partidarios de la independencia y de su incorporación a la nación vecina, deseosos de poner fin a la opresión de que eran objeto por parte de los Afars. En el territorio francés de la Somalia el referendun no hizo más que reflejar la composición étnica de la población y por ello el 60% de los votos fueron favora--

bles a la "solución más francesa" y el 40% restante optó por la independencia. El gobierno francés interpretó el resultado como una victoriosa prueba de confianza, ya que después de todo no se podía negar que el pueblo soberano se hía pronunciado.

B) LOS PARTIDOS POLITICOS.-

En las democracias actuales, los partidos políticos han sido los principales actores de la vida política y por tanto sus testigos privilegiados.

El sistema de pluripartidismo puede corregir en cierta medida las imperfecciones de un sistema electoral que se ha construido sin tener en cuenta el origen social y la mentalidad de los individuos; los partidos se organizan sobre la base de una pluralidad de corrientes sociales y de grupos de interés. Se puede, pues, mantener que cada partido en teoría defiende los intereses de un grupo social concreto. El problema se plantea cuando el partido en cuestión asume el poder; entonces se encuentra en una difícil alternativa, ó seguir luchando por sus objetivos particulares, ó ampliar sus metas convirtiéndose en un partido popular de base amplia - olvidándose de su procedencia social concreta.

Hay que resaltar ante todo las diferencias profundas que existen entre los partidos anglo-sajones y los partidos de corte europeo-occidental. Las diferencias ya estaban en sus propios orígenes; los partidos británicos surgieron cuando los dos bandos en lucha aceptaron unas reglas de juego y algunos principios comunes; el juego parlamentario y la aceptación de la Corona sustituyeron al enfrentamiento.

Por el contrario, los partidos europeos-occidentales de origen francés fueron más tajantes en su base ideológica hasta el punto que cada uno sostenía una concepción política totalmente opuesta a los demás y a veces no se aceptaban ni siquiera unas reglas de juego comunes. Los partidos anglosajones estaban más preocupados por los problemas prácticos que por las grandes construcciones doctrinales, por ello no debe asombrar el hecho de que en el partido laborista se de acogida tanto a los marxistas como a los católicos. Este carácter pragmático se va a acentuar en el sistema americano en el que los partidos políticos no tienen ideología ninguna y sobre todo están totalmente descentralizados al contrario de lo que ocurre en Europa; en el sistema americano la vida del partido se desarrolla en sus unidades de base, más en función de criterios sociales que políticos, y es evidente que esta forma de organización es más participativa y controlable por los ciudadanos, que el sistema de partidos centralizados estilo europeo. El nivel nacional de los partidos americanos sólo se pone de relieve cada cuatro años en las convenciones reunidas para determinar el candidato a la presidencia, y fuera de estas elecciones cuatrienales no existe ninguna disciplina de partido, ni de voto en el Senado o Cámara de Representantes.

En este sentido conviene referirse como hace Kinsky (71) al asombro de los comentaristas europeos ante el hecho de que la política del Presidente Johnson en el Vietnam se llevó a cabo frente a la oposición de su propio par-

tido; para el Presidente lo que importa no es la distribución de los escaños parlamentarios entre los partidos, sino el número de parlamentarios que comparten su punto de vista, - cualquiera que sea su etiqueta política.

Y es que como subraya Sigmund Neuman (72) "el Presidente de los EE.UU., no es sólo un hombre, sino además una institución. Con esto quiere decirse que las decisiones que emanan de la Presidencia no son el resultado exclusivo del raciocinio de un individuo, sino más bien el producto de una compleja estructura de organismos especiales, departamentos interministeriales y consejeros de la Casa Blanca".

En el sistema europeo las cosas suceden de otra manera bien diferente, y como señala Maurice Duverger (73), las listas y las personas propuestas a la elección popular por los partidos están determinadas a priori por cada uno - de ellos. El proceso de estas elecciones primarias secretas, pero reales, es complicado; los candidatos locales son elegidos con el mismo criterio que los candidatos para las elecciones nacionales, pero en todo caso, es la dirección del - partido y no el pueblo, quien inicia el proceso electoral. - Hay que pertenecer al partido para desempeñar una función, y poder ser propuesto en las elecciones preliminares, y de hecho, los miembros del partido como tales, sólo tienen una - débil influencia en la designación, porque la designación - definitiva corresponde a la jerarquía y a la burocracia del partido, cuyos miembros no participan realmente en la redacción de las listas electorales nacionales. El pueblo sólo

elige de entre las proposiciones del partido; puede rechazarlas, pero a la postre es conducido a las urnas sin reflexionar y al margen de todo razonamiento político".

Constata André Philip (74) que la mayoría de los partidos , sobre todo los de izquierda, sobreviven por hábitos adquiridos y debido a la fuerza de los aparatos, ya que cada vez resulta más difícil conseguir militantes. Los militantes del pasado, para los cuales el partido representaba verdaderamente el centro de sus vidas y la fé que los mantenía , no pueden ya ser reemplazados, no sólo porque el partido no ha estado a la altura de la visión que de él tuvieron , sino porque ^{ningún} partido puede ni debe estarlo. El partido no agrupa ya más que a una minoría de cuadros de educadores, en quienes se deposita la confianza y a quienes se recurre en las grandes ocasiones para la lucha".

En materia de programas o personas, son esas minorías de dirigentes quienes determinan la línea de acción del partido y quienes lanzan a los futuros hombres de gobierno. La centralización permanente y los secretariados centralizados tienen en sus manos los resortes del poder real. En algunos partidos se llega hasta exigir de los diputados una - dimisión en blanco antes de las elecciones, para asegurar su disciplina bajo la amenaza de su expulsión.

Esto no debe asombar si se tiene en cuenta que todo

do partido tiene como objetivo esencial la confiscación del poder en su propio provecho, y que como observa F. Kinsky - (75) con frecuencia los partidos políticos llegan a subordinar sus fines políticos, aunque sean fundamentales, a esa - conquista del poder o a mantenerse en él.

Conviene tener en cuenta las palabras de Alexandre Marc (76) sobre el papel de los partidos en el Estado: "En virtud de una evolución concomitante, la armonía preestablecida entre Estado y Partido, dos fenómenos surgidos del mismo contexto histórico y sociológico, no ha hecho más que crecer y prosperar. El Partido acabó por organizarse normalmente como un Estado en el Estado ; por su parte éste se puso paulatinamente al servicio de la opresión de los partidos - como instrumento en el/que la eficacia no deja de perfeccionarse. La complejidad de las ruedas de este mecanismo es tal que hasta en un régimen liberal, todo partido es virtualmente un partido único".

Por tanto no es de extrañar que ante la potencia de los partidos políticos quehan convertido las democracias en partitocracias, el papel del Parlamento cada vez es más reducido. Por ello la visión de un Parlamento elegido por - el pueblo que discute y vota las leyes y controla el gobierno, es ya una estampa romántica. El predominio del ejecutivo ha hecho que el trabajo importante se haga en las comisiones ministeriales y que la discusión parlamentaria se haga sobre

materias que ya están reguladas; el parlamentario se pronuncia sobre unos proyectos de ley que ignora o que no puede entender, o peor todavía que no ha tenido tiempo de leer. El resultado no es difícil de preveer: la institución parlamentaria se desprestigia de día a día y pierde sus poderes de control del gobierno en provecho de unos órganos incontrollados e incontrollables como son los aparatos burocráticos y elitistas de los partidos políticos.

C) LOS GRUPOS DE PRESION.-

La especialización económica de la sociedad industrial crea condiciones favorables para el desarrollo y proliferación de grupos organizados, interesados en influir en la dirección política.

El término grupo de presión, se utilizó según Mac Kenzie (77) en Estados Unidos entre los años 1918-1928, en un sentido peyorativo pues se consideraban ilegítimas las presiones sobre las instituciones constitucionales depositarias del poder constitucional, por unas fuerzas sociales que actuaban en la sombra, y con procedimientos antidemocráticos y a veces fraudulentos. Se hablaba de ellos como de un neo-feudalismo que, falseando el funcionamiento de la máquina democrática, ponía en peligro los grandes principios de la nación americana.

Frente a esta concepción, hoy se considera normal, que los ciudadanos con intereses comunes, se agrupen para conseguir sus objetivos o defender sus posiciones obtenidas; de esta manera podrán contar con mayores y mejores medios de información para conseguir eficacia en sus acciones.

Los grupos de presión como señala V.O. Key (78) - llenan una laguna en los sistemas políticos democráticos desarrollando una función de representación que está más allá

de las capacidades de los representantes elegidos por los electores en los distritos geográficos arbitrariamente señalados.

En toda época, los miembros de una comunidad han intentado con todos sus medios influir en las decisiones políticas que favorezcan sus intereses particulares, por ello tiene razón Duverger (79) cuando dice que los partidos políticos son organizaciones propias de un cierto tipo de régimen, en una determinada época de la historia (siglo XX). Por el contrario los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes y en todas las épocas.

En los regímenes democráticos, a diferencia de lo que ocurre con los autoritarios y los marxistas, no sólo se tolera el juego de las fuerzas sociales organizadas sino que se acepta integrándolas oficialmente.

Ante la fuerza y representatividad de los grupos presión la actitud del Estado como señala Fernando Badía (80) ha sido, o someterlos a una reglamentación, o coordinarlos con las instituciones oficiales, o concederles un lugar en su seno. El más claro ejemplo de integración de grupo de presión en el sistema político nos lo dan los Estados Unidos en donde existe la obligación de registrarse oficialmente para todo agente que actúe para los grupos de presión (lobby), siendo considerado como un profesional más. Se llega hasta reconocer a los representantes de los lobbies o grupos de presión

extranjeros que deberán registrarse en Washington como agentes, especificando sus ingresos, medios puestos a su alcance, cuentas bancarias, etc., tal y como determina la Foreign Agents Registration Act. Los lobbys en USA son de todo tipo y como señala Douglas Carter (81) su proliferación es uno de los elementos de la literatura económica, política y social de los EE.UU. Los grupos de presión, menos extensos que los partidos y con intereses comunes mucho más definidos, - resultan como observa Asensio Soto (82) más ágiles y eficaces que aquellos en el mantenimiento de contactos entre los ciudadanos particulares y el Estado.

Su desarrollo excesivo sin control puede llegar a ser un peligro para la democracia, porque todo grupo tiende a generalizar su interés particular y a darle un valor absoluto. Además el grupo tiende a llevar sus asuntos en secreto, pues así su actividad es más eficaz. El problema como - señala Kinsky (83) es que al ocultar sus reglas de juego y - sus estructuras internas, se corre el riesgo de prescindir totalmente de las reglas democráticas. Pero además los grupos de presión son muy resistentes a la esclerosis burocrática, y aunque sus objetivos queden anticuados, tienden a - mantener su existencia, a continuar adelante para mantener las necesidades de su aparato administrativo. Si el objetivo inicial se consigue o queda desfasado, el grupo sobrevive para asegurar los honorarios a sus dirigentes, segregando - una ideología de circunstancias, destinada a retener a sus

miembros. La mayor parte de los grupos de presión o interés pueden ser criticados en el sentido de que sus estructuras internas pierden paulatinamente todo carácter democrático y acaban por ser dominados por una minoría de dirigentes que los corroen como un cáncer. Como destaca Kinsky (84) "tras una fachada democrática, que se encargan de presentar las - asambleas generales, se trata como en los congresos de los - partidos de tirar de ciertos hilos que aseguren la aprobación de decisiones ya prefabricadas!"

C) EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO.-

Desde el punto de vista histórico la distinción - entre legislativo y ejecutivo aparece en la práctica cuando en Inglaterra se produce en 1688 (Gran Revolución) el triunfo definitivo del Parlamento sobre la monarquía absoluta siguiendo las teorías de Locke sobre la separación de poderes.

En Francia fué Montesquieu y su escuela, quienes a través de esta distinción, contribuyen a institucionalizar un poder no arbitrario, y por tanto limitado, que en adelante deberá respetar el régimen de derechos individuales y libertades públicas. La limitación del poder monárquico, como pusimos de relieve en las primeras páginas del primer capítulo, se hizo en provecho no del pueblo, sino de la burguesía que en ese momento era la única clase capaz de sustituir al monarca y su Corte en la dirección política del país.

En las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo hay que distinguir dos etapas: una de superioridad del legislativo, y otra de superioridad del ejecutivo. Las causas que contribuyeron a este predominio son entre otras y como señala Georges Vedel (85) las siguientes:

----- Que el legislativo es el poder al que se le encomienda la promulgación de "reglas general

les", dentro de las que deberá moverse el eje cutivo. El primero es el poder originario y el segundo es el poder derivado. Esta idea - se reforzará aún más con el dogma de la volun tad general rousseauiana, que convertirá a la ley surgida del Parlamento en la expresión concreta de esa voluntad general.

---- Por el cambio en el origen de la legitimidad del poder. En adelante el poder estará cada vez más ligado a la designación popular, es decir a las elecciones. El monarca por su sis tema de ascensión al poder irá paulatinamente perdiendo su contacto con esta nueva clase de legitimidad, asumiendo un papel nuevamente simbólico y ceremonial.

---- La ampliación de los fines de la Administración que debe basar su acción en la ley crea da por el parlamento, y que por tanto deberá de ocuparse también de materias tales como - los servicios públicos, supone en su primera etapa un reforzamiento del poder legislativo.

---- La ampliación del derecho de sufragio, que se convierte en universal, produce una presión - creciente del legislativo sobre el ejecutivo

cada vez más alejada del elector y más ligada a los profesionales de la Administración.

Por supuesto este movimiento no es uniforme, y cada país presenta grandes diferencias de fondo y forma. Mientras que la Gran Bretaña es el tipo ideal, en Francia han existido alternativas y la dictadura del legislativo se ha visto en ocasiones frenada por las diversas tentativas de poder personal (Primer Imperio, monarquía legítima, monarquía orleanista, Segundo Imperio, Mac Mahon etc.).

Pero el ejecutivo no tardaría en tomar la revancha. El paso del Estado Liberal al Estado Social, con el desarrollo de los servicios públicos, el deslizamiento hacia las "guerras totales" (en las que es la nación entera la que está en guerra), la proliferación de los grupos de presión, como señala Georges Vedel (86) convierten al ejecutivo en el eje central del Estado, desempeñando a partir de entonces la gerencia del Estado. Frente a ^{las} nuevas necesidades, el régimen parlamentario revela sus limitaciones y no es viable más que dentro de un sistema de partidos coherentes. Donde tal sistema no existe, el legislativo aparece como inestable, discontinuo y en ciertos momentos fantasmal.

La estructura real de la vida política en los sistemas democráticos occidentales ha roto el marco jurídico que establecía las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo

(moción de censura, disolución de la asamblea etc).

Por ello como hace Vedel (87) hay que distinguir las dos grandes categorías de sistemas de relaciones reales entre legislativo y ejecutivo:

a) "De una parte, los regímenes en los que el ejecutivo y el legislativo no son más que dos ramas de la actividad de un partido político que ocupa el poder. El problema de sus relaciones se reduce entonces en gran parte a los problemas de régimen interno del partido o de relaciones entre mayoría y oposición".

b) "De otra parte los regímenes en los que por ausencia de un partido mayoritario, o por la falta de disciplina en tal partido, no hay articulación entre la Asamblea y el Gobierno; entonces la necesaria armonización de las acciones del legislativo y el ejecutivo se produce por procedimientos variados".

En el primer caso las relaciones del legislativo y el ejecutivo vienen determinadas por la cohesión y la disciplina del partido y por la existencia de una mayoría en el seno de la asamblea en donde ese partido goza del monopolio político.

La consecuencia inmediata de este hecho, como señala la Vedel es, que el principio de la unidad del poder se ve

realizado en la práctica. El legislativo y el ejecutivo se encuentran estrechamente unidos por la estructura y mecanismos del partido; si hay crisis, son del partido y no del Parlamento y el Gobierno, que aparecen como instituciones secundarias.

El otro modelo de relaciones legislativo-ejecutivo se da en aquellos sistemas en donde no hay un partido que de tente la mayoría parlamentaria, o existiendo ésta, no haya una disciplina interna suficiente para asegurar la unidad de voto de sus miembros. En esta situación existen varias solu ciones al problema entre legislativo y ejecutivo:

1ª) Suprimir uno de los términos del problema: el legislativo. Estableciendo una dictadura del ejecutivo.

2ª) La solución presidencialista estilo USA., en la que el Congreso no puede, salvo en el caso de "Impeachment", destituir al Presidente, y en la que no hay responsa bilidad de los ministros ante el Congreso, ni derecho de di solución del Congreso por parte del Ejecutivo.

3ª) Finalmente, en defecto de un partido mayorita rio, en aquellos países con cierta coherencia en la vida política se recurre a coaliciones estables de partidos (es el caso de Bélgica por ejemplo).

En la etapa de predominio del ejecutivo, en que nos encontramos, se llega a la evidencia de que el pueblo en las democracias acaba por aceptar esta casi-dictadura del ejecutivo, y como pone de manifiesto Kinsky (88) se quiere "ser gobernado", hasta el punto de desear a veces al hombre providencial que termine con la anarquía de los partidos. La desvalorización de la constitución parlamentaria no es paralela en las democracias; así en Gran Bretaña, cuna del parlamentarismo, el primer ministro tiene unos poderes mucho más amplios que sus colegas alemán, belga o italiano, y la posición del Presidente USA es aún más fuerte, pero de otra parte en estos países el contrapeso parlamentario es aún -- más fuerte. En cambio en el continente, el Parlamento, que parece ser en la Constitución el centro de la vida política, se muestra cada vez más incapaz de utilizar los resortes constitucionales para mantener una posición de fuerza.

El predominio del ejecutivo no es automáticamente un peligro para la democracia, el peligro aparece cuando queda incontrolado, y este riesgo en una sociedad tan tecnificada como la actual, es constante, porque los gobiernos, ante la complejidad de los problemas, suelen responder con el aumento y complicación del ya esotérico aparato tecnocrático estatal.

E) EL ESTATISMO CENTRALIZADOR.-

La palabra estado, en su aspecto etimológico, sta tus (situación) no nos da una significación política hasta que Bodino en el siglo XVI nos habla de "ESTAT" , aplicándo lo tanto a la república como a la forma o régimen de gobierno. (89). El uso posterior de este vocablo acabó por consa--
grar la palabra "estado" para representar, dentro de la in-
finita variedad de formas de organización social, aquella -
forma de organización que surge en el Renacimiento como su-
peración de la fórmula feudal. Pero la Edad Media no se ex-
tinguió ni en un año, ni en diez, ni en un siglo, y en algunos
países la transición a la época del Estado-Nación fué -
muy lenta hasta el punto de que todavía se está realizando.
¿Cómo se podría reemplazar el viejo orden de cosas?. El arma
ideológica la crean los juristas y filósofos tales como
Maquiavelo, Bodino y Hobbes y la bautizan con el nombre de
soberanía, que desde entonces se convirtió en el motor espiri
tual de la primera ola de estado-nacionalismo. El Esta-
do-Nación, como señala R.H.S. Crossman (90) surgió menos por
el propósito humano que ^{por} fuerzas ciegas fuera del control del
hombre y no se basa en principios perfectamente definidos,
sino originados por determinados cambios económicos y sociales
que ocurrieron en Europa entre los siglos XIII y XVI.

El mundo medieval se encontraba enormemente diversif
icado en lo político y en lo económico; solo tenía un asas

pecto que le unificaba: el religioso; pero la reforma en Inglaterra rompió totalmente este único lazo de unión. Junto al cambio religioso aparecieron otros económicos y sociales; descubrimientos de nuevas fuentes de riqueza en ultramar, de desarrollo de las finanzas internacionales, nuevos métodos de cultivo agrícola y por tanto una redistribución de la propiedad territorial. La rápida expansión del comercio no podía adaptarse al sistema económico localista del feudalismo, y un sistema de cambio más flexible y adaptado a la nueva economía, basada ante todo en los intercambios comerciales.

La superestructura ideológica de la nueva forma de organización política llegaba a la conclusión de que el Estado Moderno se basaba en una fuerza centralizada y que sin el respaldo de esa fuerza no podría prevalecer justicia ni moralidad de clase alguna (91).

El der^echo divino de los reyes suponía el deber de obediencia pasiva y como pone de relieve Crossman (92) pocos contemporáneos de Bodino y Maquiavelo llegaron a comprender las implicaciones de esa teoría que se pretendía basar nada menos que en la Epístola de San Pablo a los Romanos.

El resultado de estas entelequias fué la afirmación del poder absoluto del rey sobre los señores feudales que lo disputaban en el interior, y sobre el Emperador y el Papa que se le oponían en el exterior.

Como señala Claude Nigoul (93) fué la soberanía como ropaje jurídico de la fuerza, la que convirtió al Estado en una organización política que trasciende a las demás, por que es la que justifica la pretensión del Estado de absorber legítimamente el monopolio de la potestad irresistible, recurriendo incluso a la fuerza si fuera necesario.

Frente a una concepción indivisible, única y estatal de la soberanía, el mismo autor subraya como la sociología moderna reconoce hoy que todo grupo humano dotado de una cierta extensión y permanencia, ya sea territorial, étnica, económica o social, tiene una vida política de la misma naturaleza que la del Estado. Pero ha sido este último el que se considera investido de esta cualidad en exclusiva que le autoriza, al menos en teoría, a no reconocer a ninguno igual que él por encima ni por abajo. En definitiva, según la concepción clásica de la soberanía, el Estado o es soberano o no es.

En adelante la forma política estatal de la soberanía, pretenderá abarcar todas las zonas vitales, que durante la Edad Media habían sido patrimonio del individuo y las pequeñas comunidades de base. Se produce una "estatización" de todas las facetas de la vida, desde la económica (mercantilismo), hasta la religiosa (Iglesias Nacionales).

Un colosal proceso de centralización se inicia, y

el Rey para mantenerlo y acrecentarlo va a necesitar un ejército regular y de una burocracia fiel que asumirá todas las funciones sociales antes dispersas en otros niveles políticos.

Cada uno de los nuevos Estados, surgidos de esta primera oleada de estado-nacionalismo, pretenderá ser como señala Claude Nigoul (94) "el marco liberador imprescindible para el florecimiento de una colectividad que tiene sed de unidad. Esta unidad es de diferentes tipos, cultural, histórica, religiosa, social, pero en realidad de hecho no es más que el pretexto para consagrar un equilibrio ocasional de fuerzas entre las clases, grupos religiosos o étnicos, cuando no es el resultado del sutil juego de las relaciones internacionales".

El mismo autor (95) considera que el Estado no es más que un marco, un cuadro, en el que una serie de procedimientos proporciona la posibilidad de poder tomar y hacer ejecutar decisiones que corresponden a los intereses de ciertas minorías, haciéndoles parecer como intereses de la comunidad. Esta comunidad no tiene a veces otra homogeneidad que la que el impone el poder en el interior de las fronteras que le rodean. La prueba de esta afirmación es que la coherencia de esta comunidad que aparece englobada en el cuadro del Estado, sigue las fluctuaciones de las relaciones de fuerza que la han constituido.

La plataforma ideológica del Estado del Renacimiento (soberanía, origen divino del poder) junto a sus méritos, produjo efectos irreparables. Se absorvieron culturas, etnismos, peculiaridades regionales, y en lo administrativo se usurparon un sinnúmero de competencias legítimas de las comunidades intermedias y de base.

F) ETNISMOS.-

En el aspecto estado-nacional, como señala Benjamín Akzin (96) hay que distinguir entre estados monoétnicos y poliétnicos. En el primer caso nos encontramos con el modelo más sencillo de un estado nación, esto es, un grupo étnico organizado políticamente que vive en un aislamiento relativo respecto a otros grupos étnicos; en tal estructura, las líneas de la comunidad política y de la comunidad étnica tenderán a coincidir tanto objetivamente como en la conciencia subjetiva de los miembros de la comunidad.

En los estados de tipo poliétnico el problema de identificación entre Estado y Nación, es más grave porque - los grupos étnicos que en él residen acabarán por presentar reclamaciones de naturaleza política que se refieran a los valores básicos o a la estructura organizadora del Estado interesado.

En un estado monoétnico el problema de las relaciones Estado-Nación, simplemente no existe porque las dos entidades no estarían en yuxtaposición una respecto de la otra y no puede pensarse en un choque entre ellas. El problema, como subraya Akzin es que si en un pasado histórico remoto era posible la existencia de un estado monoétnico puro, en el momento de la aparición de los Estados-Nacionales en el

Renacimiento, no existían en Europa más que naciones poliétnicas, porque los contactos bélicos y las conquistas llevaron a naciones antes monoétnicas, a subyugar a pueblos de etnismo diferentes, y porque los contactos pacíficos, sobre todo los comerciales, hacen que "extranjeros" fijen su residencia en estados hasta entonces monoétnicos.

En todas estas situaciones la supuesta identidad entre comunidad política y comunidad étnica, quedaba sacudida por la aparición de elementos heteroétnicos dentro del estado unitario.

G) REVOLUCION FRANCESA Y CENTRALIZACION.-

En el proceso de centralización emprendido por el Estado-Nación Unitario surgido en el Renacimiento, la Revolución Francesa supuso un avance definitivo. Para los revolucionarios el mejor modo de afirmar socialmente los principios de igualdad y libertad era centralizar. La consecuencia de afirmar ante todo la unidad e indivisibilidad de la nación soberana, fué la destrucción de los cuerpos intermedios.

Como señala J. Laferriere (97) la Revolución Francesa colocó a la nación como soberana, por encima de la voluntad de los ciudadanos. A la comunidad estamental, la Revolución Francesa opuso la comunidad nacional, la soberanía nacional, identificando la nación con el "tercer estado", es decir la burguesía.

En adelante todas las colectividades englobadas por el Estado no poseerán ninguna competencia autónoma y no podrán tomar más decisiones que las que éste último les autorice y las ejecutarán con los medios que él les delegue - bajo su vigilancia y tutela.

Para Ferrando Badía (98) la centralización en su aspecto jurídico supuso la oposición a la yuxtaposición de centros de decisión relativamente independientes del Estado.

Filosóficamente fué la consecuencia de las teorías individualistas que en nombre de la libertad e igualdad no toleran ningún intermediario entre el Estado y el individuo, y centraliza en las manos de los gobernantes la totalidad del ejercicio de un poder que ha surgido individualmente de la colectividad nacional. En lo social la centralización respondió al intento de identificar la nación con la burguesía, tras el predominio de la aristocracia y el clero.

Afirma finalmente que la centralización política y administrativa, es consecuencia del carácter individualista de la democracia política surgida por la Revolución Francesa, porque eliminó a todos los grupos sociales secundarios que podrían interponerse entre el individuo y el Estado.

En cuanto a los procedimientos que se utilizaron para centralizar fueron entre otros: la designación autoritaria de las autoridades locales, remodeladas y amputadas y reagrupadas por el Estado simulando a veces consultas populares; enumeración, siempre revisable, de sus competencias; - ejercicio controlado de las mismas; ausencia de recursos financieros; tutela, vigilancia, etc.

La centralización ha permitido eliminar toda capacidad de iniciativa local y transferir al poder central a través de sus representantes, la dirección de la vida local y regional.

El sistema de articulación entre Estado unitario y los entes locales, es simple; se crean agentes unipersonales tales como el Prefecto, Subprefecto y Alcalde, y como señala García de Enterría (99) serán ellos, en cuanto agentes directos de la línea jerárquica del centro, los que asuman, bajo la autoridad del mismo centro, la ejecución periférica o territorial de las tareas estatales. Los citados agentes unipersonales además de representantes del centro, se convierten sin más en los principales órganos activos de los entes locales. Por su parte las competencias de los entes locales, van a quedar reducidas a una "esfera de asuntos privativos" que en esencia consistirán en separar^{de} la vida municipal todo lo que pudiera hacerla poco segura, incómoda y malsana, lo demás, señala el citado autor, sería considerado como algo de interés general y no privativo, y por tanto de competencia estatal.

Con estos mecanismos político-administrativos, se produjo, como señala Nigoul (100) una verdadera explotación colonial de las provincias por Paris, tanto en el aspecto de desposesión económica como en lo referente a la política de inversiones, demográfica, cultural, social, política.

La democracia individualista puso en manos de la burguesía el control de la política nacional. La soberanía del Rey, en adelante sería la soberanía de la Nación, y ésta delegaría el poder en quien lo mereciera más. Como seña-

la Ferrando Badía (101) los merecedores serán los que mantenían la nación con sus impuestos, para ello el sufragio censario se utilizaría como arma política, para convertir a la burguesía en la rectora de los destinos nacionales. Claro es, como dice M. Fraga Iribarne (102) que la burguesía - cobró un alto precio por la dirección, reservándose la parte del león como empresarios políticos y económicos que ean. Son los momentos de la explotación de mujeres y niños, de las nuevas "leyes de Pobres" inglesas, de los debates en la Cámara Francesa, donde en 1821 se oían discursos como éste: "El encarecimiento del pan es un bien para los obreros, porque los obliga a trabajar con más ardor para vivir".

En una palabra, la democracia política individualista fué el caballo de batalla de la burguesía, ya que con el Estado Unitario centralizado, la clase gobernante se inmiscuía en todos los asuntos nacionales sin obstáculo alguno. En cuanto al tema regional que podía ser un instrumento de descentralización administrativa, ellos le objetaban que implicaría un peligro para la unidad nacional; cabría preguntarse con Ferrando Badía ¿era realmente la región un peligro para la unidad del Estado?, o ¿se servían de este argumento para encubrir otros intereses de clase o partido? - (103).

H) REVOLUCION INDUSTRIAL Y MASIFICACION.-

El fenómeno de la masificación no es moderno, las masas siempre han existido y ha sido la misma en todas las épocas históricas y en las diversas civilizaciones, lenguas y culturas.

O. Spengler (104) describe así a ese hombre masa acrónico: "Es el hombre moderno, el hombre que todas las -- épocas de decadencia han concebido como un comedio de ricas esperanzas; es la plebe informe que se desparrama por las - grandes ciudades sustituyendo al pueblo; es la masa humana desarraigada, (oi polloi , los muchos) como decían en Atenas, que sustituyen a la humanidad de los países cultos, a la hu manidad que crece con la naturaleza misma y sigue siendo al deana sobre el suelo de las ciudades; es el ocioso del ágora alejandrina o romana, y su "correspondiente" el moderno lector de periódicos; es el "hombre educado", que practica el culto a la medianía espiritual, en el tabernáculo de la publicidad, antaño como hoy; es el hombre de teatros, y de placer, de deportes y de modas literarias, tanto en la Anti güedad como en Occidente. El objeto de la propaganda estoica y socialista es esa masa que se manifiesta tardíamente y no la "humanidad" . Iguales fenómenos podrían indicarse - en el Imperio nuevo de Egipto, en la India budista , y en la

China de Confucio".

Pero el proceso moderno de masificación ha sido favorecido por el factor de formación de grandes ciudades industriales surgidas tras la Revolución Industrial. Según L. Mumford (105) el moderno proceso de masificación descansó sobre tres pilares: la supresión de las corporaciones que todavía se mantenían vivas desde la Edad Media, y la creación de un estado de seguridad permanente para las clases trabajadoras; la libertad de mercado para el trabajo, lo mismo que para la venta de productos y mercaderías y la expansión colonial del comercio a fin de obtener las materias primas necesarias para las nuevas industrias, y de crear mercados capaces de absorber el exceso de producción mecanizada.

Capas de población que desde siglos estaban adheridas a la tierra, como si fuesen plantas arraigadas en ella, se pusieron en movimiento y en tropel se disociaron de la tierra y emigraron abandonando su patria.

El proceso de urbanización ha influido notablemente como señala M. Fraga Iribarne (106) en la reducción de la eficacia de instituciones como la familia y la Iglesia en beneficio de las instituciones políticas y económicas. La concentración en núcleos urbanos oscila entre un 70 a 80% en naciones como Bélgica, Holanda, Alemania e Inglaterra, y entre un 20 ó un 30% en las naciones de Europa Oriental, excep

to en Rusia , y como dice Fraga (107) en la vida humana se ha roto la tradicional *Lebensgemeinschaft* o sociedad vital, para aparecer simplemente la sociedad con división del trabajo. Los estamentos han sido sustituidos por las clases y -- los partidos y como señala Spengler en lugar de lo orgánico se instauro lo organizado. Con la industria crece el proteccionismo, la investigación policiaca, las comunicaciones, las leyes sociales, la regulación de las sociedades, los servicios públicos; y se altera la política fiscal y la distribución de la renta y aparecen las nacionalizaciones y la planificación.

En definitiva la industrialización supuso un desarraigo de poblaciones y la alienación. El proceso de proletarización creciente ha creado un abismo insuperable entre las masas y la "elite". Conforme a la ideología liberal, las masas que habían dado al Estado un papel limitado de conservación y vigilancia, se convierten en un factor que acelera el proceso de acrecentamiento y centralización de los poderes públicos, y el Estado moderno centralizador y unitario aparece ahora como señala C. Nigoul (108) a la vez alienador y alienado. Alienado, porque la estructura de poder que encarna pone sus centros de decisión bajo la dependencia de diversas fuerzas rivales que luchan por controlarlo, y alienador porque excluye del poder a los que lo sustentan, poniéndolos bajo la dependencia de determinismos ocultos.

Conviene resaltar que la masa por sí misma no es la responsable de esta evolución y como señala Adorno (109) "la masa es un producto de la sociedad y no es algo intransformable por la naturaleza, es una comunidad artificial surgida de la utilización racional de factores irracionales y psicológicos que da al individuo la ilusión de una proximidad y de unos intereses comunes. Esta ilusión provoca necesariamente la atomización, la alienación y la impotencia del individuo. La debilidad objetiva de todos, llamada por el psiquiatra Nurnberg la debilidad del yo, en el seno de la sociedad moderna conduce a cada uno a la debilidad subjetiva y a la capitulación en su dependencia de la masa".

Ahondando en el tema F. Kinsky (110) opina que lo propio de la masa es la ausencia de estructuras que se traduce en el anonimato de las "élites" y el exceso de individualismo lo que nos lleva a un cuerpo social atomizado amenazado de autodestrucción. Para paliar este riesgo se recurre al aparato burocrático todopoderoso que caracteriza al Estado-Nacional moderno, que se alimenta sin cesar de su mismo poderío a medida que el Estado toma a su cargo las tareas ^{que} antes correspondían a los grupos intermedios considerados ahora como anticuados e incapaces de regir sus asuntos. El resultado es que la burocracia estatal se ha aprovechado de esta situación, apropiándose de unos efectivos y acumulando poder en proporciones monstruosas, hasta el punto de que en casi todos los países capitalistas, el Estado se ha convertido en el más grande productor y también en el más grande consumidor.

I) PLURALISMO Y TECNOESTRUCTURA.-

La concepción clásica de la democracia monista y mayoritaria ha influido enormemente en el pensamiento político de los siglos XIX y XX. A esta concepción se le opone la moderna y relativista, en la que la democracia aparece como un sistema pluralista y un proceso de cooperación y dirección funcionales.

En la hora actual, la introducción de la tecnología en la sociedad ha alterado rotundamente la concepción de la democracia, sobre todo porque la especialización que se exige hace imposible que el individuo pueda comprender la so ci ed ad en su conjunto.

Tecnología significa para Galbraith (111) "la aplicación sistemática del conocimiento científico (u otro conocimiento organizado) a tareas prácticas. Su consecuencia más importante es una función de división y subdivisión de cada una de esas tareas en partes o fases componentes. De este modo, y sólo de este modo puede conseguirse que el conocimiento organizado tenga una influencia en el rendimiento".

"La consecuencia más importante de este hecho es que en una sociedad tecnológica el poder --en la empresa y en la sociedad-- no ha pasado a individuos, sino a organizaciones". Y para este autor (112) la sociedad económica mo

derna no puede entenderse sino como el esfuerzo plenamente logrado, de sintetizar organizativamente una personalidad de grupo, muy superior para sus fines a una persona natural y con la ventaja, además, de la inmortalidad.

En este sentido consideramos necesario reproducir en extenso la opinión de Galbraith sobre la existencia de grupos organizados en una civilización tecnológica(113):

"La necesidad de esa personalidad de grupos, arranca de la circunstancia de que en la industria moderna numerosas decisiones --y específicamente todas las importantes-- se basan en información nunca poseída por un hombre sólo: lo típico es que se basen en el conocimiento especializado científico o técnico, en la información o la experiencia acumulada y en el sentido artístico o intuitivo de varias personas. Y esa base se orienta luego con más información reunida, analizada e interpretada por profesionales que utilizan un equipo muy técnico. La decisión final, será una decisión realmente informada sólo si se basa sistemáticamente en toda la información que sea relevante para el caso. Dadas las características de los seres humanos, tampoco puede tomarse y estimarse por su valor facial, toda información ofrecida. Tiene que haber además un mecanismo que ponga a prueba y estime la aportación de cada persona, desde el punto de vista de su importancia y de su fiabilidad en el momento de aplicarla a la formación de la decisión".

La realidad en nuestra sociedad es tan compleja que escapa a un análisis individual, ya que la experiencia personal no puede, de ninguna manera, abarcarla toda, y los conceptos van tomando paulatinamente una envoltura casi mágica que los hace inasequibles para el individuo aislado, - por ello un conservador se imagina el mundo infectado de - conjuraciones franc-masónicas, comunistas e izquierdistas, y un socialista concibe a su gobierno como un guiñol cuyos hilos manejan los trust económicos y los grandes monopolios. Los progresistas de cualquier parte rechazan el sistema por fascista y las viejas generaciones se encuentran frente a un desorden cuyas profundas motivaciones no comprenden.

La propiedad privada de los medios de producción ha pasado de los individuos a las grandes sociedades anónimas. Para algunos autores americanos Burham, Galbraith y -- otros, el control real de las grandes sociedades está en - manos de los "managers" y los técnicos en administración, - quedando el capitalista en segundo lugar; sin embargo M. Du verger (114) considera que se ha minimizado el papel del ca pitalista en la tecnoestructura, en la que todavía tiene la última palabra. Además para el autor francés es necesario - observar a la tecnoestructura a todos sus niveles; la de ca da empresa que está coordinada a otro nivel por una tecnoes tructura superior, formada por los grupos dirigentes de em presas gigantes, holdings, sociedades financieras, y bancos de negocios. Finalmente, lo que él llama la tecnoestructura

suprema formada por los principales accionistas de firmas - gigantes y superbancos, unidos a sus expertos, consejeros, y administradores que constituyen la oligarquía del neo-capitalismo. Esto es, la tecnoestructura no suprime el poder de los propietarios de los instrumentos de producción en favor de los técnicos y expertos, sino que al reunir a ambos grupos, permite a los capitalistas el disponer del conjunto de información necesaria para dirigir con conocimiento de causa(115).

Como señala D. Bell (116) en la sociedad occidental, hasta veinticinco o cincuenta años atrás, el sistema se basaba en la institución de la propiedad privada, garantizada y protegida por la ley y transmitida por matrimonio o herencia. Pero en la sociedad americana de hoy existen tres - cauces de poder que han hecho saltar el viejo sistema; el clásico de la propiedad heredado de la historia como factor de riqueza y poder; el saber técnico, obtenido a través de la educación; y las funciones políticas, cuyas maquinarias manejan los partidos políticos .

La nueva oligarquía en sus relaciones con el Estado aparece mucho mas dependiente que la precedente, que exigía del Estado una no injerencia en sus asuntos. Por el contrario la nueva oligarquía exige un Estado fuerte y activo que regularice la economía y mantenga la tasa de crecimiento adecuada, al mismo tiempo que desarrolla unas infraestructuras y unos servicios públicos no rentables.

J) LA TECNOESTRUCTURA POLITICA.-

El sistema de adopción de decisiones políticas clásico de las democracias liberales que eran tomadas colectivamente en el interior de un grupo restringido por un único - hombre (Presidente, Primer Ministro, Líder carismático etc,) es cada vez más inoperante, y como señala Duverger (117) la mayor parte de estos grupos de decisión entrecabalgan las - distinciones formales entre el Legislativo y el Ejecutivo, en tre las Instituciones Públicas y las organizaciones privadas. Asocian a ministros, altos funcionarios, parlamentarios, lí deres de partidos, dirigentes de sindicatos y grupos de pre sión, expertos, técnicos, es decir "sabios", o sea a perso- nalidades relativamente independientes. De esta manera se ha ido creando una tecnoestructura política que se diferencia de la económica en que mientras en ésta el poder proviene de la unión de propietarios de medios de producción y saber téc nico, en la política el poder viene del sufragio de los ciu dadanos, quienes pueden por el juego electoral retirarles - el poder que han delegado en ellos. Pero la peculiaridad de la tecnoestructura política es que en ella los altos funcio- narios y tecnócratas representan el elemento central de la misma, ya que aunque cambie el componente político, ellos - continúan como elementos fijos del grupo decisorial.

Los tecnócratas del Estado no tienen o no han de manifestar su opinión política, no profesan ninguna porque las coleccionan todas. De esta manera, evitan "tomar parti-

do" para conseguir el afecto de todos los Césares (118). La tecnocracia política comparte la embriaguez del poder, - sin sufrir sus golpes y contragolpes".

Entre la tecnoestructura política y la económica existen como señala Duverger, colaboraciones, interpenetraciones, y a veces colisiones, y y-a el Presidente Eisenhower manifestaba sus temores ante el crecimiento colosal del complejo "militar-industrial" en Estados Unidos.

Ante esta situación, términos como "democracia", "progreso", "libertad", "nación", "pueblo", se convierten en slogan desprovistos de significación y a veces designan lo contrario de lo que deberían designar y llegamos a las - paradojas que Orwell predijo y Marcuse señala en su "Hombre unidimensional" (119): "que un partido político que trabaja para la defensa y el crecimiento del capitalismo fuera llamado socialista, un gobierno despótico "democrático" y una elección dirigida "libre".

Aunque se conserva una fachada de democracia liberal , y pluralismo político, los Estados Occidentales con - sus oligarquías políticas y económicas han acaparado todas las funciones sociales , y las decisiones ya no se toman don de el sistema democrático exige y escapan progresivamente a todo control.

IV .- CRISIS ECONOMICA.-

"Hemos conocido a lo largo de la historia de la especie humana, la Edad de Piedra, la del fuego, la pre-industrialización, la post-industrialización. Nos falta la de los hombres (y de las mujeres). Nos falta según la bella expresión de André Leroi-Gourham, salir del neolítico. Un ciclo en el que no podemos fallar. Ha sido deseado, previsto, anunciado por numerosos precursores, desde Heráclito a Marx. Todos ellos muy por delante de su tiempo. Todavía esperamos el mundo que ellos se imaginaban. ¿Donde están hoy nuestros profetas? ¿Podríamos realizarlo nosotros, si para construir el mundo de mañana no nos fiamos mas que de nosotros mismos?. (Sico Mansholt: "La crise" pág. 9)

UN análisis sociológico del siglo XX tiene como componentes esenciales los siguientes (120):

--- El aumento de las necesidades económicas necesarias para liberar al hombre de las presiones materiales.

--- Las posibilidades indefinidas e irreversibles del desarrollo tecnológico y científico.

--- La emancipación de los pueblos subdesarrollados y sus reivindicaciones.

El problema como señala André Thiery (121) es que el hombre moderno aparece como un ser inadaptado a la sociedad que él mismo ha creado. No ha sabido utilizar el desarrollo técnico para liberarse de la miseria, para eliminar desigualdades sociales, para evitar el gigantismo de estructuras que no hacen más que aplastarlo sin ninguna ventaja para la eficacia.

La respuesta para la problemática humana en los tiempos actuales debe contemplar la situación en su conjunto, esto es debe tratarse de construir una especie de antropología fundamental que ante todo ha de ser coherente, es decir ocuparse de las relaciones del hombre consigo mismo, con la naturaleza y con la sociedad. En este sentido la economía debe ser considerada como una rama de ésta llamada antropología fundamental.

Una tal economía para el hombre debe tener como base para su construcción los siguientes principios (122):

- Primacía de la persona humana.
- La necesidad humana como motor de la economía
- Las tensiones existentes entre eficacia y persona humana.
- La transformación de estructuras que nos lleven a un nuevo orden institucional.

A) LOS INTENTOS DE ESTABLECER UNA ECONOMIA PARA EL HOMBRE:
LIBERALISMO, DIRIGISMO Y COLECTIVISMO.-

Se puede afirmar rotundamente que la gran escuela del pensamiento económico de nuestro siglo ha sido el liberalismo. Las teorías de T. Robert Malthus sobre la población, de Ricardo sobre el valor, la renta de la tierra, el capital, los precios, el salario; las de Thünen, Say, Mill y Adam Smith y otros, se convirtieron en el catecismo económico de empresarios y políticos hasta bien entrado el siglo veinte, en el que entraron en un proceso de crítica y superación por las teorías de Keynes.

Para algunos autores el liberalismo sigue vigente hoy en forma de neo-liberalismo, pues consideran a Keynes - como un corrector de la primitiva escuela liberal para ponerla al día.

La Escuela Liberal manchesteriana y las ideas económicas de Carlos Marx han sido el pensamiento económico más original en los dos últimos siglos y a su vez han configurado los dos sistemas económicos vigentes y algunos otros intermedios.

Liberalismo y marxismo son dos interpretaciones de la economía, y reconociendo sus indudables méritos, hay que

resaltar su carácter monista, esto es; para el liberalismo ante todo es el individuo, el mercado y sus impulsos económicos el motor de la economía; para el marxismo es la sociedad personificada en el Estado proletario y el plan, quienes mueven los hilos del aparato económico.

No cabe duda de que estas ideologías económico-sociales con su fuerte dosis de deshumanización, han contribuido a despegar económicamente primero a los Estados Unidos y Europa Occidental, y luego a la Rusia Soviética, pero analicemos esquemáticamente el coste de sus éxitos y realizaciones.

Existe un coste económico que es fácilmente cuantificable, un coste social de cuantificación difícil y un coste humano que se podría mensurar en las dosis de deshumanización, alienación y masificación que ambos sistemas económicos han aportado a la humanidad.

En base a estos costes y en base a los sistemas de planificación, podemos analizar ambos sistemas. Podría resultar paradójico que utilizáramos la planificación como instrumento de análisis de un sistema como el liberal en el que aparentemente la planificación no existió, y decimos aparentemente porque consideramos que en su esencia el liberalismo económico fué un intento de planificación de la economía por el mercado. En definitiva toda economía está planificada, y si no hay planificación, ya sea a través de los pre

cios del mercado, ya sea por medio de una dirección centralizada, no hay economía. Por tanto ser enemigo de la planificación es absurdo, es más importante preguntarse como se hace la planificación (123).

--- ¿Por quién?

--- ¿Por qué métodos?

--- ¿En provecho de quién?

--- La respuesta a estas preguntas en el liberalismo es clara:

--- quien planifica son los grandes empresarios.

--- se planifica por medio del mercado.

--- el provecho, en teoría, es para toda la sociedad, en la práctica los más beneficiados son los capitalistas.

Las consecuencias de la planificación liberal a través del mercado en cuanto a su coste social y humano son:
(124)

--- La explotación del campesinado, haciéndole abandonar sus tierras para subordinarlo al progreso y a la tecnología.

--- Explotación de la clase obrera a la que se utiliza como mano de obra, moldeable a voluntad, y aunque su nivel de vida ha aumentado, permanece en su condición servil.

--- Masificación de la sociedad como fenómeno estructural que arroja al individuo en un espacio sociológico

demasiado atomizado y con frecuencia mal estructurado.

--- Proletarización, que es el coste extremo y surge como concepto del estudio de la plusvalía y de la imagen del obrero manual de las fábricas, sometido a la condición salarial.

--- Estatismo. Los liberales han atacado siempre a los regímenes estatocéntricos, pero de hecho también ellos evolucionan hacia el estatismo centralizador.

--- Colonialismo-Imperialismo-Neocolonialismo, que no es sino el proceso que el estado-nacionalismo sigue en su aspecto exterior.

--- Los Costes para la Humanidad han sido la aparición de la Sociedad de Consumo, la explotación desconsiderada de los recursos naturales de la tierra, y el desencadenamiento de las dos grandes guerras mundiales.

B) CRITICA DE LOS POSTULADOS TEORICOS LIBERALES .-

--- Para los liberales la economía no existe si no hay mercado; se trata de un mercado ideal y ab_stracto en el que se desenvuelven todos los actos de la economía política. Sin embargo hay países cuya economía no coincide con el mercado y en los que las intervenciones extrañas al mercado señalan las líneas económicas a seguir (125).

--- Todo el mu_ndo puede acceder al mercado; sin embargo esta participación es muy limitada, ya que el merca_do está abierto, pero sólo para aquellos que disponen de una capacidad adquisitiva suficiente (126).

--- La ley de la oferta y demanda determina los - precios por medio de una concurrencia perfecta, pero esta - concurrencia pura y perfecta nunca se ha realizado en la prác_tica (127).

--- El tema central de la economía liberal son los precios que sirven como medio de información. Esta teoría de los precios como indicadores de la economía era válida - (128) mientras que los ciclos económicos de la economía occi_dental eran cortos. En la economía de tipo mixto, propia de los estados intervencionistas, los ciclos se han ido alargan_do temporalmente, y las alteraciones económicas se reflejan en los precios de forma menos automática por las intervencio_

nes compensatorias del Estado. A veces los precios no sólo no son indicadores, sino que ni siquiera reflejan los actos económicos. La información sólo la tienen los que disfrutan de puestos privilegiados y no es difundida de forma perfecta.

--- En una economía de mercado, como la liberal. los centros de decisión se confunden con los individuos consumidores, de ahí el carácter individualista de la economía liberal. Pero la tendencia en la economía liberal fué hacia la concentración no sólo de los centros de producción, como señalaba Marx, sino de los centros de decisión. En nuestros días los holdings, los trust, además de englobar empresas, concentran bajo su control los centros de decisión claves - de la economía (129).

--- Los clásicos liberales mantenían la posibilidad de independencia de los centros de decisión, de cualquier - otro poder extra-económico. Hoy nos encontramos con la existencia de gigantescas firmas multinacionales que tratan en pie de igualdad con los estados. Hay pues, una influencia de la economía sobre la política, pero también de la política sobre la economía.

--- Otro de los postulados liberales era el de la fluidez perfecta de los factores de la producción: trabajo, materias primas, y capital, que se complementa por el lado de la oferta y la demanda, con una concurrencia pura y perfecta. Pero en la práctica ni el trabajo, ni el capital, ni

muchos menos las materias primas circulan con fluidez.

--- Para la economía liberal la suma de los intereses individuales conduce al interés colectivo; la historia del capitalismo victoriano se ha encargado de demostrar lo errado de ese planteamiento. Para Ricardo, figura central de la escuela clásica, la Economía se construye partiendo de unos supuestos elementales que simplifican la realidad social; el hombre persigue siempre el máximo beneficio posible, el Estado no debe intervenir en la vida económica, las rivalidades internacionales no tienen importancia y la libertad económica es la hipótesis más frecuente y la mejor política económica. Pero como señala L. Beltran (130), Ricardo estudia los problemas económicos como si se plantearan en un régimen de libertad, por eso cuando habla de libertad económica no se ve claro si quiere decir que supone para su explicación que ésta existe, siempre o casi siempre, o si propugna su aplicación.

C) DESARROLLO ECONOMICO EN LA SOCIEDAD ACTUAL: SUS LIMITES
Y PERSPECTIVAS.-

Hoy se habla y se escribe mucho sobre el tema del desarrollo económico en la sociedad industrial o postindustrial y a menudo en términos críticos y contestatarios. Es una reacción lógica pues vivimos en una época en la que la experiencia del pasado no ofrece a menudo mas que directrices poco seguras para el futuro. De otra parte la aceleración rápida de las situaciones y los diferentes aspectos del mundo de mañana, se presentan cada vez más interdependientes y complejos: cuando el hombre de hoy mira hacia el futuro lo hace con una sensación de vértigo y de inseguridad, sentimiento determinado por una serie de interrogaciones que aún están sin respuesta clara y precisa.

Un gran número de grandes problemas humanos están surgiendo con motivo de la rápida evolución en las estructuras de la sociedad industrial y es a este fenómeno al que se le achaca ser el origen de la situación enfermiza del sistema con su peligroso proceso de deshumanización acelerada.

Tales problemas deben ser analizados en su aspecto global y es justamente a propósito de la fenomenología del desarrollo económico de la sociedad neo-capitalista, sobre la que los economistas están en desacuerdo en cuanto al

protagonismo y la interpretación de una posible reestructuración socio-económica.

Las dificultades objetivas que comporta un análisis de este género, con elementos tan varios y complejos, hace, que nos centremos sólo en aquellos aspectos más importantes y pertinentes para este trabajo. Respetando la indudable importancia de las teorías sobre el desarrollo económico y reconociendo la utilidad del modelo para la comprensión del fenómeno desarrollista nos vamos a ocupar de un aspecto - de especial interés para el objeto de nuestro análisis sobre las condiciones de la economía moderna.

Vamos a centrarnos en la economía estadounidense para analizar sus aspectos estructurales considerando que en su evolución nos permite entrever las líneas fundamentales de esta economía que puede considerarse como la del país que ha llegado a la cima del capitalismo. De dicha economía, para nosotros lo más característico es la TECNOESTRUCTURA y la SOCIEDAD DE CONSUMO. La primera como característica esencial del sistema de producción; la segunda como la figura - más representativa del sistema de mercado de la economía - industrial.

D) LA TECNOESTRUCTURA ECONOMICA.-

Es la estructura productiva del capitalismo moderno o neocapitalismo, cada vez más adaptada a los imperativos del progreso tecnológico, que domina nuestra época y que ha conducido a la instauración de las grandes sociedades anónimas por acciones, los holdings y las multinacionales.

Las grandes organizaciones constituyen la base del sistema y forman esa compleja organización que se llama tenoestructura (131) exigida por los imperativos de la tecnología industrial y la planificación. Tal organización no puede depender sólo del mercado libre para instalar su proceso productivo, porque el mercado ya no puede ser considerado como el único mecanismo para determinar lo que hay que producir y consumir, pues los precios ya no sirven como indicadores que reflejen verídicamente una situación económica dada. El sistema actual necesita de mayor seguridad para poder funcionar, y por eso surge la planificación que asegura un desarrollo continuado para eliminar los riesgos del mercado (cambio de gustos en el consumidor, publicidad, maquinaria anticuada, centros de estudio y programación, variación y control de precios, stocks, promoción de ventas, capital no retribuido, control de mercados financieros, etc,). (132)

Para evitar estos riesgos las empresas deben ser capaces de controlar tanto los mercados de adquisición de los factores de producción como los mercados donde venden sus productos. En una economía a escala gigantesca, como es la economía moderna, la planificación como complemento del mercado libre, parece inevitable. Una consecuencia de este fenómeno es la sustitución del empresario aislado por grupos de dirigentes técnicos y administrativos que toman las decisiones (133); se trata como señala Galbraith de una especie de "inteligencia organizada" que constituye precisamente la tecnoestructura, elemento indispensable para la vasta organización sobre la que se basa el sistema, pues es el más importante de sus factores de producción.

Es ahí donde reside el núcleo del poder de las empresas industriales modernas, poder que es utilizado de manera distinta a la que era habitual en la época del empresario aislado.

Como señala Schumpeter (134) la sociedad burguesa liberal se configuró en un molde económico ; sus cimientos, sus canales y sus vigas están todos hechos de material económico. El edificio está orientado hacia el lado económico de la vida. Los premios, y los castigos están medidos en términos pecuniarios. Ascender y descender significa hacer dinero y perder dinero". La maximalización del beneficio excluye cualquier otro objetivo. Pero en los últimos años se ha abandonado el principio de maximalización y como desta-

ca Galbraith (135) algunos hombres se han dado cuenta con toda honradez que la empresa madura ejerce un poder plenario completamente distinto de la maximalización del beneficio. Esos objetivos van desde "mantener un equilibrio equitativo y eficaz entre las pretensiones de los grupos directamente interesados: accionistas, empleados, clientes y público en general" hasta la proclamación de una responsabilidad primaria por la mejora de la educación superior, el aumento de la cultura económica, la resistencia a la subversión, el apoyo a la política exterior norteamericana, el progreso de la comunidad, el refuerzo del sistema bipartidista, el sostenimiento de la Constitución, la enmienda de la Constitución para preservar mejor las instituciones originarias, la defensa de la libertad y de la libre empresa" (136).

En la tecnoestructura prevalece el principio de conformidad entre los diversos objetivos de la sociedad, de la organización y del individuo. El objetivo de la maximalización del beneficio, ha sido abandonado y el interés se pone ahora sobre la idea de seguridad, de desarrollo máximo de las empresas, medido en términos de producción efectivos.

Seguridad en el sentido de autonomía o de estata^{bi}lidad a este nivel de rentabilidad mínima que a través del autofinanciamiento (beneficios no distribuidos y tasa de amortización) asegure la retro-acción del programa de inversiones. Lo esencial para la tecnoestructura no es pues, el

mayor beneficio sino la máxima potenciación de la expansión económica, lo que ocasiona el aumento de las responsabilidades, los beneficios y las ventajas de los miembros de la tecnoestructura. A su vez se ocasiona el crecimiento constante de todas las empresas , y a medida que éstas crezcan, - crece el poder colegiado de la tecnoestructura.

Las grandes dimensiones permiten a la empresa controlar los precios, prerrogativa de la empresa que se mueve en el mercado desde posiciones monopolíticas u oligopolíticas. Por su concentración y su fuerza, en la contratación ha llegado la gran empresa a controlar al mercado y al consumidor.

E) SOCIEDAD DE CONSUMO Y TECNOESTRUCTURA.-

Ante todo hay que hacer una consideración previa: en la economía moderna, el esquema tradicional consumo-mercado-producción, típico de la concepción liberal que consideraba al consumidor el rector del mercado, ha sido reemplazado por el esquema producción-mercado-consumidor conforme a las grandes exigencias y dimensiones de la tecnoestructura.

Las grandes sociedades han elaborado s^utiles técnicas de persuasión y de incitación al consumo, estandarizando las actividades sociales de aquellos a los que deberían servir.

De esta manera se ha creado un contexto social-económico bautizado como sociedad de consumo, en la que el hombre no interesa como trabajador a explotar, sino como consumidor a utilizar para mantener la demanda creciente de un desarrollo económico progresivo.

La expansión del consumo domina nuestra época y representa uno de los elementos fundamentales sobre los que se basa el proceso capitalista, pues aunque la intención de los sujetos económicos dominantes no fuera el consumo sino la ampliación del capital realizado en el proceso de acumulación y de concentración, el fenómeno de expansión de la masa

representa un medio de afirmación del sistema.

Algo verdaderamente chocante en este sistema , es el proceso de formación de necesidades cuya satisfacción corresponde a la sociedad de consumo. El comportamiento del ser humano objeto de tal manipulación aparece como el de un robot; es prisionero de una mentalidad que ha limitado su forma de ser libre e independiente, para convertirse en elemento del sistema. Cuando los hombres realizan un trabajo subordinado estrictamente a las exigencias de la producción mecanizada en la que no se le permite desarrollar su personalidad conforme a criterios humanísticos, se anula la individualidad tanto en el campo de la producción como en el del consumo y entonces resulta muy difícil que se desarrolle el proceso de formación y elección libre de necesidades espontáneas; por ello la expansión del consumo , que es la esencia del sistema, no puede ser considerada como una respuesta espontánea a un aumento autónomo de las necesidades por parte de los consumidores, sino como resultado de una solicitación continua y artificial para consumir las novedades que el mundo de la producción pone a su disposición, solicitud realizada a través de la publicidad y la manipulación de la masa-media. El imperativo de la expansión de las grandes empresas y el aumento de la producción que lleva al bienestar se convierte en el principio fundamental sobre el que se basa todo el sistema.

De hecho para vender la nueva producción es necesario contar con una demanda que pueda absorverla y frente a una producción siempre creciente , existe la necesidad de aumentar también las necesidades. En realidad no se trata de crear nuevas necesidades sino de impulsar al consumidor a satisfacer cada vez de forma más sofisticada las necesidades originales que son siempre las mismas.

Como señala Galbraith la sociedad de consumo aumenta sus necesidades de consumo al mismo tiempo que la producción, dando origen a lo que él llama el "efecto dependencia" (137).

Tal sistema añade el mismo autor (138) presenta un alto grado de eficacia con relación a su fin, que es proporcionar bienes que satisfagan necesidades; pero desde el momento en que este objetivo existe, dentro de un sistema que impone a los consumidores los bienes que han de consumir, esta eficacia no tiene más objetivo que ella misma y por ello pierde mucho de su valor y de su significación.

F) CONSECUENCIAS SOBRE EL EQUILIBRIO SOCIO-ECONOMICO.-

Tecnoestructura y expansión del consumo son las dos caras de la misma moneda, pues ambos fenómenos garantizan un desarrollo continuo a las empresas que ocupan ya posiciones dominantes en la vida económica, de esta forma, de los beneficios intensivos de la economía se aprovechan ante todo estas empresas, sectores y áreas geográficas en las que la expansión permite un aumento continuado de la producción y del desarrollo. Con este proceso de acumulación se refuerzan las disparidades, los desequilibrios económicos y sociales entre la industria y la agricultura, entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas de un mismo país, y entre los países ricos y pobres.

El mundo capitalista, caracterizado por estas oleadas de concentración monopolista y de manipulación de consumo, ha progresado a ciegas en una realidad económica y social sustentada por enormes despilfarros de materias primas y energía; despilfarros que se producen para financiar la publicidad y el marketing así como para sufragar los gastos de las actividades financieras inmobiliarias de carácter especulativo que serían superfluas si hubiese una coordinación racional de la producción.

La crisis energética que nos atenaza, que ha acen-

tuado la penuria de casi todas las materias primas, es el resultado a que nos ha conducido el sistema que hemos expuesto.

De otra parte, y esto ya ha sido tratado en la crisis del sector cultural, la sociedad de consumo ha hecho surgir una serie de conflictos con graves repercusiones sociales y morales; se trata de los conflictos que se acentúan en las conciencias individuales bajo la presión de ese obsesivo deseo universal de bienestar material y de enriquecimiento rápido. La riqueza se convierte en la única medida de valía y de promoción social conforme la sociedad de consumo se masifica. Es la sociedad de consumo la causa principal de la deteriorización de la calidad de la vida en las grandes metrópolis y del aumento de la inseguridad personal.

En este clima se ha olvidado el concepto de utilidad social y sólo se habla de desarrollo en términos monetarios o físicos, de riqueza real producida, sin hacer referencia a términos de utilidad social pura, es decir de mejoramiento efectivo de la calidad de vida, que es la diferencia entre el beneficio social de la riqueza producida y el coste social que deriva de la utilización más o menos racional de esta misma riqueza.

TAL fenómeno se produce además porque la producción ha sido considerada en un sentido meramente privado, mien-

tras que el sector público ha sido siempre un peso muerto - en el sistema económico: muchas veces se valoran con orgullo sistemas económicos con altas tasas de crecimiento pero a base de producir objetos que la mayoría de las veces carecen de utilidad social, olvidando la ampliación de servicios importantes y útiles para la sociedad.

G) LAS MULTINACIONALES.-

El fenómeno de la multinacionalización de las - empresas nacionales ha surgido como consecuencia de la heterogeneidad del espacio internacional, debido a la existencia de los Estados - Nación (139).

Estas disparidades son causa de los obstáculos - que frenan o impiden el movimiento de mercancías y son factor de incertidumbre e inquietud que sólo puede eliminarse por la producción "in situ".

Las multinacionales son el efecto, y no la causa de una estructura económica internacional en la que faltan órganos que a nivel supraestatal actúen de termostato económico corrigiendo los desequilibrios entre las diversas economías.

Es inevitable que si no existen tales órganos, su función la desarrollen las multinacionales. Se trata pues, de una respuesta privada a un problema mundial, respuesta - que ha consistido en la proliferación de filiales dispersas en diferentes áreas económicas controladas por una casa-madre que efectúa una regulación y nivelación de los factores de producción a nivel internacional.

Michalet (140) considera que los factores determinantes de la aparición de las multinacionales podrían ser:

1º) La existencia de barre_ras aduaneras y de coste de transporte debido a la distancia. En ambos casos, la agravación del coste de las mercancías importadas, supone la fijación de precios no competitivos en relación a los de los bienes producidos "in situ". En esta hipótesis la implantación industrial es la mejor solución.

2º) La apertura de espacios nacionales acompañada de zonas monetarias diferenciadas. La mayoría de las economías, cualquiera que sea su grado de desarrollo, conocen la inflación. Sin embargo, las tasas de depreciación de la moneda, varían de un país a otro se_gún la coyuntura. De otra parte, las tasas de interés sobre el mercado financiero y monetario que reflejan la política anti-infla_cionista seguida por los poderes públicos, difieren de un lugar a otro. Puede ser interesante para una firma invertir en las economías cuya tasa de depreciación monetaria, es alta, o cuya tasa de interés es baja. El arbitraje se convierte así en una tentación para las multinacionales. Una argumentación semejante podría ser utilizada con respecto a los sistemas fiscales nacionales en lo que se refiere al número de negocios o a los beneficios comerciales e industriales. Las empres vaná preferir instalarse en los países donde la fiscalidad es más benevolente.

3º) Las diferencias en los hábitos de consumo explican en algunos casos, la instalación de unidades de producción en la proximidad de los mercados.

A pesar de la tendencia cada vez mayor de la homogeneización de las formas de vida, subsisten todavía formas culturales y modelos de comportamiento diferenciados, cuya base es la pertenencia a una nación.

4º) La reducción de la incertidumbre y la integración. El miedo a la incertidumbre constituye una de las constañtes de la gan empresa y por tanto de la multinacional. El riesgo es particularmente importante a escala mundial. Por una parte, existe una gran imperfección en mercados sometidos a largas fluctuaciones de precios, agravada por la defectuosa información debida a las grandes distancias, a las desviaciones socio-económicas y al juego de las negociaciones de carácter oligopolístico.

El conjunto de estos factores, cuya lista no es exhaustiva conduce a replantar las ventajas de la multinacionalización en el cuadro de la teoría de la integración, sobre todo en forma vertical. En la medida en que las fluctuaciones de un país a otro estén raramente sincronizadas, y a pesar de que las desviaciones temporales disminuyen, una empresa que posea filiales dentro del mismo sector económico, pero en países diferentes, multiplica el movimiento en el volumen

des sus ventas para compensar las diferencias entre uno y otro país.

Un informe de las Naciones Unidas (141) sobre las multinacionales añade sobre su razón de ser que cuando el capital y la tecnología son móviles y la mano de obra no lo es, las empresas multinacionales tienden a orientarse hacia los países en los cuales la mano de obra relativamente cualificada es abundante y barata.

H) EFECTOS DE LA SOCIEDAD MULTINACIONAL.-

La aparición de la sociedad multinacional en una economía a escala mundial , ha sido un cambio de estructuras que ha producido un sinnúmero de consecuencias socio-económicas y políticas.

De entre los efectos producidos vamos a referirnos brevemente a sus relaciones con el proceso de desarrollo y con los Estados-Nacionales.

En el primer aspecto es indudable , como pone de manifiesto el informe de las Naciones Unidas (142) el enorme potencial económico y tecnológico de las citadas empresas y su capacidad para integrar mercados de productos y mercados financieros en todo el mundo. Pero también es claro que todas sus actividades "no están intrínsecamente orientadas hacia los objetivos del desarrollo".

El desarrollo es mucho más que un mero aumento de producción, es eliminar desigualdades, ordenar el territorio para un crecimiento equilibrado, acentuar las inversiones en las zonas atrasadas, crear o mejorar la infraestructura, - etc, .

Por el contrario las multinacionales acentúan las

desigualdades; sus actividades suelen desarrollarse en los países ricos y en las regiones más desarrolladas y pasan por encima de los problemas infraestructurales, obligando a los gobiernos a incurrir en gastos públicos para evitar las diferencias regionales, y al concentrarse en industrias de alta tecnología no ayudan mucho a mejorar las oportunidades de empleo. De otra parte, no contribuyen a un desarrollo sostenido al orientar su producción a la satisfacción de la demanda de los países de ingresos elevados sujetos a oscilaciones cíclicas en su poder de adquisición.

Por ello el ya citado informe de las Naciones Unidas recomienda a los países en desarrollo en los que existan multinacionales, que "formulen claramente sus estrategias de desarrollo con objeto de dirigir las inversiones de las empresas multinacionales de una manera consecuente con sus objetivos y políticas nacionales, incluidos la distribución del ingreso, las condiciones laborales, la industrialización y la balanza de pagos". (143)

El problema de estas y otras recomendaciones es hacerlas efectivas en un mundo de Estados soberanos cuyos intereses no coinciden con los de las multinacionales. Mientras que el desarrollismo económico y social es hoy el objeto de los Estados, el de las multinacionales, como el de todas las empresas comerciales, es el beneficio y el crecimiento. En el enfrentamiento Estado-Nación-Multinacionales, la

superioridad de éstas es aplasante gracias a la movilidad - que poseen y a la estructura mundial, pudiendo poner en acción las más diversas estrategias globales; entre ellas y siguiendo a C. Levinson (144) destacaremos las siguientes:

--- Posibilidad de invertir en los países o territorios más favorables ~~para~~ este efecto (bajos salarios, sindicatos débiles, fiscalidad clemente, legislación privilegiando el capital, etc.) .

--- Posibilidad de transferir la producción de un país a otro a fin de evitar los efectos económicos de una huelga.

- ---Reducción al mínimo de las obligaciones fiscales y utilización al máximo de los puestos beneficiosos mediante ajustamientos de precios como consecuencia de acuerdos entre varias sociedades nacionales.

--- Aprovechamiento de los privilegios acordados por los paraísos fiscales y evasiones fiscales con efectos aliviadores para con las dificultades de las balanzas de pagos.

--- Concentración de la investigación y del desarrollo en el seno de instituciones anexas, que permiten realizar ahorros fuera del alcance de una sociedad nacional.

--- Aumento del capital en los mercados mundiales y exención de las obligaciones nacionales (tarifas, fiscalidad, etc).

Frente a esta estrategia, los Estados han desarrollado una Legislación anti-trust que se hace cada vez más difícil de aplicar en una economía mundial dominada por empresas multinacionales y mundiales. La razón de esta dificultad, es que como señala Levinson la aplicación de una reglamentación anti-trust a empresas que están orgánicamente unidas o que colaboran entre ellas, es prácticamente imposible.

El tamaño y alcance de las grandes multinacionales hace que puedan controlar entre ellas, no sólo mercados locales, sino mundiales ; por ello y por su posibilidad de deambular de Estado a Estado pueden distribuirse mercados de explotación, fijar precios de transferencia y concertar acuerdos para eliminar la competencia.

El poder de las empresas multinacionales no puede compararse con el poder político de los Gobiernos, que tienen tanto la legitimidad, como los medios para hacerla cumplir. Pero poseen un poder de presión indiscutible, pues muchos gobiernos dudarían mucho, antes de utilizar este poder contra las multinacionales, ya que los costes económicos y sociales de tal actitud, podrían ser enormes.

J) CONCLUSIONES.-

Tras este breve análisis de algunos de los problemas de la economía moderna, debemos deducir que el sistema ha aumentado su rigidez, comprometiendo su capacidad de adaptación a los cambios que pueden conducir a una demanda inestable.

Estas dificultades reveladas por Galbraith, se manifiestan también en la falta de equilibrio entre el sector público y privado, que viene corrigiéndose a través de inversiones públicas prioritarias, que corrigen las situaciones de desequilibrio, potencian la economía y remedian las graves quiebras de la organización social.

La afirmación de J. M. Keynes de que la determinación del volumen de las inversiones no puede, sin riesgo, abandonarse en manos del sector privado, cobra toda su importancia en estos momentos, ya que el desarrollo de la sociedad industrial no puede dejarse al azar, sino que hay que planificarlo y dominarlo para subordinarlo al hombre y al entorno ambiental.

De esta manera una producción que determinara un aumento del bienestar económico sin orientarse hacia un mejoramiento paralelo del bienestar general, sería incapaz de resolver el problema de creación de aquellas estructuras y

servicios sociales que ampliaran la esfera de libertad ciudadana y procuraran un equilibrio social que hoy no existe. Estos problemas que son de todos los países industrializados, demuestran que la sola abundancia de los bienes económicos de consumo, no llevan al bienestar integral del ser humano. Las amplias disponibilidades de bienes de consumo no resuelven, sin más, las necesidades profundas de los hombres.

Debemos destacar que existen diversas soluciones a estos problemas; soluciones expuestas ya hace años por grandes economistas y políticos de gran renombre.

Ante tal desequilibrio social, lleno de estrangulamientos e imperfecciones, el intervencionismo, sobre todo como inversión social, representa un instrumento válido para mantener la demanda, realizar las potencialidades productivas y remediar las deficiencias de carácter estructural que ocasionan el desequilibrio social y económico; por supuesto que tal intervención debe estar coordinada por una política de adecuada programación económica.

En este sentido el análisis keynesiano ha sido -- trascendental, pues niega de forma categórica que el sistema sea capaz de autorregularse gracias a sus mecanismos internos; Keynes comprendió que una política de no-intervención no es posible en el sistema capitalista: su "revolución" consistió en haber concebido una política de corrección, de equilibrio, entre el ahorro y el consumo y de impulsión a las in

versiones. Esta es la óptica por la que hay que observar las perspectivas del sistema capitalista, cuyas líneas de acción deben seguir una política económica de corte Keynesiano , que asegure una estabilización de la demanda como centro motor del sistema económico . Estabilización basada en gran medida por una política de inversiones públicas y en un apoyo a aquellas actividades privadas de interés social.

I) DIRIGISMO ECONOMICO.-

Dentro del concepto amplio del dirigismo económico, surgido como consecuencia de las doctrinas de Keynes sobre las crisis cíclicas del capitalismo liberal y de sus posibles remedios, hay que distinguir entre las intervenciones que buscan perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos naturales del mercado y aquellas que intentan sustituir los - criterios del lucro por otros de utilidad social (146).

En el primer caso nos encontramos con países en los que aún los postulados liberales aparecen profundamente enraizados y en los que se intenta reconstruir las condiciones para un juego correcto de la concurrencia (leyes anti-trust que no alteran la libre competencia, etc.) , - aunque de hecho funcionan bajo un sistema de economía mixta apartándose de los genuinos postulados liberales.

En el segundo caso como señala Martin Mateo (147) "El Estado no sólo aparece como socio invisible a la hora - del reparto de beneficios, sino que a través de múltiples - medidas unas de signo positivo y otras de signo negativo, condiciona y delimita el ámbito de libertad decisoria del empresario y de otros agentes económicos, orientando la economía por los derroteros que se estiman convenientes para - los intereses de la comunidad nacional".

El substrato ideológico-político de esta forma de actuación económica de los poderes públicos es la concepción del Estado Social de Derecho.

Esta forma de Estado de Derecho se considera como la evolución del Estado liberal de Derecho, para evitar los defectos del Estado abstencionista liberal y su individualismo a ultranza, postulando principios de matiz más social" y diferenciándose de los sistemas totalitarios fascistas.(148).

Como señala Elías Díaz (149) desde el Estado social se propugna un Estado intervencionista activo y de "ejecutivo fuerte" que tiene como meta la consecuencia del bienestar social. Los problemas que plantea la cultura de masas, la sociedad de consumo, el avance enorme de la técnica y la planificación no pueden ser resueltos con los medios y procedimientos del Estado liberal.

El Capitalismo del Estado del Bienestar va a utilizar los viejos y nuevos poderes del Gobierno centralizado, de las democracias liberales, para darle a la economía una dirección distinta a la que tenía antes de la II Guerra Mundial, se trata como señala Dalton (150) de un "capitalismo reglamentado", pues aunque conserva rasgos decimonónicos: propiedad privada de los medios de producción, interés y beneficios del capital, etc., el Estado asume la responsabilidad de mantener el pleno empleo y una tasa de crecimiento

determinada, servicios sanitarios, educativos, de vivienda y otros de carácter social. El mercado sigue siendo considerado como pieza esencial del sistema aunque pierde algo de la autonomía que gozaba en la época del "laissez-faire".

K)- EL COLECTIVISMO.-

SEñala Oskar Lange (151) que los fundadores del socialismo científico, Marx y Engels, consagraron todos sus esfuerzos al análisis de la economía capitalista y solo hicieron algunas observaciones de carácter muy general sobre la economía socialista.

Una de las tesis marxistas surgidas de dicho análisis era la autodestrucción del capitalismo ; sin embargo se pregunta A. Thiery (152) ¿si esto era para ellos tan evidente , por qué hicieron de la lucha de clases su principal medio de combate?.

Basta citar las palabras de Lenin en el "Congreso de las Juventudes Comunistas" para comprender hasta que punto la lucha de clases era importante; decía Lenin: "La lucha de clases continua y nuestro deber es subordinarle todos los intereses" (153). Pero como señala O. Lange (154) además de las clases sociales existen estratos sociales aún en las sociedades socialistas que podrán dar origen a conflictos. La diferencia entre clases sociales y estratos sociales consiste para Lange (155) en que mientras las clases sociales se basan en las relaciones de producción, los estados sociales tienen su base económica en la forma particular de la superestructura de la sociedad, y existen estratos sociales en todas las sociedades.

Prescindiendo de estas consideraciones y centrándonos en el aspecto económico el problema central de la teoría económica socialista es como señala Lippincot (156) el de la asignación racional de los recursos . En esencia, añade el mismo autor (157) , se trata de averiguar la importancia económica relativa de los factores primarios de la producción. Mientras que ^{en} una economía competitiva los factores primarios se valoran en un mercado, en la economía de planificación centralizada al no existir mercado no puede asignarse un precio a dichos bienes, y si no existen precios, el cálculo económico resulta inconcebible (158). Para determinar los precios los críticos del sistema económico del socialismo (159), aducen que el Departamento de Planificación Central habría de resolver miles, incluso millones de problemas -ecuaciones simultáneas-, antes de que pudieran adoptarse decisiones económicas; y que con cualquier de los medios conocidos en la actualidad, dichos cálculos no podrían ser resueltos en el espacio de una vida humana.

La economía socialista no puede ser entendida sin su rasgo esencial, la planificación. Por ello dedicaremos el capítulo IV a tratar del sistema de planificación centralizada tipo soviético, ^{así como} la planificación indicativa y el modelo de planificación bizonal.

V .- CRISIS Y SOCIEDAD.-

Como fuente de gran dominio sobre la naturaleza , la tecnología científica promete ser, como señala C.F. Stover (160) , al mismo tiempo la esperanza del futuro del hombre y el instrumento de esclavitud y de su destrucción.

El predominio de la idea desarrollista en el queha cer de las naciones industrializadas ha convertido a la tecnología en pieza clave para un incremento rápido de la productividad industrial. Tras desarrollar la incidencia del factor tenológico en los sectores culturales, políticos y económicos de nuestra sociedad, vamos a analizar su impacto en el cambio y en la estratificación social.

A) DESARROLLO ECONOMICO Y MOVILIDAD SOCIAL.-

Como señala Costa Pinto (161) en las sociedades en proceso de desarrollo económico la movilidad social presenta dos aspectos simultáneos que en las sociedades más estables pueden estar perfectamente separadas: 1ª) La transformación del propio sistema de estratificación, y 2ª) La movilidad social en sentido estricto, que se refiere al cambio de posición individual en la escala jerárquica de la estratificación.

Por ello en las sociedades en desarrollo, la movilidad social desempeña el papel de un proceso de ajuste social. No sólo distribuye nuevos individuos entre posiciones ya existentes, sino que además coloca a los individuos en las nuevas posiciones que van siendo creadas por el proceso de desarrollo económico y sus implicaciones (162). Por esta razón de entre los diversos cambios sociales, vamos a ocuparnos del producido por el crecimiento económico como consecuencia de la aplicación a la producción de los avances tecnológicos. El crecimiento económico se puede definir con Kuznets (163) como "el crecimiento sostenido del producto per capita ó por trabajador, acompañado muy a menudo de un incremento de la población y casi siempre de reformas estructurales".

El primer dato a tener en cuenta a escala mundial es la disminución de la población activa dedicada a la agricultura y el aumento de la población activa dedicada a los servicios. Con datos de la OIT (164) en un período de 10 años (1950-1960) se ha pasado de un 61 por 100 de la población activa mundial dedicada al sector primario a un 58 por 100; en el secundario de un 17 por 100 a un 19 por 100, y en el terciario de un 20 por 100 a un 23 por 100. De un modelo ocupacional con predominio de la población agrícola se ha pasado a un predominio del sector servicios. Utilizando la misma fuente (165) y como botón de muestra la población activa en USA para 1970 era del 4'3% para la Agricultura, - 32'2% para la Industria, y 63'5% para los Servicios; en Italia era de 19%, 41'6% y 39'4%, para 1961 había en la India una proporción del 70% , 15%, y 15% respectivamente, mientras que en 1951 en este mismo país la distribución era de 74%, 10%, y 16%.

De esta manera resulta evidente el incremento del sector terciario y la disminución de la población activa dedicada a la agricultura. Tras este hecho irreversible comienza a fraguarse como señala la obra colectiva sobre "Las nuevas clases medias" (166) una concepción que ve la evolución de la humanidad dividida en tres grandes etapas : agrícola, industrial, y administrativa en función del predominio de unos sectores u otros de población activa. La problemática naturaleza del sector terciario en el que caben los más hete

rogeneos servicios, ha hecho que se utilice una nueva clasificación que incluye al sector "cuaternario" en el que están incluidas ocupaciones que prestan servicios a los demás sectores o a sí mismos (cuidado médico, educación, investigación, recreo, etc.,) (167).

De las implicaciones sociales del desarrollo económico vamos a prescindir de unos aspectos tales como los éticos, históricos o culturales, que, o han sido tratados ya en anteriores epígrafes, o alargarían enormemente nuestras consideraciones sobre la materia. Un punto de partida para nuestro breve análisis será tener en cuenta que el desarrollo no es estrictamente un proceso tecnológico o económico, sino que también aparece enmarcado por una pluralidad de factores y fuerzas sociales.

El desarrollo también significa una mentalidad, una proclividad al cambio y una confianza en el futuro. El término desarrollo según la comunmente aceptada formulación de François Perroux, comprende cuatro niveles (168):

1º) Expansión o aumento del producto de modo coyuntural o parcial.

2º) Crecimiento o aumento del producto de una manera sostenida.

3º) Desarrollo o transformación de la estructura -

social, modos de pensar, etc.,

4º) Progreso o significación finalista que proporciona un sentido al desarrollo y le transmite un impulso de propagación.

Entendiendo el desarrollo de esta forma compleja se puede comprender el que países en los que la Revolución Industrial se realizó hace décadas, hayan sido considerados hasta fecha reciente como subdesarrollados, porque han faltado algunos factores para considerarlos desarrollados.

B) REPERCUSIONES SOCIALES DE LA TECNOLOGIA.-

Si hubiera que destacar de entre varios el rasgo más evidente de la sociedad industrial y tecnificada de nuestros días sería sin duda el de su dinamicidad.

Este rasgo que se puede constatar con el simple hecho de haber vivido en ella, ha sido enormemente potenciado por el progreso técnico-científico.

El progreso en la técnica no sólo ha cambiado el entorno natural del hombre, sino ^{que} también ha transformado la vida individual y colectiva. Lo que nos ocurre como señala L. Benavides (169), no es obra del azar, sino la consecuencia lógica de la radical actitud humana que distingue al Occidente como unidad cultural frente a todas las otras culturas que en el mundo han sido o aún perviven. Cabría decir que el saber científico es algo exclusivo de la cultura occidental y de su fé en la razón humana para llegar progresivamente al íntimo conocimiento de las cosas.

El fenómeno de la industrialización ocasionó como ya hemos visto en el epígrafe anterior, un fenómeno de vaciamiento humano del campo en beneficio de los núcleos industriales, en donde se fué acumulando una gran masa de obreros proletarizados de origen campesino, en un primer momento en

condiciones infrahumanas. La burguesía inquieta y emprendedora fué desbancando al estamento nobiliario en la pirámide social. BAjo ella la gran masa proletaria que vive de un - salario industrial y que será el cado de cultivo de ideologías como la marxista que harán cambiar el curso de la Historia.

El progreso técnico y científico se va aconvertir en el motor de la sociedad. Los avances técnicos aplicados a los procesos productivos darán lugar a su vez a una cadena interminable de mejoras complementarias, creando a su vez la necesidad de especialistas en cada una de las fases productivas y modificando como consecuencia la estratificación social de manera continua.

La aceleración en elcambio tecnológico ha ocasionado un aumento sustancial en los P.N.B. de los países industriales, debido más a lamejora de la eficacia que a las horas-hombre trabajadas. La aparición de nuevas técnicasy máquinas se convirtió en una causa más de desempleo y surgió la necesidad de crear instituciones para la adaptación de la mano de obra excedente del sector secundario a actividades encuadradas en los servicios, paliando así el llamado desempleo tecnológico (170).

El hombre de^{la} era tecnológica se ha acostumbrado ya al proceso de cambio social continuado , el problema es que

no sabe bien donde está la causa de la transformación permanente y ésta como señala L. Benavides no es otra que la "mentalidad científico -técnica".

Esta mentalidad ha afectado al trabajo humano que ahora es asalariado, por cuenta ajena, frente al carácter -autónomo del trabajo del artesano en el gremio o del campesino.

Ha modificado las relaciones laborales entre obreros y empresarios, antes personalizados , ahora abstractas y encuadradas en esas masivas organizaciones sindicales. También ha cambiado la extensión de las relaciones familiares ahora reducidas al binomio paterno-filial excluyendo parientes alejados, frente a la familia clásica con casa solariega en donde convivían varias generaciones. Se ha transformado la función que la propiedad desempeñaba en la sociedad, la concepción romanista cedió paso a otra en la que se acentúa su finalidad social. Pero de la misma forma que el trabajador por cuenta ajena se proletariza, el propietario que cede la gestión de sus propiedades a los gerentes de las Sociedades Anónimas se ve alienado en la medida en que su "autogestión" se ve sustituida por la gestión de otros.

C) LA SOCIEDAD INDUSTRIAL.-

El tema de la masificación, sus motivaciones y efectos, ha llenado una infinidad de páginas, desde que uno de sus profetas, Ortega y Gasset, le dedicó una atención preferente. El proceso de masificación iniciado con la industrialización, y la consiguiente revolución urbana no ha hecho más - que avanzar conforme se desarrollaba el siglo XX, para convertirse ahora en algo vertiginoso.

De entre las muchas definiciones sobre el significado del término masa, E. Brunner (171) nos habla de ella como de algo amorfo, sin trama, urdimbre ni estructura, como la mera reunión o contingencia de partículas iguales.

Sus caracteres más destacables según Vallet de Goytisolo⁽¹⁷²⁾ son los siguientes:

- 1º) La uniformidad, como tendencia a igualarse.
- 2º) La carencia de estructura propia jerarquizada.
- 3º) La manipulación de la masa desde fuera, como consecuencia de la falta de vida y estructuras propias, de su carencia de "elites".

4º) La falta de responsabilidad como resultado de su dirección externa y de su condicionamiento por los medios de información.

5º) La aglomeración indiferenciada de individuos - que lleva a la alienación.

6º) La valoración de los incompetentes (especialistas).

7º) La transformación de la sociedad en un mecanismo en que el hombre se convierte en un "diente más en la máquina tecnológica".

8º) La burocratización.

9º) La conversión de la sociedad en una muchedumbre uniforme, sin objeto, sin metas y fácilmente excitable y manejable.

Añade V. de Goytisolo que la masa es algo qualitativo en la que lo decisivo es la estructura y no el número o clase social.

Como hitos en el proceso de destrucción de las viejas estructuras cabe enumerar entre otros:

1º) El proceso de centralización. - Iniciado en el

antiguo régimen y culminado en la Revolución Francesa, que como advertía Tocqueville (173) ... "no tuvo por objeto unicamente cambiar un gobierno antiguo , sino abolir la forma antigua de la sociedad, ha tenido que combatir a la vez a todos los poderes establecidos, destruir todas las influencias reconocidas, borrar las tradiciones, reovar los usos y las costumbres y arrancar en cierto modo del espíritu humano todas las ideas sobre las cuales se habían fundado hasta entonces el respeto y la obediencia. De aquí su carácter singularmente anárquico". "Pero apártense estas ruinas y se percibirá un poder central inmenso que ha traído y absorbido en su unidad todas las partículas de autoridad que antes estaban dispersas en una infinidad de poderes secundarios, órdenes, clases, profesiones, familias e individuos, y como difundidas en todo el cuerpo social. No se había visto en el mundo poder semejante desde la Caída del Imperio Romano, la REvolución ha creado este poder nuevo, o mejor dicho, ha nacido por sí mismo de las ruinas amontonadas por la Revolución.

2º) La industrialización y su consecuencia en lo social, la aparición de las clases sociales y su lucha.- El sistema capitalista no puede proporcionar en sus comienzos el bienestar para todos y se apoya en la desigualdad para hacer progresar la sociedad. Esto es inevitable en el despegue industrial en el que es imprescindible la acumulación rápida de capital. Fué en este momento de capitalismo rapaz cuando surgió la teoría marxista de la lucha de clases que hoy ya empieza a dejar de ser válida porque el capitalismo, pa-

ra sobrevivir y asegurarse una demanda más estable para sus productos, siguiendo las indicaciones de Keynes, inició una política de bienestar para todos, que aseguraba bienes materiales y culturales a la población corrigiendo desigualdades y masificando. La lucha de clases es sustituida por la oposición de intereses, por la lucha por ocupar puestos más importantes como sea. Aparece lo que se ha venido a llamar la "meritocracia", que es la aristocracia de una sociedad - en desarrollo económico y social que exige que todo el pueblo pueda tener competencia y que, el que más valga, ocupe - los puestos de dirección.

3º) La mundialización del conflicto.- La lucha de clases integrada por una sociedad de bienestar generalizado, ha cedido el paso al enfrentamiento entre países ricos y pobres en lo internacional , y a los conflictos entre regiones subdesarrolladas y desarrolladas en lo nacional.

El concepto de lucha de clase empieza a ser insuficiente por el incremento notable de las nuevas clases medias surgidas de la industrialización. La clase obrera ha cambiado porque han surgido puestos de trabajo que requieren una mayor capacidad y competencia, creando unos estratos sociales nuevos integrados por técnicos intermedios.

Como elementos de la nueva situación Bottomore (174) señala: "..... la diferenciación entre los obreros modernos a niveles de capacitación técnica, aunque las diferencias -

salariales han tendido a disminuir; que la creciente especialización de las profesiones ha creado un sistema jerárquico mucho más complejo, así como una multiplicidad de intereses parciales; que la expansión de las clases medias ha reducido la proporción de obreros industriales de la proporción total, y por consiguiente ha disminuido la influencia social de los mismos; que la mayor movilidad social ha minado la solidaridad de la clase obrera, y que el mejoramiento general de los niveles de vida ha conducido al burguesamiento del conjunto de la clase obrera, la que ahora está adoptando pautas de vida propias de la clase media".

Al mismo tiempo ha surgido un nuevo e importante sector de "nuevas clases medias" integradas por empleados de oficina, del comercio, técnicos, profesionales y en general los que prestan servicios sociales, que crean una mayor complejidad de los sistemas de clases en las sociedades avanzadas. Aunque la situación de los trabajadores de este sector es muy similar a la de cualquier trabajador por cuenta ajena, sin embargo conserva muchos rasgos de las "viejas clases medias" en lo referente a prestigio social, consumo y nivel de vida.

La lucha de clases es hoy insuficiente porque lo que hay que cambiar es el hombre en general, pues quien está explotado y alienado en esta civilización, es el hombre en su totalidad cualquiera que sea la clase social a que pertenezca.

D) LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL.-

Como rasgo más importante, esta sociedad verá ampliado el sector terciario y dentro de él las empresas de carácter intelectual y los centros de investigación. Sus factores más característicos son para Bell (175):

- 1º) El desarrollo exponencial de la ciencia.
- 2º) El desarrollo de la tecnología intelectual.
- 3º) El desarrollo de la investigación y fomento de las actividades.

Las consecuencias para el hombre como señala Fourastié (176) serán entre otras las siguientes:

1º) La cerebralización del hombre, es decir el más rápido crecimiento de las actividades psíquicas, que el de las físicas. Esto conducirá a un medio ambiente, que al estar construido por el hombre, será cada vez más abstracto, racional y despersonalizado, en el que las relaciones personales serán sustituidas por relaciones hombre-administraciones.

2º) En lo jurídico aumentará el grado de sujeción del ciudadano, el número de reglamentaciones administrativas,

que encaucen aún más el actuar humano.

3º) Los previsibles cambios tecnológicos tendrán una enorme influencia en la remodelación de la estratificación social ,pues cada cambio implicará una cierta desposesión de grupos sociales que antes por su competencia disfrutaban de una posición social más aventajada. Es presumible el aumento de las tensiones sociales, que podrá ser paliado por una política laboral de reconversión profesional.

El sector servicios será el de mayor expansión, - mientras que el secundario aparecerá estable y el primario continuará declinando.

Los servicios de educación , sanitarios y de ocio tendrán un vertiginoso crecimiento lo que ocasionará problemas institucionales y estructurales a la hora de establecer, cómo podrán prestarse más eficazmente.

VI LA CRISIS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.-

Nunca, hasta ahora, el Derecho Administrativo se había encontrado rodeado de un cúmulo de problemas tan numerosos y graves.

Tras sestear plácidamente en una sociedad en la que el proceso de cambio aún daba tiempo a reaccionar, se encuentra de repente en un marasmo social, político y económico que nunca quisiera haber conocido y menos aún, contribuido a crear. Pero además sus puntos cardinales o de referencia se han evaporado o están difusos, o han crecido desmesuradamente impidiendo ver los otros.

El Estado Constitucional (su primer patrón) surgió de la Revolución Francesa que por fin parecía haber creado el cuadro institucional en donde el hombre pudiera hacer efectivos sus derechos, tan solemnemente proclamados en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, se encuentra en proceso de superación y ya no tiene la potencia suficiente para asegurar la supervivencia de la sociedad nacional, con lo cual ha dejado de ser el centro principal de referencia de la Política, al menos a largo plazo.

Uno de los pilares sobre los que se basa la ciencia jurídica-administrativa, es la Administración, a la que ve ahora tan enormemente desarrollada, que se ha convertido

en el auténtico Leviathan de los positivistas y ya pretende incluso sustituir la ideología política por la eficacia administrativa, con la consecuencia de sustituir también el político por el técnico, con lo cual se llegaría al paraíso tecnocrático en donde los grandes programas políticos y las construcciones doctrinales humanísticas serían sustituidas por relaciones interminables de estadísticas, porcentajes e índices de crecimiento y desarrollo sin saber hacia donde.

El otro pilar del Derecho Administrativo, el hombre, cada vez más administrado que hombre, se encuentra en medio de esta vorágine que en la mayoría de los casos no entiende, excepto cuando la problemática trasciende al plano económico individual y no puede conseguir todo aquello que de forma masificada le ofrece la sociedad de consumo.

El igualitarismo uniformista que tan útil resultó a los Jacobinos franceses para eliminar todo grupo social o territorial intermedio entre el hombre y el Estado y así conseguir imponer los principios revolucionarios franceses de forma centralizada, ha evolucionado hasta dejar al hombre aislado y además masificado para que su manipulación sea aún más fácil. Las regiones o bien se niegan por el miedo a una ruptura de la unidad nacional, imponiendo un uniformismo centralizador que a la larga tendrá peores efectos de los que se pretende evitar, o se les otorga una autonomía ficticia. Los municipios y comunas europeos se debaten en una lucha constante contra un Estado centralizador que en la mayoría

de los casos ha absorbido sus competencias, separando al ciudadano de la gestión directa de los asuntos que más directamente le conciernen, y de la toma de decisiones que luego - debe cumplir.

El Derecho Administrativo consiguió aunque con alternativas, someter al poder en beneficio del hombre, esto es, ante todo esta rama del Derecho Público es un humanismo y el hombre debe seguir siendo su punto de referencia. Por ello ahora ante la actual problemática no debe perder la calma y dejarse englobar por una ciencia de la Administración deshumanizadora, sino que al contrario debe aunar todas las ciencias y técnicas administrativas y someterlas a un control político y jurídico; se podría hablar en cierto sentido de una vuelta a Von Stein.

Claro está que los medios de acción hay que perfeccionarlos y adaptarlos a las nuevas necesidades para conseguir ese equilibrio administrado-Administración que debe ser su constante, por ello la nueva frontera para el Derecho Administrativo en cuanto humanismo jurídico será crear los instrumentos que den a la Tecnocracia su carácter instrumental. Para ello deberá aumentar su relación con otras ciencias con la pretensión de crear una cohesión entre los saberes que puedan hacer más humana la existencia, elaborando nuevos cauces o depurando los existentes en donde se autentifique la participación de los ciudadanos y de las colectividades menores, territoriales o no, en las decisiones políticas

co-administrativas de trascendencia social, tales como la planificación y la elección del modelo de crecimiento.

De esta forma el paso de la forma estatal a otra supraestatal no podrá conducir a un nuevo centralismo que elimine las peculiaridades nacionales, que en definitiva no son sino las de sus regiones y colectividades menores, consiguiendo además que la voz del hombre, por medio de un refozamiento de la región y de otras colectividades, pueda ser oída en esta gran organización política supraestatal que se avecina.

VII .- CONCLUSION.-

La historia de la humanidad no puede ser representada por una línea evolutiva estable, sino que a momentos de calma han sucedido otros de agitación y a veces de tempestad. A estos momentos tempestuosos, en los que está en juego el destino del mundo, se les ha venido a llamar momentos de crisis o críticos . Nadie duda ya de que hoy nos encontramos en uno de estos periodos. Cada uno de los sectores componentes de la civilización: el cultural, el político, el económico, y el social manifiestan en su seno el desmoronamiento de los viejos esquemas que ya no son aplicables a nuestra realidad y que exigen su reemplazo por otros que puedan contribuir a la superación de esta crisis.

Se podrá pensar que ésta es una época difícil más de la evolución humana como tantas otras que nuestra especie ha debido superar, pero hay en ella dos aspectos que la distinguen de las demás: por una parte su universalidad, abarca al género humano en su totalidad; por otra la conciencia generalizada que de ella se tiene.

Como señala S. Mansholt en su obra "La crisis", - no sólo se trata de que exista una conciencia de la crisis, sino que además todo el mundo admite en público o en privado que es motivada generalmente por una funesta gestión de los recursos naturales del planeta.

Lo esencial para enfrenarse a la crisis es una actitud crítica, como apunta R. Maliandi (177) "crisis y crítica son términos que se vinculan no sólo por su etimología sino también por el contenido de sus respectivos conceptos. Aluden a la separación, al corte, al discernimiento de límites. La crisis es el momento de cambio, el punto a partir del cual las cosas ya no serán como fueron".

La actitud crítica debe ser una síntesis de opinión y acción, de disponibilidad y de aptitud para la rectificación que nos lleve a la idea de que es necesario "seguir buscando y de que la búsqueda es el imperativo planteado por esta crisis universal y sin precedentes".

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- 1.- Dificilmente se podría llegar a una igualdad social eliminando sólo los privilegios de la nobleza y conservando un - derechos de propiedad de connotaciones romanísticas, sagrado e inviolable. El derecho de propiedad, el laissez-faire, y el proceso de concentración capitalista conducirían a la aceleración en la separación de las clases por la posesión de bienes económicos. Finalmente el porceso culminará con el Imperialismo como última fase del C_apitalismo, crando el desequilibrio entre países r_icos y pobres, que en nuestros días aparece en el centro de la problemática mundial.
- 2.- El concepto de soberanía forjado por juristas y filosofos de dudosa vocación por la juricid^{di}ad , tales como Bodino, HO_bbes, o Maquiavelo, no fué en realidad más que el intento de legalizar una situación de hecho; la dominación exclusiva de un grupo sobre los otros por medio de la violencia, única forma de llegar a la soberanía absoluta en un territorio de_terminado. Se trata en fin de un arma ideológica puesta en manos del príncipe para justificar su ambición de poder.
- 3.- Arnold Buchholz en "La gran transformación" (Ediciones Destino, Colección Economía y Sociedad, Traducción de M. Faber, de Barcelona, 1974) pág. 11 "UNa mirada a nuestro medio ambiente civilizador hace aparecer justificada la afirmación de que nada puede modificar tan profundamente nuestra

vida moderna como el desarrollo de las ciencias naturales y la técnica"..... "Desde hace algún tiempo existe una nueva orientación científica llamada "Science of Science", algo así como la ciencia de las ciencias exactas. Se ocupa ante todo de poner en claro aspectos completos de la evolución técnica-científica". Pág. 14..... "Es generalmente aceptada, en virtud de las recientes investigaciones del desarrollo científico, la máxima elemental de que cada 10 ó 15 años se dobla la productividad cuantitativa de la ciencia". Pág. 18..... "Posteriormente adquirió cierto renombre la curva de aceleración de Adams (Henry Adams: "The Degradation of the Democratic Dogma", Nueva York, 1909, Contiene "The Rule of Phase Applied to History, 1900, págs, 265-311). En escritos más recientes se encuentran numerosos autores que han descrito, al parecer independientemente unos de otros, el fenómeno de la aceleración del desarrollo técnico científico. Empleando una formulación general se puede expresar como sigue: cuanto más amplia es la base de nuestro saber, tanto más rápidamente avanza el desarrollo técnico científico.

- 4.- La sociología analítica estudia los grupos sociales como sistemas y subsistemas con funciones o disfunciones, según contribuyan o no a la buena marcha del sistema general en términos de eficacia.
- 5.- Roger Garaudy en "La alternativa" (Ed. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1974), pág. 206. "El renacimiento de los par-

tidos está ligado a la creación de los parlamentos. Los partidos son estructurados a imagen de los parlamentos, es decir, dentro de una concepción dualista: cada uno es invitado a delegar, a alienar su poder, allí a un elegido, aquí a un dirigente". Pág. 210 "No se trata en absoluto de subestimar y menos todavía de negar , la importancia del nivel político de la lucha revolucionaria, sino de combatir las estructuras dualistas de los partidos: elevar la conciencia política no puede hacerse substituyendo a las masas y manipulándolas con slogans". Pág. 210 "Una movilización de tipo nuevo, tal como intentamos concebirla aquí , no implica una lucha sistemática contra los partidos, que siempre han llevado a la creación de un partido nuevo, el peor de todos: el fascismo. Ni tampoco una lucha sistemática contra los partidos obreros: el anticomunismo ha servido a la reacción".

- 6.- El nº y relación de estas organizaciones se haría interminable, GATT, CEE, (EFTA), Banco Mundial . Por su interés y actualidad destacamos la Convención de L'ome, Tratado económico entre la CEE, y 46 Estados africanos sobre: materias primas, desarrollo industrial, régimen de intercambios, fijación conjunta de precios de las materias y financiación y cooperación en el desarrollo económico. Este convenio por su carácter acentuadamente cooperativo y su sentido igualitario, marca un avance indiscutible en el sentido que deben tener las relaciones entre los países desarrollados y el Tercer Mundo.

- 7.- Baste citar el presupuesto de una multinacional, la General Motors, superior al de muchos estados de potencia media. En cuanto a los medios de presión que ejercen citemos tan sólo las dificultades de un gobierno para imponer condiciones a una multinacional que le ofrece unas posibilidades de empleo que ni el mismo estado puede ofrecer a su población.
- 8.- En esta cuestión reside la razón de la crisis actual de la CEE, que tras la decisión de De Gaulle de no aceptar, aún después de ratificado, el Tratado de Roma, en lo referente al sistema de adopción de las decisiones del Consejo de Ministros de la CEE por mayoría, con el pretexto de que los intereses franceses no pueden quedar bajo la decisión de una mayoría de países europeos. A partir de entonces (1965) las decisiones, incumpliendo el Tratado de Roma, se toman por unanimidad, que sólo se consigue tras maratónicas negociaciones previas entre los representantes europeos, con lo que siempre hay el peligro de que se imponga el más fuerte o el que en cada negociación se encuentre en situación más favorable.
- 9.- Término utilizado por Arnold Toynbee para el estudio de la crisis de las civilizaciones históricas, en "Estudios de la Historia", (Compendio V/VIII, Alianza Editorial, Tomo II. Compendio de D.C. Somervell. Traductores Luis Grasset y Luis Alberto Bixio, Madrid, 1971) págs. 15 y 16: "Al estudiar los crecimientos de las civilizaciones encontramos que podían descomponerse en series de representaciones del dra-

ma de incitación-respuesta, y que la razón por la que una - representación seguía a otra era porque cada una de las respuestas no solo tenía éxito contestando a la incitación particular por la que había sido provocada, sino que era también un agente que suscitaba una nueva incitación, que surgía cada vez de la situación nueva creada por una respuesta con éxito".

"Esta repetición o concurrencia de la incitación está igualmente implicada en el concepto de desintegración, pero en este caso la respuesta falla. En consecuencia, en - vez de una serie de incitaciones, cada una de carácter diferente, a partir de una predecesora a la que se ha respondido con éxito y relegado a la historia pasada, tenemos la misma incitación presentada una vez y otra".

"Esta repetición de la misma incitación pertenece a la naturaleza misma de la situación. Cuando el resultado de cada encuentro sucesivo no es la victoria, sino la derrota, nunca se puede eliminar la incitación incontestada, ésta tiende a presentarse una y otra vez hasta que recibe alguna respuesta tardía o imperfecta o produce la destrucción de la sociedad que se ha mostrado inveteradamente incapaz - de responder a ella de un modo efectivo".

- 10.- Marcel Waline en "La administración prospectiva". (Conferencia pronunciada en el acto de apertura del curso 1967-68 de

la ENAP. Madrid, 1967) , pág. 29 , "La Administración no se contenta, y no puede contentarse en nuestra época, con una simple tarea de resolución de los asuntos corrientes. - Asegurar cada día la satisfacción de las necesidades de - los administrados sigue siendo, sin duda, su primera tarea, pero hoy no se puede afirmar rotundamente que es su tarea - más importante ya que estas necesidades evolucionan con una creciente rapidez, manifestándose aquí también lo que se ha llamado justamente "la aceleración de la historia". Por tanto, si según una célebre fórmula "gobernar es prever", administrar también es prever. La Administración no tiene ya derecho a encontrarse cogida de improviso por una evolución - que hubiera podido prever".

11.- Karl Popper en "La sociedad abierta y sus enemigos". (Biblioteca del hombre contemporáneo. Editorial Paidós Buenos Aires. Versión Castellana, E. Loedel). El autor considera como precursor de Hegel y las ideas elitistas, el concepto platónico de política como algo que está sobre la sociedad, que la organiza y que es atributo de unos pocos hombres en la Historia.

Vol. I, pág. 30: "Platón puede haber creído perfectamente - que así como la ley general de la decadencia se manifestaba en la decadencia moral conducente a la corrupción política, así también, el advenimiento del punto decisivo cósmico se manifestaría en la llegada de un gran legislador cuyas facultades de raciocinio

y cuya voluntad moral fueran capaces de poner fin a este período de decadencia política".

Vol. II, pág. 7: "Hegel, la fuente de todo el historicismo contemporáneo, fué el sucesor directo de Heráclito, Platón, y Aristóteles.... ". Pág. 14 "el colec tivismo radical de Hegel depende tanto de Platón co mo de Federico Guillermo III rey de Prusia durante el período crítico que comprendió y sucedió a la Re volución Francesa. La teoría en ellos sustentada es la de que el estado es todo y el individuo nada, ya que todo se lo debe al estado: su existencia física y su existencia espiritual. Tal pues, el mensaje de Platón, del prusianismo de Federico Guillermo y de Hegel. "Lo universal ha de hallarse en el Estado" manifestaba Hegel. "El Estado es la Divina Idea tal como existe sobre la tierra.... Por consiguiente de bemos adorar al Estado en su carácter de manifesta ción de la Divinidad sobre la tierra ... y conside rar que, si es difícil comprender la naturaleza, es infinitamente más arduo captar la Esencia del Esta do.... El Estado es la marcha de Dios a través del Mundo El Estado debe ser comprendido como un organismo La conciencia y el pensamiento son - atributos esenciales del Estado completo. El Estado sabe lo que quiere, etc.... Esta selección de pensa mientos bastará pra mostrar el platonismo de Hegel

y su insistencia en la autoridad moral absoluta del Estado, que rige toda moralidad personal y toda conciencia".

- 12.- No se trata de mantener una estado-fobia o un anarquismo disolvente, lo que se propone desde múltiples sectores (político, administrativo, económico, etc.,) es adecuar las instituciones a la realidad. Y la realidad está tachonada de situaciones en las que el Estado es incapaz de resolver cierto número de problemas que exceden de su capacidad de presión.
- 13.- En tal sentido se expresa el "Diccionario de uso del español". María Moliner. Editorial Gredos. Madrid, 1975. Entre los diversos términos griegos origen del término crisis, señala el verbo (Krinein), juzgar. Y entre los significados del término crisis nos da el de :Juicio formado sobre una cosa des--pués de examinarla cuidadosamente". En el mismo sentido se expresa el Diccionario Enciclopédico Abreviado Espasa-Calpe.
- 14.- Obra ya citada.
- 15.- El control de la crisis (crisis-Management) se ha convertido en una técnica más de Administración.
- 16.- P.L. Kapiza en "Buduschtscheje nauki" (El futuro de la ciencia. Apunte Taquigráfico reelaborado de la disertación en el Simposium Internacional para la Planificación de la Cien

cia (Baga). Utilizamos el resumen que de este trabajo realiza Arnold Buchholz en la obra ya citada, "La gran transformación", pág. 24: "Los hitos de la evolución de la física - los ve él (Kapiza) en el descubrimiento de los siguientes - fenómenos: el descubrimiento del nuevo fenómeno eléctrico por Galvani en el año 1789..... el descubrimiento de la influencia de la corriente eléctrica sobre la aguja magnética hecho por Oersted en el año 1820. La inducción electromagnética descubierta por Faraday, y la ley de Lenz, ... las ecuaciones de Maxwell,..... el efecto fotoeléctrico externo observado por Hertz en 1887 (interpretado luego por Einstein), el descubrimiento de la radioactividad por Becquerel (1896) . La comprobación de la carga de los electrones por J. Thomson el experimento de Michelson-Morley (relatividad). El descubrimiento de los rayos cósmico por Hess (1919).

- 17.- Maurice Niveau en "Historia de los hechos económicos contemporáneos" (ed. Ariel, Traducción de A, Bosch Domenech Barcelona , 1973), pág. 37:

"..... han existido inventos de gran importancia antes del siglo XVIII. Maurice Dobb (Studies in the Development of Capitalism, 1946. pág. 271) estima que existieron 17 grandes inventos en el siglo XVII, 43 en el XVIII Y 108 en el XIX. Sin embargo, para que exista "revolución" es necesario que los inventos se propaguen y arrastren al resto de la economía trastornando la estructura existente e

iniciando el crecimiento económico".

Como causas de los inventos: (ibidem, pág. 37-38) el autor señala: el talento personal de los inventores; la influencia del medio..... económico y social, la investigación científica y el método empírico, que originaron inventos en cadena. (La innovación que implica la modificación de una función de producción mediante la aplicación para fines productivos de técnicas recientemente inventadas, genera a su vez nuevas técnicas e innovaciones).

- 18.- Arnold Buccholz en obra ya citada "La gran transformación". pág. 13:..... "Si nos imaginamos "reducida" a un día la historia de la humanidad desde la "invención" de los primeros utensilios de piedra, que puede situarse en una época anterior a los 500.000 años, nos encontramos con que la invención de la primera hacha de hierro se sitúa aproximadamente dentro de los diez últimos minutos, la invención de la máquina de vapor en el último medio minuto y luego se inicia un desarrollo tan tumultuoso de productos técnicos en el mundo que, en los últimos segundos la Tierra se ve convulsionada de forma fulminante y su faz se transforma".
- 19.- Daniel Bell en "El advenimiento de la sociedad post-industrial" (Un intento de prognosis social)(Alianza Universidad, Versión original de Raul García y Eugenio Gallego, Madrid, 1967), Pag. 64:..... "la significación de la sociedad post

industrial consiste en:

---1--- La consolidación de la ciencia y de los valores cognocitivos como necesidad institucional básica de la sociedad.

---2--- La toma de decisiones cada vez más técnicas involucra a los científicos y economistas más directamente en los procesos políticos.

---3--- La intensidad de las tendencias existentes hacia la burocratización del trabajo intelectual crea una serie de limitaciones a las definiciones de los valores y empeños intelectuales.

---4--- La creación y la extensión de una "intelligenza" técnica plantea problemas cruciales sobre la relación entre el técnico y el intelectual".

20.- Ibidem, pág. 65: "La fuente de cambio estructural más importante en la sociedad , lo constituye el cambio en el carácter del conocimiento; el crecimiento experimental y la especialización de la ciencia, el surgimiento de una nueva tecnología intelectual, la creación de una investigación -- sistemática a través de inversiones para la investigación y el desarrollo y, como meollo de todo lo anterior, la codificación del conocimiento teórico".

21.- M. Mesarovic y E. Pestel en "La Humanidad en la encrucijada" Segundo informe del Club de Roma (Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Traducción de Miguel A. Cárdenas) pág. 24: "Dos tipos de proceso de crecimiento son de interés: uno es el crecimiento indiferenciado, el otro es el crecimiento orgánico o diferenciado. En el tipo no diferenciado el crecimiento ocurre a través de la multiplicación de las células por división: Una célula se divide en dos, dos se dividen en cuatro, cuatro en ocho, así sucesivamente, hasta que, muy rápidamente hay millones y miles de millones de células. Por ejemplo si el tiempo de duplicación es una hora, la primera célula se habrá convertido en 17 millones al cabo de 24 horas, mientras que a las 48 horas habrá más de 280 billones de células. En el crecimiento no diferenciado, todas las células nuevas son réplicas de la primera; el crecimiento es una cantidad únicamente. El resultado es un incremento exponencial puro del nº de células. El crecimiento orgánico en contraste, implica un proceso de diferenciación, lo cual significa que varios grupos de células comienzan a diferenciarse en estructura y función".

D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III en "Los límites del crecimiento" Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad (Fondo de Cultura Económica, Traducción de M. Soledad Loaeza de Graue, México, 1972), pág. 172:..... "Hemos llegado a una conclusión que parece justificarse en todas las hipótesis que hasta ahora hemos probado. El modo básico de comportamiento del sistema -

mundial consiste en crecimiento exponencial de la población y del capital , seguido de un colapso".

- 22.- Ibidem, pág. 182: "Las esperanzas de los optimistas tecnológicos se centran en la capacidad de la tecnología para desplazar o extender los límites de la población o del capital. Hemos demostrado que en el modelo mundial la aplicación de la tecnología a problemas aparentes de agotamiento de los recursos, no tiene efecto alguno sobre el problema esencial constituido por el crecimiento exponencial en un sistema finito y complejo. Nuestros intentos por utilizar en el modelo aún las estimaciones más optimistas, no impiden la caída ulterior de la población y de la industria, y de hecho , en ninguno de los casos aplazaron el colapso más allá del año 2.100".
- 24.- Antoni Castells y Martí Parellada en "La crisis económica: una interpretación" (Ed. Avance, Barcelona, 1975) págs. 20 y siguientes.
- 25.- Medida criticada por algunos dirigentes del Tercer Mundo en cuanto que supone la exportación de la contaminación ambiental de Occidente a los países subdesarrollados, mientras que los primeros dedican su atención a la industria de Alta Tecnología (Cibernética, Electrónica) que no es contaminante y además ^{es} imprescindible para la industria de transformación de primeras materias, con lo cual el mundo desarrollado se

convertiría en el cerebro rector del desarrollo del Tercer Mundo y al mismo tiempo conseguiría terminar con el proceso de degradación de su medio ambiente.

- 26.- Sicco. L. Mansholt. Creador del Plan Mansholt para la Agricultura de la CEE (Europa Verde) y a favor de la teoría del "crecimiento cero". Sus obras más importantes a este respecto son "La Crisis", "Halte a la Croissance", y "Strategie pour demain".
- 27.- Raymond Rifflet en el artículo ya citado.
- 28.- Diccionario de Ciencias Sociales (Instituto de Estudios Políticos, Redactado bajo el patrocinio de la UNESCO, Madrid 1975).
- 29.- Hannah Arendt en "La crise de Culture" (Gallinard, Idées, Paris, 1972), pág. 271-280.
- 30.- Enrique Gomez Arboleya en "Historia de la Estructura y del pensamiento social". Hasta finales del siglo XVIII". (Biblioteca de cuestiones actuales, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957) , pág. 5:

"Cultura es, en su más originario sentido, la serie de soluciones mínimas o gloriosas, con las que el hombre se cultiva, se realiza, vive. Por eso no puede pensarse ninguna

vida sin ella, por primitivas y mínimas que vidas y soluciones sean. Cultura es también los instrumentos, materiales o no, que sirven a estas soluciones: el conjunto de cosas hechas o instituidas por el hombre, el medio humano. Cultura es, en un tercer sentido, lo ya logrado, el caudal con que se cuenta: cultura es tradición".

- 31.- Hermann J. Meyer en "Crisis de la fé en el progreso. Límites del dominio técnico del mundo" (Segunda parte) en la Revista "Folia Humanistica" (Ciencias, Artes, Letras) nº 158 Febero, 1976), págs. 119-120.
- 32.- Lewis Mumford en "Técnica y Civilización" (Alianza Universidad, Versión española de Constantino Aznar de Acevedo. Ma--drid, 1971), pág. 323.
- 33.- Ibidem, págs.403.
- 34.- Ibidem, pág. 171-232.
- 35.- Ibidem, pág. 355.
- 36.- Alain Touraine en "La societé postindustrielle" (Meditations, Denoel, Paris, 1969), pág. 269.
- 37.- ibidem, pág. 278.
- 38.- ibidem, pág. 279.
- 39.- Lucien Goldman en "La creation culturelle dans la societé - moderne" (Meditation, Denoel, Paris, 1971) pág. 28.

- 40.- ibidem, pág. 29.-
- 41.- ibidem, págs, 30-37-38.
- 42.- Denis de Rougemont en "Penser avec les mains" (Idées NRF, 1951) pág. 251.
- 43.- Hanah Arendt en obra ya citada, pág. 261.
- 44.- obra ya citada, pág. 282.
- 45.- José Ortega y Gasset en "La rebelión de las masas" (Círculo de Lectores S.A. Barcelona 1973). pág. 134 y 136.
- 46.- Henri Lefebvre en "La vie cotidienne dans le monde moderne" (Gallinard, Ideés, Paris, 1968), pág. 104.
- 47.- Obra ya citada, pág . 289.
- 48.- obra ya citada, pág. 265.
- 49.- obra ya citada, pág. 269.
- 50.- obra ya citada, pág. 284.
- 51.- Hanah Arendt en obra ya citada, pág. 265.

- 52.- Alain Touraine en obra ya citada, pág. 226.
- 53.- Herbert Marcuse en "Culture et Societé" (Ed. Minuit Paris, 1970), pág. 321.
- 54.- ibidem, pág. 340.
- 55.- ibidem, pág. 258.
- 56.- Herbert Marcuse en "Eros y Civilización " (Biblioteca Breve de Bolsillo, Seix Barral, S.A. Traducción de Juan García - Ponce, Barcelona, 1972), pág. 176.
- 57.- M. MacLuhan en "POur comprende les media" (Ed. Mame, Seuil, Paris, 1971) pág. 89.
- 58.- Ver de H. Marcuse "Eros y civilización" obra ya citada pág. 185-218.
- 59.- Ionesco en "NOTes et contre n_otes" (Gallinard, Paris, 1962) págs. 27-25.
- 60.- ibidem, pág. 98.
- 61.- Fedinand Kinsky (Director del Centro Internacional de Formación Europea CIFE) en "Europa nach De Gaulle" (Muncheⁿ Wirn, Gunter Olzog Verlag, 1969) (Extracto del capítuloVI del li-

bro realizado por el Colegio Universitario de Estudios Federalistas del Valle de Aosta. Documento A/202/13 1971) pág. 17.

- 62.- Jean-Ives Calvez en la "Despolitización" (Obra colectiva - dirigida por Georges Vedel. Traducción de Pedro Javier Prensa, Ed. Tecnos, Madrid, 1973) pág. 33.
- 63.- ibidem, pág. 35.
- 64.- en obra de Kinsky ya citada (extracto ya citado) págs. 1 y 2.
- 65.- Leo Hamon en "La despolitización" obra ya citada, pág. 105.
- 66.- obra ya citada, pág. 2.
- 67.- ibidem, pág. 6.
- 68.- S.S. Acquaviva en "La scelta Illusoria" cit. por. F. Kinsky en obra ya citada, pág. 3.
- 69.- René Remond en "La despolitización" obra ya citada, pág. 69.
- 70.- en obra ya citada, pág. 4.
- 71.- ibidem, pág. 5.

- 72.- Sigmund Neuman en "Partidos Políticos modernos" (Ed. Tecnos, Traducción de Jaime de Ojeda, Madrid, 1965) pág. 33.
- 73.- Maurice Duverger en "Los partidos políticos" (Fondo de Cultura Económica, Traducción de Julieta Campos y E. Gonzalez Pedrero, México, 1957) , págs. 163-230.
- 74.- André Philip en "Pour un socialisme humain" pág. 232 (citado en "La despolitización" de G. Vedel, obra ya citada - pág. 113.
- 75.- en obra ya citada, (Kinsky) pág. 4
- 76.- Alexandre Marc en "A hauteur d'homme" (La revolution federaliste) (Je sers, Paris 1961) pág. 63.
- 77.- W.J.M. Mac Kenzie en "Pressure Groups: The conceptual framework" en la Revista "Political Studies" Octubre de 1955 - nº3.
- 78.- V.O. Key en "Política, partidos y grupos de presión" (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962) , pág. 217.
- 79.- Maurice Duverger en "Introduction a la politique" (University Press, Paris, 1964), pág. 201.
- 80.- Juan Ferrando Badía en "Los grupos de Presión" (Revista de

Estudios Políticos, nº 146) , págs. 101 y siguientes.

- 81.- Douglas Carter en "El poder y los grupos de presión" (Editorial Halar, S.L. , Madrid, 1965) pág. 23.
- 82.- Miguel. A. Asensio Soto "Ciencia Política y Grupos de interés" (Revista española de la Opinión Pública, nº 30, oct. dic, 1972) pág. 104.
- 83.- Kinsky en obra ya citada, pág. 9.
- 84.- ibidem,
- 85.- Georges Vedel en "Rapports du legislatif et l'excutif" (Revue française de Science Politique, Vol. VIII Decembre - 1958, nº4) , pág. 758.
- 86.- artículo ya citado.
- 87.- ibidem.
- 88.-F. Kinsky en obra ya citada, pág. 10.
- 89.- Jean Bodin en "Les six livres de la Republique" Ed. Jacques du Puys, Paris , 1975) Ver "Stat" y diferencias.
- 90.- R.H.S. Crossman en "Bio_grafia del Estado Moderno" (Fondo

de Cultura Económica, Traducción de J. Fernandez de Castro y Carlos Villegas , México, 1941), pág. 21.

91.- H. S. Crossman en obra ya citada, pág. 50.

92.- ibidem, pág. 51.

93.- Claude Nigoul (Secretario General del Instituto Europeo de Altos Estudios Internacionales, Niza) en "Reflexions iconoclastes sur l'Etat" (Documento du Centre International de Formation Europeenne, Nouvelle Serie, nº 27), pág. 2.

94.- Claude Nigoul en documento ya citado, pág. 2.

95.-ibidem,

96.- Benjamin Akzin en "Estado y Nación" (Fondo de Cultura Económica, Traducción de Ernesto de la Peña, México, 1968) pág. 44.

97.- J. Laferriere en "Manuel de Droit Constitutionnel" (Paris, 1947), pág. 60-61.

98.- Juan Ferrando Badía en "El Estado Unitario" (Revista de Estudios Políticos, nº 195-196), pág. 42.

99.- Eduardo García de Enterría en la "Administración Española"

(Editorial, Alianza, Madrid, 1972), pág. 72.

- 100.- Claude Nigoul en documento ya citado, pág. 4.
- 101.- Juan Ferrando Badía en "El Estado Unitario" (Revista de Estudios Políticos, nº 195-196), pág. 44.
- 102.- Manuel Fraga Iribarne en "La Crisis del Estado" (Editorial Aguilar, Madrid, 1955). pág. 62.
- 103.- Juan Ferrando Badía en artículo ya citado, pág. 46.
- 104.- Oswald Spengler en "La decadencia de Occidente" (Bosquejo de una morfología de la Historia Universal)(Colección Historia y filosofía de la Ciencia, Espasa Calpe, S.A., Traducción de M.G. Morente, Madrid, 1966) Vol. II, Cap. II , pág. 215 y siguientes.
- 105.- Lewis Mumford en "La cultura de las ciudades" (Ed. Emece - Traducción de Carlos M. Reyes, Buenos Aires, 1945), pág. 185.
- 106.- Manuel Fraga Iribarne en "La crisis del Estado" obra ya citada, pág. 147.
- 107.- ibidem.
- 108.- Claude Nigoul en Documento ya citado, pág. 5.

- 109.- Theodor W. Adorno en "Du rapport entre la theorie et l'empirie en sociologie" (Revista l'homme et la Societé, nº 13 Julio-Agosto 1969) , pág. 127.
- 110.- F. Kinsky en obra ya citada, pág. 12.
- 111.- Jhon K, Galbraith en "El nuevo Estado industrial" (Ed. Ariel Col. Zetein, traducción de M. Sacristán, Barcelona, 1967), pág. 28.
- 112.- obra ya citada, pág. 80.
- 113.- obra ya citada, pág. 80.
- 114.- Maurice Duverger en "Las dos caras de Occidente" (Ed. ARiel, Col. Demos, Barcelona 1973)., pág. 167.
- 115.- M. Duverger en obra ya citada, pág. 162 y siguientes.
- 116.- Daniel Bell en "La societ  post-industrielle. Technocracie et Politique" (Obra Homenaje a Raymond Aron, Science et Conscience de la Société, Calmann-Levy), Vol. II, pág. 264.
- 117.- M. Duverger en "Las dos caras de Occidente" obra ya citada , pág. 209.
- 118.- Georges Elozy en "Le parxode des Technocrates" (ed. Denoel,

essai, Paris, 1969), pág. 111.

- 119.- Herbert Marcuse en "El hombre unidimensional" (Biblioteca Breve de Bolsillo, Libros de Enlace, Ed. Seix Barral, S.A. Traducción de Antonio Elorza, Barcelona, 1972), pág. 119.
- 120.- André Thiery en "L'economie pour l'homme" (Realites du Present-1, La Colombe, Editions du Vieux Colombier, Paris, 1961), pág. 21.
- 121.- ibidem, pág. 22.
- 122.- ibidem, pág. 27.
- 123.- Estos criterios se encuentran recogidos en apuntes a ciclos til realizados en 1972 por A. Scoon y D. Lesceux en el "College Universitaire d'Etudes Federalistes de la Vallée d'Aoste", resumiendo clases y conferencias del fundador del Centro Internacional de Formación Europea (CIFE), Alexandre Marc, pág. 4.
- 124.- ibidem, pág. 5.
- 125.- Henri Denis en "Historia del pensamiento económico" (Ed. - Ariel, traducción de Nuria Bozo Durán y Antonio Aponte, - Barcelona, 1970), pág. 427: "Una fracción importante de los trabajos de la escuela neoclásica , sobre todo en el siglo

XX ha sido consagrada al análisis del "equilibrio de la empresa", es decir, al análisis del proceso por medio del cual una empresa particular determina la cantidad de producto - ofrecida por ella en el mercado.

Estos análisis constituyen en gran parte un juego gratuito sin verdadero alcance científico. Los autores acumulan hipótesis artificiales con el fin de "superar" las teorías anteriores, . Estas construcciones que se suceden hasta el infinito no han contribuido poco a distraer las mentes del estudio de la economía política".

"Desde su origen , los fundadores de la escuela se han mostrado más preocupados por realizar elegantes modelos algebraicos o geométricos que por explicar la realidad".

- 126.- Joan Robinson en "La acumulación del Capital" (Fondo de Cultura Económica, Traducción de Edmundo Flores, México , Buenos Aires, 1960), pág. 27 a 36.
- 127.- A.C. Pigou en "Socialismo y Capitalismo . Comparados y la teoría general de Keynes" (Ed. Ariel, Traducción de M. Sacristán y Alfredo Pastor, Barcelona, 1973), pág. 26 y siguientes. "Las condiciones requeridas para establecer una asignación . ideal de los recursos productivos son:
- 1ª) que ninguna industria implique costes externos a ella misma, ni confiera beneficios por los cuales no reci

ba ella misma pago, o sea, dicho técnicamente: que los costes marginales de producción privados y sociales sean en todo caso iguales.

2ª) que rija en todas partes una concurrencia perfecta, lo cual implica: a) que nadie pueda ejercer grado alguno de poder monopolístico y b) que la publicidad contra la concurrencia no obra ninguna posibilidad de ganancia especial".

"En la vida real las condiciones que he enunciado antes, están muy lejos de quedar satisfechas".

Ver asimismo a E.H. Chamberlin en "Teoría de la Competencia monopolística" (FCE, Versión española de Cristobal Lara Beautell y Victor L. Orquidi, México-Buenos Aires, 1946), págs. 19 a 38.

- 128.- Joan Robinson en "Economía de la competencia imperfecta" - (Ediciones Martinez Roca S.A. traducción de Justo G. Beramendi, Barcelona, 1973) págs. 223-248 y en "La segunda crisis del pensamiento económico" (Editorial Actual, Traducción de Guillermo Cárdenas, México-España, Madrid, 1973), págs. 141-148.
- 129.- John K. Galbraith en "El nuevo estado industrial" (Col. Zeitein, Ed. Ariel, Traducción de Manuel Sacristán, Barcelona, 1967), pág. 106-118.

- 130.- Lucas Beltrán en "Historia de las doctrinas económicas" (Ed. Teide, Barcelona, 1971), pág. 123 y siguientes.
- 131.- J. K. Galbraith en "El nuevo estado industrial" obra ya citada, pág. 91.
- 132.- ibidem, pág. 40.
- 133.- ibidem, pág. 107.
- 134.- Joseph A. Schumpeter en "Capitalismo, Socialismo y Democracia" (Ed. Aguilar, Traducción de José Díaz García, Madrid 1971), pág. 108.
- 135.- J. K. Galbraith en "El nuevo estado industrial" obra ya citada, pág. 148 y siguientes.
- 136.- ibidem.
- 137.- J. K. Galbraith en "La sociedad opulenta" (Col. Zetein Ed. Arie, traducción de Carlos Grau Petit, Barcelona, 1969) - págs. 169-176.
- 138.- ibidem,
- 139.- Charles Albert Michalet en "Pourquoi les entreprises deviennent-elles multinationales?. Le cas français" en la obra co

lectiva "La croissance de la Grande firme multinationales"
(Centre National de la Recherche Scientifique, Université, -
Paris-Nanterre, Paris, 1973), pág. 64.

140.- en artículo ya citado, pág. 64 y siguientes.

141.- "Efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo y
en las relaciones internacionales" (Departamento de Asuntos eco-
nómicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 1974), pág.
46.

142.- ibidem, pág. 30.

143.- ibidem.

144.- Charles Levinson en "El contrapoder multinacional". "La ré-
plica sindical" (Ed. DOPESA . Traducción de María Ginés , -
Barcelona, 1976), págs 41 y 42.

145.- ibidem, págs. 44 y 45.

146.- André Thiery en "L'economie pour l'homme" obra ya citada, -
pág. 36.

147.- Ramón Martín Mateo y F. Sosa Wagner en "Derecho administrati-
vo económico" El estado y la Empresa. (Ed. Pirámide S.A.,
Madrid , 1974) Ver Introducción.

- 148.- Elías Díaz en "Estado de Derecho y Sociedad Democrática" - (Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1972), págs. 95 y siguientes.
- 149.- ibidem, pág. 97.
- 150.- George Dalton en "Sistemas económicos y Sociedad" (Alianza Universidad, versión española. E. Paredes, Madrid, 1974), págs. 103 y siguientes.
- 151.- Oskar Lange y otros en "Problemas de economías política del socialismo" (FCE, Traducción de Florentino M. Torner , México-Buenos Aires, 1965), pág. 7.
- 152.- André Thiery en "L'economie pour l'homme" obra ya citada, págs. 32.
- 153.- ibidem,
- 154.- O. Lange en "Problemas de economías política del socialismo" obra ya citada, pág. 9.
- 155.- ibidem.
- 156.- Oskar Lange y Fred M. Taylor en "Sobre la Teoría económica del socialismo" Selección e introducción de Benjamin E. Lippincot (Ediciones Ariel, Traducción de A. Bosch Domenech

y Alfredo Pastor Bodmer, Barcelona, 1971), pág. 13.

157.- ibidem, pág. 14.

158.- ibidem, pág. 15.

159.- Entre otros Hayek, Robbins , y Mises (citados en la obra ya citada "Sobre la teoría del socialismo", pág. 17).

160.- Carl F. Stover en "Technologie and Culture", 1962 pág. 383, citado por Aaron W. Warner en la introducción a la obra colectiva "Tecnología y Cambio Social" bajo la dirección del Profesor Eli Ginzberg (Manuales UTEHA nº 325/325a, Traducción de Matin Esteve, México, 1965), pág. 1.

161.- L.A. Costa Pinto en "Edstructura de clases y cambio social" (Biblioteca de Psicología social y Sociología, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1964), pág. 48.

162.- ibidem.

163.- Simon Kuznets en "Crecimiento económico moderno" (Biblioteca de Ciencias Sociales. Aguilar, Traducción de Rafael de los Rios Romero, Madrid 1973), pág. 3.

164.- Organización Internacional del Trabajo. Anuario de Estadísticas del Trabajo., 1965, pág. 52.

- 165.- Anuarios OIT, 1965 y 1971 .
- 166.- En "Las nuevas clases medias, conflicto y conciencia de clase entre los empleados de Banca" de José Felix Tezanos , Jesús Lopez Aparicio, José Luis Rodriguez y Rafael Dominguez, (Col. Cuadernos para el diálogo, EDICUSA, Madrid, 1973) pág. 21.
- 167.- ibidem, pág. 22
- 168.- Ver su formulación recogida en el informe FOESA sobre la situación social de España, 1970, pág. 39.
- 169.- Leandro Benavides en "Política y Cambio Social" (Ed. EUNSA México, 1975), pág. 38.
- 170.- En la obra colectiva y citada "Tecnología y Cambio Social, pág. 47.
- 171.- Emil Brummer en "La Justicia" (Ed. Siches, Traducción de Luis Recasens, México, 1961), pág. 229.
- 172.- Juan Vallet de Goytisolo en "Sociedad de Masas y Derecho" (Col. Ensayistas de hoy. Ed. Taurus, Madrid, 1969) pág. 25 y siguientes.
- 173.- Alexis de Tocqueville en "El Antiguo Régimen y la Revolución"

(Ed. Guadarrama. Col. Universitaria de Bolsillo, Punto Omega, Traducción de A. Guillén, Madrid 1969) , pág. 20 y siguientes.

174.- T. B. Bottomore en "Las clases en la sociedad Moderna" (Ed. La Pléyade, Buenos Aires, 1972), pág. 47.

175.- Daniel Bell en la obra colectiva ya citada "Tecnología y - Cambio Social", pág. 54.

176.- Jean Fourastié en "Inventario del porvenir, las 40.000 horas" (Ed. Cid, Traducción de Roberto Bieger, Madrid , 1966) pag. 232 y siguientes.

177.- R. Maliandi en "Crisis y Síntesis crítica" (Artículo en - REvista "Folia Humanistica", Ciencias, Artes y Letras, Diciembre de 1974), págs. 887 y 889.

= C A P I T U L O I I I =

= PRINCIPIOS INFORMADORES PARA UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE
NUESTRO TIEMPO =

INDICEIntroducción.-I.- PRESUPUESTOS PARA EL ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS INFORMADORES PARA UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO.-II.- PRINCIPIO DE AUTONOMIA.-

- ,A) Su concepto.
- B) Sus diferencias con la Soberanía, Autarquía, Autogobierno y Autodeterminación.
- C) Autonomía y Sociedad.
- D) El contenido de la autonomía y su articulación.
- E) Los sujetos de la Autonomía.
- F) Los límites de la Autonomía.
- G) Las garantías.
- H) Autonomía, Cultura, Política y Economía.

III.- PRINCIPIO DE COORDINACION.-

- A) Su concepto.
- B) Relaciones de coordinación.
- C) Coordinación y Administraciones autónomas.

IV.- PRINCIPIO DE COOPERACION.-

- A) Coordinación y Cooperación
- B) Cooperación y Administraciones autónomas.
- C) Estructuras de cooperación.

V.- PRINCIPIO DE EXACTA ADECUACION.-

VI.- PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN.-

VII.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

INTRODUCCION.-

Tras el análisis crítico de aquellos elementos más significativos de la crisis social de nuestros días y desde una atalaya que pretendemos haya sido realista, vamos a ensayar el estudio de los principios jurídico-administrativos que desde la esfera de nuestra disciplina, puedan contribuir por sus efectos multiplicadores a la superación de la crisis en que nos debatimos

Ni dogmatizaremos, ni pretendemos establecer una fórmula de alquimia para la solución de los grandes problemas a que nos enfrentamos; pretendemos sólo que el proceso de cambio histórico vertiginoso que nos envuelve lleve en lo posible el sello del hombre.

Intentamos sólo sumarnos desde nuestra modestia, a ese modelo de Derecho Administrativo que como dice Meilán (1) se ha ido liberando de los estrechos cauces de las concepciones formalistas y ambicadas que poco tenían que ver con una realidad viva, tensa, necesitada de una regulación jurídica inmediata y práctica. Como añade el mismo autor (2) "en estas últimas décadas al Derecho Administrativo se le exige una perfecta sincronización de sus normas con el medio social. Y como este es cambiante, el administrativista debe esforzarse en un permanente proceso de adaptación que de a sus construcciones

cciones el valor de la agilidad y la eficacia. Es un Derecho Administrativo que debe corresponder al reto del cambio".

Animados en este empeño vamos a dedicar este capítulo al tema de los principios, y el siguiente al de la acción con un enfoque esencialmente basado en la planificación.

Los capítulos que siguen surgen de la duda compartida de que "conceptos y categorías, creados en una Administración limitadora primero y conformadora después, cuyas máximas preocupaciones eran, respectivamente, la protección de la propiedad y libertad del individuo, son válidas en un nuevo estilo de gobernar y administrar, tal como supone la política de plan y la programación de la acción del Estado y de la vida de la sociedad" (3).

I.- PRESUPUESTOS PARA EL ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS INFORMADO-
RES PARA UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO.-

El punto de partida para un Derecho Administrativo de nuestro tiempo será un movimiento descentralizador en favor no sólo de los entes territoriales sino también de los que integran la llamada Administración Institucional, de la empresa y de las instituciones culturales que hasta ahora - han sido la plataforma para la imposición de una cultura oficial estandarizada. La descentralización deberá acentuar la verdadera condición del status ciudadano mediante su mayor y constante participación e influencia en la vida comunitaria; porque una participación real sólo es posible en el seno de las pequeñas e intermedias colectividades, barrio, distrito, municipio, provincia o región, taller, empresa, sindicato, siempre que tales colectividades gocen de poderes autónomos, y que se salvaguarden la libertad individual y la cohesión de los grupos de los que el ciudadano es miembro.

A una ordenación territorial, cultural, política y económica impuesta en un primer momento por una concepción centralizadora del Estado y de su Administración, y posteriormente por la enorme presión del avance tecnológico incontralado y el ánimo de lucro, ha de sustituir una ordenación que respete ante todo la dimensión humana, las colectividades naturales y primarias, sus auténticas necesidades económicas

y culturales. Se trata como señala el profesor Nieto (4) - de "rectificar previamente los presupuestos metodológicos - del nuevo Derecho Administrativo que se apunta. Un derecho que precisa del apoyo de las Ciencias Económicas y Sociales (que son las que pueden detectar los intereses colectivos, el alcance y naturaleza de las comunidades portadoras de ta les intereses y las verdaderas causas que hasta ahora han - ido frenando su manifestación, así como las que han de condi cionarle en el futuro").

La descentralización que proponemos debe ser entendi da como la devolución a sus legítimos titulares (5) de - las competencias usurpadas tras varios siglos de un centra- lismo que ha hecho tabla rasa de diversidades de genuinas - tradiciones lingüísticas, culturales y económicas, imponiendo un uniformismo que nos ha llevado a la masificación, la proletarización , a la alienación y a la colonización inter na.

Será necesario, para contribuir a la superación de la crisis de nuestro tiempo, desarrollar aquellos principios del instrumento jurídico que surgió para defender al hombre del Poder arbitrario, el Derecho Administrativo, que hagan realidad la idea de participación del ciudadano en la vida pública a todas las escalas, .

La descentralización que conduzca a la pluralidad

de administraciones autónomas será la condición indispensable para la participación efectiva y real, sin la que no se puede hablar con honestidad de ciudadanía ni de respeto a la libertad y dignidad de la persona humana.

Si la soberanía es nacional, y no de una persona debe ser compartida por cada uno de los miembros de la nación. Esta soberanía individual que convierte al súbdito en ciudadano, y que en la democracia se expresa y ejercita por medio del sufragio universal, en la descentralización administrativa se deberá expresar y ejercer por la participación en los diversos niveles sociales a que el hombre pertenece por el hecho de existir: municipal, comarcal, provincial, regional y estatal en lo territorial; empresarial, sindical y educacional en lo corporativo e institucional; niveles que por surgir de la misma fuente: el ciudadano, no deben de estar subordinados, sino coordinados, pues cada uno encierra una dimensión de la vida social del ser humano, y es absurdo que la dimensión estatal del hombre impida el desarrollo y ejercicio de sus otras dimensiones, municipal, comarcal, regional, etc.,.

Será necesario prescindir de una visión del Derecho Administrativo exclusivamente jurídica, desde que uno de sus objetos de estudio, la Administración, interfiere cada vez con mayor pujanza en los sectores económicos y político de nuestra sociedad, por ello los principios y consecuencias

que surjan del movimiento descentralizador también estarán coloreados de matices políticos y económicos para poder contribuir a la terapéutica de los diversos sectores sociales en crisis. . Por otra parte un diagnóstico de nuestra crisis no tendría sentido, sin la proposición de medidas y principios de aplicación intersectorial y polivalente que puedan contribuir a superarla, proposición que es una consecuencia del espíritu de búsqueda de nuevas soluciones que debe acompañar a toda actitud crítica.

Pero no son sólo razones teóricas las que abonan e impulsan el movimiento descentralizador, también existen poderosas razones prácticas que propugnan la descentralización como principio básico para la gestión eficaz de los asuntos privados o públicos. En este sentido nada más gráfico que la enumeración de los "diez principios de la gestión moderna" formulados por una gran empresa americana (6):

1º) La descentralización debe situar el poder de decisión lo más cerca posible del lugar de ejecución.

2º) Sus resultados de conjunto serán tanto más favorables si en cada decisión se emplea el conocimiento técnico al más alto nivel y el más adecuado a la acción, y si la comprensión del problema es lo más rápida posible.

3º) La descentralización sólo puede ser eficaz si las competencias están realmente repartidas; y no lo estarán mientras que se esté obligado a rendir cuentas en todos los

casos, y aún menos si se está sometido a un control previo.

4º) La descentralización supone una total confianza hacia las personas encargadas de la ejecución de las funciones descentralizadas, a fin de que puedan tomar decisiones correctas en la mayoría de los casos. El punto de partida de esta confianza se debe situar al nivel de la dirección de la empresa.

5º) La descentralización debe suponer un perfecto conocimiento del papel esencial de la dirección, que consiste en rodearse bajo la forma de un pequeño grupo, de personas experimentadas capaces de aconsejar y de actuar, de manera que los que toman las decisiones lo puedan hacer con toda independencia y con conocimiento de causa.

6º) La descentralización supone también la comprensión del hecho de que el conjunto de decisiones aisladas correctas son más útiles a la empresa, que las decisiones tomadas o controladas por un órgano central.

7º) La descentralización no excluye la necesidad de una política general de la empresa, que debe basarse en un sistema de comunicación y de métodos de acción y de control que son conocidos y comprendidos por todos. La determinación de la política general no implica la unicidad de los métodos de ejecución.

8º) La descentralización no puede ser efectiva si los dirigentes no comprenden que ellos no pueden ejercer por sí mismos las competencias que han transferido a sus subordinados.

9º) No será eficaz si no existe para todos una responsabilidad que se corresponda con la posibilidad de decidir.

10º) Supone una política de personal basada sobre un juicio total y objetivo de los resultados y de las metas a conseguir, permitiendo el ascenso sólo si los objetivos se logran, y sancionando e inmovilizando en los casos de incapacidad o insuficiencia de los resultados.

La autonomía de los planos subordinados, se presenta como la condición sine qua non de una eficaz gestión; no obstante debe estar compensada con ciertos elementos o motivaciones que aseguren coherencia y solidez al conjunto.

La descentralización como señala Martín Mateo (7) "debe ser entendida como técnica de recuperación del hombre para las tareas públicas, aproximándole a su medio y haciéndole preocuparse de las necesidades comunes en un intento de salvar la dimensión humana de lo colectivo. De esta forma el Estado tomaría conciencia de las múltiples organizaciones democráticas existentes en la sociedad, y el individuo a través de los grupos en los que naturalmente está enmarcado, su

perando su aislada impotencia, podría orientar las tareas de la Administración participando en sus cometidos con doble beneficio para ésta, en cuanto ve aquí multiplicarse sus me di os de acción y anima sus estructuras de auténtica vida so cial facilitando el éxito de sus gestiones". A. de Laubadère refiriéndose a uno de los aspectos de la descentralización, el territorial nos dice que... "el interés administrati vo en la descentralización territorial es que en lo referente a los asuntos y necesidades locales, es conveniente que los agentes encargados de su gestión conozcan bien las condiciones locales, tenga interés en encargarse y defender sus aspiraciones, contando con la confianza de los administrados. De esta forma las autoridades tendrán un contacto personal con la localidad, serán elegidos por sus habitantes - entre personalidades locales y poseerán en su gestión un am plio margen de autonomía".(g)

Partiendo de esta visión de la descentralización, vamos a analizar una serie de principios que a nuestro ju icio deben ser la meta a que se debe llegar para evitar que la descentralización ^{no} sea otra vez más un término desprovisto de significación e incluso que responda en la práctica a lo contrario de lo que predica.

Por ello vamos a analizar aquellos principios, tales como el de autonomía, el de coordinación, cooperación, exacta adecuación y participación, que siendo complementa

tarios contribuyan desde la órbita ius-administrativista a superar la crisis de nuestra civilización.

. Adelantamos ya que la autonomía además de ser consecuencia de la descentralización que proponemos a entes públicos, va a ser considerada como la aspiración de una pluralidad de colectividades y grupos sociales que deberán acceder a la categoría jurídica de Entes, como paso previo a su autonomía, nos referimos a la región, a la comarca, los grupos culturales y otras colectividades que aún no la tienen reconocida; por ello hablaremos tanto de colectividades de base o grupos sociales como de entes administrativos. En ambos casos la meta debe ser la autonomía y la diferencia es el reconocimiento de una personalidad jurídica pública en los entes administrativos y la falta de tal reconocimiento actual en las colectividades y grupos sociales, que no impide que en su momento pueda ser efectuado.

II.- PRINCIPIO DE AUTONOMIA.-

El principio de autonomía es una consecuencia del movimiento de descentralización que consideramos como presupuesto para el estudio de este principio y de los que puedan acompañarlo y completarlo. La autonomía se convierte en el componente básico del Derecho Administrativo de nuestra época que apunta claramente hacia la descentralización tras siglos de un ius-administrativismo centralizador que se ha justificado no sólo como el sistema más racional del ejercicio del poder, sino como observa Meilan (9) nada menos que como medio ideal de defensa de la unidad nacional. De la mano de los regionalistas radicales en un primer momento y por la ineficacia práctica de tal principio a lo largo del siglo liberal, así como por razones políticas y económicas en un momento posterior, se oscila ahora a su contrario.

Observa Fraga Iribarne (10) que la centralización y descentralización, por sí solas, ni son panaceas universales ni son el Bien y el Mal; cada proceso puede estar justificado según para y cómo y cuando se haga.

Y es que la centralización ó descentralización en su aspecto dinámico como señala Entrena Cuesta (11) no es más que la absorción o transferencia de competencias, o disminución o aumento de la tutela o viligancia.

Puede haber transferencia o devolución de competencias del centro a los entes territoriales o institucionales, pero si quien luego ejercita tales competencias no es el representante del ente elegido democráticamente o existe un control no sólo de legalidad, sino también de oportunidad, la descentralización que se espera en esta nueva etapa no será más que otro artilugio para seguir asegurándose desde el centro el manejo de los resortes del poder local o institucional, etiquetando de descentralización lo que no es (12). Por ello como señala Llorens (13) no hay autonomía sino mera descentralización, si las decisiones de los órganos del ente integrante pueden ser revocadas por un ente superior - por razones ajenas a la legalidad en un sentido amplio.

La descentralización en el marco del Estado unitario no es la meta sino el camino que debe llevar a la autonomía, a menos que sigamos admitiendo la manipulación y distorsión conceptual de categorías político-administrativas.

A)- SU CONCEPTO.-

La Autonomía etimológicamente (14) es entendida como el poder de darse a sí mismo su propia ley. En su acepción corriente la palabra se refiere a la capacidad de actuar, de gobernarse a sí mismo ya se trate de un hombre, de un grupo, o de un territorio; por ello se habla de autonomía de los contratantes, de autonomía sindical o regional etc.

En su sentido amplio en la esfera jurídico-administrativa Entrena Cuesta(15) la define como capacidad general de autodeterminación y en un sentido estricto la autonomía es autonormación que innova el ordenamiento jurídico. Por ello añade el mismo autor, la autonomía se predica de los entes públicos menores (territoriales o institucionales) y se define como la propiedad atribuida a tales entes de construir su propio ordenamiento mediante la promulgación de normas que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico estatal.

Para García Trevijano (16) como cualidad de la descentralización la autonomía consiste en la facultad de algunos entes públicos para formar su propio ordenamiento jurídico o dicho en otros términos en la posibilidad de emanar normas jurídicas con carácter obligatorio, válidas y eficaces en el ordenamiento general del Estado. Se trata en efec

to, de autonormación.

Pero la palabra autonomía es polivalente; en el plano filosófico (17) y de entre sus diversos significados y acepciones ha tenido enormes repercusiones sobre las ciencias jurídicas, económicas y sociales la doctrina de Kant sobre la autonomía de la voluntad. "La voluntad tendrá aptitud para darse su propia ley y porque la libertad es la única cosa dada a priori"...."con la postura Kantiana se avanza bastante ya que se observa como la voluntad y la libertad son elementos indispensables de una adecuada y eficiente autonomía".

La autonomía es para Llorens (18) libertad, facultad de declarar normas, pero con coordinación necesaria respecto a una comunidad más grande. Lo que distingue a la autonomía es según el mismo autor, la libertad dentro de la ley.

Para Santi Romano (19) la autonomía es la potestad de darse un ordenamiento jurídico propio y el término estatuto, para este autor, suele designar el conjunto de normas básicas referentes a un ente, a su estructura, a sus funciones, establecidas en el momento de su creación o en un momento posterior, para modificarlas o completarlas. La autonomía de los entes públicos se manifiesta a través de actos unilaterales, como deben ser considerados los reglamentos y -

los estatutos. Pero, como añade el mismo autor, puede ocurrir que esa autonomía se concrete en actos plurilaterales, concretamente, en convenciones o ~~contratos~~.

Giannini (20) considera que son expresión de la autonomía normativa aquellos preceptos generales emanados de un ente, que sean jurídicamente relevantes como normas externas. Será necesario que el Estado atribuya a dichos actos el valor de actos normativos, y se califique como "potestad normativa" la facultad o el poder del sujeto de emitirlos y que como consecuencia se atribuya a los preceptos contenidos en tales actos la cualidad de normas jurídicas del ordenamiento. Los actos normativos así emanados son - "fuentes del derecho" positivo con todas las características de las normas jurídicas de la colectividad y del ente estatal.

Para Guido Zanobini (21) la expresión autonomía en sentido amplio comprende la potestad de emanar normas jurídicas atribuida a instituciones diferentes del poder legislativo. La palabra en un sentido más restringido se usa para referirse a la potestad normativa atribuida a instituciones distintas no sólo del poder legislativo, sino de toda la organización del Estado, en cuanto que son personas jurídicas. Así entendida, la autonomía representa una especial capacidad de algunos entes, de emanar propias normas jurídicas, teniendo la misma eficacia de las leyes sustanciales emanadas de los órganos del Estado y destinadas a -

formar parte de su mismo ordenamiento. Y continua el profesor italiano; los sujetos, cuya autonomía puede ser reconocida son principalmente los entes públicos, territoriales y no-territoriales, nacionales o locales: no se excluye que el mismo poder sea conferido a sujetos jurídicos privados, personas físicas o jurídicas, cuando se encuentren bajo cualquier título ejerciendo una función administrativa. Para Zanobini la característica más importante de las normas de que hablamos se refiere a su contenido, que no está limitado a la sola materia administrativa, objeto de la potestad reglamentaria, sino que se extiende a la materia tributaria, a la policía, a las sanciones penales y lo que es más importante a la regulación de las relaciones privadas, estableciendo derechos y obligaciones subjetivas. Con respecto a los estatutos los considera el autor como una manifestación característica de la autonomía, y contienen las normas fundamentales de la organización del ente, sus fines, los medios para conseguirlos, los derechos y deberes de sus componentes, etc.,. El estatuto debe considerarse en cada caso como manifestación de la voluntad del ente, en cuanto este puede conservarlo ó modificarlo a través de la voluntad de sus órganos.

Para Landi y Potenza (22) la autonomía de las personas jurídicas públicas no es jamás originaria, pues tal carácter es propio solamente del ordenamiento jurídico del Estado, sino siempre derivada de tal ordenamiento. En otras

palabras, siempre debe existir una norma del ordenamiento es tatal que atribuya una especial capacidad a la persona jurí dica pública y que defina su objeto y límites, ya se refie- ra a un ente determinado ó a una categoría de entes.

Berti (23) considera a la autonomía y a la descentr alización como los medios jurídicos para el establecimiento del pluralismo de los centros de poder.

B)- LA AUTONOMIA Y SUS DIFERENCIAS CON LA SOBERANIA, AUTAR-
QUIA, AUTOGOBIERNO Y AUTODETERMINACION.-

El uso generalizado del término autonomía ha motivado su utilización imprecisa y su confusión con otros. Por ello vamos a analizar el significado de aquellos términos - que suelen confundirse con el de autonomía.

SOBERANIA.-

El término soberanía expresó desde su origen y durante mucho tiempo la idea de que hay una autoridad final y absoluta en la comunidad política. Bodino (24) la definió como "el Poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes", y entre nosotros Ramiro Rico (25) como " poder que, en concurrencia con otros poderes, solicita y obtiene la obediencia preferente del substrato social común a todos los poderes en concurrencia, y, gracias a la obediencia así obtenida, se impone a sus previos contrincantes, la subordina, y mediante la organización unifica la acción de la totalidad social". Por tanto soberanía y autonomía son términos diferentes. El Diccionario de Ciencias Sociales considera a la autonomía como una soberanía de segundo grado, porque su aptitud para autonormarse y para dictarse su propio ordenamiento jurídico, procede de la condición suprema de la soberanía (26).

AUTARQUIA.-

Para Entrena : Cuesta (27) la autarquía es aquella posibilidad que tienen los entes públicos menores cuando actúan conforme al Derecho Administrativo de dictar actos administrativos no normativos, actos que tendrán la misma naturaleza y producirán los mismos efectos que si derivasen del Estado.

Para el ya citado Diccionario de Ciencias Sociales, la autarquía atribuye competencias pero no evita el control ni la fiscalización por parte del Poder Central. Es un tipo de descentralización administrativa italiana, como Administración Indirecta del Estado, sometida a control y vigilancia. Su naturaleza depende en gran parte del tipo y ejercicio de los controles que sobre el ente se ejercen por el Estado y por la amplitud de límites de comportamiento que quedan como base de la actividad del ente administrativo. En la autarquía se da pues un grado menor de descentralización que en la autonomía.

M.S. Gianninni (28) considera que con el término autarquía se quiere indicar sustancialmente que los entes, diferentes del Estado, emanan actos como si fuesen de la administración del Estado. Autarquía es una potestad que tienen los entes públicos menores, referente a su función administrativa.

Zanobini (29) considera a la autarquía como la especial capacidad, propia de los entes publicos de desarro--llar en nombre propio una actividad que tiene los mismos ca-racteres y los mismos efectos que la actividad administrativa del Estado, y considera sinónimos los términos adminis-tración indirecta y administración autarquica. La define - como "La capacità riconosciuta dal diritto agli enti i cui fini coincidono con aleuvi fini dello stato, di svolgere - un'attivita amministrativa, che ha la stessa natura egli - stessi effetti dell'amministrazione diretta del Stato".

Santi Romano (30) considera a los entes autárqui-cos como la más importante categoría de sujetos auxiliares del Estado y a la autarquía como una forma específica de la capacidad de derecho publico y la define más concretamente como "la capacità di governare da sé i propri interessi, no-nostante che questi riguardino anche lo Stato". Se distingue de la capacidad ordinaria que cada persona posee normalmente para gestionar por si misma sus propios asuntos porque se - trata de intereses ^{no} ajenos a una persona superior, el Estado, a quien, en abstracto pueden ser confiados, excluyendo di-cha capacidad. De autarquía se puede hablar refiriéndose a un sujeto inferior con respecto a otro superior y por ello no puede denominarse ente autárquico el Estado, pues en la esfera de su propio ordenamiento no tiene por encima de sí ningún otro ente. (31)

AUTOGOBIERNO.-

Es la capacidad que tiene un ente administrativo para orientar su actividad política por sí mismo y con independencia dentro del régimen político en el que se desenvuelve.

La autonomía sin embargo, incluye y supera tanto el criterio de autarquía como el de autogobierno, ya que es autárquico por naturaleza el grupo que tiene posibilidad de autonomarse y el autogobierno sería un mero esquema especulativo si no pudiera concretarse en actos administrativos, - jurídicos concretos y definidos, vigentes y realizables. El autogobierno que Entre-na traduce por democracia es también la posibilidad que tienen los entes descentralizados ^{que} de quienes los integran designen a las personas que han de regirlos (32).

Para Zanobini (33) el autogobierno es una institución propia del antiguo derecho público inglés, y en esencia es un sistema de administración local que se caracteriza por constituir una administración estatal confiada a los mismos administrados ó a personas elegidas por ellos. Durante el - siglo pasado, el sistema de autogobierno se quiere implantar en los ordenamientos continentales como el más acorde a los principios liberales dominantes. Los autores y legisladores procuraron resaltar sus dos aspectos más importantes; la máxima descentralización administrativa y la electividad de los cargos en la administración local

Para Landi y Potenza (34) el autogobierno es la facultad concedida a una colectividad para administrarse por medio de sus propios componentes.

AUTODETERMINACION.-

El principio de autodeterminación es un postulado jurídico político de carácter internacional por el que la comunidad política tiene el derecho y la facultad de elegir la forma de Gobierno por la que ha de regirse (35). Por tanto es un concepto ajeno totalmente al campo del Derecho Administrativo y su confusión con la autonomía es imposible, porque la autonomía se desenvuelve bajo una soberanía, mientras que la autodeterminación es un componente estructural de la propia soberanía.

C) AUTONOMIA Y SOCIEDAD.-

Hasta ahora la autonomía ha venido siendo referida sólo a los entes públicos menores con lo que el concepto no ha sido considerado en toda su amplitud. La autonomía es un concepto estrechamente ligado a la noción de persona humana, por ello una sociedad no puede ser llamada humanista si no conceden a los grupos que la integran en los diversos sectores sociales, la autonomía más amplia y efectiva posible.

Esta amputación del concepto de autonomía que la deja reducida a uno de los sectores sociales, aquel en que se incluye el régimen local, ha hecho que el principio no desarrolle todas las virtualidades que encierra. De qué sirve que haya municipios o regiones autónomas en lo político-administrativo si en lo cultural continua existiendo centralización en las instituciones docentes. A la postre la labor de humanización, de responsabilización, que el principio puede realizar en unos sectores, en otros, que continúan bajo un autoritarismo político-administrativo centralizador, se hará imposible.

Pero es que además como en el caso de la descentralización la autonomía ha sido oscurecida, manipulada, distorsionada, cuando se han etiquetado de autónomos entes que no lo son. Desde que la "descentralización par les établissements publics" de Maurice Hauriou se introdujo a hurtadi

llas, y por las razones que Ariño Ortiz (36) señala los organismos llamados autónomos, además de no serlo, han sido la gran arma centralizadora de la Administración del Estado.

Por ello la autonomía que proponemos ni se puede basar en una descentralización, que se queda en desconcentración, ni puede ser una autonomía ficticia hecha a medida desde el centro. La autonomía debe ser un principio aplicable no sólo a la región o al municipio, sino también al taller, a la empresa, el sindicato, la cooperativa, la sociedad económica o cultural, la universidad etc., en definitiva a todos los sectores sociales.

La determinación del grado de autonomía como señala Guy Heraud (37) comporta un doble problema: uno es de naturaleza técnica, el que se refiere a la distribución de competencias entre las diversas colectividades; el otro se refiere al nivel de crecimiento de una sociedad determinada. La autonomía implica libertad, lo que supone al mismo tiempo capacidad y responsabilidad y estos postulados sólo pueden ser válidos en aquellas sociedades en las que a través de la educación y el esfuerzo económico, se haya llegado a un cierto nivel de desarrollo. Por ello sería erróneo trasladar a escalas inferiores de desarrollo, modelos de autonomía concebidos para sociedades más evolucionadas.

Esto no puede ser considerado como paternalismo,

sino como una consecuencia de la propia estructura de estos dos tipos de sociedades; mientras en las que han llegado a un cierto grado de desarrollo tecnológico, el grado de interdependencia social surgido de la especialización del trabajo, impide que la autonomía pueda producir una atomización social por la necesidad que unos grupos tienen de otros para poder subsistir; en las sociedades menos avanzadas en las que predominan formas de producción primarias y grupos sociales casi autárquicos en lo económico, el modelo de autonomía prevista para las evolucionadas, puede contribuir a un aumento en la dispersión de los grupos y a la anarquía.

Por ello a la sociedad industrial se le abre una gran esperanza que corre pareja con los riesgos surgidos de ella. Ya que aunque se permita la autonomía y la participación en ella la amenaza del totalitarismo y la masificación es constante. El dilema como señala Heraud (38) es el infierno organizado en que desembocan las sociedades industrializadas, cada vez más masificadas y centralizadas, o establecer una autonomía social fundada en la libertad, la responsabilidad y el realismo, que contribuya al establecimiento de un verdadero humanismo.

La autonomía, para el mismo autor, "salvaguarda al mismo tiempo la persona de su titular y la cohesión de los grupos de los que es miembro " (39).

La aplicación generalizada de este principio, como señala Kinsky (40) es un obstáculo muy serio para la centralización a la que considera como corriente permanente para la corrupción, la ineficacia, el desorden y la represión. La autonomía de municipios, regiones, empresas, de grupos de base, sindicatos y movimientos políticos, da a estas comunidades la posibilidad de afirmarse, de dotarse de estatutos, de instituciones propias, de disponer del poder, y los medios financieros suficientes para desarrollar las funciones que le son propias y gobernarse a sí mismos. La autonomía permite que un gran número de decisiones importantes sean tomadas al nivel más cercano al hombre, de manera transparente, lo que permitirá una verdadera responsabilidad y una participación activa.

D) EL CONTENIDO DE LA AUTONOMIA Y SU ARTICULACION.-

El problema del contenido y grado de autonomía, presenta la tradicional tensión entre la Administración Central del Estado y las otras administraciones de las restantes colectividades territoriales e institucionales, por conservar y aumentar sus competencias, la primera; y las segundas por aferrarse a su ya escaso número de funciones y por pretender un amplio margen de autonomía.

Para el profesor Heraud (41) la conciliación entre ambas tendencias la aporta el principio de subsidiaridad que en lo referente a la distribución de competencias operadejando para la colectividad de base "todos los asuntos que sea capaz de gestionar convenientemente". El nuevo punto de partida para el reconocimiento de poderes autónomos es completamente diferente al planteamiento napoleónico tras la Revolución Francesa en la que se distinguía como señala García de Enterría (42) y refiriéndose a la articulación entre los entes locales y el centro, entre asuntos privativos de los entes locales y asuntos de interés general cuyo conocimiento corresponde al Estado, a través de sus agentes desconcentrados. El planteamiento fué el pase de curso para la centralización más atroz pues casi todos los asuntos privativos acabaron siendo de interés general.

El problema es concretar lo que debe entenderse por "Convenientemente", para Heraud (43), el término encierra dos componentes: la eficacia y la ausencia de perjuicios hacia las otras colectividades. El principio de subsidiariedad entrará en funcionamiento cuando una colectividad por sus dimensiones territoriales, humanas y económicas, sea incapaz de desempeñar eficazmente sus funciones, o siendo capaz no pueda cumplirlas sin dañar a las restantes colectividades; en ambos casos serán realizadas por el nivel superior. A sensu contrario el nivel superior no tendrá más que aquellas competencias que la base sea incapaz de desarrollar de manera satisfactoria.

El criterio queda más concretado por otro principio que ha de acompañar a la autonomía para que ésta no sea un concepto vacío; se trata del principio de "exacta adecuación" que para el citado autor consiste en que las colectividades de cada nivel deben tener distribuidas competencias - para el desarrollo de aquellas funciones que por su contenido o dimensión se correspondan con dicho nivel, en sus propias palabras que "Les problemes seront resolués au niveau où ils se posent" (44).

Claro está que este principio requerirá de otros componentes técnico-jurídicos para que no sea un mero enunciado teórico. Sobre todo consideramos eficaz el criterio de distribución de competencias que utilice el sistema de enumeración estricta para la colectividad estatal, y el de

la cláusula general para los niveles inferiores. De esta forma se evitará la tendencia a centralizar por parte del Estado que sólo tendrá la titularidad de las competencias que le hayan sido atribuidas legalmente. Las competencias de la base serán distribuidas también legalmente, atendiendo a criterios de capacidad, eficacia, e inexistencia de perjuicio a otras colectividades. Sólo cuando se den estas limitaciones, el nivel superior asumirá el ejercicio y sólomente el ejercicio ocasional de esas competencias, desarrollando el principio de subsidiaridad que no podrá ser un recurso para centralizar de facto ya que será necesaria una ley para que amplie el campo de competencias de titularidad estatal.

De esta manera el principio de subsidiaridad va a servir de balanza que equilibre el deseo de las colectividades de base para ampliar sus competencias y la necesidad de que dichas competencias sean realizadas de forma satisfactoria y eficaz.

El conjunto de competencias de cada ente territorial o institucional autónomo debiera ser establecido de forma legal (a través de ley ordinaria o constitucional). Sin embargo, para Heraud es importante que la determinación concreta de cada elemento de la competencia se haga posteriormente atendiendo a las funciones a desarrollar, los fines a conseguir y los medios con que se cuente. En cuanto al carácter concurrente o exclusivo de las competencias, el citado

autor no prejuzga y considera que habrá que combinar ambos tipos de competencias (45). Pensamos que las competencias del nivel superior y de las colectividades de base reconocida como entes autónomos deberán ser exclusivas en cuanto a su titularidad. No obstante para evitar una falta de flexibilidad, además del principio de subsidiariedad debería establecerse un sistema ágil de transferencia de funciones entre niveles diferentes, y niveles paralelos. Se trataría de una transferencia por vía de sustitución en frase de la Vallina Velarde (46) que la define como "aquellas modalidades de transferencia establecidas con carácter preventivo por la norma jurídica para evitar que la acción administrativa pueda paralizarse o ejercerse defectuosamente y que son actualizadas por acto administrativo no normativo, por lo que no supone una modificación en el ordenamiento jurídico de las competencias. Esto es, nos encontramos con este tipo de transferencia en aquellos supuestos en que la norma jurídica que atribuye la competencia en vía principal (la realizada directamente por la norma jurídica) a un sujeto u órgano prevea igualmente la posibilidad de que la competencia sea ejercida, dadas especiales circunstancias y previo cumplimiento de determinados requisitos, por otro sujeto u órgano". Con ello se puede llegar, como señala Ortiz Díaz (47) a la participación de otras administraciones intermedias e inferiores en la gestión de los servicios cuya titularidad ostenta el Estado; como técnicas más apropiadas el autor señala las que pueden incluirse dentro del concepto de "delegación de servicios" como delegación intersubjetiva.

El conjunto de competencias de cada ente autónomo deberá establecerse en un estatuto, en cuya redacción habrá de tenerse en cuenta las competencias de los diversos niveles. El control de legalidad podrá realizarse por un nivel superior que asegure la cohesión del ordenamiento jurídico estatal y la adecuación del estatuto al marco constitucional. Y será el ente quien ponga en marcha el principio de subsidiariedad o la transferencia por vía de sustitución - cuando sea incapaz de desarrollar las competencias que tenga atribuidas legal y estatutariamente.

E) LOS SUJETOS DE LA AUTONOMIA.-

Señala Martín Mateo (48) que un régimen administrativo basado en el autogobierno necesita del soporte de los ciudadanos ya que si éstos no entran en el juego no podrá integrarse la organización, ni funcionar su aparato. Pero - además será condición inexcusable que los titulares de la autonomía, en la que se incluye el autogobierno, no sean determinados por una lista realizada desde el centro. Por ello será necesario como advierte Heraud (49), la creación de órganos legales de expresión a través de los cuales se manifiesten los grupos sociales con voluntad de convertirse en entes provistos de autonomía, para evitar que sólo puedan llegar a ella los grupos más conscientes, fuertes, y organizados, mientras que los más débiles sean condenados al mutismo o a la dominación que los aniquile o los lance a la lucha violenta. Para ello será necesario acudir a una serie de ciencias que contribuyan a la detección de colectividades no reconocidas como entes; ciencias que para Heraud (50) serán: la sociología, la ciencia política y la ciencia étnica. Asimismo serán necesarias comisiones científicas (integradas por historiadores, etnólogos, economistas, etc) que formulen "hipótesis regionales" (51) o de otro carácter, por supuesto - confirmadas o no por referendum y consultas populares a todo nivel, que contribuyan a la delimitación de las diversas circunscriptciones regionales, comarcales, o municipales, que vayan a ser institucionalizadas como división formal o subdi-

visión , o como grupo de ellas.

Descomponiendo de forma lógica y cronológica el proceso de autonomización, el citado autor distingue cuatro fases o elementos (52):

1ª) Auto-afirmación.- Toda colectividad tiene el derecho de ser reconocida desde el momento en que anuncia su existencia, lo que significa que la lista de sujetos de la autonomía debe ser redactada por los propios interesados y no por el poder central. Negar este elemento supone el riesgo de que colectividades, a veces importantes, sean postergadas. ¿Se puede esperar del centro el reconocimiento "de iure" de ciertas minorías que aspiran a su autonomía ? Hasta hace poco tiempo los sindicatos, o al menos ciertos sindicatos, no tenían reconocido el derecho de reunión, Las regiones y las universidades luchan todavía por el reconocimiento de su cualidad comunitaria y de entes autónomos.

2ª) Autodefinición.- Esta fase es un complemento indispensable de la autoafirmación, Si no se cuenta con la opinión de las colectividades interesadas, se corre el riesgo de caer en todo tipo de atropellos. En el caso de las colectividades territoriales, como señala Heraud, se recurre frecuentemente a dos técnicas para anularlas: delimitarlas de forma restrictiva, excluyendo de las mismas centros históricos o económicos de gran importancia; o de forma exten-

siva diluyendo la colectividad en un conjunto más amplio, en donde pierda el control de su autonomía.

Tanto la autoafirmación como la autodefinición constituyen el derecho de autodisposición que no es más que el aspecto externo de la democracia. Si se escatima a las colectividades el derecho de definirse ellas mismas en sus propias fronteras y en su consistencia humana, no hay gobierno democrático posible.

3ª) Auto-organización.- Un ente no es plenamente autónomo si no ha podido redactar su propio estatuto. Existe el límite de los estatutos superiores que habrán de ser respetados en su redacción para asegurar una cohesión del todo. El conjunto de estatutos autónomos, como señala Heraud, conseguiría reglamentar un orden de autonomías, que protegiendo a la base, asegure también a cada nivel la medida de autonomía necesaria para el cumplimiento de su finalidad funcional.

4º) Autogestión.- No hay autonomía verdadera sin finanzas autónomas. El término hace referencia al poder de gobernarse y administrarse libremente dentro del marco estatutario. Conviene resaltar aquí que la autogestión no se limita a las colectividades territoriales, sino que comprende también a colectividades económicas, sociales y culturales. Para conseguir una autonomía real, las colectividades diversas convertidas en entes, será necesario que participen,

de común acuerdo, en la determinación de sus necesidades, así como de los recursos que han de ser recaudados a través de sus rentas y de un sistema financiero autónomo, pero coordinado con el estatal.

5ª) Autogobierno.- Junto a estas fases o elementos creemos importante introducir el concepto de autogobierno que constituye la traducción literal del término inglés self-government y hace referencia, como señala Entrena(53), a la posibilidad de que quienes integran un ente (autónomo) designen a las personas que han de regirlos. Se trata en definitiva de la democracia del ente.

F) LOS LIMITES DE LA AUTONOMIA,-

Por amplia que sea, la autonomía debe tener unos límites, señalando Heraud los siguientes:(54)

1º) Los límites que surgen del principio de exacta adecuación (55), como principio que debe informar la distribución de competencias (que cada nivel tenga las competencias y los medios suficientes para desempeñar las funciones que se le encomienden).

2º) Los de carácter constitucional y estatutario que aseguren la expresión y el juego de las diversas autonomías, evitando hegemonías de unas sobre otras.

3º) La prohibición explícita de la secesión. Pues supondría la descomposición de lo nacional, aumentando el particularismo en las relaciones internacionales, y la anarquía de soberanías.

4º) Límites objetivos, que Heraud llama de "inspiración funcional", entre ellos: el respeto por la integridad de la comunidad lingüística y cultural; el establecimiento de dimensiones óptimas para el municipio, la provincia, etc.; la generalidad del principio de autonomía, que no puede ser, como señala Fraga (56), ni un privilegio ni una excepción.

G) LAS GARANTIAS DE LA AUTONOMIA.-

El problema de las garantías de la autonomía se centra en dos aspectos, la garantía de la titularidad de las competencias de los diversos entes autónomos, y la garantía de su ejercicio, esto es, que cada ente desarrolle efectivamente las funciones que le han sido atribuidas.

Para evitar que por vía de hecho se usurpen competencias de titularidad ajena, caben dos tipos de garantías según Heraud (57):

1º) Garantías coercitivas, entre las que se incluyen las garantías normativas, jurisdiccionales y las materiales.

a) Las normativas aparecen recogidas en un texto jurídico (Constitución, Ley, Estatuto) que enumera los poderes y derechos reconocidos a cada ente.

b) Las jurisdiccionales que sancionan las garantías normativas.

c) Las materiales, que realicen y ejecuten el contenido de las resoluciones jurisdiccionales.

2º) Garantías políticas y psicológicas.- Las garantías coercitivas vienen a ser la "Ultima ratio" en los casos de usurpación de la titularidad de competencias, sin embargo en un sistema de administraciones autónomas de poder

descentralizado, estos casos serán mínimos, pues cada nivel tendrá, por el principio de exacta adecuación, los medios - suficientes para desempeñar sus funciones.

En cuanto a las garantías para el ejercicio de competencias, serán ante todo de carácter material y personal, asegurando a cada ente los medios propios necesarios para un eficaz ejercicio de las mismas.

H) AUTONOMIA, CULTURA, POLITICA Y ECONOMIA.-

Tras analizar en el II Capítulo la crisis de nuestro tiempo y sus implicaciones sectoriales, vamos a analizar de qué manera el principio de autonomía, tal como lo hemos expuesto, puede contribuir a superar en cada sector los síntomas más alarmantes.

No se trata de una panacea universal que venga a eliminar de repente la profunda crisis social en que nos encontramos, se trata ante todo de que el proceso de cambio social esté más en manos del individuo y los grupos sociales autónomos y menos en las fuerzas ciegas de un centralismo es total que ahoga al hombre o en las necesidades perentorias de una Tecnología desbocada que ha perdido la coordinada humana.

Se trata de apuntar la virtualidad de administraciones autónomas en cada uno de los sectores de nuestra sociedad.

El principio de "Administración Autónoma", como - señala Huber (58), "Es el mismo, tanto si lo aplicamos a los municipios como si lo aplicamos a la economía o a otros dominios de la vida como por ejemplo, el ámbito de la cultura. Administración Autónoma es en cada uno de tales contextos, una institución constitucional cuyo sentido consiste en con

ciliar libertad y sujeción: la libertad de un ámbito vital delimitado (el ámbito del municipio , de la economía, de la cultura) que debe desarrollarse de un modo autónomo dentro del Estado, y la sujeción a la que debe ser sometida cada uno de estos ámbitos vitales para que a través de la misma se eleve la nación, coordinadamente, a la ordenación política global".

Autonomía y Cultura.-

La aplicación generalizada del principio de autonomía, al sector cultural de nuestra sociedad, determinará la administración autónoma y el florecimiento de los diversos grupos y centros culturales y lingüísticos, que son el fermento de micro-actividades sociales necesarias para oponerse a una cultura de masas impuesta por el monopolio de la Administración Estatal de los planes de enseñanza y de los medios de comunicación de masas. De esta manera se evitarán las consecuencias de la masificación cultural, que no son otras que la proletarización, la mercantilización, el desarraigo y la degradación de nuestra cultura, por una administración centralizada del sector cultural.

La Administración autónoma de los centros universitarios convertirá a estas corporaciones en los verdaderos gestores de su administración, financiación y planes de es

tudio, y determinará el renacimiento de la institución universitaria como alma mater de la cultura occidental y la acentuación de su función crítica de la sociedad en que se encuentra inserta.

Autonomía y política.-

La crisis de las divisiones administrativas del territorio hechas bajo el Estado unitario de origen napoleónico, y de sus órganos de gobierno, es lugar común en los tratadistas del tema del Régimen Local. Como razones de esta situación algunos (59) aducen el cambio rápido en la estructura y asentamiento de la población, otros hablan de ampliación de la esfera tradicional de la prestación de los servicios locales, exigida por la necesidad del planteamiento de tales servicios y su organización conforme a las técnicas de producción en gran escala (60). A estas causas habría que añadir que quienes establecieron la forma y organización de los sistemas de administración local basados en la influencia francesa, se olvidaron de consultar a las poblaciones locales de cómo debían ser organizadas, y prescindieron de niveles intermedios entre el municipio, el departamento y la provincia, ambos delimitados y organizados desde el centro.

Las consecuencias no fueron otras que la absorción por el Estado de las competencias y servicios locales que no podían ser realizadas por sus legítimos titulares empujados económica y territorialmente, cuando de haber existido otros escalones territoriales, comarcales y regionales, tales funciones podían haber sido desarrolladas conjuntamente por los propios interesados, y no por el Estado. En cuanto a los órganos administrativos y de gobierno pasaron a ser más delegados del centro que representantes de la comunidad englobada en el ente, y sus decisiones fueron sometidas a toda clase de controles. La falta de una verdadera gestión de los asuntos locales supuso también la monopolización de la función pública por el Estado, quien se "apropió" del aparato administrativo local (61).

Pero es que además se prescindió de la indudable faceta política que existe en la vida local, convirtiendo al Estado en el único centro de referencia de la política nacional. La centralización política determinó también la de sus principales protagonistas en las democracias occidentales, los partidos políticos.

La aplicación del principio de autonomía con todos sus componentes al Régimen Local tal y como hoy está estructurado, supondría una vivificación administrativa y política de municipios y provincias, y sobre todo la aparición y reconocimiento de administraciones autónomas regionales y comarcales (62).

El hecho regional, objeto de enorme atención por políticos, administradores y tratadistas en general, ocupa como señala Torné Ji-menez (63) un primer puesto como posible marco donde se desenvuelva la política y la economía del último tercio del siglo XX.

La aparición de administraciones autónomas regionales "motivada por la existencia de problemas comunes, que se quiere procurar resolver en un marco especial " (64) con sus implicaciones administrativas, supone también en lo político la aparición de lo que se ha venido en llamar el Estado regional como figura intermedia entre el Estado unitario y el Federal. (65).

Frente a un separatismo entendido como intento de separar un territorio del resto del Estado para crear un nuevo Estado independiente, o integrarse en otro, el autonomismo reclama para cada región un estatuto de autonomía administrativa en el interior del Estado y comprende: el derecho de una colectividad a exigir y obtener la autonomía; el derecho de esa colectividad para delimitar su territorio; el derecho de darse su propio estatuto administrativo (lo que lleva también consigo el reflejo legal de unas peculiaridades lingüísticas y culturales), y el derecho de administrar libremente sus recursos financieros (66).

Además el ente público regional autónomo contaría con una asamblea o congreso regional elegido en parte por -

los electores municipales, comarcales y provinciales, y en parte por sufragio universal y de un consejo económico y social elegido democráticamente (67).

El escalón regional supondría una descentralización política y de la maquinaria de los partidos políticos que, deberán adaptar su organización a las estructuras que resulten del reconocimiento del hecho regional.

De esta manera, las regiones participarán activamente en la toma de decisiones a nivel estatal, y en la elaboración de los planes de desarrollo a través , sobre todo, de consejos económicos y sociales o comisiones regi-onales de coordinación que deberán estar integrados por represen--tantes elegidos democráticamente entre los diversos municipios, comarcas y provincias, factores y ramas de producción , centros de investigación, sindicatos, universidades, etc, y no por funcionarios de órganos desconcentrados del Estado. Así se evitará tanto el colonialismo del centro como el jacobinismo que marginó políticamente a las colectividades -intermedias y primarias, asegurando que la pluralidad de colectividades a que el hombre pertenece, encaucen sus potencialiadades y garanticen su libertad, pues en la pluralidad los niveles se contrapesan mutuamente.

Sin embargo existen autores (68) que consideran que la autonomía en la sociedad, tan densa y compleja como la

de nuestro tiempo, llevaría a un desorden organizativo gravísimo y proponen una llamada "autonomía residual" que dejaría a las entidades locales la realización de todo aquello que no se ha reservado al Estado, forma a la que consideran extraordinariamente útil. Habría que preguntarse para aceptar estas afirmaciones por el número e importancia de las funciones y competencias que aún no han sido absorbidas por el Estado unitario. Y, con arreglo a este número de competencias, enormemente reducido, y siguiendo el razonamiento, de utilidad citado, lo mejor sería eliminar lisa y llanamente al Régimen Local, despersonalizando aún más a sus entes, y estableciendo con ellos unas relaciones orgánicas, convirtiéndolas en oficinas del centro. ¿Para qué mantener una Administración Local, como tal, que no haría prácticamente nada?.

En cuanto a la Administración Institucional y en lo referente a los organismos autónomos, no responden como ha demostrado Ariño Ortiz (69) a una auténtica descentralización sino a una desconcentración, pues existe tutela y a veces jerarquía del ente o del ministerio del que emanan, - ya se trate de servicios públicos personificados, de establecimientos públicos dotados de órganos de gestión y de ciertas prerrogativas, ó de asociaciones de derecho público fundadas sobre la base de un contrato entre el Estado y personas públicas ó privadas. La enorme proliferación de estos llamados "entes autónomos" crea un cierto desorden en la administración, lo que no es más que expresión de una inadaptación

del aparato administrativo a los nuevos problemas pues aún no se han encontrado verdaderas soluciones".

La autonomía, aunque parezca contradictorio, y como señala J. Cadart (70) es generadora de unidad social. Ello es así porque las comunidades autónomas se sostienen entre sí en vez de hostilizarse, ya que sus intereses se complementan y las soluciones a los problemas planteados al ser múltiples, reducen al mínimo las inevitables imperfecciones. Esto no sucede en los Estados centralistas que, al arbitrar soluciones uniformes y burocráticas quebrantan las reglas de la vida social, aislando a los individuos y dando origen a un germen de división, que es justamente el fin contrario - del que persiguen.

Autonomía y Sector Económico.-

La historia de la democracia contemporánea no ha sido, desde el punto de vista etiológico, más que una serie de desilusiones.

Señalábamos en los comienzos del Capítulo II como los liberales confundieron las libertades de derecho con las de hecho; sin unos derechos económicos con eficacia práctica, las grandes declaraciones políticas de libertad e igualdad eran solo "Flatus vocis".

Para Maurice Orban (71) el primer error fué creer que en una sociedad rural y artesana de pequeñas y medianas empresas como la pre-revolucionaria, la opresión del pueblo solo tenía tres fuentes principales: el absolutismo real, los privilegios del estamento noble, y las múltiples trabas de un coporativismo legal pero esclerotizado. Bastaba eliminar los privilegios de la aristocracia y de los gremios, para asegurar la felicidad del pueblo. Sólo hicieron falta cin cuenta años para que las esperanzas se vieran defraudadas y para que la "cuestión social" surgiera como un componente socio-económico y político de la época contemporánea, cada vez más patente a medida que el sistema liberal separaba progresivamente el proletariado de una minoría de poseedores. Los desequilibrios entre las ventajas socioculturales de los poseedores, y la proletarización y masificación del asalariado fueron el motor del desorden social y político de los regímenes liberales.

Junto a ello el pensamiento que consideraba como actividades heterogéneas e independientes a lo político y lo económicos, determinó que el Estado no interviniera en materia económica y que el capitalismo se desarrollara a través de procedimientos inhumanos, impidiendo una sociedad auténticamente democrática al no serlo también en lo económico. Para Orban (72) tal democracia económica debiera contener los siguientes elementos:

1º) Garantizar los derechos económicos y sociales de pleno empleo, seguridad, sanidad, libre asociación y repartición equitativa de las riquezas.

2º) Permitir a todos los elementos humanos de la economía, la participación activa en la gestión, al menos bajo la forma de control del capital perteneciente al sector privado o público por medio de instituciones oficiales, se mioficiales o privadas desconcentradas y descentralizadas al máximo.

3º) Incitar a todas las personas integradas en el sistema económico a asumir integra y lealmente las responsabilidades que le correspondan y a resolver los eventuales conflictos de intereses por el diálogo en el marco de una política económica planificada y concertada contractualmente o espontáneamente según los sectores y las necesidades.

Si en lo político y cultural la descentralización y la autonomía pueden contribuir al florecimiento de colectividades territoriales e institucionales que son el fermento de una auténtica democracia y el mayor obstáculo para el avance de la centralización estatal, en lo económico es también necesario una redistribución de poder, a través de la autogestión. No podemos olvidar, como señala G. Fuchs (73) , que más de una tercera parte de la vida del hombre se desarrolla en su trabajo y que en la vida corriente esta vinculación es percibida a menudo como la más importante. Si

la empresa en sus diversas modalidades es la colectividad - laboral en donde el hombre trabaja, habrá que considerarla también como objeto de descentralización que lleve a una autonomía en la forma de autogestión.

Autogestión y Empresa.-

Dentro del término latino "propietas" habría que incluir, - aplicándolo a la propiedad de la empresa los siguientes componentes,(74) el "usus" que comprende :

- Establecimiento de los métodos , la organización y el ritmo de trabajo. Asegurar la gestión técnica de la empresa y fijación de los fines de la producción (beneficio, satisfacción de necesidades individuales o colectivas).

-En el "Fructus" habría que incluir: la disposición de los frutos del trabajo, es decir la plus-valía y las condiciones de su uso y distribución (consumo inmediato, inversiones, etc.,)

- En el "abusus" se incluye el poder de disposición del objeto que ^{se} posee, es decir, si se trata de un medio de producción el poder venderlo, ampliarlo, etc.,.

En los dos sistemas básicos económicos actuales --

capitalismo y comunismo, no existe más que un sólo sujeto que ejerce todos estos poderes en que consiste la propiedad. En Occidente , el de la propiedad familiar, el accionario mayoritario o el holding, quienes detentan el control. En los países comunistas este control se ejerce a través de la burocracia del partido por medio de un sistema complicado y monolítico.

Frente a una propiedad privada (sistema capitalista) o una propiedad estatal (sistema comunista) la autogestión en la colectividad empresarial conduce a una "propiedad social" (75).

El sistema de autogestión no se puede confundir con lo que se ha venido en llamar la "cogestión", pues la experiencia demuestra que los trabajadores en tal sistema carecen de la información suficiente, conociendo los problemas importantes a posteriori, y además no se cambia la estructura capitalista de la empresa.

La autogestión como forma de administración autónoma de la empresa supone un auténtico poder de decisión y control para los trabajadores incompatible con los actuales sistemas de administración empresarial pública o privada.

Como tipos de estructuras autogestionarias pueden citarse: la autogestión cooperativa, la autogestión socialista de economía planificada y la autogestión de economía so-

cialista de mercado.

En el primer caso y siguiendo a Alber Meister - (76) la autogestión cooperativa está muy extendida por el mundo occidental y son unidades de propiedad y gestión colectiva de medios de producción (los trabajadores son los propietarios y el poder de decisión está unido a la persona y no al número de participaciones que se posea). Como ejemplo cabe citar el "Kibbutz" israelita, encuadrado en una economía liberal y tomando sus decisiones en función del mercado. Sin embargo en ocasiones este sistema de autogestión cooperativa se ve muy debilitado en su autonomía sobre todo por su dependencia de los canales de crédito excesivamente centralizados y dirigidos por funcionarios públicos.

La autogestión socialista de economía planificada establecida en Yugoslavia en la década del 50, es en realidad una combinación entre las estructuras democráticas de la empresa y una planificación económica. La unión entre la democracia de empresa y la autoridad planificadora se concretaba por la elección de los jefes de empresa por una comisión mixta compuesta por miembros del consejo obrero de la empresa interesada, y representantes de los órganos municipales. De hecho, esta autogestión es en realidad una cogestión, en

la que el Estado establece las reglas del juego, porque en definitiva es él quien fija los porcentajes de distribución de beneficios de fin de año (que los obreros desearían siempre repartirse) limitando alguno de los poderes de la autonomía de la empresa. El Estado establece además el sistema fiscal y el control de los precios y créditos.

El sistema de autogestión de economía socialista de mercado surge como consecuencia de las reformas de 1965 en Yugoslavia. A partir de entonces los controles estatales disminuyen y la regulación a través del plan, es remplazado por el sistema bancario. El nuevo sistema surge de la creciente integración de Yugoslavia en la economía occidental y del debilitamiento de los imperativos ideológicos en el sistema empresarial. Se acentua el carácter democrático de la empresa cuyos directores resultan designados por los consejos obreros (77).

Los tres tipos de autogestión esquemáticamente expuestos pueden ser reducidos a dos: el propio de la economía planificada y el que se desarrolla en la economía de mercado.

De cualquier forma la autogestión es compatible en ambos tipos de sistemas y ofrece la posibilidad de evitar en ellos la condición salarial que conduce al proletariado con sus secuelas de inseguridad en el empleo, el de-

sarraigo y nomadismo, el carácter servil de un trabajo mecanizado repetitivo y no creador, la no participación del factor trabajo en las grandes decisiones económicas (determinadas por el Estado, los empresarios o las hipotéticas leyes de mercado), el condicionamiento de la producción y del consumo de la ideología dominante, que apoyada en la publicidad y en el sistema de venta a plazos, ejerce una presión difusa pero eficaz, que incita a trabajar para consumir más sacrificando la existencia a unas necesidades de consumo artificiales. También se invertirá un orden de valores en el que lo económico priva sobre lo social, el crecimiento económico sobre un verdadero desarrollo integral y el aumento en el nivel de vida sobre mejora de la calidad de la misma, en definitiva, la autogestión contribuirá a colocar a una economía tecnificada al servicio del hombre.

Al mismo tiempo una expansión del sistema autogestionario de las empresas públicas supondrá un obstáculo formidable para el avance del Estado-Providencia hacia un capitalismo de Estado con los riesgos de totalitarismo que comporta.

Aunque el control de las empresas multinacionales exige un nivel de cooperación internacional y unos órganos ad hoc, en el plano interno se verán muy frenadas por un sistema de autogestión y por una auténtica autonomía sindical que negocie desde una posición más fuerte las condiciones de trabajo a exigir a una compañía multinacional para

sú implantación en el territorio nacional.

La autonomía sindical y la autogestión empresarial conjuntamente ofrecen además la posibilidad de una verdadera participación democrática y descentralizada del mundo laboral en el proceso de planificación, la determinación de las verdaderas necesidades humanas que habrán de ser cubiertas prioritariamente y la elección del modelo de crecimiento.

De esta manera se llegaría a lo que Huber (78) llama la Administración Autónoma de la economía como "textura de órganos y funciones, desarrollada dentro de la coordinación al todo estatal, en la cual los sujetos de la actividad económica asumen en formas orgánicas o corporativas, sus propios asuntos comunes para una autoregulación de carácter autónomo sin dejar de cooperar bajo pública responsabilidad".

III.- PRINCIPIO DE COORDINACION.-

El principio de coordinación aparece como algo consustancial a todo tipo de organización, ya sea ésta privada o pública. Sin embargo y dentro de la Administración Pública, hay que distinguir entre la de tipo napoleónico centralizada y sometida al Derecho Administrativo, y la de origen inglés, descentralizada y sometida al Derecho Común (rule of law).

En cada uno de estos sistemas estudiados ya en sus analogías y diferencias por Hauriou y Dicey (79) el principio de coordinación va a jugar un papel diferente.

Si durante la Edad Media los diferentes entes de la Administración Local en Europa, alcanzaron bajo la protección del rey un notable florecimiento, limitando las ansias expansionistas del feudalismo, con la revolución inglesa (80), se rompe esa marcha paralela entre la Administración Local inglesa y la continental. Mientras en Inglaterra los entes locales se imponen al monarca, surgiendo el self-government, (81) en el continente la centralización se intensifica paulatinamente y culmina, tras la Revolución Francesa, en la implantación de la Administración Napoleónica. El mecanismo administrativo aparece perfectamente descrito por Cormenin (82) y por Aucoc : "En todo el reino hay la misma jerarquía

la misma serie de subordinación, las mismas oficinas, las mismas garantías; por todas partes se extienden del mismo modo los registros del estado civil..... Las mismas circunscripciones territoriales, los mismos tribunales, las mismas leyes..... y el Gobierno, impulsado por la Centralización, mueve sus millares de brazos a un tiempo y compás y, por de cirlo así, maquinalmente".....

Mientras tanto la revolución inglesa había consagrado el principio de no interferencia del Estado en los Municipios lo que implicaba la supresión de toda calse de controles administrativos, y para evitar que esta ausencia de control convirtiera al "ente local" en "ente soberano" se establecieron una serie de controles legislativos y judiciales (83).

Aunque posteriormente la evolución de la "crisis" del sistema local inglés ha limado muchas de las diferencias con el napoleónico, sin embargo el punto de partida era completamente diferente. El principio de coordinación tuvo un desarrollo mayor en el sistema inglés, pues "tareas que eran desarrolladas en el continente por la Administración Central, en Inglaterra correspondían a los condados, burgo-condados, distritos urbanos y rurales y a la metrópoli londinense".(84) Por el contrario en un régimen administrativo en el que el principio fundamental era la centralización, el principio de coordinación fué sustituido lisa y llanamente por la absorción de las competencias locales y por la imposición centen

tralizada de criterios y métodos de gestión del cada vez - más exiguo número de competencias de titularidad local.

El principio de coordinación se convierte en algo esencial en un sistema de organización administrativa basado en la descentralización como principio informante y en la proliferación de administraciones autónomas como consecuencia.

Como señala De La Morena (85) "la coordinación es el resorte con que se pretende reconstruir la unidad de acción entre los que actúan, cuando no se da entre ellos relaciones de subordinación, sino de igualdad (ausencia de jerarquía) como consecuencia de haberse distribuido entre los mismos las diferentes materias objeto de gestión, y los poderes o competencias precisas para ello, generándose, por lo tanto, una pluralidad de organizaciones todas del mismo rango".

Si la tutela en sus diversas modalidades y la vigilancia como jerarquía "disfrazada" fueron el instrumento para someter al centro la Administración local e institucional; la coordinación aparece ahora como el arma más apropiada para conseguir la eficacia en la prestación de servicios y en la consecución de los propósitos, que no siendo idénticos, (86), pueden ser reconducidos a través de ella a un valor o realización superior. Se trata en definitiva de pasar de un sistema de Derecho Administrativo de subordinación a un Derecho Administrativo de articulación de competencias subjetivas fundado en la coordinación.

A) SU CONCEPTO.-

El término ha sido objeto de un sinnúmero de definiciones desde la de Mooney (87) como "una ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común", hasta la de Terry (88) que la considera como "la sincronización ordenada de los esfuerzos para adecuarlos en cuanto al momento, tiempo y dirección al ejecutarlos, resultando de ello acciones unificadas y armónicas que tienden al objetivo establecido". Un clásico en el tema como Fayol (89) considera que consiste en dar a las cosas y a los actos las proporciones que convengan y adaptar los medios al fin, y nos dice que "Coordinar es darle armonía y equilibrio al todo. Es asignarle a las cosas y a las acciones sus proporciones correctas. Es adaptar los medios al fin y unificar esfuerzos y hacerlos homogéneos. Implica el establecimiento de un enlace último entre los servicios especializados en cuanto a sus funciones, pero que tienen el mismo objetivo general".

Para Entrena y Cuesta (90) la coordinación tiene como fin primordial asegurar la unidad en la actuación de los órganos administrativos a través de una serie de técnicas y órganos específicos. Pallarés Moreno (91) considera que no es simplemente el fin de la coordinación el lograr la unidad, sino que debe ir unido indisolublemente a

la economía, celeridad y eficacia.

Creemos por ello que el concepto de coordinación que nos da Ortiz Díaz (92) es el más completo pues abarca todos sus componentes como "principio que tiene por objeto conseguir mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines funciones y servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o las lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones pueden ser total o parcialmente contrarios, y que persiga al mismo tiempo la más posible economicidad en la gestión de la Administración Pública, mediante el empleo de un mínimum de actos y servicios con el consiguiente ahorro de material y dinero".

En definitiva la coordinación, tanto en la Administración Pública como en la privada, es el elemento más importante de la organización pues como advierte Jimenez Castro (93) a través de ella se puede medir la correcta aplicación de todos los otros principios administrativos.

La coordinación se convierte en un principio de organización que asegura en el marco de un sistema de administraciones autónomas, la cohesión del todo y la sincronización en la distribución de funciones entre los diversos -

niveles. La finalidad del principio de coordinación, como -
señala Ortiz Díaz (94) , es armonizar la fuerza centrípeta
del principio de unidad y la centrífuga del de competencia.

B) RELACIONES DE COORDINACION.-

Las relaciones de coordinación deben darse tanto en su aspecto orgánico como en el subjetivo, sin embargo, - nos vamos a ocupar ante todo de los posibles sistemas y técnicas de coordinación de competencias entre las administraciones autónomas entre sí y con la administración estatal. La razón por la que prescindimos de la coordinación orgánica en la Administración central o del Estado, es porque en ella las relaciones de jerarquía, colisión, desconcentración y otras de carácter intersubjetivo aseguran, al menos en teoría, una unidad de acción y una eficacia. Además la coordinación central o en la base, se logra por órganos específicos tales como el Consejo de Ministros, Comisiones interministeriales, Presidencia de Gobierno, y otros. También la Administración periférica del ente estatal, tiene órganos de coordinación como el Prefecto en Francia y el Gobernador en España, como supremos delegados del centro y coordinadores periféricos a nivel departamental o provincial, aunque en el caso español el papel de coordinación del gobernador civil sea cada vez más débil al asumir muchas de sus funciones los delegados ministeriales, coordinados luego por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, órgano que además de coordinar las competencias de los órganos periféricos estatales entre sí y entre las competencias locales, está asumiendo funciones que no le corresponden (95) y "que venían cumpliendo las Juntas y Comisiones Provinciales en las que se daba

entrada a representaciones sociales del territorio para asistir a la función periférica cumplida por el Gobernador", "pues lo que pretendían las antiguas juntas era algo mucho más sustancioso, y es que los servicios se prestasen bien en primer lugar, y que para ello y además se prestasen con la asistencia de los propios interesados, mediante una colaboración social del territorio llevada por una vía representativa especial, aspectos estos en los que parece que no tenga ninguna justificación la intervención de ese órgano especial compuesto, con alguna excepción muy notoria, de puros funcionarios y de funcionarios estrictamente técnicos y adscritos - cada uno a un servicio especializado que absorbe su labor" (96).

Y es que la coordinación es un principio de organización aséptico que tiene por objeto la unidad de acción, la cual como señala De la Morena (97) "hace referencia al resultado final a que el esfuerzo del grupo tiende, y no a la manera como se articula y opera el quehacer de este grupo, que cuando es muy numeroso o el fin que persigue muy complejo, actuará por separado sin que ello afecte a la coordinación de su esfuerzo conjunto", y continua..... "la coordinación no buscará tanto la unidad de acción como la unidad de efectos o resultados que hayan de derivar de esa acción. De ahí que a la hora de articular técnicamente la coordinación y operar con las actuaciones individuales y concurrentes de todos y cada uno de los componentes del grupo, no siempre ni necesariamente se busque que tales acciones discurran por -

una misma vía, sino que cualesquiera que sean sus direcciones o trayectorias autónomamente consideradas, vengán al fin a converger todas ellas en un punto común o al menos en una serie de puntos simétricos delimitadores, por así decirlo de un área o perímetro de sentido homogéneo y coherente (efectos finales armónicos)".

En otras palabras la coordinación persigue una - unidad de efectos o resultados, de acciones autónomas, y - no la imposición centralizada de las vías o medios para - conseguir unos objetivos. Por tanto las técnicas de coordinación no pueden ser un vehículo para centralizar, porque de hecho el principio implica la idea contraria, esto es, que para conseguir un objetivo puedan existir diversos métodos complementarios pero autónomos.

En las relaciones orgánicas internas de un ente - autónomo, la coordinación aparece velada por los principios interorgánicos de jerarquía, colisión y desconcentración o concentración, que aseguran no solo una unidad de acción, sino también una uniformidad en el método a seguir. En las relaciones externas entre entes descentralizados la coordinación será tanto más necesaria cuanto mas genuina y auténtica sea la descentralización. Por supuesto, en un sistema de articulación entre entes, como el que existe en los regímenes administrativos dentro del Estado unitario, la coordinación tiene un estrecho campo de acción, pues las funciones y objetivos vienen ya "coordinados" desde el centro, ya que -

los entes locales han pasado a ser por el proceso centralizador, meras circunscripciones administrativas periféricas (98) para la prestación de servicios estatales, a cuyo frente se encuentran personas con mas carácter de delegados del centro que representantes elegidos por la población del ente. Y la coordinación para que llegue a ser eficaz, exige - como señala Terry (99) que las personas y grupos que participen en el empeño emitan su opinión antes y durante el proceso de establecer un objetivo.

C) COORDINACION Y ADMINISTRACIONES AUTONOMAS.-

Centrada nuestra atención en la coordinación externa de las administraciones autónomas territoriales e institucionales con la Administración del Estado, consideramos que en el aspecto subjetivo estas relaciones exigen partir del hecho real de la falta en el Estado unitario de corte napoleónico de administraciones autónomas, pues "los entes naturales" municipales y los entes provinciales no responden en su regulación actual al concepto, ni a los elementos del concepto de autonomía, tal y como lo hemos analizado en su momento. En cuanto a la Administración Institucional y a los "organismos autónomos" surgidos de la descentralización "par établissements publics" de la mano de Maurice Hauriou, no responde a una auténtica descentralización ni tampoco importaba ⁽¹⁰⁰⁾ porque en realidad lo que se quería era frenar el movimiento regionalista para la descentralización, y evitar la entrega del poder a los entes locales, "despersonalizando" estos entes institucionales y convirtiéndoles en unidades organizativas estatales de naturaleza y funcionamiento análogo al de los órganos; nombramiento por libre designación gubernativa, comunicabilidad patrimonial, gobierno desde el Estado por directivas, abundantes y necesarias aprobaciones, autorizaciones, avocaciones, sistema generalizado de alzas, etc.", por ello, como señala Ariño "seguir calificando a estos entes como "descentralizados" es un resto histórico que oculta la realidad de las cosas, que no es otra

que "la concentración del poder de decisión en manos de la Administración centralizada".

La perspectiva desde la que se analiza hasta ahora la coordinación es absolutamente diferente pues el único control que existe entre el nivel estatal y las administraciones autónomas en general, será el de legalidad para asegurar así la cohesión del ordenamiento jurídico estatal. Dentro de este marco cabe hablar de diversas fases de la coordinación en su aspecto objetivo:

1ª). Coordinación previa a la determinación de las funciones y competencias a distribuir entre los diversos niveles (101).

2ª) Coordinación como proceso continuo o ininterrumpido (102).

En el primer caso se trata de una coordinación entre los diversos niveles a priori en la determinación del marco legislativo y estatutario que regula el juego de las diversas autonomías y que velaría por la correcta aplicación de todos los otros principios administrativos en la distribución y articulación de las funciones y servicios a realizar. Como señala Ortiz Díaz (103) el problema de los criterios para la distribución y articulación de las funciones y compe-

tencias entre las distintas administraciones públicas, exige un nuevo planteamiento, "no son solo criterios políticos o jurídicos los determinantes de las respectivas soluciones". "Serán razones sociológicas, demográficas, de tipo técnico y económico, criterios de "inmediación" y "accesibilidad" - de los usuarios a los servicios, los que predominantemente la condicionen" (a la distribución y a la articulación). "Dichas motivaciones y criterios determinarán si las competencias materiales deben estar concentradas o desconcentradas, tanto horizontal como verticalmente, a qué niveles territoriales deben localizarse, cuáles pueden ser sus ámbitos funcionales y áreas territoriales a cubrir. En consecuencia, de todo ello determinarán los sujetos y órganos administrativos adecuados para ejercerlas, tanto por lo que respecta a los órganos y servicios periféricos de la Administración Central del Estado, como a las Administraciones institucionales autónomas y a las Administraciones territoriales descentralizadas".

"Diseñadas esas bases previas de organización, en tonces el Derecho otorgará sanción jurídica y atribuirá las correspondientes titularidades y ejercicios de su gestión".

La coordinación aparece, como señala Pallarés Moreno (104) como principio omnicomprensivo de la organización que debe informar todo el proceso de elaboración de las decisiones.

La coordinación en una segunda fase, entendida - como proceso continuo viene a corregir las tendencias centripetas en el ejercicio de las competencias, esto es, a evitar el carácter competitivo de las diversas esferas de competencia que no deben de considerarse yuxtapuestas o superpuestas, sino "imbricadas", lo que implica el ejercicio en común de competencias entre diversos niveles, aunque la titularidad corresponda a uno de ellos, evitando así que las "competencias autónomas" se conviertan en dominios reservados, y haciendo que el principio de autonomía no conduzca al particularismo, la dispersión y la ineficacia. El problema de la coordinación depende en gran medida de la estructuración y delimitación atinada de las competencias, y como añade Ortíz Díaz (105), cuando éstas se encuentran bien realizadas en las correspondientes leyes del Estado y las Corporaciones Locales, no habrá que temer por la autonomía que a estas últimas se les concede".

La estructuración de los instrumentos y técnicas de coordinación exige partir de la base de una serie de niveles autónomos y de sus relaciones entre sí.

Por ello cabe hablar en el aspecto subjetivo y refiriéndonos a las relaciones entre el Estado y las Administraciones autónomas territoriales de :

- a) Relaciones Verticales.
- b) Relaciones Horizontales.

En el primer caso nos encontraríamos con el conjunto de relaciones entre niveles diferentes de índole territorial, esto es, desde el municipio hasta el Estado, pasando por todos los entes intermedios. En el segundo, nos encontraríamos con relaciones al mismo nivel, esto es, relaciones entre entes municipales o entre entes regionales entre sí. En el mismo sentido puede hablarse de relaciones verticales u horizontales entre entes autónomos o corporativos de diferente o del mismo nivel.

Por relaciones mixtas entendemos las que pueden darse entre entes autónomos territoriales e institucionales entre sí y de la misma forma pueden ser verticales u horizontales, según la circunscripción territorial donde desarrollen sus competencias.

Consideramos que cualquiera que sea el sistema de estructuración orgánica de la coordinación, es fundamental que quienes integren los organismos o comisiones de coordinación sean los legítimos representantes de los intereses y competencias a coordinar (106).

IV.- PRINCIPIO DE COOPERACION.-

En el aspecto científico (107) el término alude a "toda forma de interacción social en la que personas o grupos determinados, asocian sus actividades o trabajan juntos prestando se ayuda mutua de un modo más o menos organizado para el fomento de fines u objetivos comunes, y de tal manera que, cuando mayor sea el éxito de un miembro de la interacción, mayor será igualmente el de otros participantes".

El término como principio de organización administrativa tiende a conseguir, como señala Ortiz Díaz (108) - que las distintas Administraciones Públicas y entes administrativos, manteniendo el respeto a las competencias de cada uno de ellos, colaboren y cooperen entre sí.

Entrena Cuesta (109) habla de relaciones de cooperación como subgrupo dentro de las relaciones de coordinación, y el enfoque es acertado pues aunque cooperación y coordinación son dos conceptos perfectamente diferenciables, la primera debe ser consecuencia de la segunda, esto es, que las relaciones de coordinación son el marco amplio donde se establezcan las de cooperación, pues de otra forma se trataría de una cooperación "asincrónica". Puede haber cooperación sin previa coordinación, pero aunque se llegue al objetivo previsto será a costa de un mayor esfuerzo y tiempo (110), esto es, en perjuicio de la economía, celeridad y eficacia.

A) COORDINACION Y COOPERACION.-

Mientras la coordinación supone ante todo un marco global en el que se relaciona y se pone en orden una serie de actividades sin que ello suponga una realización en común, la cooperación, como señala Ortiz Díaz (111) supone la realización en común de fines, obras, o servicios, superando entonces la mera interrelación. Ahondando en estas diferencias, De la Morena (112) considera que:

- La cooperación suple una impotencia originaria de hacer algo; la coordinación intenta corregir la mala distribución o acoplamiento de los esfuerzos del grupo o grupos actuantes.
- La cooperación se alcanza trabajando en común, bajo una dirección común, y para un objetivo común; la coordinación, trabajando por separado, bajo distinta jefatura inmediata y para objetivos próximos diferentes, siquiera convertibles entre sí desde una perspectiva finalista más amplia.
- La cooperación genera orgánicamente unidades compactas y cerradas sobre sí mismas; la coordinación unidades fluidas y abiertas a todo un mundo de interrelaciones.

- La cooperación es un concepto más económico que organizativo; la coordinación más organizativo que económico.
- La cooperación es simultánea a la ejecución o gestión; la coordinación la puede preceder.
- La cooperación es un hacer en común; la coordinación es un hacer integrado.
- La cooperación se aviene difícilmente con la división o separación de actividades; la coordinación parte precisamente de esa separación o delimitación y se debilita o se hace menos necesaria con la unificación orgánica de las mismas.
- La cooperación hace posible, aunando esfuerzos, lo que sin ella sería muy difícil o muy difícil toso; la coordinación hace eficaz lo que sin ella también sería posible, pero a costa de esfuerzos que podrían evitarse.
- La cooperación es más un estado subjetivo que un mecanismo objetivo; la coordinación, más un mecanismo objetivo que una predisposición subjetiva.
- La cooperación es una obligación de los que ac-

tuan; la coordinación la forma de hacer efecti
vo el cumplimiento de esa obligación.

B) ADMINISTRACIONES AUTONOMAS Y COOPERACION.-

Frente a una distribución de competencias entre el todo y las partes que acentúe la antítesis entre centralismo y particularismo, considerando a cada esfera de competencia como un "dominio reservado", el principio de cooperación puede contribuir a superar el carácter competitivo en el ejercicio de las mismas, para llegar a la ejecución cooperativa del conjunto de funciones que implica toda competencia.

En una sociedad tecnológica como la actual han surgido unas nuevas necesidades y servicios que no pueden ser satisfechas por cada uno de los entes autónomos de forma aislada sino en común. Aunque el Estado señale los principios generales o directivos, los diversos entes autónomos territoriales o institucionales deberán participar conjuntamente en la fase de ejecución de estas nuevas tareas. De esta forma los diversos entes intermedios y primarios podrán adaptar y aplicar a las circunstancias especiales de cada nivel, las normas generales y abstractas establecidas por el nivel superior. Además en la ejecución de las diversas funciones es necesario con frecuencia un margen de discrecionalidad para tomar en consideración las peculiaridades y aspiraciones de cada colectividad, que se sentirás más identificada con una forma de ejecución que respete su idiosincracia, que con otra que le venga impuesta mecánica

mente desde el centro.

De otra parte las diversas funciones y servicios son cada vez más complejos y exige una precisión creciente en su ejecución.

Esta complejidad podrá ser una justificación para centralizar competencias de los diversos niveles inferiores, sustituyéndolos en el ejercicio de las mismas, Para evitar este riesgo de una nueva centralización, basada en razones técnicas, es necesario desarrollar una amplia gama de fórmulas de cooperación horizontal y vertical que aseguren una prestación sin centralizar.

En definitiva el principio de cooperación pretende que el ejercicio de las competencias se realice en el marco más adecuado para conseguir su eficacia y de la forma más inmediata y cercana a los que de ellas se van a beneficiar.

C) ESTRUCTURAS DE COOPERACION.-

El esfuerzo para evitar una nueva centralización en el ejercicio de competencias y en la solución de los problemas comunes, puede canalizarse de dos maneras. Por una parte, a través de relaciones jurídicas especiales, y por otra, y como señala Ortiz Díaz (113) "mediante la creación de nuevas figuras organizativas institucionales de base asociativa que implique una puesta en común de medios personales y materiales de diversas administraciones para la realización, también en común, de ciertas actividades y servicios.

Dentro de la cooperación relacional cabe citar la fórmula contractual en un sentido amplio. Estos contratos podrán realizarse entre administraciones del mismo nivel (cooperación horizontal), de un nivel superior y otro inferior (cooperación vertical) y entre entes superiores, intermedios y primarios (cooperación oblicua). Estos contratos pueden tener como objeto bien una prestación determinada y concreta de cuyo cumplimiento depende la relación contractual o un servicio continuo cualquiera que sea su naturaleza.

En el marco de las relaciones de cooperación institucional cabe incluir la creación de órganos de cooperación en los que participen los diversos entes interesados con carácter permanente y que permitan una gran flexibilidad

en cuanto a las fórmulas asociativas interadministrativas. Por supuesto y como señala Ortiz Díaz (114) "las relaciones jurídico-administrativas intersubjetivas, derivadas de "conuvenios", "conciertos", etc., se darán en plano de igualdad y por tanto no habría en ellas ejercicio de potestades o de facultades de prerrogativa ".

V.- PRINCIPIO DE EXACTA ADECUACION.-

El principio de exacta adecuación al que hemos aludido en anteriores epígrafes es a la vez superación del principio de subsidiaridad y garantía para el ejercicio eficaz de las competencias de los entes autónomos.

La pluralidad de administraciones autónomas no deben ser un caos, sino una pluralidad ordenada, pues como señala Guy Heraud (115) cada colectividad, según su extensión territorial y humana, estará inserta en un conjunto estructurado y este orden supone que ha existido previamente una distribución de competencias que asignará a cada nivel y a cada tipo de colectividad unas tareas y funciones determinadas que eviten posteriores conflictos.

La distribución de competencias se producirá en una fase legislativa en la que el principio de coordinación en su aspecto previo o preventivo establecerá los criterios competenciales interrelacionando los diversos niveles. De otra manera dicha distribución competencial no sería más que el resultado de una norma arbitraria impuesta por el centro y el reflejo de unas relaciones de fuerza y de situaciones adquiridas.

El principio de subsidiaridad debe informar tanto el proceso de ejercicio como el de distribución de competen

tencias, esto es, los diversos niveles autónomos (estatal, regional, provincial y municipal) deberán ser titulares de aquellas competencias que puedan gestionar eficazmente y sin perjuicio de otros entes del mismo nivel. Ahora bien, si las tareas o servicios a realizar excedieran del grado de capacidad para ejercerlas de un nivel determinado, el principio de subsidiaridad ha_ría que el ente "incapaz" fuera - sustituido por otro superior "capaz".

Este funcionamiento del principio de subsidiaridad sería inocuo si la única diferencia entre los diversos entes autónomos fuera la cuantitativa (nº de habitantes, extensión territorial, presupuesto económico, etc,) pero como entre los diversos niveles existen a veces diferencias cualitativas (lengua, costumbres, hábitos y tradiciones) el principio de subsidiaridad puede llegar a ser inoperante pues el ente de nivel superior que sustituya en el ejercicio al ente titular de la competencia, puede no ajustarse a la naturaleza cualitativa y a la idiosincracia de la colectividad humana del ente sustituido.

Por ello hay que reemplazar el principio de subsidiaridad por el de exacta adecuación, que para Guy Heraud - (116) consiste en que cada ente y cada nivel debe recibir - competencia para resolver aquellos problemas que por su naturaleza o dimensiones no puedan ser resueltos mas que a ese

nivel. Esto es, que los poderes jurídicos (competencias) y los medios materiales y humanos deben ser, en todos los casos, adecuados a las funciones a desarrollar. Si no se produce esa adecuación entre medios y fines, el ente que se vea incapaz de forma habitual para asumir sus funciones, acabará siendo absorbido por el nivel superior.

VI.- PRINCIPIO DE PARTICIPACION.-

La idea abstracta de la participación se concreta en lo individual a través de la intervención del hombre en la toma de decisiones de las diversas colectividades y entes administrativos, a las que pertenece por el hecho de existir.

El aspecto colectivo de la participación significa, como señala Heraud (117) que las diversas colectividades integrantes del Estado están asociadas activamente a la toma de decisiones de la colectividad soberana.

En el plano administrativo, como señala Mesa-Moles Segura (118) "no cabe aceptar la concepción según la cual lo administrativo es un hacer superior y privilegiado cuando es acto de autoridad y aún a veces cuando es de gestión". "Si lo administrativo hace referencia a una necesidad que ha de ser satisfecha, añade el mismo autor, tan pronto como esta necesidad sea sentida por el sujeto racional, puede y debe mover su voluntad para satisfacerla, y su aspecto jurídico queda con ello justificado", y si "por una parte lo administrativo es actividad para el cumplimiento de los fines humanos o para hacer posible el cumplimiento de dichos fines, y si ^{otra,} por esta actividad lo es de la persona, que en cuando ajusta su conducta a lo que la naturaleza de la obra administrativa demanda, se comporta como titular de derechos y obligaciones, según la amplitud de los fines a que tiende

la actividad racional, y según la pluralidad de sujetos de derecho, tendremos tantas posibles Administraciones como comprende la esfera de la personalidad y las manifestaciones - concretas de la misma".

Desde esta perspectiva se entiende mejor el porqué de la insuficiencia de la participación en un régimen administrativo basado en un jacobinismo centralizador en el que el gobierno y gestión de los asuntos públicos y la satisfacción de las necesidades que plantea la vida en común, corresponde sólo a los representantes de la nación y a la Administración del Estado mientras que las colectividades infranacionales resultan marginadas.

Si la sociedad aparece estructurada en una serie de colectividades intermedias y primarias entre el hombre y el Estado, el ordenamiento jurídico deberá respetar esa realidad. Frente a una participación reducida al ámbito estatal o a niveles infraestatales concebidos como una nueva demarcación territorial para la prestación de los servicios estatales, el hecho cierto de una pluripertenencia del hombre en las diversas colectividades, exige su participación en el gobierno y administración de las mismas. La existencia de Administraciones autónomas dentro del Estado, aparece como señala Heraud (119) como el mejor baluarte frente a la opresión social y la masificación, pues el reconocimiento legal de la pluralidad de colectividades en que el hombre participa en su existencia, conduce a un mutuo equilibrio que -

asegure la libertad. Pero es que además una participación auténtica y desde la base, en los diversos niveles (estatal, regional, provincial, comarcal, municipal) no ha de ser excluyente sino complementaria.

No debe existir antagonismo entre los diversos entes en que se participa; lejos de que el todo (el Estado) se oponga a las partes (entes infraestatales) o viceversa, lo que debe existir es interdependencia, pues los diversos niveles se complementan entre sí.

A) MODOS DE PARTICIPACION.-

En el plano político cabe la participación directa o indirecta. En el primer caso, se trata de que los órganos de los diversos entes administrativos participen en las deliberaciones sobre las decisiones a tomar en común, sin embargo esta forma de participar sería excesivamente lenta.

La participación indirecta se efectúa mediante la designación de los representantes de los diversos entes administrativos en los órganos legislativos estatales, asegurándose un cierto control de las decisiones estatales que les conciernan.

En el plano administrativo y para satisfacer las necesidades comunes cabe la participación de entes al mismo o diferente nivel en formas de cooperación, horizontales, verticales u oblicuas.

Dentro del concepto generico de participación del administrado en la obra de la administración habría que incluir toda la amplia gama de prestaciones de los particulares a los entes locales. Para evitar un desinterés del individuo en los asuntos administrativos será necesario, como se señala Martín Mateo (120) "cuidar los cauces de intercomunicación entre vecindarios y regidores. Ello exigiría una mayor

difusión de los proyectos, problemas y actividades locales en general, pero también una facilitación de su comprensión, porque la ininteligibilidad que el carácter técnico y especializado de muchas materias municipales comporta, supone un auténtico valladar infranqueable entre administradores y administrados. La información, pieza clave de todo intento de interesamiento, debe hacerse de forma simple, que permita la receptibilidad y capte la atención de amplias capas sociales".

"A partir de aquí toda una gama de posibilidades se abre a quienes sinceramente desean integrar a los vecindarios en los asuntos municipales. La celebración de consultas, sondeos, de la opinión pública, encuestas, incluso referendums para materias importantes, como la aprobación de un plan general de ordenación urbana o de un presupuesto extraordinario e importante, pueden ser prácticos, convenientes y apreciables". Como complemento a este intento de cambio de actitud, el autor considera importante una atención preferente a la educación cívica generalizada sobre la trascendencia de la vida local y de sus exigencias de participación.

VII.- CONCLUSION.-

El conjunto de principios informantes de un derecho Administrativo para nuestro tiempo, que hemos analizado, pretende ser una plataforma realista para el tránsito de un Derecho Administrativo de subordinación, a un Derecho Administrativo de coordinación entre las esferas de competencias estatales y de los restantes entes provistos de autonomía.

No se nos ocultan los riesgos que una proliferación de autonomías mal entendidas, pueda suponer, por ello hemos señalado una serie de principios que, siendo complementarios a la autonomía, amortigüen un movimiento pendular que nos lleve de la centralización y el uniformismo, a la atomización y la disgregación.

Los principios de coordinación y cooperación se convierten en el contrapeso que equilibre los diversos niveles autónomos. El principio de exacta adecuación, a su vez, asegura los medios suficientes jurídicos, humanos y materiales para que las competencias de los entes administrativos autónomos no sean un nuevo enunciado jurídico-formal que no puedan ser ejercidas en la práctica y con eficacia.

El conjunto de administraciones autónomas territoriales e institucionales con sus efectos en los diversos sectores sociales, estructurado como un todo ordenado y de for

ma libremente consentida, supondrá un obstáculo al proceso de centralización creciente, que beneficia a la fórmula estatal unitaria y perjudica a las restantes colectividades - infraestatales.

De esta forma se eliminará el anonimato del poder de grupos insertos en una trama estatal que centraliza todos los resortes de la sociedad, haciendo públicos y accesibles a los ciudadanos los procedimientos de toma de decisiones que con el pretexto de su complejidad técnica, escapan a un control jurídico^y político, garantizando la participación ciudadana y de los grupos sociales y colectividades territoriales en la adopción de medidas y decisiones que luego han de cumplir.

Si en el presente capítulo aparecen fórmulas o afirmaciones que puedan resultar utópicas, hemos pretendido que esta utopía sea lo más realista posible, huyendo tanto de idealismos fantásticos que nunca llegan a ser realidad, como de pesimismo antropológicos que desconfían alcanzar una sociedad hecha a la medida del hombre y de todos los hombres.

Para que este postulado resulte realizable, el nuevo enfoque del principio de participación permitirá al hombre intervenir política y administrativamente en las diversas colectividades en que se desenvuelve su existencia.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- 1.- José Luis Meilán Gil en "Veinticinco años de Ciencia Administrativa en España" (Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1972) Volumen I, pág. 25.
- 2.- ibidem, pág, 27.
- 3.- Gaspar Ariño Ortiz y Alfredo Gallego Anabitarte en la "Presentación y Estudio Introdutorio" de la obra colectiva "Planificación" (Estudios jurídicos y económicos, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974). Vol. I, pág, 50.
- 4.- Alejandro Nieto en "La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo" (Revista de Administración Pública, nº 76, Enero Abril de 1975) pág, 30.
- 5.- Juan Ferrando Badía en "Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional" (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965), Pág. 98.
- 6.- Ferdinand Kinsky en "Europa nach DeGaulle" (Munchen-Wien, Gunter Olzog Verlag, 1969) (Extrait du Chapitre VI du livre, Doc. A-202-13-7-1971, College Universitaire d' Etudes Federa

listes de la Vallée D'Aoste), pág. 17.

- 7.- Ramón Martín Mateo en "El horizonte de la descentralización" Colección de Estudios de Administración Local I.E.A.L., Madrid , 1969) , pág. 27 y 56.
- 8.- André de Laubadère en "Traité Elementaire de Droit Administratif" (Librairie Generale de Droit y Jurisprudence, R. Pichon et R. Aurand, Auzias; París, 1970, 5ª ed, Vol.I), pág, 100.
- 9.- José Luis Meilan Gil en la Presentación del Volumen Colectivo "Perspectivas actuales de la descentralización" ,II Jornadas Administrativas de Galicia, (Bayona la Real, 1969, Colección Alcalá. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1971), pág, 19.
- 10.- Manuel Fraga Iribarne en "Sociedad, Región, Europa" (Alianza Editorial, Madrid, 1974) pág. 151.
- 11.- Rafael Entrena Cuesta en "Curso de Derecho Administrativo". (Ed. Tecnos, S. A., 2ª ed. Madrid , 1966) pág, 132.
- 12.- Creemos con Arño Ortiz en "Realidad y dogmática de la descentralización" (Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó, ob, ya cit.) Vol. I, pág, 214, "que no hay descentralización más que cuando se dan estas tres condiciones ":

1ª) Que la transferencia de potestad se realice en autoridades no sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado (organización).

2ª) Que la atribución de potestad se haga de tal forma que el ente pueda decidir irrevocablemente, sin que estas decisiones sean, de ordinario, enmendadas por el Estado.

3ª) Que el ejercicio de esa potestad sea necesario (no pueda ser sustituido) e independientemente (no pueda ser mediatizado, al menos jurídicamente).

4ª) Todo ello, salvo en los aspectos y casos tasa dos en que existe legalmente establecido un poder de control por el Estado, en garantía de la legalidad de las actuaciones y de una ordenada y diligente gestión".

- 13.- E.L. Llorens en "La autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Ca taluña". Textos parlamentarios y legales, (Madrid 1932) pág. 81.
- 14.- Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios, Po-
líticos . Redactado bajo el patrocinio de la UNESCO, Madrid,
1975.

Autonomía: De "autos" propio y "nomos" ley. Etimológicamente autonomía equivale a "autorregulación", carácter fundamental de las estructuras, consistentes en regularse por sí mismas"..... "En general por autonomía puede entenderse la aptitud de los sistemas sociales a su autorregulación, sin perjuicio a participar en conjuntos más incluyentes".

- 15.- Rafael Entrena Cuesta, obra ya citada, pág. 143-144.
- 16.- José Antonio García Trevijano Fos, en "Tratado de Derecho Administrativo" (Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1964, pág. 459.
- 17.- Diccionario de Ciencias Sociales, obra ya citada.
- 18.- E. L. Llorens, obra ya citada, pág, 89
- 19.- Santi Romano en "Corso di Diritto Amministrativo. Principii Generali" (3ª Ediccióñ , Cedam, Casa Editrice, Dott. Antonio Milani, Padova, 1937), pág, 58 y sgs.
- 20.- Massimo Severo Giannini en "Corso de Diritto Amministrativo" (Dispense Anno Accademico 1964-65, Mulca Pavcic. A.G. Editore, Dott. A. Giuffre , Milano, 1965),pág, 220.
- 21.- Guido Zanobini en "Corso di Diritto amministrativo" (Mulca Pavcic, A.G. Editore, Dott, A. Giuffre, Milano 1936 Vol.I

L' ordinamento Amministrativo in generale) pág, 79 y siguientes.

- 22.- Guido Landi-Giuseppe Potenza en "Manuale di Diritto Amministrativo" (Mulita Pavcis, A.G., 2ª Ed. Editore, Dott. A. Giuffre, Milano, 1963) pág, 44.
- 23.- Giorgio Berti en "La pública amministrazione come organizzazione". (Casa editrice. Dott. A. Milani, Padova 1968) pág.111
- 24.- George H. Sabine en "Historia de la Teoría Política" (Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, Traducción de Vicente Herrero, México, 1970) pág. 301: ".....La concepción del poder supremo . En primer lugar, es perpetuo a diferencia de cualquier concesión de poder limitada a un período de tiempo. Es un poder no delegado..... Es inalienable..... No está sometido a las leyes...".
- 25.-Nicolás Ramiro Rico en "La soberanía" (Revista de Estudios - Políticos, Vol. XLVI, en 1952, Nov-Dic.) pág, 49.
- 26.- Diccionario ya citad.
- 27.- Rafael Entrena Cuesta, obra ya citada, pág . 145.
- 28.- M.S. Giannini, en obra ya citada, pág. 221.
- 29.- G. Zanobini en obra ya citada, pág. 141-142.

- 30.- S. Romano en obra ya citada, pág. 84.
- 31.- ibidem.
- 32.- Rafael Entrena Cuesta, en obra ya citada, pág. 145.
- 33.- G. Zanobini en obra ya citada, pág. 142-143.
- 34.- Landi y Potenza en obra ya citada, pág. 62.
- 35.- Diccionario ya citado.
- 36.- Gaspar Ariño Ortiz, en "La Administración Institucional, - origen y personalidad" (Revista de Administración Pública, nº 63) pág. 99.
- 37.- Guy Heraud. Profesor de la Universidad de Pau en "L'autonomie" (Documents du Centre International de Formation Européenne (CIFE) Nouvelle Serie, nº 9), pág. 1.
- 38.- ibidem, pág. 1
- 39.- ibidem, pág. 2.
- 40.- Ferdinand Kinsky en "Le federalisme integrale ideologie; utopie ou realisme" (Documents du CIFE, Nouvelle Serie nº 26) pág. 2.

- 41.- Documento ya citado, pág. 2.
- 42.- Eduardo García de Enterría en "La Administración española" (Alianza Editorial, Madrid, 1972) pág. 72 y 73.
- 43.- Documento ya citado, pág. 2.
- 44.- Documento ya citado, pág. 3. El principio de exacta adecuación será tratado en su epígrafe correspondiente.
- 45.- ibidem, pág. 3.
- 46.- Juan Luis de la Vallina y Velarde en "Transferencia de funciones administrativas" (Instituto de Estudios de Administración Local, 1964) pág. 14.
- 47.- José Ortiz Díaz en "Las nuevas bases del Derecho de la Organización Administrativa" (Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Málaga, 1971) pág. 44.
- 48.- Ramón Martín Mateo en "El horizonte de la descentralización" obra ya citada, pág. 75.
- 49.- Documento ya citado, pág. 5.
- 50.- ibidem, pág. 6. El autor desarrolla estas ideas en sus obras "L'Europe des Ethnies" (Collection Realités du Present-3, Presses d'Europe " (Nizal, Paris, 1963), "Peuples et langues d'Europe" (Dencel, Paris, 1968), "Les regions d'Europe" (Co

llection regions, Presses d'Europe, Paris-Nice, 1973).

- 51.- Guy Heraud en "L'Europe des Ethnies" (Realites du present-3, Presses d'Europe, Paris-Nice, 1963), considera como criterios para la elaboración de las citadas hipótesis la religión, la historia, la geografía, la economía, la lengua, - (Capítulo I, págs. 27 a 47). A este respecto Alexandre Marc en el Prefacio del libro de Heraud "Les regiones d'Europe" (Collection regions, Presses d'Europe, Paris-Nice, 1973), pág. 11 nos dice: "Faut-il definir la region para la geogra^{ph}ie ou par l'histoire, para l'economie, ou par la composition ethnique, par la diversité, ou par l'homogenité, par les facteurs objectif ou par la volonté des citoyens? Une fois de plus, je suis enclin á repondre qu'il convient d'avoir recours, a ce propos, non point á la dialectique de l'exclu^sion (ou-ou), mais á celle des tensions (et-et)".
- 52.- Guy Heraud, en "Les principes du federalisme et la Federa^{ti}on Europeene" (Presses d'Europe, Paris 1968) pág, 44 y si guientes.
- 53.- Rafael Entrena Cuesta en "Curso de Derecho Administrativo" obra ya citada , pág, 145.
- 54.- Guy Heraud en "Les principes du Federalisme....." obra ya citada, pág. 48 y en el Documento ya citado, pág. 7.
- 55.- Principio que será tratado en un epígrafe posterior.

- 56.- Manuel Fraga Iribarne en "Sociedad Región, Europa", obra ya citada, pág. 144.
- 57.-Guy Heraud en "Les principes....." obra ya citada pág. 58.
- 58.- Ernst Rudolf Huber en "Administración Autónoma de la Economía" (Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967), pág. 7y 8.
- 59.- Fernando Albi en "La crisis del municipalismo" (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966) pág. 211 y siguientes .
- 60.- Fernando Garrido Falla en "La provincia como circunscripción estatal y sus relaciones con otras circunscripciones estatales" (Vol. Colectivo "La Provincia" (dimensión administrativa), Instituto de C. Sociales, Barcelona, 1966) Vol.II pág. 37 y siguientes.
- 61.- Eduardo García de Enterría en "La administración española" obra ya citada, pág. 101 y siguientes.
- 62.- R. Martin Mateo en "El Horizonte de" obra ya citada, pág. 176 y siguientes.
- 63.- José Carlos Torné Jimenez en "Ensayo de una Administración regional en España" (Colección monográfica de la Universidad de Granada, 1972) pág. 9.

- 64.- Manuel Fraga Iribarne en obra ya citada, pág. 98.
- 65.- Juan Ferrando Badía en "Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional" (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965).
- 66.- Guy Heraud en "Separatisme, Autonomisme, y Federalisme" (artículo aparecido en la Revista de L'Europe en formation" - Presses: D'Europe, Oct-Nove. 1975, nº 187-188) pág. 4 y siguientes.
- 67.- Jacques Cadart en "L'avenir de l'autonomie provinciale et regionale en Occident (Doctrines, buts, et moyens)" en Vol. Colectivo "La provincia", obra ya citada, pág 179 del Vol. I (Dimensiones Histórico-Políticas).
- 68.- Luis Morell Ocaña en "La Administración Local" (Vol. Colectivo sobre "La España de los años 70" (El Estado y la Política), ed. Moneda y Crédito, Madrid 1974) pág. 149-150.
- 69.- Gaspar Ariño Ortiz en "Realidad y dogmática de la descentralización" (Estudios en homenaje al Prof. Lopez Rodó obra ya citada, Vol. I) págs. 175 y siguientes.
- 70.- J. Cadart en artículo ya citado, pág. 183.
- 71.- Maurice Orban en "Structures economiques et democratie federal" (Documents du Centre International de Formation Eu-

ropeenne, Nouvelle Serie, nº7) pág. 1

- 72.- Maurice Orban en Doc. ya citado, pág. 3.
- 73.- Gerard Fuchs en "Federalisme et autogestion des entreprises" (Documents du CIFE, Nouvelle Serie nº 24) pág. 2.
- 74.- ibidem.
- 75.- Nos remitimos a algunas de las obras consultadas a este respecto : "La gestión obrera de las empresas en Yugoslavia" - (OIT, Ginebra, 1962). Quintín García en "Les cooperatives industrielles du Mondragón" (Collection Economie Humaine, Paris , 1970) . Tadeus Wyrwa en "La gestión de l'entreprise socialiste, l'experience polonaise" (Ouvrage publie avec le Concours du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1970. Librairie General du Droit et Jurisprudence). Asimismo los Estatutos de la Sociedad Anónima Laboral de Transportes de Valencia.
- 76.- Albert Meister en "L'autogestion: pour y voir plus clair" (Revue L'Europe en Formation, Presses d'Europe, nº 189-Dic. 1975), pág. 39.
- 77.- Nos remitimos para la organización de la empresa autogestionada a la síntesis que realiza Gerard Fuchs en el Doc. ya citado , pág. 5:

--- El poder supremo es el colectivo obrero, asamblea de todo el personal de la empresa, que nombra y revoca el consejo obrero, discute las escalas salariales, establece la política de contratación y retiro, y ratifica la política general de la empresa. Vela por el orden de los debates y, por una mayoría de un tercio de sus miembros, puede someter a debate los problemas tratados a nivel superior, y pedir que se reformen sus decisiones. Se reúne por lo menos seis veces al año.

--- El Consejo obrero de 15 a 20 miembros según las dimensiones de la empresa ; es renovable por tercios cada año; los dos tercios, como mínimo, de los miembros deben ser obreros. El Consejo obrero designa los miembros del Consejo de Dirección, aprueba los proyectos fundamentales de la empresa , y supervisa la realización y gestión de los objetivos de la empresa; distribuye el beneficio neto anual y elige (conjuntamente con el municipio en que está situada la empresa) al director de la empresa. Se reúne al menos una vez al mes.

--- El Comité de Dirección (3 a 11 miembros con dos tercios de obreros, renovable anualmente por tercios) -- fija las normas de trabajo, las primas, se ocupa de los -- problemas de gestión ,especialmente los de carácter técnico (racionalización, medidas contra el despilfarro, etc.). Se reúnen una vez por semana como mínimo.

--- El director es designado por una comisión mixta compuesta por dos mitades: una de los miembros del consejo obrero, y otra de representantes del municipio donde se encuentra la empresa (al frente de cada municipio existe un consejo popular y un consejo de productores, elegido por los productores directos, con representación obrera(; es este último el que interviene en la designación. El director organiza el proceso de producción dentro de la política general de la empresa; representa y actúa en nombre de la empresa; tiene facultades sancionadoras y vela por la legalidad del consejo obrero. Su mandato es revocable.

Las objeciones al actual sistema yugoslavo de autogestión, son entre otras: la confusión entre el dinero recibido en concepto de salario y el pago recibido en forma de participación auténtica en las responsabilidades de la dirección.

- 78.- Ernst R. Huber en "La Administración Autónoma de la Economía" obra ya citada, pág. 11.
- 79.- Rafael Entrena Cuesta en "Curso de Derecho Administrativo" obra ya citada, pág. 39.
- 80.- ibidem, pág. 261.
- 81.- Fernando Albi en "La crisis del municipalismo", obra ya citada, pág. 17 y siguientes.

Siguiendo a Ashley la vida local inglesa se centra en dos ideas fundamentales: "predominio absoluto de los Consejos electivos y escasa fiscalización de los departamentos centrales de la Administración del Estado: es decir democracia y autonomía".

"En realidad el gobierno autónomo, propiamente dicho, entendido como eliminación total del control de los organismos gubernativos, sólo se observa en el municipio inglés en el periodo que va desde la revolución de 1689 -que suprime la fuerte intervención central de la época de los Tudor- hasta el Poor-Law de 1834. "En realidad , el self-government inglés solo es representativo desde 1834, y plenamente democrático a partir de 1919".

82.- Citado por Eduardo García de Enterría en "Revolución Francesa y Administración Contemporánea" (Cuadernos TAurus , Madrid, 1972) pág. 86 y 89: "La sociedad tiene como objetivo procurar a sus miembros la satisfacción de las necesidades colectivas a las que la iniciativa individual o de asociaciones de individuos sería incapaz de satisfacer convenientemente". "La unidad de Francia ¿no lleva a procurar a los ciudadanos de este país la satisfacción de estas necesidades colectivas en las mismas condiciones? ¿Y no sería necesario centralizar la administración, como la justicia y el gobierno?".

"Después de 1789 como antes de , el legislador ha respondido: sí, como principio . Y ha establecido la centralización administrativa.

La ha establecido para la acción. La ha establecido igualmente para la jurisdicción. Es del centro de donde parte el impulso; es en el centro donde reside el control supremo destinado a mantener la unidad en la aplicación de la legislación administrativa".

- 83.- Rafael Entrena Cuesta en obra ya citada, pág. 47.
- 84.- ibidem, pág. 48.
- 85.- L. de La Morena en "La coordinación como función: su concepto y problemática " (Revista: Documentación Administrativa, nº 94, Octubre de 1965) pág, 30.
- 86.- ibidem, pág. 28.
- 87.- J.D. Mooney en "Principios de Organización" (Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958), pág. 54.
- 88.- George R. Terry en "Principios de Administración" (Cía. Ed. Continental , S.A. , Traducción de Alfonso Alarcón, Moreli, México, 1963), pág. 56.

- 89.- Henry Fayol en "Administración Industrial y General" (Ed. El Ateneo, Biblioteca de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1956), pág. 103.
- 90.- Obra ya citada, pág. 189.
- 91.- Manuel Pallarés Moreno en "La coordinación de la Administración Periférica en España" (Colección Estudios, 11, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1969), pág. 62.
- 92.- José Ortiz Díaz en "El principio de coordinación en la organización administrativa" (Publicaciones del Instituto García Oviedo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla), pág. 17.
- 93.- Wilburg Jimenez Castro en "Introducción al estudio de la teoría administrativa" (Fondo de Cultura Económica México-Buenos Aires, 1963), pág. 220.
- 94.- Obra ya citada, pág. 15.
- 95.- Eduardo Gracia de Enterría en "La Administración Española" obra ya citada, pág. 80 y §1).
- 96.- A este respecto véase la originalidad de la fórmula propuesta por Manuel Pallarés Moreno en su ya citada obra "La coordinación de la Administración Periférica en España", -

pág. 197 y siguientes, con la creación de una "Comisión Coordinadora Provincial", que sería muy útil si los entes locales fueran autónomos y sus alcaldes elegidos democráticamente - por sus respectivas poblaciones.

- 97.- Artículo ya citado "La coordinación como función....." pág. 26.
- 98.- J. Fernando Badía en "Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional", obra ya citada, pág. 98.
- 99.- George R. Terry en obra ya citada, pág. 62.
- 100.- G. Ariño Ortiz en "Realidad y dogmática....." artículo ya citado , en Estudios en homenaje al prof. Lopez Rodó, Vol. I , pág. 212.
- 101.- Torres Martínez habla de "coordinación previa" en "Teoría y práctica de la política económica" (Madrid), pág.24, y Ortiz Díaz de " coordinación de previsión" en su obra ya citada, "El principio de coordinación", pág. 40.
- 102.- Wilburg Jimenez Castro en "INTroducción al estudio de la teoría administrativa", obra ya citada, pág. 226.
- 103.- José Ortiz Díaz en "Las nuevas bases del derecho de organización administrativa" obra ya citada, pág. 23.

- 104.- Manuel Pallarés MOreno en su obra ya citada, pág. 73.
- 105.- José Ortiz Díaz en obra ya citada, "El principio de"
pág. 60.
- 106.- El modo de establecer estas estructuras de coordinación de competencias puede ser objeto de múltiples opiniones y es - actualmente el caballo de batalla de los tratadistas en la materia. Sintetizando mucho, hay que distinguir entre los que consideran válido, aunque reformable, el sistema de coor-dinación entre las competencias periféricas de la Administra-ción del Estado y las competencias de la Administración Local e Institucional ,dentro del marco general de circunscripciones actualmente existentes, y los que, consideran desfasado este marco.

En el segundo grupo limitan los que consideran el sistema de Administración indirecta basado en una falsa des-centralización, que incluye tutela y vigilancia, y en una creciente confusión entre lo que sea ente local genuino y lo que es mera demarcación para la prestación de los servicios estatales, ha quedado superado. Por una parte, la crisis de los entes locales y por otra, la degradación del concepto de soberanía , ha hecho aparecer la necesidad de reconocimiento de entes intermedios que sirvan de marco realista a una ver-dadera descentralización, en el sentido que habla ARiño Or-tiz, hacia los entes llamados naturales o intermedios, en los que se autentifique lo que es interes local y lo-

que es interés estatal. La proliferación de órganos creados para coordinar estos intereses, exige primero que para ello existan interlocutores válidos, y como tales consideramos - desde el punto de vista de los entes locales primarios o intermedios, a sus representantes democráticamente elegidos. De no ser así se llegaría a la absurda situación a que antes nos referíamos al hablar de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en España, y que García de Enterría denuncia, pues es insólito que estas y otras comisiones de funcionarios periféricos de la Administración estatal, se conviertan en verdaderas instancias representativas de intereses locales.

Consideramos, junto con creciente número de regionalistas, que el ente regional autónomo ofrece la posibilidad de una coordinación efectiva y eficaz con la Administración periférica del Estado, porque a su vez servirá de centro de coordinación de los diversos niveles autónomos infra regionales tanto territoriales como institucionales. Dicho ente autónomo regional no deberá ser impuesto por una "regionalización" desde el centro, sino como consecuencia de la aplicación del principio de autonomía en sus diversas fases tal y como lo hemos expuesto, en caso contrario, nos encontraríamos con otro ente mitad periférico y mitad local, con órganos de "coordinación" establecidos desde el centro como el caso de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

- 107.- Diccionario de Ciencias Sociales (Instituto de Estudios -
Políticos, bajo el patrocinio de la UNESCO, Madrid, 1975)
- 108.- José Ortiz Díaz en obra ya citada, pág. 19 : "Las nuevas
bases del"
- 109.- obra ya citada, pág. 148.
- 110.- George R. Terry en obra ya citada, pág. 56 : "Principios
de"
- 111.- Obra ya citada: "El principio de coordinación" , pág. 28.
- 112.- En "La coordinación como función" artículo ya cita-
do , pág. 31 en Documentación Administrativa, nº 94
- 113.- En "Las nuevas bases" obra ya citada, pág. 20.
- 114.- Ibidem, pág. 23.
- 115.- El término en francés es "exacte adéquation", empleado por
Guy Heraud en su ya citada obra "Les principes du Federalisme
et la Federation Europeenne", pág, 48.
- 116.- ibidem.
- 117.- ibidem, págs. 50-51.

- 118.- Antonio Mesa Moles Segura en "Participación de los adminis
trados en la obra de la Administración" (Boletín de la Uni-
versidad de Granada, nº 22, 1933) pág. 12.
- 119.- Guy Heraud en "Les principes....." obra ya citada, pág.
52.
- 120.- Ramón Martín Mateo en "El horizonte de la descentralización"
obra ya citada , pág. 81.

= C A P I T U L O I V =

= PRINCIPIOS PARA UN NUEVO MODELO DE PLANIFICACIÓN =

INDICEIntroducción.-I.- PRESUPUESTOS GENERALES.-II.- LA ECONOMIA PLANIFICADA DE TIPO SOVIETICO.-

- A) Consecuencias prácticas de la planificación centralizada de la economía.
- B) Los postulados teóricos de la economía soviética y su comparación con los liberales . Su crítica.
- C) Coste social y económico.
- D) El mecanismo de la planificación soviética.
- E) Conclusiones.

III.- LA PLANIFICACION INDICATIVA.-

- A) Crítica.
- B) Planificación nacional y planificación regional.
- C) El renacimiento regional.
- D) Conclusiones.

IV.- LOS PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA PLANIFICACION .-

- A) Plan y mercado.
- B) La planificación bizonal o dicotómica.
- C) Mínimo social garantizado.
- D) La función económica del "mínimo social garantizado" en la planificación bizonal.
- E) El precio y la moneda en la planificación bizonal.

- F) La estructura orgánica de la planificación bizonal.
- G) Elaboración y ejecución del plan bizonal.
 - Elaboración.
 - Ejecución.
- H) Conclusiones.

V.- CONCLUSION.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

INTRODUCCION.-

En el capítulo anterior se han tratado una serie de principios informantes de un Derecho Administrativo, que, sin perder la perspectiva estatal, dedique una atención preferente a los "diversos entes infraestatales, que frene el proceso de centralización política y administrativa creciente. Un Derecho Administrativo que, siguiendo la línea de Von Stein, "evite el aislamiento compartimentizado, cuando no - pugnacioso entre Estado y Sociedad", con un "Administración realizada por los propios individuos de materias que interesan a la Administración, el concurso de los ciudadanos, el traspaso de competencias a la gestión popular que a la larga determinaría un proceso de autodeterminación en la vida del todo, y la traslación en definitiva , al Poder Ejecutivo de los principios democráticos que se aplican sin reservas para el Legislativo" (1).

Consideramos que un ensayo de un Derecho Administrativo de nuestro tiempo que olvidara una referencia a la planificación sería incompleto. Si, como señala Garrido Falla (2) , hoy "se planifica cualquier tipo de actividad humana y si la Administración Pública es el Estado en cuanto actúa para la satisfacción de las necesidades públicas, se comprende que la planificación se señale hoy, nemine discrepante, como elemento esencial de la función administrativa".

La enorme trascendencia del tema de la planificación, sus implicaciones políticas, jurídicas, económicas y sociales, exigirían un trabajo cuyas dimensiones en profundidad y extensión, exceden de este capítulo. Intentamos sólo desde la base de una crítica a los métodos de planificación actuales, aportar desde sus fuentes un método de planificación que haga compatible el desarrollo de la Tecnología con la satisfacción de las necesidades verdaderamente humanas. Por ello de la infinidad de cuestiones que la planificación plantea, sólo tocaremos aquellas que sean necesarias para una exposición lo más clara y precisa del método de planificación bizonal (3) o dicotómica.

Partiendo de los tres modelos de planificación - que vamos a analizar en sus rasgos más característicos deduciremos unas consecuencias orgánicas y jurídicas sobre la estructura administrativa para la planificación.

I.- PRESUPUESTOS GENERALES.-

Señala Fraga (4) que el problema de la planificación más se discute ya en su grado que en su principio, que todavía hoy son muchos los problemas sin resolver al respecto y en muchas partes se está todavía en la pura experimentación y que admitido el principio y avanzándose en su realización, subsisten notables inconvenientes, que se intenta paliar.

La planificación no es como añade Lopez Rodó (5) "una tarea de gabinete, aunque en ella deben participar, como es lógico, los expertos; una tarea que no puede realizarse se lejos del pueblo, en base a un misterioso^y arcano conocimiento de lo que constituye el interés público, que es, ante todo, elección de valores, exige nuevos sistemas de integración del ciudadano en el Estado, nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de decisiones que les conciernen. Encontrar los caminos para alcanzar esa nueva frontera es el envite más apasionado que la planificación plantea hoy a los juristas"

Para Kaiser⁽⁶⁾ la planificación es una forma de acción racional dirigida a un fin y en todas partes es una cuestión administrativa.

Sentados estos presupuestos vamos a analizar los modelos de planificación centralizada de tipo soviético, la indicativa occidental y su variante mixta, como punto de partida para la exposición del modelo de planificación bizonal.

II.- LA ECONOMIA PLANIFICADA DE TIPO SOVIETICO.-

Toda comunidad social para sobrevivir y desarrollar necesita establecer un principio de división del trabajo y de distribución de los medios de producción entre las diversas ramas de la economía. En el sistema capitalista esta función se realiza teóricamente de forma espontánea a través del mercado.

En el socialismo la propiedad social de los medios de producción lleva a la necesidad de realizar esta distribución de los medios de trabajo y medios de producción, de forma planificada entre las diversas ramas de la economía (7).

Fué Lenin quien señaló que no era posible administrar la economía nacional sin poseer un plan trazado para un largo período; de esta manera el desarrollo planificado, proporcional de la economía nacional se convirtió en una ley económica del socialismo soviético (8).

Tras la Revolución de Octubre y el desorden extraordinario que supuso la ideología marxista, en los sistemas de producción y de distribución de mercancías casi medievales, Lenin comprendió que de aquel marasmo sólo se podría salir mediante una centralización, estatización y federación

de las economías de las diversas repúblicas. Las condiciones caóticas en la economía hicieron ver a Lenin que sólo una gran industria maquinizada, capaz de reorganizar la agricultura, podría servir de base material del socialismo (9). Las consecuencias de tal política de industrialización rápida, son como señala Oskar Lange (10) la concentración de todos los recursos en determinados objetivos, evitando la disipación de los mismos en otros objetivos, que los distrajeran del de la industrialización rápida, lo que conduce a una planeación centralizada y a la distribución de recursos por medio de una fijación administrativa de prioridades. En el aspecto socio-económico la rápida industrialización exigió una absorción enorme de mano de obra, con lo que el sector primario quedó prácticamente paralizado, pues la mecanización era prácticamente inexistente y no pudo sustituir al elemento humano emigrado a la industria. Los efectos no podían ser otros que la falta de abastecimientos de productos de primera necesidad, en una primera fase, y luego al hambre. La economía soviética respondía, en sus comienzos, a las técnicas de economía de guerra, confundiéndolas e identificándolas con la esencia del marxismo, e imponiendo a los campesinos la entrega de sus cosechas (11); los incentivos políticos sustituyeron a los económicos. En este sentido es oportuna citar la declaración de Lenin al II Congreso de las Juventudes Comunistas: "La lucha de clases continua, y nuestro deber es subordinarle todo interés, nosotros y nuestra moral comunista. Y afirmamos: es moral todo lo que contribuya a la

destrucción de la antigua sociedad de explotadores y a la unión de todos los trabajadores al proletariado, constructor de la nueva sociedad comunista" (12).

El fin del colectivismo no era conseguir el optimun social, sino procurar la destrucción de la clase poseedora.

La falta de incentivos y el fracaso económico inicial, aconsejó la puesta en marcha de la Nueva Política Económica (13) (NEP) que sustituyó a la primera fase llamada del "Comunismo de Guerra", la nueva fase va a suponer un limitado retorno a los sistemas e instituciones propios de la economía privada sobre todo en los referente al comercio de productos agrícolas; con ello se produce una pausa en la realización del socialismo para preparar planes orgánicos de intervención económica y social.

Tras la NEP se empiezan a aplicar los primeros planes quinquenales tendentes a conseguir una fuerte industria, sobre todo pesada. En la agricultura se impuso la colectivización (14). Tras la muerte de Lenin, Stalin inició la llamada "nueva política nacional", cuyos rasgos más característicos fueron las purgas periódicas en el P.C. y la represión masiva que va a continuar hasta su muerte en 1953.

A) CONSECUENCIAS PRACTICAS DE LA PLANIFICACION CENTRALIZADA DE LA ECONOMIA.-

Vamos a seguir el esquema utilizado para el estudio de la economía liberal , esto es: ¿cual es el coste económico, social y humano de la planificación centralizada soviética?. Ante todo veamos las diferencias entre uno y otro tipo de economía (15):

--- En la economía soviética los monopolios, los trust, los carteles no están en manos privadas, son del Estado.

--- Se produce una expansión del sentimiento estado-nacional que beneficia a los rusos en la federación, pues son el etnismo dominante.

--- El colonialismo soviético tuvo diversa forma que el capitalismo. Aquél se convirtió en un imperialismo - económico sobre las democracias populares.

--- La degradación del medio ambiente no fué tan profunda como en Europa Occidental a causa de su economía - primitiva. Pero en poco tiempo llegaría a altos niveles.

B) LOS POSTULADOS TEORICOS DE LA ECONOMIA SOVIETICA Y SU
COMPARACION CON LOS LIBERALES.- SU CRITICA (16).-

--- Mientras que en la economía liberal es el mercado quien determina ¿cómo? , ¿quién?, ¿para quién? hay -- que producir, en la soviética es el plan quien contesta a estas preguntas.

--- En la economía liberal el mercado es libre de intervención ; en la soviética no existe ni siquiera mercado. La planificación parte de la cumbre, existe una omnipotente dirección centralizada. Fué Lenin quien impulso este postulado y Stalin lo superó , hasta el punto de que se prohibió todo tipo de relación entre las empresas; cualquier -- contacto se haría a través de la organización central.

--- En el liberalismo son las leyes de la oferta y demanda quienes equilibran el mercado; en la economía planificada tipo soviético, son las directivas que se basan en consideraciones científicas. Es revelador saber que estas -- directivas, llamadas científicas surgen de una política dirigida a entusiasmar a las masas.

--- En el marco soviético los precios no son mas que instrumentos de control de la producción y el consumo. Se manipulan los precios para determinar el volumen de con

sumo. (Se bajan los precios p_ara absorber los excedentes).

,--- Los soviéticos proclaman la transparencia de su economía cuando en realidad es una de las más opacas. La publicación de las cuentas nacionales no es periódica y existen una serie de sectores considerados como secretos de Estado. La propaganda de los grandes éxitos ha sustituido a los indicadores económicos válidos y las comparaciones con otras economías se han hecho muy dificultosas.

--- Frente a la existencia de centros múltiples e independientes del liberalismo, el sistema de planificación tipo soviético, impone una sola empresa que cubre toda la economía nacional. Todo trabajador, lo es de una sola empresa: el Estado. El fin era subordinar todo a los intereses del Estado.

Si bien es cierto, que Engels (17) hablaba vagamente en sus escritos de plan y planificación, lo hacía previendo que estas ideas debían coincidir con el debilitamiento del Estado, conforme la economía fuera desarrollándose. La desviación de la teoría era evidente: el plan fortaleció - aún más al Estado.

--- La fluidez de los factores de producción es - un principio común a liberales y colectivistas, aunque las fuerzas que mueven a estos factores son diferentes; en el sistema liberal fueron las fuerzas impersonales del mercado; -

en el Estado totalitario soviético fueron las autoridades - soviéticas quienes aceleraron este proceso, venciendo sin es crúpulo alguno las resistencias con que tropiezan otros pai ses subdesarrollados que quisieran seguir vías menos autori- tarias (18).

Los excesos de esta teoría se han ido corrigiendo paulatinamente al moderarse la dictadura política, tras la muerte de Stalin en 1953, justificando las primeras etapas de centralismo férreo por el Estado de abandono enque se encontraba la economía soviética.

A pesar de la dificultad en el conocimiento de la economía staliniana (19), se podrían esbozar los siguientes rasgos (20):

1º) Utilización de los BALANCES de Primeras Materias.

La producción necesita un determinado volumen de materias primas. Se trata de seguir el proceso que sigue la materia prima en todas sus fases de transformación y en cada una de ellas se evalúa el total de materia prima. Es algo parecido al sistema inputs-outputs. El método es útil pero no introduce mas que el factor material y no el factor va- lor.

2º) Ley de equilibrio planificado.

En una economía socialista, la economía no puede exis- tir más que a través del plan. Esto no es más que una simu

ple afirmación y no una ley confirmada por la lógica-matemática o por la experiencia.

3ª) Ley del Valor.

La explotación se hace en razón de la plusvalía (Ricardo y Marx). Esta es una de las leyes fundamentales de la economía planificada de tipo soviético. Por ello extraña que se haya preferido utilizar el método de los balances materias primas, al método basado en el factor valor-trabajo.

4º) Ley del predominio de la Industria Pesada.

Reafirmada por Stalin, se ha convertido en un dogma. No se puede pretender que esto sea una ley, pues el desarrollo de la industria pesada origina la necesidad de producir bienes intermedios.

C) COSTE SOCIAL Y ECONOMICO.-

--- Las discusiones entre los economistas acerca del mejor camino para conseguir el objetivo de industrializar rápidamente y socializar, fué resuelta por Stalin en 1929; para conseguir la colaboración del campesino se colectivizó la agricultura, y el campesino cooperó por las buenas o por las malas. Como señala Perez de Armiñan (21) el coste económico y social de esta colectivización de la agricultura fué altísimo; al mismo tiempo la industria fué obligada a incrementar su esfuerzo y las condiciones de vida de toda la población, trabajo forzoso del obrero, desplazamiento masivo de mano de obra, reducción del nivel de consumo, eliminación física de los Kulaks, etc., etc.,

--- Al no existir un mercado, la producción y el consumo se coordinan burocráticamente. Los problemas que ocasionan los objetivos irreales, la negligencia en cuanto a los índices de rentabilidad y la falta de flexibilidad en el comercio exterior, son enormes. Como apunta Richard Bayley (22) en la década de los años 50, el comercio exterior se emplea para dar salida a los excedentes internos, con lo que los productos más inesperados eran ofrecidos en venta a los países occidentales.

--- Como señala Schumpeter (23) "El hecho de que, al Estado ruso, a diferencia del Estado capitalista, esté

en una situación de exigir que la enseñanza y la guía de la juventud se adapten a sus objetivos y a sus ideas estructurales, aumenta inconmensurablemente su capacidad para crear una atmósfera favorable a la disciplina de la fábrica. Los intelectuales no están, evidentemente, en libertad de inmiscuirse en ello. Y no hay opinión indulgente para la infracción de estas normas".

Y continua el mismo autor "Finalmente, la destitución que significa privación; los traslados que son sinónimos de deportación; las "visitas" de las brigadas de choque y en ocasiones también de camaradas del Ejército Rojo, constituyen procedimientos que el gobierno puede emplear prácticamente a su voluntad --cualquiera que sea su constitución legal-- para asegurar la prestación. No faltan motivos para emplearlos, y como se reconoce universalmente, han sido empleados de una manera inflexible. Sanciones, que ningún patrono capitalista pensaría siquiera en aplicar, aún cuando tuviera poder para ello, amenazan sombríamente tras las medidas psicotécnicas más suaves".

D) EL MECANISMO DE LA PLANIFICACIÓN SOVIÉTICA.-

La planeación económica o más exactamente la planeación del desarrollo económico es uno de los rasgos esenciales del sistema económico marxista.

Como señala O. Lange (24) el término expresa el hecho de que la economía socialista no se desarrolla de un modo elemental sino que su desarrollo es guiado y dirigido por la voluntad consciente de la sociedad organizada.

Simplificando el proceso^y siguiendo a Reynolds (25) se pueden distinguir las fases y órganos siguientes:

--- El Consejo de Ministros de la URSS (Gabinete) presidido por el Primer Ministro que es el cuerpo supremo de política económica. Los principales problemas de política económica se discuten primeramente en los Congresos del Partido, y las decisiones del Consejo de Ministros han de tomarse de acuerdo con las directrices del Partido. El Consejo de Ministros toma las decisiones estratégicas en problemas tales como: el nivel de desarrollo económico posible durante los años próximos; la división de la producción nacional entre bienes de consumo y bienes de capital; el reparto de los bienes de capital entre servicios públicos, fábricas, agricultura, vivienda, etc..., el ritmo de desarrollo de las diversas regiones.

--- La Comisión estatal de planificación (Gosplan) traza las directrices generales y las convierte en un detallado plan económico que contiene objetivos de producción - para cada uno de los productos controlados. Discute este plan con los dirigentes de las repúblicas, y eventualmente elabora un plan concertado para su final ratificación por el Consejo de Ministros. Tiene también como misión recoger una amplia información estadística sobre las operaciones económicas.

--- La URSS se divide en quince repúblicas que - contienen los dos tercios de la población del país y más de dos tercios de su actividad económica. El Consejo de Ministros de la República es responsable de la producción que se lleva a cabo dentro de sus límites, cada una de las repúblicas establece negociaciones con Moscú respecto a la parte que le cabe en el programa total.

--- El Gosplan de la república lleva a cabo el trabajo de planificar y vigilar la producción dentro de la república, bajo la dirección superior del Consejo de Ministros.

--- El Consejo Económico Regional (SovnarKhoz). Las repúblicas mayores se dividen en un número determinado de unidades económicas regionales, mientras que una república pequeña tiene solo una de dichas unidades. El sovnarKhoz tiene, por lo general, un personal de varios centenares de -

individuos. Está organizado en divisiones industriales que cubren los principales tipos de producción de la región y posee también divisiones de funcionamiento o personal que se ocupan de la mano de obra, de las finanzas, de los transportes, etc.

Uno de los problemas esenciales de una economía basada en un plan centralizado es el de la falta de una verdadera información (26). Señala Perez de Armiñan (27) que mientras en la economía de mercado, el consumo juega el papel de orientación de la producción, en la economía de planificación centralizada, es preciso adoptar unas decisiones arbitrarias y discrecionales porque no hay normas a las que ajustarse.

Aplicando las preguntas de: ¿quién, cómo y para quién? a la planificación llegaríamos a las siguientes conclusiones:

1º) ¿Quién planifica? No se puede olvidar que tras el mecanismo de planificación, como detrás de todas las instituciones de la URSS, late con su férrea organización jerárquica el P.C. y que la última decisión sobre el plan corresponde al Comité Central del Partido; en la práctica quien planifica es el grado superior de la política soviética.

2º) ¿Cómo? El método de planificación ha sido brutal; se explotó al agricultor de forma directa obligándole a entregar sus cosechas, trasladándole a las fábricas y eliminando poblaciones campesinas en su totalidad (28).

3º) ¿Para quién? Por supuesto se dirá para el proletariado. Sin embargo existe abundante bibliografía que pone de relieve el hecho de que los beneficiados han sido la nueva clase (29) formada por la élite política, los altos cargos del P.C. como camarilla cerrada tras un proceso de selección terrible, los dirigentes militares, con gran influencia en la URSS, y los tecnócratas que cada vez se revelan más importantes asumiendo la dirección de los trust estatales formados por grupos de empresas complementarias.

La Planificación como proceso administrativo de elección y realización de los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos (30) ha existido tanto en el liberalismo como en el colectivismo soviético pero con órganos, métodos y fines diferentes; en el siglo XIX los empresarios burgueses planificaban mediante el mercado. En el siglo XX en la planificación soviética planifican los autócratas mediante sistemas de represión y absorbiendo la élite la mayor parte de los beneficios.

La gran tarea para los economistas y políticos de nuestro tiempo es salir del dilema entre la planificación liberal y la soviética. Para ello habrá que partir de la rea

lidad económica, en la que aparecen dos factores generadores: el Mercado y el Plan. En el liberalismo se planifica espontáneamente con el Mercado y en el Marxismo con la autocracia. El error de ambos sistemas es haber caído en el monismo de considerar uno solo de esos factores generadores (Mercado o Plan), juzgando a la economía como un factor de cambio homogéneo y no como un cuadro o marco donde actúan fuerzas polarizadas en diferentes sentidos, unas que estabilizan y otras que actúan con fluctuaciones conduciendo a crisis de sub-consumación.

E) CONCLUSIONES.-

El desarrollo de una fuerte industria puede originar una formación de capital y una elevación del nivel de consumo a corto y medio plazo.

La cuestión que hay que plantearse como hace Pérez de Armiñán (31) es el coste pagado, que no se mide sólo en términos económicos. "El mundo subdesarrollado ante el que se ofrecen dos modelos de desarrollo, ha de valorar también esos otros aspectos".

Bien es cierto que tras la muerte de Stalin, el comunismo sufrió una tremenda conmoción cuando Krushchef - ante un auditorio atónito en el XX Congreso del Partido de molió a Stalin con una interminable lista de acusaciones - (32) entre ellas: errores garafales en el planeamiento y - ejecución de la política agraria e impositiva; errores - que podían haber costado la vida a la URSS en la dirección arbitraria de algunas operaciones militares de la II Guerra Mundial; y lo más grave "La consagración del culto personal" que indujo a Stalin a endiosarse, a considerarse infalible y a establecer un régimen de represión en masa sin justificación posible. En el aspecto económico Kruschef criticó entre otras cosas:

La mala distribución de los factores de producción; la desconexión entre los planes; la maquinaria inadecuada, y la dispersión de fuerzas y de órganos para una planificación auténticamente científica.

Las críticas más duras han surgido de las naciones satélites de la URSS y autores como Oskar Lange (1904-1965) han propugnado la compatibilidad de las formas de propiedad privada, con las formas de propiedad colectiva.

También en el interior de la URSS existen voces - que reclaman una mayor flexibilidad para la estructura económica. En tal sentido el Profesor Yevgeni Liberman sostiene que el beneficio es el mejor criterio de eficacia económica (33). La llamada Reforma Liberman trataba de reforzar la productividad mediante estímulos psíquicos y materiales, y de establecer el beneficio como criterio fundamental de productividad; el problema es que esta concepción implica la fijación de precios de forma racional y no en función de las disponibilidades de los factores de producción.

También ha evolucionado el carácter de las relaciones económicas de la URSS con sus satélites que tenían un indudable carácter colonialista.

Ahora los precios se establecen de forma objetiva, basándose en los precios mundiales que son los indicadores económicos para la URSS.

Liberman ha rechazado que la adopción de sus ideas sea un primer paso para la liber^{al}ización (34) de la cerrada economía soviética; la propiedad colectiva de los bienes de producción continua, lo que hay que cambiar es el sistema de coordinación de las empresas que habrá de realizarse mediante mecanismos de mercado, y no mediante órdenes de los organismos centrales del Estado.

El endurecimiento del sistema tras la caída de Krus^{ch}ef, pone de manifiesto que es imposible romper el férreo círculo económico con meras reformas y que sólo una revolución podría cambiar el sistema para que se pueda pasar de una economía casi criptocrática y opaca, a otra de mayor trans^{pa}rencia.

III.- LA PLANIFICACION INDICATIVA .-

Todos los sistemas económicos conocen la planificación, el soviético, el liberal-clásico a través del mercado y por supuestos también el sistema económico surgido en el seno del Estado Social de Derecho, que se ha venido a llamar de planificación indicativa, por influencia francesa. Este tipo de planificación como señala P. Massé (35) es la búsqueda de una vía media que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo. El espíritu del Plan francés que pasa por el prototipo de planificación en los países occidentales es el -- del concierto de todas las fuerzas económicas y sociales de la Nación.

Fué Jean Monnet quien después de la II Guerra Mundial hablaba ya de "economía concertada". El concepto de "economía concertada" nos lo da F. Bloch-Laine (36) quien propone el siguiente: "es un régimen en el que los representantes del Estado (o de las colectividades secundarias) y los representantes de las empresas (cualquiera que sea su régimen) se reúnen organizadamente para intercambiar sus informaciones, confrontar sus previsiones y , conjuntamente tomar decisiones, unas veces y otras, formular opiniones dirigidas al Gobierno".

Entre las razones de esta colaboración Estado-empresario, el mismo autor da las siguientes (37):

1º) Que muchas empresas prefieren confiarse a los representantes del Estado antes que a la competencia.

2º) Que el Estado dispone, asimismo, de medios de información mucho más desarrollados que los de las más potentes organizaciones profesionales.

3º) Que las actividades del Estado y las de sus organizaciones, en materia económica, son ahora tan diversas e importantes que pocos empresarios privados pueden permanecer indiferentes ante ellas, ya como clientes ya como proveedores.

4ª) Que cada vez es menos nítida la línea que separa el sector privado y el sector público de la economía. Hoy el Estado y sus empresas realizan con intensidad creciente, la llamada por Villar Palasí actividad de "gestión económica", con lo que la mayor parte de la industria y el comercio se ve implicada por las operaciones del Estado.

5º) Que la Administración será más eficaz en la medida que sea más lúcida. Una Administración bien informada que sabe lo que quiere y como conseguirlo, está mejor capacitada para precisar de antemano sus intenciones, dejando a sus empleados amplia iniciativa y responsabilidad.

6º) Que los intercambios de informaciones, previsiones y proyectos entre el Gobierno y las empresas deben de estar "despolitizados" para que sean cada vez más insensibles a las variaciones de la coyuntura política.

Esquemáticamente la planificación francesa (38) se basa en dos componentes fundamentales:

En primer lugar, un plan econométrico de cuatro años siguiendo las técnicas input-output de W. Leontief que expresan las interdependencias económicas nacionales, elaborado por la Administración a base de las sugerencias de los representantes de los diversos sectores de la economía y expresando el crecimiento deseable. El segundo componente está constituido por los instrumentos necesarios para poner en práctica el plan, y entre ellos destacan los préstamos a bajo interés, subvenciones, desgravaciones fiscales, procedimientos de amortización : rápida de las inversiones, etc.,. Los planes cuatrienales persiguen cambios estructurales tales como la renovación de las industrias clave, el desarrollo regional , apoyo a la investigación, etc.,.

El plan se diseña por una reducida Comisión del Plan en colaboración con el Ministerio de Finanzas, se recurre a otros departamentos oficiales para la obtención de estadísticas y de cooperación. Aún cuando hay , miles de personas procedentes de la industria, los sindicatos obreros, el sector agrario, etc., en los comités de modernización, las

decisiones esenciales corresponden a los miembros de la Comisión del Plan y al Ministerio de Finanzas en contacto con los jefes de empresas más afectadas por el Plan.

En cuanto al término "planificación indicativa" expresa el hecho de que el plan no es legalmente vinculante. En Francia, ni las industrias nacionalizadas están obligadas legalmente en el sentido establecido en el Plan, aunque se consigue una colaboración "voluntaria" de las empresas privadas y públicas al hacer que resulte rentable para ellas - aceptar el criterio de los planificadores, y quienes no cooperen sufren la consiguiente restricción de créditos ventajosos y desgravaciones fiscales.

En otros países en los que se ha seguido el esquema planificador francés, se han establecido variaciones en cuanto a su carácter meramente indicativo. En España, las leyes del Plan tienen un carácter mixto, esto es son indicativas (en el sentido antes expresado) para el sector privado, y vinculantes para el sector público, de donde se deduce que la eficacia de la planificación depende en los países de mercado libre, de la extensión que tenga el sector público económico (39)

A) CRITICA.-

La planificación indicativa de tipo francés ha supuesto una modernización de la industria básica; también ha sido satisfactorio el cambio estructural y la tasa de crecimiento, (4'5% durante 20 años) (40). Sin embargo se han producido desviaciones, tanto por los avatares políticos franceses, como por la expansión de sectores no deseables (automóviles, viviendas de lujo, etc.,). Por otra parte no dedicó atención suficiente a la inflación y a una política de distribución de la renta. La participación en la elaboración de los planes, de los sindicatos y las pequeñas empresas y el Parlamento, ha sido insuficiente.

La planificación de tipo mixto (indicativa para el sector privado y compulsiva para el público) merece, a su vez, una serie de críticas. Se ha dicho antes que el éxito de la planificación mixta depende en gran medida de la extensión del sector público económico, con lo que la tendencia será una progresiva utilización de la empresa pública para hacer más eficaz la planificación, y ésta como dice Garrido Falla se convertiría en un fin en sí misma (41). Pero como observa muy agudamente el mismo autor "la mayor o menor utilización de la fórmula de la empresa pública en los países no socialista vendrá justificada, excluidos los apriorismos dogmáticos e ideológicos, por las propias necesidades económicas --- y eventualmente sociales, del país;

supuesto lo cual la planificación será tanto más necesaria cuanto mayor sea la extensión del sector público, pues si es cierto que el sistema de economía de mercado puede marchar (aunque más deficientemente) sin planificación, en cambio en una economía socializada la ausencia del Plan significa, literalmente hablando, el caos y la anarquía".

Esta sagaz crítica pone de manifiesto a nuestro entender una de las lacras del Estado intervencionista y su Administración; el afán de convertirse en empresario sin seleccionar aquellos sectores económicos que cubran las necesidades primarias del hombre. Cuando la Administración asume la dirección de una empresa que en concurrencia con las del sector privado produce bienes que no son de primera necesidad, está arriesgando fondos públicos y a veces acelerando las crisis cíclicas propias del sistema capitalista. Mientras que las crisis cíclicas afectan duramente a los sectores económicos que producen bienes superfluos, la incidencia de la misma en las industrias y servicios que satisfacen necesidades elementales (vestido, alimentación, vivienda, sanidad y educación) es mucho menor.

Pero es que además la política de seguridad social, propia del Estado de bienestar en que vivimos, se preocupa por medio de la regulación del salario mínimo y otras medidas, de asegurar una demanda mínima estable para cubrir estas necesidades y por tanto los sectores productivos que las cubren estarán menos expuestas a las crisis de sub-consumación,

del sistema capitalista. De esta forma si este sector económico que cubre necesidades primarias estuviese planificado - compulsivamente a través de empresas nacionales o de contratos con empresas privadas, el sistema tendría asegurada una demanda efectiva y serviría de estabilizador del resto de la economía.

Por el contrario si la Administración asume indiferentemente la gestión de sectores económicos que no tienen asegurada una demanda efectiva, al ofrecer productos que cubran necesidades secundarias, actúa como acelerador de las crisis económicas y dilapida el ahorro público en negocios, que si en la fase de crecimiento han producido beneficios, en la fase de crisis al no contar con un mercado estable se convierten en ruinosos. La objeción de que el Estado empresario asegura puestos de trabajo, es también falaz, ya que en los momentos de crisis al mantener unos puestos de trabajo, lo hace por razones sociales que podían estar atendidas con un seguro de desempleo en lugar de seguir manteniendo con el erario público empresas deficitarias, que además no cubren necesidades fundamentales.

B) PLANIFICACION NACIONAL Y PLANIFICACION REGIONAL.-

La forma de tratar los problemas regionales, en especial los de las regiones en retraso depende ante todo como señala B. Winiarski (42) de la importancia de los fenómenos sociales económicos y políticos que surgen de las desigualdades territoriales existentes en los diferentes países, así como en el grado de concienciación social y de las autoridades públicas sobre las consecuencias de dichas desigualdades. Siguiendo al mismo autor se pueden distinguir en este aspecto tres tipos de países:

1º) Países en los que los problemas regionales han sido reconocidos como esenciales por el Estado. En éstos, el aumento en número de regiones subdesarrolladas se considera claramente como una de las lacras fundamentales en la planificación, y de la política económica general.

2º) Países en los que el desarrollo social y económico está subordinado jerárquicamente, siguiendo los fines de la política económica general, a los principios que determinan la cadencia y proporción del crecimiento en los diferentes sectores y ramas de la producción. En algunos de estos países el desarrollo de las regiones atrasadas es considerado como meta fundamental, pero a largo plazo, pues su realización depende del aumento previo del conjunto de la economía nacional.

3º) Países en los que la problemática regional no es puesta en evidencia de una forma global dentro de la política nacional, aunque se refleja en la política económica del Estado y en la política de empleo, fiscal y de inversiones.

En Francia, la política económica y la planificación indicativa nacional, están inspiradas ante todo en la idea del crecimiento económico nacional y en la modernización de sus estructuras. Como subraya también Winiarski (43) se manifiesta una clara tendencia a seguir los criterios dictados por los sectores económicos y se procura un reforzamiento de la economía francesa en el mundo, lo que produce la subordinación de los intereses regionales a los objetivos fijados a escala nacional.

C) EL RENACIMIENTO REGIONAL.-

El hecho regional (44) que, tras el jacobismo centralizador origen del Estado unitario uniformador, se había - convertido en un canto de cisne de los románticos regionalistas va a resurgir tras la II Guerra Mundial de la mano de la planificación. La primera revolución industrial no había hecho de Europa un espacio económicamente equilibrado; en torno a los centros fabriles se incorporaron grandes núcleos de población alterando una distribución demográfica fundada en la agriculttura y en el comercio. En algunos países como Francia, el sector terciario se concentró en torno a Paris llevando con él los diversos factores que intervinieron en el desarrollo económico; la alta administración, los grandes negocios, bancos, las centrales sindicales, y los centros - de estudios e investigación. Desde entonces la frase "Paris y el desierto francés" se convirtió en lugar común de economistas, sociólogos y políticos.

Los problemas regionales empezaron a acrecentarse conduciendo a la desocupación de las poblaciones de las viejas regiones, cuya mano de obra a veces no tenía otra alternativa que la emigración.

El nombre de múltiples regiones se asoció con el de subdesarrollo económico pues mientras en una misma nación el proceso de concentración industrial elevaba el nivel -

de los naturales de las regiones privilegiadas, en otras regiones europeas la agricultura continuaba siendo el único medio de vida. El proceso de disparidad en las rentas regionales no ha hecho más que acrecentarse y las regiones problema han acabado por convertirse en preocupación central de los planificadores europeos. Mientras el primer plan francés se limitaba a sugerencias leves sobre los problemas de equilibrio regional (45) el IV Plan va a dedicar una atención especial a estos aspectos. En 1959 por Decreto de 7 de Enero se crea una Conferencia Interdepartamental que reúne bajo la Presidencia del Prefecto-coordinador (Inspector General de la Economía Nacional) a los prefectos de las circunscripciones de acción regional y algunos jefes de servicios de competencia regional. La misión de la citada Conferencia será la de examinar los programas de acción regional, tanto a lo referente a la ejecución del IV Plan como a la elaboración del V Plan. Posteriormente aparece la Conferencia administrativa regional como derivada de la interdepartamental y la figura del Prefecto regional cuyas competencias aparecen reguladas en el artículo 2º del Decreto de 14 de Marzo de 1964 nº 251 (46).

Se trata : en definitiva de corregir la falta de coordinación entre el Plan Nacional y los regionales, de coregir desequilibrios y de atribuir a las regiones funciones de planificación acentuando la desconcentración y la participación regional en el desarrollo económico.

El problema es que este regionalismo llamado - "funcional" puede resultar eficaz a corto plazo pero a largo plazo resultará inoperante si no lleva consigo una auténtica y real descentralización y la dotación de una personalidad pública al ente regional. La meta será una integración democrática del ente regional en la Planificación Nacional del desarrollo económico.

D) CONCLUSIONES.-

Si aplicamos a la planificación indicativa y sus variantes el ¿quién, como y para quién? llegaríamos a resultados poco halagüeños. Se planifica por grupos y Comisiones mixtas de tecnócratas y empresarios que forman un equipo coherente profesional y centralizado dedicado a unas tareas de planificación que viene impuesta por la tecnología costosa y compleja que manejan cada vez en mayor grado. Como señala Dalton (47) esta colaboración ha originado "un espíritu de cuerpo" entre la élite administrativa y técnica y por supuesto fuertes recompensas materiales, salarios altos, generosas pensiones de retiro y opción de adquirir a bajo precio participaciones en las sociedades que dirigen".

Veamos cómo se planifica. Se imponen necesidades arbitrarias bajo la máscara de una definición científica de las mismas. Se determinan las prioridades en función de los intereses de una clase política y económica, de modo que los objetivos de las grandes empresas se presentan como finalidades sociales de gran importancia, coincidentes con las metas de la sociedad en su más amplio sentido, sin prestar excesiva atención a las auténticas necesidades sanitarias, de vivienda, servicios urbanos, cuidado de ancianos, medio ambiente, a los que se dedican menos fondos e inteligencia organizatoria que los que utilizan las grandes compañías en la promoción de ventas y fabricación de bienes de consumo como automóviles y cosméticos (48).

El resultado de esta forma de planificar parece ser el desarrollo económico, pero ¿de quién?. Como hemos visto antes de la aparición de las técnicas de planificación como algo habitual en el seno del Estado Social de Derecho, existían ya unos desequilibrios regionales evidentes que los primeros planes no han hecho más que acrecentar. La existencia de una infraestructura y la concentración de factores de producción en torno a los núcleos industriales ha sido más atractiva para el inversor que las ventajas fiscales y las subvenciones que ofrecía la política de los Polos y Polígonos de Desarrollo. Por ello los beneficiados han sido sobre todo los centros industriales de las regiones ya desarrolladas y la planificación deberá realizar una política económica de auténtica ortopedia para corregir las crecientes desigualdades.

Una auténtica planificación económica para el hombre debiera integrar en su elaboración los proyectos e intereses de los consumidores, de las empresas, de las colectividades públicas intermedias y menores (región, provincia, comarca y municipio) tanto territoriales como institucionales, de los sindicatos obreros realmente representativos, y de las empresas autogestionadas. Deberá tener como fin el cubrir las auténticas necesidades del hombre determinadas de forma libre y no impuestas artificialmente, y deberá extender sus beneficios a toda la sociedad especialmente a los grupos territoriales y sociales más deprimidos, compro-

metiendo a los beneficiarios en la ejecución del plan, única forma de hacer eficaces sus directrices.

IV.- LOS PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA PLANIFICACION.-

El Estado siempre ha planificado. Incluso formas de Estado como el liberal, planificaron, como señala Fraga (49) la no planificación o como señalábamos en el capítulo II, la planificación a través del mercado, (espóntánea) .

Sin embargo , si aceptamos la definición de planificación de Kaiser (50) como forma de acción racional dirigida a un fin, es evidente que cabe hablar de dos tipos fundamentales de planificación : la centralizada soviética y la planificación indicativa occidental, con sus variantes.

La economía soviética no utiliza, como señala Dalton (51) ninguna de las dos instituciones principales del capitalismo, la propiedad privada de los medios de producción, y la determinación por el mercado de output agregado y de su composición. Utiliza un sistema integrado a escala nacional de transacciones y de reglas de decisión para efectuar aquellas tareas económicas de asignación de recursos y determinación de la renta que en el capitalismo se llevan a cabo por la intrincada red de mercados descentralizados para los inputs y outputs.

Cada uno de estos mercados descentralizados, como centro de decisión, añade Massé (52) , al tender a llevar al

máximo su satisfacción o su beneficio, ajusta su posición, es decir las cantidades que invierte, ahorra o produce y consume al sistema de precios que reina en el mercado; estos precios constituyen de alguna manera unas señales que emanan del ambiente en el cual está sumergido. Unidad aislada en medio de un gran número de unidades igualmente aisladas, "desesperando", por así decir, de controlar las consecuencias de sus propias decisiones, se adapta a las señales consideradas como datos, a pesar de que estas señales sean la resultante del conjunto de las acciones individuales. El -- conjunto de estos ajustes elementales provoca una variación de las ofertas y demandas. De ello resulta, en los mercados de los distintos bienes, unas variaciones de precios que provocan a su vez nuevos ajustes, convergiendo (en ciertas condiciones) hacia un equilibrio.

Pues bien, en un sistema económico de planificación centralizada, los objetivos no emergen del mercado, sino que están determinados por la autoridad central .

Además de la inexistencia oficial de un mercado, la diferencia definitiva entre la planificación socialista de la que se aplica en los países de mercado libre, como señala Garrido Falla, está en los efectos jurídicos de la planificación económica frente al sector privado: en estos últimos el Plan sólo es vinculante para el sector público , mientras que tiene un carácter indicativo para el Sector Privado.

Frente a una planificación centralizada y autoritaria que prescinde del mercado como instrumento de información para establecer los objetivos económicos, y una planificación indicativa que sólo vincula jurídicamente al sector público y no al sector privado que puede producir bienes de absoluta necesidad sin atenerse a unas normas compulsivas, el método de planificación bizonal ó dicotómica parte de que la vinculatoriedad jurídica de la planificación no debe ser consecuencia de la pertenencia de una unidad de producción al sector público o privado de la economía, sino que ha de basarse en el tipo de necesidades humanas que dicha unidad de producción cubra.

Esto es, puede ocurrir que una empresa del sector privado produzca bienes relacionados con la sanidad, con la vivienda, la alimentación u otra necesidad vital primaria; pues bien, en este caso, dicha empresa deberá quedar obligada jurídicamente a producir dicho tipo de bienes en las condiciones de cantidad, calidad y precio garantizados, que establezca el Plan . Por el contrario puede ser que empresas del sector público produzcan bienes que no cubran estas necesidades primarias y entonces sus objetivos económicos no tienen por qué ser vinculados por el Plan compulsivamente , sino que el mercado y el plan indicativo determinarán que es lo que se debía o no producir con arreglo a la maximalización del beneficio y otros criterios.

Se trata en definitiva de conjugar el plan compul

sivo , el indicativo y el mercado con las necesidades del -
hombre.

A) PLAN Y MERCADO .-

El problema ¹¹fundamental al que se enfrentan todas las economías es el de satisfacer las necesidades reales de la población mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos .

Como señala M. Heim (53) se han dado históricamente dos soluciones extremas a este problema: o es el mercado quién por sí solo determina las necesidades y la distribución de inversiones, o es la planificación la que por sí misma realiza las dos funciones.

La realidad es, como señala el mismo autor, que al plan y al mercado se les ha dado un valor mítico , - cuando en realidad solo deben ser considerados como instrumentos de la organización económica, y que existen una serie de factores que exigen la coexistencia entre plan y mercado, pues este último efectuará una serie de funciones que la planificación por sí sola, aún disponiendo de los más potentes ordenadores electrónicos, no puede realizar, entre ellas el autor precisa las siguientes (54):

--- El mercado permitirá la existencia de vínculos directos entre las unidades de producción por una parte, y entre éstas y los consumidores por otra. Y esto por las siguientes razones: en primer lugar ese sistema de vín-

culos descarga a los órganos centrales de la planificación de todas las decisiones concernientes a los aprovisionamientos, y además permite a los consumidores manifestar su opinión y preferencias sobre los bienes que adquieren. El mercado institucionaliza en cierta forma un "feed-back" del consumidor hacia el productor. Por último, en el mercado se reflejan las tensiones entre el consumidor y el productor.

--- El mercado permite reducir el valor de uso de los bienes producidos. El valor "Objetivo" calculado sobre la base del valor trabajo o de los costes de producción no expresa la noción intrínseca del valor. Por ello hay que integrar en dicha noción el valor "subjetivo", es decir, el valor que el consumidor concede a un determinado objeto. Ningún órgano central podría establecer el conjunto de estos valores de uso, porque difieren de un individuo a otro, y hay tantos valores de uso como individuos y productos. El mercado resuelve esta tensión fundamental entre el valor objetivo y el valor subjetivo.

--- La síntesis de esta tensión es el precio. Podemos distinguir dos precios; el que comprende al valor objetivo y que se refiere a lo que el productor recibe por su producto y el que se refiere a su valor de uso (que expresa la cantidad en moneda que el consumidor está dispuesto a dar por la adquisición del bien en cuestión). El precio del mercado resulta de la confrontación de estas dos estimaciones.

--- También una necesidad de diversa naturaleza - exige la existencia de un mercado monetario. Cualesquiera - que sean los modos de financiar las inversiones (ahorro privado, público, impuestos, inflación) suponen siempre una reducción del consumo presente que permita un aumento de - consumo futuro. Este es un sacrificio que el consumidor - acepta para satisfacer sus necesidades futuras. Ahora bien, en las estructuras actuales este sacrificio es en la mayoría de los casos impuesto (de forma autoritaria, y limitando el consumo, en los países del Este, o por la vía indirecta de la inflación en los países capitalistas). La importancia de las inversiones colectivas exigen una disciplina fiscal que limite el consumo privado. Pero a este respecto se pueden plantear dos cuestiones: la primera es que tal decisión debe ser tomada teniendo en cuenta la opinión de los - ciudadanos, y la segunda se refiere a la medida del sacrificio que se exige. Hoy es la tasa de interés la que cumple - esta última función. Ahora bien, un órgano central de planificación es incapaz de determinar a priori esta tasa, que es el resultado de la tensión entre el corto y el largo plazo (de la inversión). Solamente el mercado monetario podría darnos tales informaciones.

Existen otras funciones que son realizadas por el mercado y la lista no ha sido exhaustiva.

Lo importante al término de este breve análisis-

como señala el mismo autor (55) es que la distinción entre dos zonas de la economía no debe ser entendido como una dicotomía absoluta y definitiva, sino como el reconocimiento de la existencia de dos pilares en nuestras economías modernas (el plan y el mercado). Añade finalmente que uno (el plan) no puede ser concebido sin el otro (el mercado) y que es necesario establecer entre ellos un equilibrio para evitar caer en un sistema de planificación burocrática o en la "tradicional" economía de mercado. Para M. Heim (56):

--- El secreto de los asuntos económicos debe ser radicalmente suprimido; una verdadera planificación supone una perfecta transparencia de la economía.

--- El problema de los fenómenos de dominación (entre productores y entre ellos y los consumidores) aún permanece con toda su fuerza (tanto en la URSS como en los sistemas de planificación occidentales).

--- El papel de la publicidad debe ser replanteado completamente. Sería necesario sustituir una publicidad alienante por nuevas formas de información que impliquen la formación del consumidor.

--- Es necesario ampliar el conjunto de responsabilidades que incumben a cada individuo, lo que supone por una parte la necesidad de tomar conciencia de las mismas, y

por otra una información y formación permanente de todos los ciudadanos sobre las cuestiones económicas, olvidadas hoy - en los sistemas de enseñanza tradicionales.

B) LA PLANIFICACION BIZONAL O DICOTOMICA.--

La planificación como señala Marc Heim (57) no puede pretender resolver todas las necesidades. Es tal la complejidad y diversificación de nuestras economías, que numerosas necesidades escapan a una previsión correcta. Sin embargo, las necesidades que se consideran fundamentales, (alimentación, vestido, vivienda, sanidad y educación) son susceptibles de una previsión mucho más exacta; y esto porque desde el punto de vista económico su evolución es conocida, y porque desde la perspectiva social su satisfacción aparece como prioritaria. Por tanto, y como añade el mismo autor, será necesario distinguir en la planificación una zona en la que las decisiones sean imperativas y vinculantes, y otra zona en la que la planificación será meramente indicativa limitándose a señalar la evolución deseable. La primera zona cubriría el sector de las necesidades fundamentales, la segunda cubrirá el sector de las necesidades que, a falta de otro término, se pueden llamar superfluas, de lujo o no fundamentales.

Mientras la zona que cubre necesidades fundamentales de producción obligatoria representa el polo de estabilidad, la otra zona de producción libre representa el polo de expansión.

En la zona de producción prescrita los precios serán fijos, aunque con ajustes periódicos, y en la otra zona los precios son libres y fluctuantes.

La capacidad de adquisición (demanda) de los bienes llamados de lujo o superfluos (desde ahora los llamaremos zona B) la recibe el individuo a través de su trabajo libremente elegido, mientras que en la zona que cubre las necesidades fundamentales (zona A) estará garantizada por la regulación legal de un salario mínimo suficiente, seguro de desempleo y otras prestaciones de la Seguridad Social, - que habrán de ser superadas por lo que se ha venido en llamar un "mínimo social garantizado".

C) MINIMO SOCIAL GARANTIZADO .-

Señala Felix Pippi (58) que en la concepción clásica el trabajador recibe una remuneración directa bajo la fórmula de un salario en contrapartida de un servicio prestado a un particular o a una empresa. En cuanto que se trata de un servicio prestado a toda la colectividad, la insuficiencia del sistema clásico plantea la necesidad de una "socialización de la remuneración". Para el autor (59) la búsqueda de una protección real se orienta fuera de la empresa y de las relaciones tradicionales del concepto bilateral, se trata de que el trabajador comprenda que la protección social es una obra colectiva, que el conjunto de prestaciones colectivas, fundado en la noción de solidaridad, es el fruto de su trabajo y del de los restantes miembros del mundo laboral, y en definitiva de la sociedad.

A la remuneración como precio del trabajo, debe sustituir la idea de remuneración extra-contractual que el individuo va a recibir como precio de su actividad puesta al servicio del grupo social. Esta remuneración extracontractual es denominada por el autor como "salario social" que engloba en su continente como en su contenido toda la vida del trabajador desde el nacimiento a la muerte (60).

Estas ideas son compartidas por otros autores entre ellos Milton Friedman (61) quien preconiza el des_mante

lamiento de los sistemas de seguridad social y la instauración de una "renta mínima" garantizada mediante el sistema de imposición negativa de la renta".

François Perroux (62) hace referencia a un "mínimo vital" como expresión de la cobertura de los costes del hombre o del estatuto humano de la vida para todos, que se ha convertido en una referencia práctica y primordial.

Bajo el nombre de "mínimo social garantizado" el autor más representativo del movimiento "federalista integral", Alexandre Marc (63) considera que "las conquistas del maquinismo parecen permitir por vez primera en la historia de la humanidad, de hacer este derecho una institución viable. No se trata de una cuestión asistencial, de un socorro o limosna humillante, sino de la instauración de un nuevo orden social en el que a todo ser humano, desde la cuna a la tumba, se le preserve de la miseria y se le asegure la satisfacción de sus necesidades, calificadas de vitales".

En este mismo contexto Forsthoff (64) nos habla de "procura existencial" como uno de los cometidos de la Administración aportadora de prestaciones y puede referirse a la necesidad de abastecimientos para la esfera vital, en la que estarían incluidos los imprescindibles para la prolongación de la nuda existencia: alimento, vestido, luz, calor, etc., teniendo en cuenta como hace el autor, que ~~estas~~ nece-

sidades no pueden separarse del nivel de vida general y que por lo tanto no son constantes.

Por ello A. Marc⁽⁶⁵⁾ señala que la apreciación del número y límites de estas necesidades puede variar. En un principio se trataría de la alimentación, del vestido y la vivienda, aunque estas tres "categorías" deben ser completadas según el autor por otras dos: sanidad y cultura, por lo que es mejor hablar de "mínimum social" que de "mínimum vital".

Erich Fromm (66) nos dice que "no sólo la "renta garantizada" hará de la libertad una realidad, sino que - instaurará además un principio profundamente enraizado en la tradición occidental religiosa y humanista; el hombre tiene derecho a la vida ¡incondicionalmente!. Este derecho a la vida, a recibir alimento, vivienda, atención médica, educación, etc, es un derecho humano intrínseco, que no puede ser restringido por ninguna causa, ni por la de no ser socialmente útil".

Por otra parte, y como señala M. Marc-Lipiansky - (67) el "minimum social garantizado" existe ya en la mayoría de los países occidentales, en los que se distribuye de manera fragmentaria, caótica, y a veces humillante bajo la forma de prestaciones sociales, ayuda familiar, salario mínimo, seguro de desempleo, retiro de vejez, seguridad social, etc, junto con las sumas que el Estado dedica a la enseñanza, beneficencia y sanidad.

Las consecuencias sociales del M.S.G. serían de una enorme trascendencia, entre otras y siguiendo a Marc-Lipiansky, (68) las siguientes:

Los trabajadores gozarán por vez primera en la - historia de la humanidad, de una posición favorable para - negociar su contrato de trabajo o más exactamente las condi- ciones de su asociación a la empresa. No estando presionados por la necesidad de sobrevivir de un salario, tendrán la po- sibilidad de escoger libremente su profesión, el lugar de trabajo, y de residencia, etc., Asimismo se suprimirán los - trabajos serviles e indiferenciados, pues con el M.S.G. los trabajadores no se verán obligados a aceptarlos, obligando a las empresas a acelerar el proceso de automatización para reducir este tipo de trabajos, y en los casos en que subsis- tan ,deberán ser asumidos por la colectividad, bajo la for- ma de un "servicio civil" obligatorio e indiscriminado.

D) LA FUNCION ECONOMICA DEL "MINIMO SOCIAL GARANTIZADO" EN LA PLANIFICACION BIZONAL.-

Sin insistir más en el avance que supondría la institucionalización del mínimo social garantizado en el aspecto social, el M.S.G. permite resolver en parte el mayor problema de las sociedades industriales avanzadas, que no es el de la super-producción sino el del sub-consumo. Como señala Paul Einzig (69) "en la mayoría de los casos cuando la gente habla de superproducción, en realidad nos hallamos en presencia de simples fenómenos de subconsumo". El M.S.G. - asegura una estabilidad de la demanda necesaria para la expansión equilibrada de la economía, garantizando un poder de adquisición estable, de la producción de la zona imperativa de la planificación (Zona A) que cubre las necesidades fundamentales. La Zona A se convierte así, según A. Marc (70) en el estabilizador que necesita toda economía para progresar racionalmente, pues asegura una correspondencia perfecta (en lo posible) entre la oferta y la demanda (a través - del M.S.G.) de las necesidades fundamentales a nivel medio. Gracias al equilibrio de esta primera zona, la segunda zona (que cubre otras necesidades no fundamentales) puede asegurar en condiciones óptimas la expansión de la economía, - evitando los fenómenos a que estamos acostumbrados: crisis cíclicas, miseria en la abundancia, injusticias internacionales y sociales, inflación, etc.,.

E) EL PRECIO Y LA MONEDA EN LA PLANIFICACION BIZONAL.-

Los precios (71) en la zona imperativa (A) de la planificación serán fijos, lo que significa que serán congelados para un periodo determinado por el órgano de planificación, teniendo en cuenta la situación objetiva, aunque podrán ser objeto de ajustes periódicos.

Los precios en la zona A se establecerán en función de cuatro criterios: el coste (materias primas, energía, etc.), el valor-trabajo, la demanda (necesidades y deseos del consumidor) y el beneficio (limitado pero garantizado en la zonaA).

La planificación bizonal supone también la existencia de dos monedas diferentes o de dos criterios monetarios, aunque la unidad de cuenta sea idéntica y no estará basada en el oro, ni en el dolar, sino en la producción obligatoria y estable de la Zona A (moneda-mercancía). La circulación fiduciaria será un reflejo de la renta global, y no de la situación bancaria ante la coyuntura económica. Las monedas A y B tendrán un carácter meramente simbólico y el M.S.G. se recibirá en moneda de la zona A que tendrá un carácter fungible perdiendo su valor si no se utiliza en un periodo determinado de tiempo (para evitar el atesoramiento y la inflación). Las transferencias de moneda A a moneda B y vicever

sa, serán autorizadas dentro de unos límites variables a través de relaciones de cambio flexibles, lo que determinará un equilibrio entre los dos circuitos monetarios en caso de distorsiones.

F) LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PLANIFICACION BIZONAL.-

El órgano supremo de la planificación bizonal será una Comisión de Planificación que se encargue de la elaboración y de la puesta en marcha del plan (72). Dicho órgano surgirá de los diferentes niveles sociales (municipales, comarcales, provinciales, regionales, etc) que a su vez tendrá órganos del mismo tipo, de forma que la planificación es consecuencia de una dialéctica constante entre la base y el vértice, como condición indispensable para una planificación democrática. Las diversas Comisiones de Planificación, estarán constituidas: en parte, por miembros elegidos por la Comisión del nivel inferior; por miembros designados por la Comisión del nivel superior; y el tercio restante de expertos designados por cooptación entre los miembros elegidos y designados, de listas establecidas por los diversos organismos interesados (sindicatos, asociaciones de consumidores y de productores, etc.).

La Comisión de Planificación Nacional propondrá el Plan a votación de un Consejo Económico y social en el que estarán representadas todas las fuerzas económicas y sociales. Dicho Consejo será elegido por sufragio indirecto y tendrá facultades y ejecutivas en materias económicas. Las Cámaras legislativas tradicionales (Parlamentos bicamerales o no) tendrán la posibilidad de oponerse a una ley económica o al Plan durante un plazo determinado. Si no lo hacen con respecto al plan, éste entrará en vigor.

G) ELABORACION Y EJECUCION DEL PLAN BIZONAL .-ELABORACION.-

El procedimiento de elaboración es simple. Se procede a un inventario de la producción y se establece el número de unidades producidas y vendidas de cada artículo (73). Desde el momento en que se comprende que un producto es objeto de un consumo de masas y que responde a una demanda de la mayoría, se incluye automáticamente en la zona A de producción obligatoria. Junto al criterio de producción de masas, deberán intervenir otros criterios para su inclusión en la zona A; que su coste no sea excesivo, que su producción esté asegurada a medio plazo, etc. Las necesidades de vivienda, sanidad y cultura son también fáciles de calcular, se tendrá en cuenta el número de inflaciones existentes, su utilización, las necesidades que expongan los mismos interesados en los diversos niveles (municipal, comarcal, provincial, regional). Aunque estas necesidades aparecen definidas en la actualidad por las diversas administraciones locales y servicios públicos, no están satisfechas porque ni están consideradas como prioritarias, ni son objeto de una planificación imperativa.

De esta manera no son ni los productores (economía liberal) ni el Estado (planificación centralizada) quienes determinan a priori y arbitrariamente las necesidades de los

consumidores, sino que serán ellos mismos quienes señalen a los órganos de planificación sus necesidades; quienes decidan sobre lo que se debe producir compulsivamente serán los datos reales y estadísticos y no las instancias gubernamentales. Por ello las Comisiones de Planificación que existen en todos los niveles serán, ante todo, oficinas de acumulación de datos.

EJECUCION.-

Las diversas comisiones de planificación se encargan no sólo de la elaboración, sino también de la ejecución del Plan. Su función en esta fase será dar las órdenes y los fondos necesarios para la planificación imperativa en los diferentes niveles (nacional, regional, comarcal, municipal, etc.) (74).

Es importante obtener el volumen global de producción al coste más bajo; para ello habrá de tenerse en cuenta el coste medio entre los precios más bajos ofrecidos por las diferentes empresas, el volumen de producción obligatoria prescrita por el Plan, y la importancia de las empresas y de los recursos que correspondan a cada región.

La planificación bizonal, no exige un determinado modelo de empresa; estas podrán ser personales, familia-

res, municipales, regionales, cooperativas, antegestionadas, semipúblicas, etc., siempre que no constituyan monopolios u oligopolios. Como regla general no habrá empresas que trabajen para la zona A o para la zona B. Mientras la zona A ofrece la garantía de contratos a medio y largo plazo, asegurando unas posibilidades estables de crecimiento al abrigo de las crisis cíclicas de subconsumación, la zona B ofrece las posibilidades de beneficios y expansión más amplias. Las empresas podrán actuar en ambas zonas, en la A mediante contratos en los que se les garantice la venta de sus productos a precios determinados y en la B mediante los sistemas de producción libre propios de la economía de mercado.

H) CONCLUSIONES,-

Señala Marc Heim (75) que la planificación no puede estar centralizada ni en su elaboración. Una planificación democrática debe asociar plenamente a todos los interesados en su fase preparatoria.... A cada nivel, el plan surge de la confrontación de proyectos individuales y colectivos y debe conducir a una síntesis que tenga en cuenta los intereses individuales y el interés general.

La planificación en Occidente se ha convertido como añade Maurice Orban (76) en uno de los elementos claves de la democracia económica, pero presenta una serie de defectos; o es tímida y esquelética, sin potestades ni eficacia (Bélgica), o está basada excesivamente en problemas de tesorería (Inglaterra) , o es simplemente econométrica para previsiones puramente cuantitativas (Holanda), o presenta tendencias tecnocráticas peligrosas (Francia , aunque es la mejor de las tentativas) o solo se refiere a ciertas industrias (Alemania) o a ciertas regiones (Italia).

Frente a una planificación centralizada, tiránica y policial propia de los regímenes totalitarios y una planificación en algunos aspectos caótica y camuflada en los sistemas neoliberales, la planificación bizonal presenta las siguientes características:

--- Respetar la complementariedad necesaria del Plan y del Mercado en la compleja economía moderna, dando cabida al mecanismo ,tremendamente simplificador de los precios, que constituye un indicador en la toma de millones de decisiones económicas posibles.

--- Permite asegurar la libre expansión de la economía de forma estable; en una zona la adaptación entre la oferta y la demanda está garantizada por la planificación imperativa (oferta) y por el mínimo social garantizado (demanda).

--- Permite controlar la inflación. En la zona imperativa de la planificación, los precios se fijan de forma objetiva y no arbitraria; existen dos circuitos monetarios que solo se relacionan y transfieren dentro de unos límites fijados por la lógica anti-inflacionista; control constante de los precios de la zona imperativa; equilibrio casi perfecto entre ofeta y demanda en la zona de las necesidades fundamentales (imperativa); control recíproco entre los precios de una y otra zona.

--- Asegura una planificación democrática que surge de la confrontación de los planes y proyectos de consumidores , empresas y entidades públicas (municipios, provincias, regiones, sindicatos, corporaciones profesionales etc)

--- Asegura a todos los ciudadanos la satisfacción de sus necesidades sociales fundamentales.

--- Es contractual , pues no ejerce otra "presión" sobre las empresas que no surja de sus propios intereses; lo que satisface plenamente una de las principales exigencias de toda planificación democrática.

--- Favorece a la vez el espíritu de empresa y la diversificación de los tipos de empresa.

V.- CONCLUSION.-

Si bien es cierto como señala Garido Falla (77) que la planificación no es sino una racionalización de los programas de la actuación estatal, no repugnando conceptualmente la idea de un plan estatal en el que precisamente la intervención administrativa se reduzca al mínimo, el hecho es que la planificación ha adquirido importancia en la vida de los Estados del bloque occidental desde que además de ser uno de los elementos de la función administrativa, se convierte en el instrumento básico para la conformación social que persigue el Estado intervencionista del bienestar.

La planificación como pone de relieve S. Martín-Retortillo (78) puede referirse en principio a cualquier tipo de actuación administrativa, sin embargo aquí nos vamos a referir a modo de conclusión del capítulo a algunas consideraciones acerca de la estructuración orgánica de la planificación y a su instrumentación jurídica.

Impacto de la planificación en el marco constitucional de los Estados Occidentales.-

Mientras que en los Estados socialistas la planificación constituye la médula de su actuar administrativo y político, en los occidentales ha alcanzado un refrendo cons

titucional generalizado (79). Pero esta aceptación ha puesto de manifiesto la insuficiencia del marco constitucional en la que se inserta.

Si la división de poderes aparece como uno de los principios básicos de los regímenes democráticos, la planificación surge como condición esencial para las economías occidentales tras la Segunda Guerra Mundial .

Y así como el principio de división de poderes nació para evitar la concentración del poder político, será necesario encontrar los principios y los medios para dividir y controlar el enorme poder económico surgido de la planificación administrativa del desarrollo.

Aunque el principio de división de poderes, al menos teóricamente es respetado en las democracias actuales, de hecho resulta violentado con harta frecuencia. Pero además el principio presenta en si mismo dos quiebras fundamentales: por una parte que al nacer en el ámbito histórico-político del Estado unitario y centralizado concibe como único objeto de división y separación al poder político del Estado , prescindiendo del poder político de las colectividades inferiores. Por otra parte en la sociedad además del poder político existen poderes de distinta naturaleza, económicos, culturales, etc, a los que también era necesario controlar.

La planificación económica ha contribuido a poner de relieve la insuficiencia actual del planteamiento original de la división de poderes. Porque si la planificación es asumida por la Administración del Estado, prescindiendo de los niveles infraestatales o no estando éstos convenientemente representados, el principio de división del poder político no será el arma adecuada para luchar contra un poder económico tan absoluto como el que surge de la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico y social por una Administración centralizada ó falsamente descentralizada, dejando inerte a la sociedad frente a los cálculos económicos de los órganos planificadores que en muchos casos responderán más a los imperativos de la Tecnología que a las auténticas necesidades humanas.

Necesidad de una adaptación orgánica y funcional de la Administración planificadora a los imperativos de una planificación democrática.-

La necesidad de una superación en los métodos de planificación central e indicativa, exige un replanteamiento de la estructura orgánica y funcional para que los órganos centrales del plan sean ante todo los coordinadores de una planificación entendida como función social en la que deben participar, el ciudadano y los entes públicos en todos sus niveles y clases.

Estructura orgánica.-

La planificación no viene a introducir un factor "explosivo" que desintegre el principio de división de poderes (80) pero si va a exigir una remodelación de las relaciones existentes entre los tres poderes del Estado y entre éste y los entes públicos intermedios y menores.

Las competencias en materia de planificación deben ser distribuidas entre todos los niveles, desde el municipal al estatal. En cada nivel existirán "comisiones de planificación" y a nivel nacional una "comisión nacional" - compuesta por representantes elegidos democráticamente por cada una de las comisiones de los niveles inferiores, con lo que se garantiza una relación constante entre el centro y la base.

A su vez, una parte (1/3) de los componentes de cada nivel será elegido por el nivel inmediatamente inferior, el otro tercio estará integrado por representantes - sindicales y empresariales , de los consumidores, y de otras entidades culturales y profesionales, quienes a su vez designarán de forma conjunta a los técnicos y expertos que a su juicio deban incorporarse a la comisión, completando así el tercio restante.

El Plan será el resultado de una coordinación de los planes parciales, y será redactado definitivamente por

la "Comisión Nacional de Planificación", quien lo enviará al Poder legislativo para su aprobación y conversión en Ley.

Cada comisión es independiente del ejecutivo ,aun que este podrá realizar funciones de arbitraje, sobre todo en la distribución de las inversiones públicas.

Las comisiones se encargarán también de la ejecución de los objetivos del plan que le correspondan, a cuyo efecto serán dotadas de las correspondientes competencias y medios económicos.

Instrumentación jurídica del plan.-

El Plan una vez aprobado por el Legislativo , se convierte en Ley. Ley que será el resultado de un "pacto social y económico" para un periodo de tiempo determinado, por tanto se trata de una norma pactada entre las diversas comisiones de planificación que representan a las diversas colectividades sociales, con el refrendo del Legislativo.

Cada comisión tendrá facultades normativas para desarrollar y aplicar el Plan.

La Ley del Plan no tiene que ser imperativa en - todos los casos para la Administración Pública, ello dependerá de que el tipo de actividades que realice esté incluido en la parte imperativa o indicativa del Plan. Por el con

trario empresas privadas que desarrollen actividades que - satisfagan necesidades básicas y sean consideradas como tales por la ley del Plan podrán ser compelidas jurídicamente a cumplir los objetivos previstos bajo la amenaza de sanción.

Frente a un control político o administrativo, el control judicial ofrece las mejores garantías, aunque será necesario la especialización de algunos de los órganos del Poder judicial en materias económicas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- 1.- Ramón Martín Mateo en "El horizonte de la descentralización" obra ya citada, pág. 58.
- 2.- Fernando Garrido Falla en "Proble¹mática jurídica de los planes de desarrollo" (Discurso de entrada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1974). pág. 11.
- 3.- El término del método de planificación "bizonal o dicotómica" procede del movimiento "Federalista integral" que ha desarrollado su doctrina inspirándose en las ideas de Proudhon, sobre todo en las expuestas en su obra "El principio federativo". El movimiento aparece en los años 30 de este siglo y entre sus principales teóricos cabe citar a Robert Aron, Arnaud Dandieu, Alexandre Marc, Denis de Rougemont, etc.. El movimiento ha dado origen a algunos centros universitarios, entre ellos destaca el Centro Internacional de Formación Europea (CIFE) cuyo fundador fué Alexandre Marc, y entre los que han sido o son presidentes de honor destacan Manlio Brosio, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul Henri Spaak, Walter Hallstein, Joseph Luns, Sicco Mansholt, Jean Rey, etc... Véase "Repères par un fédéralisme révolutionnaire" (Rev. "L'Europe en formation" nº 190-192, Enero-Marzo - 1976, Paris) artículo de M. Marc-Lipinasky "Esquisse d'une économie fédéraliste" pags. 131-163.

- 4.- Manuel Fraga Iribarne en "La crisis del Estado" en obra ya citada, pág. 160.
- 5.- Laureano López Rodó en la obra colectiva "Planificación" Vol. I (Estudios jurídicos y económicos. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1974), pág. 13.
- 6.- Joseph H. Kaiser en "Planificación" Vol. I (obra ya citada), pág. 17 y 18.
- 7.- "Manual de economía política" Academia de Ciencias de la URSS (Instrumentos 4. Grijalbo. Traducción directa del ruso de Wenceslao Roces. Barcelona, 1975), pág. 466.
- 8.- ibidem, pág. 467.
- 9.- ibidem, pág. 367.
- 10.- "Problemas de economía política del socialismo" (edición preparada por Oskar Lange . Fondo de Cultura Económica. México- Buenos Aires, 1965), pág. 22 y añade: "... esos métodos de planeación y administración centralizadas no son peculiares del socialismo sino más bien son técnicas de economía de guerra". "Eso se hizo en todos los países capitalistas durante la guerra". "La dificultad empieza cuando esos métodos de economía de guerra se identifican con la esencia del socialismo y se les trata como esenciales a éste".

- 11.- ibidem, pág. 24: "El destino y la historia de esos métodos es un ejemplo clásico del carácter dialéctico del desarrollo de la sociedad socialista. Métodos que son necesarios y útiles en el período de revolución social y de industrialización intensiva, se convierten en un obstáculo para el progreso económico subsiguiente cuando se perpetúan más allá de su justificación histórica. Se convierten en obstáculo porque se caracterizan por la falta de flexibilidad. Son rígidos, y por lo tanto llevan el desperdicio de recursos resultante de esa inflexibilidad; requieren un aparato burocrático pródigo y hacen difícil ajustar la producción a las necesidades de la población. Sin embargo, parece que el mayor obstáculo para el progreso ulterior resulta de la falta de incentivos económicos adecuados en este tipo de administración burocrática centralista. Esto impide la apropiada utización económica de los recursos, estimula el despilfarro e impide también el progreso técnico".
- 12.- André Thiéry en "L'economie por l'homme" (Realites du Present-1, La Colombe, Paris, 1961), pág. 32.
- 13.- "Manual de Economía Política" (Academia de Ciencias de la URSS) obra ya citada, pág. 351: "En la primavera de 1921, después de poner fin a la intervención extranjera y a la guerra civil, el Poder Soviético pasó a la nueva política económica (a la NEP, término formado por las iniciales de estas tres palabras en ruso), nombre que se le dió para di-

ferenciaria de la política del "comunismo de guerra". Pág. 352: "La nueva política económica, mantenida por el Poder soviético en el período de transición, es la política encaminada a la construcción del socialismo mediante la utilización por el Estado de las formas monetario-mercantiles" "Lenin exponía así, a comienzos del 1922 , las tareas de la NEP : "Compenetrarnos con la masa campesina, con los simples campesinos trabajadores, y comenzar a avanzar inmensa, infinitamente más despacio de lo que nosotros señalábamos, pero, en cambio, de forma que toda la masa avance efectivamente con nosotros. Si obramos así, llegará un momento en que la aceleración de este movimiento alcanzará un ritmo con el que ahora no podemos ni soñar".

"El comercio era, al comienzo de la NEP, el eslabón fundamental en el que había que apoyarse para sacar adelante toda la cadena de la construcción económica". "Condición indispensable para el auge de la industria estatal, era poner a contribución el interés personal material de los obreros en el desarrollo de la producción socialista". "El Estado socialista fué poniendo los salarios de los obros y los sueldos de los empleados cada vez más en consonancia con la cantidad y calidad del trabajo rendido por cada trabajador. Con ello se estimulaba la elevación sistemática de la productividad del trabajo". Pág. 353: "La nueva política económica basándose en la admisión , dentro de ciertos límites, del capitalismo, pero con las posiciones dominan-

tes en manos del Estado proletario".

- 14.- ibidem, pág. 399: "En lo fundamental, la colectivización en masa de la URSS, se llevó a cabo durante los años de 1929-1934, aunque sólo se le dió cima a fines del segundo plan quinquenal".
- 15.- Alexandre Marc (Director del Centro Internacional de Formación Europea (CIFE) en "Analyse critique de l'economie contemporaine" (Apuntes en ciclostil por A. Scoon y D. Lesceux College Universitaire d'etudes Federalistes, Aoste, 1972) pág. 9.
- 16.- ibidem, pág. 10
- 17.- Federico Engels en "Anti-Dühring" o la revolución de la ciencia de Eugenio Dühring (introducción al estudio del socialismo) (Ed. Ayuso, Traducción de José Verdes Montenegro y Montoro, 2ª Ed. Madrid, 1975), pág. 319, 303, y 325.
- 18.- Gonzalo Perez de Armiñán en "Economía para juristas" (Colegio Universitario de San Pablo, Madrid, 1971), pág. 457: "Los economistas discutieron apasionadamente durante los años siguientes acerca del mejor camino para avanzar hacia lo que se consideraba el objetivo indiscutible: la industrialización de la economía y la socialización de los medios de producción. En resumen para lograr que el excedente agrícola se pusiera a disposición de las ciudades para facili--

tar el consumo de los obreros que trabajaban en la industria lización. Pero la cuestión se resolvió porque al alcanzar Stalin el poder, en 1929, zanjó la discusión teórica acerca de los métodos más eficaces para conseguir la colaboración del campesino: la colectivización le obligará a cooperar - por las buenas o por las malas".

- 19.- Joseph A. Schumpeter en "Historia del Análisis Económico" (Ediciones Ariá, Traducción de Manuel Sacristán, Barcelona, 1971), pág. 1253: "Por un lado el credo soviético era, ideológicamente al menos, un credo económico, de modo que ligeras desviaciones de los libros sagrados, aunque fueran de naturaleza puramente teórica, cobraban una importancia que no es difícil de entender; por otro lado el gobierno bolchevique explotó muy naturalmente hasta lo último la ingenua- emotividad del "pueblo revolucionario", necesariamente convencido de que, puesto que había llegado el milenio, dejaban de existir cosas como las "leyes económicas" y por tanto, no había ya ninguna necesidad de análisis económico. En esta situación, la discusión tendió a orientarse exclusivamente por los deseos de los hombres que estaban, o se suponía que estaban en el timón o cerca de él, y las opiniones científicas empezaron a ser sustituidas por argumentos del tipo de que una determinada tesis es "reaccionaria" o "izquierdista", o por la pura denuncia".

- 20.- Alexandre Marc en "Analyse critique de l'economie contempo

raine" . Doc. ya citado, pág. 12.

- 21.- obra ya citada; pág. 457 y siguientes.
- 22.- Richard Bayley en "Problemas de la economía mundial" (Nueva colección Labor, Traducción de Ana Martínez Pujana, Barcelona, 1969), pág. 134.
- 23.- Joseph. A. Scumpeter en "Capitalismo, Socialismo y Democracia" (editorial Aguilar, Traducción de José Díaz García, Madrid, 1971), pág. 283.
- 24.- Oskar Lange en "Problemas de la economía política del socialismo " obra ya citada pág. 21.
- 25.- Lloyd G. Reynolds en "Introducción a la economía" (Ed. Tecnos, traducción de Dámaso Alvarez-Monteagudo Rizo, Madrid, 1968), pág. 78 y 79.
- 26.- Sobre los problemas de información en los sistemas de mercado y de planificación centralizada, el Profesor Julio Segura en "Economía de mercado y economía planificada: Un apunte de valoración" (Información Comercial Española, Revista de Economía nº 489 , Febrero, 1975., Ministerio de Comercio) pág. 42 y 43. Afirma dos puntos relativos a las posibilidades de descentralización de un sistema económico:

1º) Si la configuración económica es tal que existe un sistema de precios que satisface simultáneamente los planes de todas las unidades de decisión sin intervención alguna, puede argumentarse que un sistema de planificación centralizada será al menos tan eficaz como otro alternativo de mercado libre. La razón es clara: si existe un sistema de precios tal como el descrito, las decisiones pueden descentralizarse porque el comportamiento autónomo de las unidades económicas sería tal que, conjuntamente alcanzarían la estructura de precios que es la más eficaz desde el punto de vista de la asignación de los recursos. El sistema de precios resultante del mercado libre y de un organismo planificador que hiciera los cálculos correctos y dispusiera de la información precisa sería en teoría el mismo. Este es argumento fundamental de la tesis defensora de lo que ha dado en llamarse el socialismo de mercado de Lange-Lerner; un sistema planificado, si dispone de la información precisa, puede hacer los cálculos económicos que permiten obtener los precios de eficacia. Estos precios comunicados a las unidades inferiores de decisión, dejados en libertad para actuar como deseen proporcionarían una asignación tan eficaz como la del mercado. Es importante observar que la solución Lange-Lerner coincide con la del mercado. De hecho es la misma. "El resultado de este sistema de planificación socialista es el mismo del mercado. Sin embargo, si el sistema de mercado libre no pudiera funcionar correctamente, un sistema planificado tendrá grandes ventajas desde el estricto punto de vista de la eficacia, al poder calcular una estructura -

de precios de asignación eficaz.

2ª) Si el sistema es tecnológicamente muy complejo el cálculo del sistema de precios a nivel central puede ser una tarea inabordable. En este caso la superioridad institucional parece inclinarse hacia un sistema que tome las decisiones políticas clave en el centro y descentralice la información relevante de forma que las unidades de decisión adecuen sus planos a estos criterios del centro. En este caso el sistema sí es relevante y no una reliquia histórica: es un sistema de planificación descentralizada donde el elemento de coherencia viene proporcionado por los juicios emanados del centro superior y donde la difusión de la información se hace aprovechando las ventajas de un sistema planificado. La descentralización de la planificación, acompañada de los objetivos sociales y políticos esenciales, permite a las unidades económicas actuar en consonancia con ambos elementos y con un margen de flexibilidad que no deja un sistema de planificación plenamente centralizado".

27.- Gonzalo Perez de Armiñan en obra ya citada, pág. 458.

28.- Manual de Economía Política de la Academia de Ciencias de la URSS , obra ya citada, pág. 397: "la colectivización total representaba la ruptura radical del viejo régimen social imperante en el campo"... "Los kulaks opusieron una furiosa resistencia a la implantación de la colectivización total".

"Las masas de campesinos pobres y medios, agrupados en los - Koljoses, afrontaron la lucha contra los Kulaks y necesitaban, para librarla, de la ayuda de la clase obrera y del Estado". Pág. 398: "La liquidación de los Kulaks , como clase, sobre la base de la liquidación total, era un ~~p~~so decisivo para - la destrucción de todas las clases explotadoras".

29.- Claude Lefort en "Elements d'une critique de la bureaucratie" (Librairie Droz, Geneve, 1971) ,pág. 307: " No hay , a - nuestros ojos, ninguna duda de que existe en la URSS una - clase dominante. Los que se obstinan en negarlo sólo pueden alegar ciertos textos de Marx en los que se dice que la abo - lición de la ~~propiedad~~ privada supone la desaparición de la clase dominante, sin darse cuenta que en lo más profundo la lucha de clases se produce en las relaciones de producción. En este sentido la forma de propiedad no es sólo lo determi - nante; lo decisivo es la división del capital y del trabajo, que el proletariado esté excluido de la gestión de la produ - cción y reducido a funciones de simple ejecución es lo que lo convierte en clase explotada; que todas las decisiones que influyen en la vida económica (volumen y distribución de inversiones, salarios, horarios de trabajo) sean tomadas en el seno de una zona social determinada, es lo que hace - surgir con relación al proletariado la existencia de una cla - se dominante".

30.- Wilburg Jimenez de Castro en "Introducción al estudio de la teoría administrativa" (Fondo de Cultura Económica, México-

Buenos Aires, 1963), pág. 100.

31.- obra ya citada, pág. 458.

32.- Walter Montenegro en "Introducción a las doctrinas político-económicas" (Fondo de Cultura Económica, México) págs. 132 y siguientes.

33.- Evsei Liberman, V. Nemchinov, V. Trapesnikov y otros en "Plan y beneficio en la economía soviética" (Editorial Ariel, Selección de textos e introducción a cargo de Lisa Foa, Barcelona , 1973). Liberman en la pág 23: "El fondo de incentivo, basado en el nivel de rentabilidad, debe ser la sola y única fuente de todos los tipos de primas. Es preciso unir estrechamente el interés material colectivo e individual y que la empresa tenga el máximo de libertad par el empleo de su parte de beneficios".

Así mismo en la obra de J. Wilczynski en "Desarrollo y reformas en los países socialistas" (Marx, Lenin, Lange, Kantorovich, Liberman, Sik, Csikós-Nagy) (Colección - Thot de Economía, editorial Vicens-Vives) (Traducción de - Oriol Serra Megías, Barcelona, 1974), pág. 78:

"Tradicionalmente plan y mercado han sido dos conceptos considerados por el pensamiento económico socialista, como netamente antagónicos y mutuamente excluyentes , como ejemplo de contradicciones hegelianas. Por el contrario, la

mayoría de teóricos y políticos del socialismo piensan, actualmente , que en los estados más avanzados del desarrollo económico, una combinación orgánica de ambos mecanismos no tan sólo resulta posible, sino , que de hecho, constituye - un elemento esencial para conseguir un proceso de crecimiento de tipo predominantemente intensivo. Fascinado por las - perspectivas de esta afortunada síntesis, un economista marxista soviético (Bachurin, A) (Reformas, planificación y - ciencias económicas, Moscú, 2/1968, pág. 3 a 16) la describió como la "unidad dialéctica de plan y mercado".

Respecto al beneficio: pág. 164: "La significación del beneficio como criterio de valoración del funcionamiento de la empresa se deriva principalmente del hecho de que actualmente los incentivos materiales al trabajo, se estructuran sobre la base del beneficio en términos absolutos, de la empresa o de la tasa de ganancia, considerados como índices del funcionamiento general. En efecto, de todas las bases para calcular los incentivos materiales, el beneficio es el más sintético que se puede hallar. Tiene en cuenta tanto el lado de la oferta (coste) como el de la demanda (preferencia de los consumidores), y es el que combina mejor los intereses microeconómicos con los macroeconómicos".

34.- Lucas Beltrán en "Historia de las doctrinas económicas" (Editorial Teide, Barcelona , 1970), pág. 180.

- 35.- Pierre Masé en "El plan o el antiazar" (Nueva Colección Labor, Barcelona , 1968) , pág. 99.
- 36.- F. Bloch-Laine en "En busca de una economía concertada" - (Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Gabinete Técnico del B.O.E. 1965), pág 11.
- 37.- obra ya citada, pág. 14.
- 38.- George Dalton en "Sistemas económicos y sociedad" (Alianza Universidad, Versión española de E. Paredes, Madrid, 1974) págs. 103 y siguientes.
- 39.- Fernando Garrido Falla en "Problemática jurídica de los - Planes de Desarrollo" (obra ya citada, pág. 95 y siguientes.
- 40.- Los datos están tomados de la obra ya citada de G. Dalton "Sistemas económicos y sociedad",pág. 173.
- 41.- En la obra ya citada, "Problemática jurídica....." , pág. 96.
- 42.- B. Wianiariski en "Relations entre la planification et la - politique economique regionales et la planification et la politique economique nationales" Artículo en la obra colectiva "Le developpement regional en Europe" ed. por Ricardo Petrella y publicado por el Centro Europeo de Coordinación,

Investigación, y Documentación de Ciencias Sociales), pág. 54.

43.- ibidem.

44.- Charles Debbach en "Droit Administratif" (Ediciones Cijas, 2ª edición, Paris, 1971) pág. 11 y 12: " Se encuentra la reivindicación regional en las corrientes de pensamiento - más diversas hasta el punto de que algunos han podido ver en ella un "carrefour ideologique". Pero existen diversas concepciones posibles de la región. "Algunos insiste en la región cultural y sentimental evocando las realidades de - las antiguas provincias, verdaderas comunidades de habitantes cimentadas por un profundo querer vivir juntos, que se opone a los departamentos, circunscripciones artificiales y sin alma". "Otros ponen el acento en la inadaptación del - departamento a las funciones del Estado Moderno". "En el plano económico la evolución hacia la planificación implica la concentración de la acción del Estado en torno a algunos polos de desarrollo. El marco departamental es demasiado estrecho para los grandes programas de actuación económica. Los servicios deben ser pensados y realizados a gran escala. Pero los partidarios del regionalismo económico son de dos tendencias opuestas: para algunos, se trata sólo de organizar la desconcentración de servicios estatales en un cuadro más amplio. Los departamentos pueden subsistir como subsectores de servicios regionales y como colectividades descentralizadas. Para otros, al contrario, se debe desarrollar -

una nueva colectividad descentralizada, la región, para realizar una verdadera democracia económica.

La tradición administrativa francesa favorable a la centralización es hostil a la descentralización regional: (M. Debré, "La mort de l'Etat Republicain"), Sin embargo, se abre brecha una corriente más moderna que tiende a imponer la región como colectividad territorial". (Traducción del autor de la tesis).

- 45.- Jean Louis Quermone en "Planification regionale et reforme administrative", artículo en la obra colectiva "Administration traditionnelle et Planification regionale" (Cahiers de la Formation nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, Paris, 1964), pág. 87 y siguientes.
- 46.- obra ya citada, pág. 119.
- 47.- obra ya citada, pág. 177:
- 48.- ibidem,
- 49.- En "La crisis del Estado", obra ya citada, pág. 155.
- 50.- En obra ya citada, pág. 17 y 18 "Planificación", Vol. I.
- 51.- obra ya citada, págs. 137 y 138.

- 52.- Pierre Massé en "El plan o el antiazar", obra ya citada, pág. 31.
- 53.- Marc Heim en "Reflexions sur la relation plan-marché" (Documents du Centre International de Formation Europeenne, Nouvelle Serie, nº 25, publicado también en la Revista L'Europe en formation" , Febrero, 1971, nº 131).
- 54.- obra ya citada, pág. 3.
- 55.- obra ya citada, pág. 4.
- 56.- ibidem.
- 57.- obra ya citada, pág. 2.
- 58.- Felix Pippi en "De la notion de Salaire individuel a la notion de Salaire Sociel" (Libraire Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1966), pág. 313.
- 59.- obra ya citada, pág. 314.
- 60.- obra ya citada, pág 321.
- 61.- Citado por Guy Spitaels en "Reflexion sur la politique de securité sociale" (Institut de Sociologie, fondé par E. Solvay. Etudes d'Economie Sociale. Editions de L'Université de

Bruxelles, 1973), pág. 57.

- 62.- François Perroux en "Economía y Sociedad, coacción, cambio, don" (Ediciones Ariel, Barcelona 1962), pág. 163.
- 63.- Alexandre Marc en "Redecouverte du minimum garanti" (Documents du Centre International de Formation Européenne" Nouvelle Serie, nº 33, Presses d'Europe, Paris, 1974), pág.1.
- 64.- Ernst Forsthoff en "Sociedad industrial y Administración Pública" (Estudios administrativos, Madrid, 1967), pág. 25.
- 65.- A. Marc en documento ya citado.
- 66.- Erich Fromm en "Espoir et Revolution" Stock, Paris, 1970, (Traducción de Harper and Row al francés), pág. 148 y siguientes.
- 67.- M. Marc-Lipinsky en "Esquisse d'une économie federaliste" "Repères por un federalisme revolutionnaire" (Revista "L'Europe en formation" nº 190-192 Enero-Marzo 1976, Paris) pág. 140.
- 68.- obra ya citada, pág. 141.
- 69.- Paul Einzig en "La crisis económica mundial (1929-1933)" (Ed. Revista de Derecho Privado. Traducción de Luis A. Vigil

Escalera, Madrid, 1933.) pág. 64.

- 70.- Alexandre Marc en documento ya citado "Redecouverte du mini
mum garanti", pág. 3.
- 71.- M. Marc-Lipinasky en documento ya citado, "Esquisse...." -
pág. 148.
- 72.- Documento ya citado, pág. 133-134.
- 73.- Documento ya citado, pág. 134.
- 74.- Documento ya citado, pág. 136.
- 75.- Documento ya citado, "Reflexions sur.....", pág. 3.
- 76.- Maurice Orban en "Structures économiques en democratie fe-
derale" (Documents du CIFE, Nouvelle Serie, nº7, pág. 8 pu-
blicado en la Revista "L'Europe en formation", nº 68, Nov.
1965.
- 77.- Fernando Gamido Falla en el prólogo al libro de M. Baena del
Alcazar "Regimen jurídico de la intervención administrativa
en la Economía" (Biblioteca Tecnos de Estudios jurídicos, -
Madrid, 1966).
- 78.- Sebastián Martín Retortillo en "Presupuestos políticos y -
fundamentación constitucional de la Planificación administrara

tiva" en "Perspectiva del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX" (Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso, IEAL, Madrid 1969, Tomo III) pág. 223.

79.- ibidem , págs. 225 - 240.

80.- Agustín Gordillo en "La planificación y el Derecho Legislativo" (Artículo en la obra "Homenaje al profesor Sayagués-Laso "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX" obra ya citada, Tomo III) pág, 247.

= CONCLUSIONES

GENERALES =

= CONCLUSIONES GENERALES =

- 1 -

El Derecho Administrativo es consecuencia de unos presupuestos históricos, políticos, económicos y sociales. Como disciplina jurídica surgida para regular las relaciones entre el individuo y la Administración, ha de permanecer en continuo contacto con la sociedad a la que sirve, adaptando sus principios y su organización a los cambios que en ella se produzcan.

- 2 -

Los principios informadores del Derecho Administrativo han de orientar tanto la acción administrativa como su organización. Sin embargo la evolución de un D. Administrativo individualista a otro en el que los planteamientos sociales y el interés público pasan a un primer plano, no ha alterado el proceso de centralización administrativa, sino que ha potenciado aún más a la Administración del Estado en perjuicio de las Administraciones infraestatales.

- 3 -

El nuevo entorno social del D. Administrativo ha contribuido a poner de relieve el desmoronamiento de muchos

de sus esquemas clásicos, ya que no son aplicables a nuestra realidad, lo que exige una revisión general de sus planteamientos.

- 4 -

Una Administración Pública centralizada y uniformista es incapaz de responder a las nuevas demandas sociales.

- 5 -

Solo la participación del hombre y de las diversas colectividades intermedias y primarias a las que éste pertenece, organizadas con arreglo al principio de autonomía, podrán, en esfuerzo coordinado y cooperando entre sí y con el Estado, dar una respuesta adecuada a los nuevos problemas surgidos de una civilización tecnológica.

- 6 -

La creciente injerencia de la actividad administrativa en todos los sectores de la sociedad, ha hecho que el D. Administrativo deba apoyarse cada vez más en las Ciencias Sociales y Económicas, para determinar el alcance y contenido de sus normas y principios.

- 7 -

Que al gestionar la Administración la función plnificadora, convirtiéndose en el motor de un crecimiento - que no puede ser ilimitado, ha de planificar tanto el desarrollo como la limitación.

- 8 -

Que la Administración en su acción debe ante todo satisfacer las auténticas necesidades públicas, y la asurción por su parte de funciones empresariales debe ser dirigida prioritariamente a tal fin.

- 9 -

Que la determinación de lo que sean necesidades - públicas debe partir de datos objetivos y no de una apreciación o imposición teocráticas.

- 10 -

Que dichas necesidades surgen de un nivel mínimo vital generalizado, que variará con el nivel de vida y que deberán quedar cubiertas por una planificación que habrá de ser compulsiva para todas las unidades de producción de bienes o servicios que las satisfagan, con independencia del - sector, público o privado, en que desarrollen sus actividades.

- 11 -

Que la planificación es una función social que gestiona la Administración, y que la elección de las alternativas que plantee corresponde a la misma sociedad a través de sus instancias representativas a cada nivel. Por ello habrá que adaptar la estructura organico-administrativa de la planificación a la estructura social.

- 12 -

El D. Administrativo como sistema de equilibrio jurídico ha de proporcionar a la Administración Pública los medios jurídicos para su actuación eficaz garantizando al mismo tiempo los derechos subjetivos individuales.

Ante las dificultades de esta nueva etapa histórica, el equilibrio se hace cada vez más precario, y el proceso de socialización exige nuevos principios de organización que aseguren una mayor participación en las decisiones administrativas de trascendencia social y nuevos métodos de control que garanticen a todos los administrados el acceso a instancias jurisdiccionales que hagan compatible la necesaria injerencia administrativa en la sociedad y el respeto a los derechos y libertades sociales e individuales.

= I N D I C E

O N O M A S T I C O =

= INDICE ONOMASTICO =

-A-

- Academia de Ciencias de la URSS, en "Manual de Economía Política" (Instrumentos 4. Grijalbo. Traducción directa del ruso de Wenceslao Roces, Barcelona, 1975)
- Adams , Henry - "The Degradation of the Democratic Dogma", (Nueva York, 1919; contiene The Rule of Phase Applied to History 1909).
- Adorno, Theodor. W. , en "Du rapport entre la theorie et l'empirie en sociologie"(Revista L'homme et la Societe, nº 13 Julio-Agosto, 1969).
- Akzin, Benjamín - en "Estado y Nación" (Fondo de Cultura Económica, Traducción de Ernesto de la Peña, México 1968).
- Albi, Fernando, en "La crisis del municipalismo" (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966).
- Arend, Hannah , en "La crise de Culture" (Gallinard, Ideés , Paris, 1972).
- Ariño Ortiz, Gaspar (En colaboración con Gallego Anabitante, Alfredo) en la "Presentación y Estudio Introductorio" de -

la obra colectiva "Planificación" (Estudios Jurídicos y Económicos, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974 Volumen I).

- Ariño Ortiz, Gaspar, en "Realidad y dogmática de la descentralización" (Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid - 1972).
- Ariño Ortiz, Gaspar , en "La Administración Institucional", origen y personalidad" (Revista de Administración Pública, nº 63).
- Asensio Soto, Miguel A. - "Ciencia política y grupos de interés", (Revista española de la opinión pública nº 30, Octubre, diciembre, 1972).

- B -

- Bayley, Richard, en "Problemas de la Economía Mundial" (Nueva Colección Labor, Traducción de Ana Martínez Pujana, Bar-

- celona, 1969).
- Beltrán, Lucas en "Historia de las doctrinas económicas" (Ed. Teide, Barcelona , 1970).
 - Bell, Daniel , en "El Advenimiento de la sociedad post industrial" (Alianza Universidad, versión original de Raúl García y Eugenio Gallego, Madrid, 1976).
 - Bell, Daniel, en "La société post-industrielle. Technocratie et Politique" (Obra Homenaje a Raymond Aron, Science et Consciencia de la Societé; (alman-Levy), Vol. II
 - Benavides, Leandro, en "Política y Cambio Social" (Ed. EUNSA Mexico, 1975).
 - Berti, Giorgio, en "La Pùblica Amministrazione come organizzazione" (Casa Editrice. Dott. A. Milani, Padova, 1968).
 - Bloch-Laine, en "En busca de una economía concertada" (Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Gabinete Técnico de BOE, 1965).
 - Bodin, Jean , en "Les six Livres de la République" (Ed. Jacques du Puys, Paris, 1957).
 - Boquera Oliver, Jose María en "Derecho Administrativo y So-

cialización, (Estudios Administrativos, Madrid, 1965).

- Bottomore, en "Las clases de la sociedad moderna" (Ed. La Pléyade, Buenos Aires, 1972).
- Brummer, Emil , en "La justicia" (Ed. Siches, Traducción de Luis Recasens, México, 1975).
- Buchholz, Arnold, en "La gran transformación" (Ediciones , Destino, Colección económica y sociedad, Traducción de M. Faber, de Barcelona, 1974).

- C -

- Cadart, Jacques, en "L'avenin de XX l'autonomie provinciale et regionale en Occident (Doctrines, buts, et moyens)" , en vol, colectivo "La Provincia" (dimensión administrativa) Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, 1966.
- Calvez, Jean-Ives en "La Despolitización" (Obra colectiva dirigida por Georges Vedel, Traducción de Pedro/Javier Presa, Ed. Tecnos, Madrid, 1973).
- Cappelletti, Luciano en "Burocrazia e societa" (università degli studi di bologna, Milano- Dott. A. Giuffré editore, 1968).

- Carter, Douglas, en "El poder y los grupos de presión" (Ed. Halar, S.A. Madrid , 1965).
- Carro Martinez, Antonio en "La médula del poder en el Estado contemporáneo" (Revista de estudios políticos nº 77, pág. 107).
- Castejón Paz, B, y Rodriguez Román en "Derecho Administrativo y ciencia de la Administración" (Ediciones ICE, 2ª edición, Madrid, 1969).
- Castells, Antoni y Martí Parelleda, en "La crisis económica" (Ed. Avance, Barcelona, 1975).
- Cormenin, M. de, en "Droit Administratif" (Paggerre, editeur de la bibliothéque des Arts et Metiers, Paris, 1840, Tomo I).
- Costa Pinto, L.A. , en "Esttuctura de clase y cambio social" (Biblioteca de Psicología social y Sociología, Ed. Paidos, Buenos Aires, 1964).
- Crossman, R.H.S. , en "Biografía del Estado Moderno" (Fondo de Cultura Económica, Traducción de J. Fernandez de Castro y Carlos Villegas, México 1941).

- CH -

-- Chamberlin, E.H., en "Teoría de la competencia monopolística" (F.C.E. Versión española de Cristobal Lara Beautell y Victor L. Orguidi . México Buenos-Aires, 1946).

- D -

- Dalton, George, en "Sistemas económicos y Sociedad" (Alianza Universidad, Versión española E. Paredes. Madrid, 1974).
- Debbach, Charles, en "Droit Administratif" (Ediciones Cijas, 2ª Edición, París 1971).
- Denis, Henri , en "Historia del pensamiento económico", Traducción de Nuria Bozzo Durán y Antonio Aponte, Madrid, 1970)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas. Nueva York 1974, "Efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo y en las relaciones internacionales".
- Díaz, Elias en "Estado de Derecho y Sociedad Democrática". (Editorial Cuadernos para el diálogo, S.A., Madrid 1972).
- Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Políticos, Redactado bajo el patrocinio de la UNESCO, Madrid, 1975.

- Dillard, Dudley , en "La teoría económica de Jhon Maynard Keynes" (Ed. Aguilar, Traducción de J. Díaz García, Madrid 1973).
- Dominguez , Rafael (En colaboración con José Félix Tezanos, Jesús López Aparicio y José Luis Rodríguez), en "Las nuevas clases medias, conflicto y conciencia de clase entre los empleados de Banca" (Col. Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA, Madrid 1973).
- Downs, Anthony en "An Economic Theory of. Democracy", Nueva York , 1975) citado por Lopez Rodó en "Política y Desarrollo".
- Duverger , Maurice en "Instituciones políticas y Derecho Constitucional". Colección Demos, ediciones Ariel 5ª edición, Barcelona 1970.
- Duverger, Maurice, en "Los partidos políticos" (Fondo de - cultura Económica, traducción de Julieta Campos y E. Gonzalez Pedrero, México 1957).
- Duverger, Maurice , en "Introduction a la politique" (Uni- versity Press, Paris, 1964).
- Duverger, Maurice, en "Las dos caras de Occidente" (Ed. Ariel, Col. Demos. Barcelona, 1973).

- E -

- Elozy, Georges, en "Le paraxode des Technocrates" (Ed. Denoel, Paris 1969).
 - Ellul , Jacques , en "El Siglo XX y la Técnica" (C.F.Ce.)
 - Einzing, Paul, en "La crisis económica mundial (1929-1933)", (Ed. Revista de Derecho Privado. Traducción de Luis, A . Vigil Escalena, Madrid, 1933).
 - Engels, Federico, en "Anti-Dühring" o la revolución de la ciencia de Eugenio Dühring". (Introducción al estudio del socialismo) (Ed. Ayuso, Traducción de José Verdes Montenegro y Montoro. 2ª Ed. Madrid, 1975).
- Entrena Cuesta, Rafael, en "Curso de Derecho Administrativo" - (Ed. Tecnos, S.A. , 2ª Ed. Madrid, 1966).

- F -

- Fayol, Henry , en "Administración Industrial y General" (Ed. El Ateneo, Biblioteca de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1956).
- Ferrando Badía, Juan , en "Los grupos de presión" (Revista

de estudios políticos, nº 146,).

- Ferrando Badía, Juan, en "El Estado Unitario" (Revista de Estudios Políticos, nº 195-196).
- FOESA (informe sobre la situación social española, 1970).
- Forsthoff, Ernest , en "Tratado de Derecho Administrativo" (Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958).
- Forsthoff, Ernst, en "Sociedad industrial y Administración Pública" (Estudios Administrativos, Madrid, 1967).
- Fouratié, Jean, en "Inventario del porvenir, las 40000 horas" (Ed. Cid, Traducción de Roberto Bieger, Madrid, 1966).
- Fraga Iribarne, Manuel , en "Sociedad, Región, Europa" (Alianza Editorial, Madrid, 1974).
- Fraga Iribarne, Manuel, en "La crisis del Estado".
- Frolich, Paul, en "Die grosse Zätwende-von der buroKratie des Absolutismes zum Parlament der Revolution", Frankfurt.
- Fromm , Erich, en "Espoir et Revolution" Stock, Paris 1970 (Traducción de Harper and Row al francés).

-- Fuchs, Gerard, en "Federalisme et autogestion des enterpri-
ses" (Documents du CIFE, Nouvelle Serie nº 24).

- G -

-- Galbraith, Jhon K. , en "El nuevo Estado industrial". (Ed.
Ariel, Col. Zetein, traducción de M. Sacristán, Barcelona,
1967).

-- Galbraith, Jhon K., en "La sociedad opulenta" (Col. Zetein
Ed. Ariel, traducción de Carlos Grau Petit, Barcelona, -
1969).

-- Gallego Anabitarte, Alfredo (En colaboración con Ariño Or-
tiz, Gaspar), en la "Presentación y Estudios Introducto-
rio" de la obra colectiva "Planificación" (Estudios Jurí-
dicos y Económicos, Instituto de Estudios Administrativos,
Madrid, 1974). Volumen I.

-- Garaudy, Roger, en "La alternativa" (Ed. Cuadernos para el
diálogo, Madrid, 1974).

-- García de Enterría, Eduardo, en "La Administración Española"
(Alianza Editorial, Madrid, 1972).

- García de Enterría, Eduardo, en "Revolución Francesa y Administración Contemporánea" (Cuadernos Taurus, Madrid, 1972).
- Garcia de Enterría, Eduardo, en "La lucha contra las inmunidades del poder" (Revista de Administración Pública, nº 38).
- Garcia , Quintín, en "Les cooperatives industrielles du Mondragon" (Collection Economie Humaine, Paris, 1970).
- Garcia Pelayo, Manuel , en "Burocracia y Tecnocracia " (Alianza Universidad, Madrid, 1974).
- Garcia-Trevijano Fos, Jose Antonio, en "Tratado de Derecho Administrativo" (Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, - 1964).
- Garrido Falla, Fernando, en "Problemática jurídica de los - planes de desarrollo" (Discurso de entrada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1974).
- Garrido Falla, en el prólogo del libro de M. Baena de Alcázar "Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía ".(Biblioteca Tecnos de Estudios jurídicos. Madrid, 1966).
- Garrido Falla, Fernando, en "La provincia como circunscripción estatal ." (Vol. Colectivo "La Provincia" (dimensión administrativa). Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona , 1966, Vol. II.

- Garrido Falla , Fernando, "Las transformaciones del Régimen Administrativo" (Estudios de Administración, 2ª edición, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1962).
- Garrido Falla, Fernando, en "Tratado de Derecho Administrativo"(Estudios de Administración, Instituto de estudios Políticos, Madrid, 1975).
- Garrido Falla, Fernando, en "La descentralización Administrativa" (Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, serie de Ciencias Jurídicas y sociales, nº 14, Ciudad Universitaria, "Rodrigo Facio" 1967).
- Giannini, Maximo Severo, en "Corso di Diritto Amministrativo" (Dispense Anno A_cademico 1964-1965. Multa Pavcis. A. G. Editore. Dott. A. Giuffre, Milano, 1965).
- Giner , Salvador, en "Historia del pensamiento Social".(E^{Di}. Ariel, Biblioteca de Ciencia Política) Barcelona, 1966.
- Goldman, Lucien, en "La creation culturelle dans la société moderne" (Mediataion, Denoel, Paris, 1971).
- Gomez Arboleya, Enrique, en "Historia de la estructura y - del pensamiento social hasta finales del siglo XVIII" (Biblioteca de cuestiones actuales, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1957).

-- Gordillo , Agustín, en "La planificación y el Poder Legislativo" (Artículo en la Obra Homenaje al Profesor Sayagués-Laso). "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX". Tomo III.

- H -

-- Hauriou, Maurice en "La descentralización par les établissements publics" (Revue Politique et parlementaire, 2º año, 1895).

-- Heim, Marc, en "Reflexions sur la relation plan-marché" (Documents du Centre International de Formation Europeenne. - Nouvelle Serie, nº 25, publicado también en la Revista L'Europe en formation". Febrero, 1971, nº 131).

-- Heraud, Guy, Profesor de la Universidad de Pau, en "L'autonomie" (Documents du Centre International de Formation Europeenne (CIFE) Nouvelle Serie nº 9).

-- Heraud, Guy , en "L'Europe des Ethnies" (Realites du present -3. Presses d'Europe. Paris-Niza. 1963).

-- Heraud, Guy, en "Les principes du federalisme et la Federation Europeenne " (Presses d'Europe. Paris, 1968).

- Heraud , Guy, en "Separatisme, Autonomismo, Federalisme" - (Artículo aparecido en la Revista de "L'Europe en formation". Presses d'Europe. oct-nov. 1975, nº 187-188).
- Hintze, Otto, en "Der Comisarius und seine Bedeutung un der allgemeinen Verwaltungsgeschichte. Eine Vergleichende studie" en "staat und verfassung" citado por Eduardo García de Enterría en "La administración española".
- Huber, Ernest Rudolf, en "Administración Autónoma de la Economía" (Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967).

- I -

- Ionesco, en "Notes et contre notes" (Gallinard, Paris, 1962).

- J -

- Jacoby, Henry, en "La burocratización del mundo" (siglo XXI ed. S.A. Traducción de E. Contreras Sanchez, México, 1972).
- Jimenez Castro, Wilburg, en "Introducción al estudio de la Teoría Administrativa" (Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963).

- K -

- Kaiser, Joseph. H. , en "Planificación". Vol .I.

- Kapiza, P.L., en "Buduschtscheje nauKi" ('El futuro de la ciencia', apunte taquigráfico reelaborado de la disertación en el Simposium Internacional para la planificación de la ciencia, Praga).

- Key, V.D., en "Politica, partidos y grupos de presión" Instituto de estudios políticos, Madrid, 1962),

- Kinsky, Ferdinand, en "Europa nach De Gaulle" (Munchen-Wien, Gunter Olzog Venlag. 1969) (Extrait du Chapitre V du Livre, Doc. A-202-13-7-1971-, College Universitaire d'Etudes Federalistes de la Vallée D'Aoste).

- Kinsky, Ferdinand, en "Le federalisme integrale ideologie; - utopie ou realism" (Documents du CIFE, Nouvelle Serie nº26)

- Kuznets, Simon, en "Crecimiento económico moderno" (Biblioteca de Ciencias Sociales Aguilar, Traducción de Rafael de los Ríos Romero, Madrid, 1973).

- L -

- Laferriere, J. , en "Manuel de Droit Constitutionnel" (pa-

- ris, 1947).
- Landi-Giuseppe Potenza, Guido, en "Manuale di Diritto Amministrativo" (Mulita Pavcis, A.G., 2ª E. , Editore, Dott. A. Giuffre, Milano 1963).
 - Lange, Oskar (y otros), en "Problemas de economía política del socialismo" (FCE. Traducción de Florentino M. Torner, México-Buenos Aires, 1965).
 - Lange, Oskar (en colaboración con Fred. M. Taylor), en "Sobre la teoría económica del socialismo". Selección e introducción de Benjamín E. Lippincott (Ed. Ariel. Traducción de A. Bosch Domenech y Alfredo Pastor Bodmer, Barcelona, 1971)
 - Laslett, Peter, en "Two Treatises of Government. Jhon Locke (a critical edition with an introduction and apparatus cirticus), Cambridge at the University Press, 1960).
 - Laubadere, André de, en "Traite elementaire de Droit Administratif" (Librairie Generale de Droit y Jurisprudence, R. Pichon et R. Aurand, Auzias; Paris, 1970, 5ª Edición, Vo lumen I).
 - Lefebvre, Henri, en "La vie cotidienne dans le monde moderne" (Gallinard, Idees Paris, 1968).
 - Lort, Claude, en "Elements d'une critique de la bureaucra-

tie" (Libraire Droz, Geneve, 1971).

- Legaz Lacambra, Luis, en "Socialización, Administración y Desarrollo" (Biblioteca de cuestiones actuales, Instituto de estudios Políticos, Madrid, 1971).
- Lesceux, D. ,(en colaboración con Scoon,A.) en apuntes a ci clostil realizados en 1972 en el "College Universitaire d'E tudes Federalistes de la Vallée d'Aoste" resumiendo clases y conferencias del fundador del Centro Internacional de For mación Europea(CIFE), Alexandre Marc.
- Levinson, en "El contrapoder multinacional". "La R éplica - sindical" (Ed. DOPESA. Traducción de María Gines, Barcelona 1976).
- Lewis Mumford, en "Tecnica y civilización" (Alianza Univer- sidad, versión española de Constantino Aznar de Acevedo, Madrid, 1971).
- Liberman, Evsei (en colaboración con V. Nemchinov, V. Tra- pesnikov y otros) en "Plan y beneficio de la E conomía Sovie tica" (Ed. Ariel, Selección de textos e introducción a car- go de Lisa Foa. Barcelona, 1973).
- Lopez Aparicio, Jesús (En colaboración con José Felix Teza- nos, Rafael Dominguez y José Luis Rodri- guez) en "Las nuevas clases medias , conflicto y conciencia

de clase entre los empleados de Banca". (Col. Cuadernos - para el Dialogo EDICUSA, Madrid, 1973).

- López Rodó, Laureano, en la obra colectiva "Planificación". Vol. I (Estudios Jurídicos y Económicos, I de Estudios Administrativos, Madrid, 1974).
- Lopez Rodó, Laureano, en "Política y Desarrollo" (Ed. Aguilar, Madrid, 1971).

- LL -

- Llorens, E. en "La Autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado Moderno. El Estatuto de Cataluña", Textos parlamentarios y legales (Madrid, 1932).

- M -

- Mac Kenzie, W.J.M. , en "Pressure Groups :The conceptual framework" (en la revista "Political studies" Octubre de 1955 , nº3).
- MacLuhan, M. , en "Pour comprende les media" (Ed. Mame, Sevil, Paris, 1971).

- Maliandi, R. , en "Crisis y Sintesis Critica" (artículo en Revista "Folia Humanistica". Ciencias , Artes y Letras. Diciembre, 1974).

- Maranini, Giuseppe, en "La regione i el governo local" (Edizioni di Comunità, Milano, 1965).

- Marc, Alexandre, en "A hauteur d'homme" (La revolution fede-raliste, Je sers, Paris, 1961).

- Marc ,Alexandre, en el Prefacio del libro de Heraud, "Les regiones d'Europe" (Collection Regions, Presses d'Europe, Paris, Nice, 1973).

- Marc , Alexandre, en "Redecouverte du minimum garanti" (Documents du Centre International de Formation Europeenne". Nouvelle Serie, nº 33, Presses d'Europe. Paris, 1974).

- Marcuse, Herbert, en "Culture et societ " (Ed. Mimit, - Paris, 1970).

- Marcuse, Herbert, en "Eros y Civilización" (Biblioteca breve de bolsillo, Seix Barral, S.A. , Traducción de Juan Garca Ponce, Barcelona, 1972).

- Marcuse, Herber, en "El hombre unidimensional" (Biblioteca Breve de Bolsillo, Libros de Enlace, Ed. Seix Barral, S.A.

Traducción de Antonio Elorza, Barcelona, 1972).

- Martín Lopez-Muñiz, en "Los Consorcios en el Derecho Español" (Análisis de la naturaleza jurídica) (Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1974).
- Martín Mateo, Ramón, en "Ordenación del sector público en España" (Ed. civitas, Monografías, Revista de Occidente, Madrid, 1973).
- Martín Mateo, Ramón, en "El horizonte de la descentralización" (Colección de Estudios de Administración Local, IEAL, Madrid, 1969).
- Martín Mateo, Ramón y F. Sosa Wagner, en "Derecho Administrativo Económico: el Estado y la empresa" (Ediciones Piramide, S.A. Madrid, 1974).
- Martín Retortillo, Sebastián, en "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la Planificación Administrativa, en "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX" (Homenaje al Profesor Enrique Sayagués-Laso, IEAL, Madrid, 1969), Tomo II.
- Mase, Pierre, en "El plan o el antiazar" (Nueva Colección Labor. Barcelona 1968).

- Meadows, D.H. ; Meadows D.L. ; Randers J. y Bhrens, III W.W. en "Los límites del crecimiento" (Fondo de cultura Económica, Traducción de M. Soledad Loaeza de Granz, México, 1972).
- Meilán Gil, José Luis, en "Veinticinco años de Ciencia Administrativa en España" (Estudios en Homenaje Al Profesor - López Rodó. Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1972). volumen I.
- Meilán Gil, Jose Luis, en la Presentación al Volumen Colectivo "Perspectivas actuales de la descentralización. II Jornadas Administrativas de Galicia (Bayona la Real, 1969) Colección Alcalá. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. 1971).
- Mesa-Moles Segura, Antonio, en "Participación de los administrados en la obra de la Administración" (Boletín de la Universidad de Granada, nº 22, 1933).
- Meister, Albert, en "L'autogestion: pour y voir plus clair" (Revista L'Europe en formation. Presses d'Europe. nº 189- Dic. 1975).
- Mesarovic, M. y Pestel, E. , en "La humanidad de la encrucijada". Segundo informe del Club de Roma (Fondo de Cultura económica, México , 1975, Traducción de Miguel A. Cárdenas).
- Meyer, Herman, J. , en "Crisis de la fé en el progreso; límites del dominio técnico del mundo" (2ª parte; en la Revista "Folia Humanistica", Ciencias, artes , letras, nº 158, febrero, 1976).

- Michalet, Charles Albert, en "¿Pourquoi les entreprises de viennent-elles multinationales?. Le cas français", en la obra colectiva "La croissance de la grande firme multinationale" (Centre National de la Recherche Scientifique, université Paris-Nanterre, Paris, 1973).
- Miguel García, Pedro de, en "El intervencionismo y la empresa pública", (Instituto de estudios administrativos, Madrid, 1974).
- Moliandi, R. en "Crisis y síntesis crítica" (Artículo en Revista "Folia Humanistica").
- Moliner, María, en "Diccionario de uso del español" (Editorial Gredos, Madrid, 1975).
- Monier, R., en "Région et économie régionale" (Berges-Levrault, Paris, 1965).
- Montenegro, Walter, en "Introducción a las doctrinas político-económicas" (Fondo de Cultura Económica, México).
- Mooney, J.D., en "Principios de Organización" (Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958).
- Morell Ocaña, Luis, en "La Administración Local" (Volumen

Colectivo sobre "La España de los años 70" (El Estado y la Política, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974).

- Morena, E. de la, en "La coordinación como función : su - concepto y problemática" (Revista Documentación Administrativa, nº 94, Octubre 1965).
- Mumford, Lewis, en "La cultura de las ciudades" (Ed. EMECE Traducción de Carlos M. Reyes, Buenos Aires, 1945).

- N -

- Nemchinov, V. , (en colaboración con Evsei Liberman, V. Tra pesnikov y otros) en "Plan y beneficio en la Economía Soviética" (Ed. Ariel, Selección de textos e introducción a cargo de Lisa Foa, Barcelona, 1973).
- Neuman, Sigmund, en "Partidos Políticos Modernos" (Ed. Tecnos, Traducción de Jaime de Ojeda, Madrid, 1965).
- Newman, Philip Charles, en "Historia de las doctrinas económicas". (Ed. Juventud, 1ª edición, Barcelona, 1963, Traducción de José Rico Godoy, y Joaquín Minns).
- Nieto Alejandro, en "Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa" (Revista de Administración pública, nº 38).

-- Nieto , Alejandro, en "La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo" (Revista de Administración Pública, nº 76, enero-abril, 1975).

-- Nigoul, Claude, en "Reflexions iconoclastes sur l'Etat" (Documento du Centre International de Formation Européenne, nouvelle serie, nº 27).

-- Niveau, Maurice, en "Historia de los hechos económicos con temporáneos", (Ed. Ariel, Traducción de A. Bosch Domenech Barcelona, 1973).

- 0 -

-- O.I.T. , Anuarios de 1965 y 1971.

-- Oliva de Castro, Andrés de la, en "Reforma Administrativa y sociedad inestable" (Estudios en Homenaje al profesor López Rodó, Volumen I, Universidad de Santiago de Compostela, Complutense y C.S. de investigaciones científicas, Madrid, 1972).

-- Orban, Maurice, en "Structures économiques et démocratie - federal" (Documents du Centre International de Formation - Européenne. Nouvelle Serie, nº 7).

- Ortega y Gasset, J. , en "Meditación de Europa" (Revista del Occidente" Madrid, 1960).
- Ortega y Gasset, Jose; en "La Rebelión de las masas" (Círculo de lectores, Barcelona, 1973).
- Ortiz Diaz, José, en "El bien común y la administración pública" (Estudios dedicados al profesor Garcia Oviedo, Vol. I, Sevilla, 1954).
- Ortiz Diaz, José, en "Las nuevas bases del Derecho de la Organización Administrativa " (Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Málaga) 1971.
- Ortiz Diaz, José en "El principio de coordinación en la organización administrativa" (Publicaciones del Instituto García Oviedo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla).

- P -

- Palacio Atard, Vicente, en "Manual de Historia Moderna" - (Espasa Calpe, Tomo IV, Edad Moderna, Madrid, 1970).
- Pallarés Moreno, Manuel, en "La coordinación de la Administración

- tración Periférica en España" (Colección Estudios, 11, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1969).
- Perez de Armiñán, Gonzalo, en "Economía para juristas" (Colegio Universitario de San Pablo , Madrid, 1971).
 - Perroux, François, en "Economía y Sociedad , coacción, cambio, don" (Ed. Ariel, Barcelona, 1962).
 - Philip, André, en "Pour un Socialisme humain" (Citado en la "Despolitización" de G. Vedel.).
 - Pigou, A.C., en "Socialismo y Capitalismo comparados y la teoría general de Keynes" (Ed. Ariel, Traducción de M. Sacristán y Alfredo Pastor, Barcelona, 1973).
 - Pippi, Félix, en "De la notion de salaire individuel a la notion de salaire social" (Librairie Generale de Droit et - Jurisprudence, Paris, 1966).
 - Pisier-Kouchner, Evelyne, en "Le service public dans la - theorie de l'Etat de Leon Duguit" (Bibliotheque de Philosophie du Droit, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence", Paris, 1972).
 - Popper, Karl, en "La Sociedad abierta y sus enemigos" (Biblioteca del hombre contemporáneo, Editorial Paidós, Buenos Aires, Versión castellana, E. Ledel).

- Q -

- Quermonne, Jean Louis, en "Planification regionale et reforme administrative", artículo en la obra colectiva "Administration traditionnelle et Planification regionale" (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, Paris, 1964).

- R -

- Ramiro Rico, Nicolás, en "La Soberanía" (Revista de Estudios Políticos, Vol XLVI, en 1952, Nov-Dic).
- Reynolds, Lloyd G., en "Introducción a la Economía" (Ed. Tecnos. Traducción de Dámaso Alvarez-Monteagudo Rizo, Madrid, 1968).
- Rifflet, Raymond, en "La crise de notre temps" (Revista l'Europe en formation", nº 183-184, Junio-Julio 1974).
- Robinson, Joan en "La acumulación del capital" (Fondo de Cultura Económica. Traducción de Edmundo Flores, México-Buenos Aires, 1960).

- Robinson, Joan , en "Economía de la competencia imperfecta" (Ed. Martinez Roca, S.A. Traducción de Justo. G. Beramendi, Barcelona, 1973).

- Robinson ,Joan , en "La segunda crisis del pensamiento económico" (Ed. Actual, Traducción de Guillermo Cárdenas, México-Espasa, Madrid, 1973).

- Rodriguez, Jose Luis (en colaboración con José Félix Tezanos, Jesús López Aparicio y Rafael Domingue), en "Las nuevas clases medias, conflicto y conciencia de clase entre los empleados de Banca" (Cole. Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA, Madrid, 1973).

- Rougemont, Denis de, en "Penser avec les mains" (Idées N.R.F. 1951).

- Royo Villanova, en "La nueva Descentralización" (Discurso leído en la universidad de Valladolid, Curso Académico de 1914-1915, Valladolid, 1914).

- S -

- Sabine, George H. , en "Historia de la teoría política". - (Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, traducción de Vicente Herrero, México, 1970).

- Sallis, E. , en "Autonomia Regionali e disciplina dei rappor

- te privati" (CEDAM, Padova, 1961).
- Salemi, G. , "Lo statuto de la regione siciliana" (CEDAM, Padova, 1961).
- Sanchez Agesta, Luis, "Planificación económica y régimen político " (en Revista de Administración pública nº3,).
- Santi Romano, en "Corso di Diritto Amministrativo, Principii Generali" (3ª Ed. Cedam, Casa Editrice, Dott, Antonio Milani, Padova, 1937).
- Say, Juan Bautista, en "Tratado de Economía Política " Traducción de Manuel María Gutierrez y Manuel Antonio Rodríguez TomoII, Madrid, Imprenta de Collado, 1816).
- Scoon, A (En colaboración con Lsceux, D) en apuntes a cursos realizados en 1962 en el "College Univesitaire d'Etudes Federalistes de la Vallée d'Aoste", resumiendo clases y conferencias del fundador del Centro Internacional de Formación Europea (CIFE) , Alexandre Marc.
- Schelsky, Helmut, en "Anf. der suche anch Wirklichkeit" - (Engen Diedrichs Verlag, 1965).
- Schumpeter, Joseph, en "Capitalismo , Socialismo y Democracia" (Ed. Aguilar, Traducción de José Diaz García, Madrid 1971).

- Schumpeter, Joseph A., en "Historia del análisis económico" (Ed. Ariel, Traducción de Manuel Sacristán ,Barcelona, 1971)
- Sedillot, René, en "Europa , esta utopía" (Ed. Guadarrama, Madrid, 1971, Traducción de C. Hernando Martín).
- Segura, Julio, en "Economía de mercado y Economía planificada: un apunte de valoración" (Información Comercial Española, Rev. de Economía nº 489 , de febrero de 1975).
- Solmi, G. "La Provincia" (CEDAM, Padova, 1961).
- Sosa Wagner (en colaboración con Martin Mateo, Ramón), en"Derecho Administrativo Económico" El Estado y la Empresa. (Ed. Pirámide, S.A. Madrid, 1974).
- Sp enger , Oswald, en "La decadencia de Occidente" (Bosquejo de una morfología de la Historia Universal) (Colección-Historia y Filosofía de la Ciencia, Espasa Calpe, S.A. , Traducción de M.G. Morente, Madrid, 1966, Vol. II).
- Spitaels, Guy, en "Reflexion sur la politique de securité sociale" (Institut de Sociologie, fondé par E. Solvay, Etudes d'economie Sociale, Editions de L'Université de Bruxelles, 1973).
- Stancanelli, G. en "Los Consorcios en el derecho Administrativo" (ENAP, 1972) Estudios ADministrativos.

-- Stover , Carl, F. , en "Technologie and Culture", 1962. (Citado por Aaron W. Wagner en, la introducción a la obra colectiva "Tecnología y Cambio Social", bajo la dirección del Prof. Eli Ginzben (Manuales UTEHA nº 325/325, a. Traducción de Martín Esteve, México, 1965).

- T -

- Taylor, F." . , en "The principles of scientific Management ." (Nueva York, Harper and Bros, 1911).
- Taylor, Fred M. (en colaboración con Oskar Lange), en "Sobre la teoría económica del socialismo". Selección e introducción de E. Lippincott (Ed. Ariel, Traducción de A. Bosch Domenech y Alfredo Pastor Bodmer, Barcelona, 1971).
- Tezanos, José Felix (En colaboración con Jesús López Aparicio, José Luis Rodríguez y Rafael Domínguez), en "Las nuevas clases medias, conflicto y conciencia de clase entre los empleados de Banca" (Col. Cuadernos para el Diálogo. EDICUSA Madrid, 1973).
- Terry , George, R. , en "Principios de Administración", (Cia Ed. Continental, S.A., Traducción de Alfonso Alarcón, Mone-li, México, 1963).
- Thiery , André, en "L'economie pour l'Homme" (Realites du present-1, La colombe, Editions du Vieux Colombien, Paris, 1961).

- Thomson, David, en "Las ideas políticas" volumen colectivo , "Jon Locke y el gobierno por consumo" de Maurice Cranston (Nueva colección labor, Traducción de J.M. García de la Mora, Barcelona , 1967).

- Tocqueville, Alexis de, en "El Antiguo Régimen y la Revolución". Ed. Guadarram , Col. Universitaria de Bolsillo Punto Omega, Traducción de A. Guillén , Madrid).

- Torné Jimenez, José Carlos, en "Ensayo de una administración regional en España" (Colección monográfica de la Universidad de Granada) 1972.

- Torchard, Jean , en "Historia de la idea Política ", (Ed. Tecnos, Traducción de J. Padova, Madrid, 1969).

- Torres Martinez, en "Teoría y práctica de la política económica" (Madrid).

- T_ouraine, Alain, en "La société postindustrielle" (Meditations, Denoel, Paris, 1969).

- Toynbee, Arnold, en "Estudio de la Historia". (Compendio V/VIII, Alianza Editorial, Tomo II. Compendio de D. C. Somervell, Traductores Luis Grasset y Luis Alberto Bixio, Madrid, 1971).

- Trapesnikov, V. ,(En colaboración con Ersi Liberman, V. Nemchinov y otro), en "Plan y beneficio en la Economía Soviética" (Ed. Ariel, Selección de Textos e introducción a cargo de Lisa Foa, Barcelona 1973).

- V -

- Vallet de Goytisolo, Juan en "Sociedad de Masas y Derecho" (Col. Ensayistas de Hoy, Taurus, Madrid, 1969).
- Vallina Velarde, Juan Luis de la, en "Transferencia de funciones administrativas" (Instituto de Estudios de Administración Local, 1964).
- Vedel, Georges, en "Rapports du législatif et L'executif". (Revue française de science politique, Vol. VIII Decembre 1958).
- Villar Palasi, J.L. en "Concesiones Administrativas" (en Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo Iv).
- Villar Palasí, J.L. en "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo" (Revista de Administración pública, nº3).
- Voyenne, Benard, en "Historia de la idea europea", (Nueva Colección Labor)

- W -

- Waline, Marcel, en "La Administración prospectiva" (Conferencia pronunciada en la E.N.A.P. , 1967 , 1ª edición

- Weber, Max, en "Economía y Sociedad" (México, F.C.E. 2ª edición en castellano , 1964).

- Weil, Prosper, en "El Derecho Administrativo" (Cuadernos, TAurus, Traducción de L. Rodriguez Zuñiga, Madrid, 1966).

- Wheare, K.G., "Las Constituciones modernas".(Nueva Colección Labor , Barcelona 1971).

- Whyte jr., William H, en "El hombre organización" (Fondo de cultura económica, 2ª edición , México 1968).

- Winiarski, B, en "Relations ente la planification et la politique economique nationales" (articulo en la obra colectiva "Le developpemente regional en Europe", Ed. por Ricardo Petrella y publicado por el Centro Europeo de Coordinación, Investigación y Documentación de Ciencias Sociales)

- Wilczynski, J. en "Desarrollo y Reforma en los paises socialistas" (Col. Thot de Economía. Ed. Vicens-Vives, Traducción de Oriol Serra Megías, Barcelona, 1974).

- Wyrwa, Tadeus, en "La gestión de l'enterprise socialiste, l'experiencie polonaise" (Ouvrage publie avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1970, Libraire General du Droit et Jurisprudence).

- Z -

- Zanobini, Guido, en "Corso di Diritto Amministrativo" (Multa Pavcis, A.G. Editore, Dott. A. Giuffe, Milano, 1936. Vol. I L'ordinamento amministrativo in generale).