

# EL CIUDADANO Y EL ADMINISTRADO

POR

FÉLIX MONTIEL

## I

El Estado moderno parece señalar al hombre dos esferas de acción más o menos distintas y, en cierto modo, dos «personalidades» jurídicas y políticas de categoría diferente. En un caso tendremos el *ciudadano*; en otro, el *administrado*.

Este dualismo corresponde a la distinción bien conocida —y, por lo demás, bastante discutible— entre «lo político» y «lo administrativo», entre gobernar y administrar, entre el Estado como Poder, y el Estado como Servicio público. Debemos confesar que si en teoría el señalamiento de la frontera entre ambos dominios nunca ha pasado de ser un intento de difícil exactitud, aún es más complicada la tarea cuando se trata de establecer esa demarcación en el terreno concreto de las realidades.

Un maestro del Derecho tan estudioso y agudo como FERNÁNDEZ DE VELASCO tenía que reconocer con toda franqueza: «Realmente, no hay manera de decir qué es gobernar y qué administrar» (1). El distingo, no obstante, es viejo en la literatura política. Ya en el año 1815 expresaba FIRVÉE en una correspondencia sobre el tema de la reforma administrativa: «Si bien el poder de gobernar y el de administrar no constituyen sino uno solo, ambos no se presentaban en la misma proporción en los primeros tiempos de nuestra monarquía... Los reyes entonces *governaban mucho y administraban poco*» (2).

El Estado ha sido durante siglos casi exclusivamente una organización del Derecho y de la Autoridad, una estructura de límites y condicionamien-

---

(1) FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo: *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración*. Barcelona, 1930-1931, 2.ª edición.

(2) Cita de René FAVARELLE en su *Reforma Administrativa*.

tos jurídicos, dentro de los cuales la actividad positiva, hacedora, encaminada a promover directamente el bienestar del país —la satisfacción de las diversas necesidades y aspiraciones de los hombres y grupos de la sociedad correspondía casi por completo a ese mundo de intereses y de iniciativas que hoy llaman los especialistas el «sector privado»—.

El Estado apenas «administraba». Era gendarme, diplomático, guerrero, juez, carcelero, legislador o recaudador de impuestos. Se ocupaba de que un vecino no cortara flores en el jardín de otro. Pero no se ocupaba de regar ni de cultivar esas flores. Con el tiempo, sin embargo, acabó transformándose en jardinero.

Cada vez fueron más numerosas aquellas de sus actividades que pudiéramos catalogar como *servicios o prestaciones*. Cada vez tomó más en su mano la atención de necesidades concretas, la solución técnica de problemas, conflictos y demandas.

Junto al edificio *político* estatal se levantó un «anexo» —formidable, gigantesco— que hoy conocemos con el nombre de Administración pública. El Estado creció, se hizo más grande, diversificó sus funciones. Pero debemos precisar que los cambios no fueron simplemente de «volumen», sino de esencia. Es muy interesante que observemos la transformación histórica del *papel* del Estado y de su *naturaleza institucional*. No hay duda de que la noción de Poder se ha ido impregnando —cada día con rasgos más visibles— de las características de la noción de servicio.

Más adelante volveremos sobre este punto. Insistimos ahora en que de hecho existen —confusa o distintamente— las dos esferas indicadas: Gobierno y Administración, y, en consecuencia, las dos «personalidades» del hombre moderno (que al principio dijimos), según se encuentre dentro del uno o del otro de esos dos círculos del mundo oficial.

El *ciudadano* es el que ejerce el tradicional derecho de sufragio; el que se inscribe y actúa en un partido político; el que aplaude o censura al Gobierno en un discurso o en una carta enviada a los periódicos; el que acude a un mitin, participa en un desfile o grita en una esquina sintiéndose titular por derecho propio de la soberanía del pueblo. Es el hombre en su vinculación «política» con el Poder, integrándose en él, defendiéndose de él, sufriendolo o disfrutándolo, reclamando su libertad o haciendo confiadamente uso de ella.

El *administrado* suele ser un personaje más llano, menos retórico, más cerca de los niveles concretos de la vida común. Su fuerza no tiene su origen en el concepto histórico de la soberanía popular, sino en la complicada distribución de facultades y situaciones jurídicas que la Ley establece. La unidad de medida de esa fuerza no se llama «poder», sino «derecho».

El administrado se manifiesta esencialmente en una dimensión jurídica. Sus relaciones con los órganos públicos no tienen la imperiosa tonalidad del partido político, sino el moderado color gris del Tribunal contencioso o de la Notaría. Es el hombre que utiliza un servicio de asistencia municipal o que reclama contra un expediente de expropiación.

La distinción no siempre es sencilla. Por ejemplo: el administrado puede formar parte de una Comisión de Vecinos que visita al Alcalde para pedirle el arreglo de una calle. Si los miembros de la Comisión invocan las Ordenanzas municipales; si en sus argumentos desarrollan ideas relativas a la higiene social; si hablan de los intereses del comercio o de las exigencias del urbanismo, el diálogo quedará dentro de los límites de «lo administrativo». Pero si en la entrevista se amenaza con el mitin, con las publicaciones en los periódicos; si se menciona el nombre del partido a que pertenece el Alcalde, se esgrime la posible influencia de un Senador o se alude a lo que puede suceder en las próximas elecciones, entonces el administrado habrá cambiado de naturaleza, revistiéndose con la toga del ciudadano, probablemente en un intento de reforzar de esa manera el poder de su demanda.

En otros casos, quizá se produzca el fenómeno opuesto. El candidato a Diputado utilizará en un discurso razonamientos tocantes a la vida cotidiana destinados a convencer, más que al hombre político, al administrado que vive dentro del ciudadano cuyo sufragio solicita. Y el ciudadano podrá dirigirse a un Ministro reprochándole, no su etiqueta de partido ni su encuadramiento ideológico, sino de descuido de sus deberes como Jefe superior del servicio de carreteras, de enseñanza o de fomento agrícola.

El hombre común no distingue con facilidad el uso que él hace de cada una de esas dos «personalidades» que la sociedad y la Ley le otorga. Del mismo modo que para los Ministros no es cosa tan simple desdoblar —en el sistema de sus facultades y obligaciones— cuándo son miembros del Gobierno y cuándo Jefes de una rama de la Administración. Lo más probable es que actúen combinando, mezclando o confundiendo los dos círculos de su cometido oficial, sin diferenciar con mucha exactitud cuándo son «gobernantes» —cuándo integran el Poder ejecutivo como los antiguos «Secretarios»— y cuándo son «administradores», cuándo les corresponde en rigor el título de «Ministros» (del latín «ministrare»), que etimológicamente se vincula al significado de las palabras «proveer» o «servir».

## II

La dimensión «política» del hombre frente al Estado parece poseer mayor fuerza que su dimensión «administrativa». El ciudadano *participa* en el Gobierno, de acuerdo con la teoría democrática. Participa, en primer lugar, por medio de la elección de los legisladores y de los gobernantes. Tiene —en principio— ese poder de determinar la orientación de la política al decidir el triunfo de un programa sobre otro en las grandes jornadas electorales. Tiene la posibilidad de ejercer la iniciativa de las Leyes y de controlar de cerca la acción del Gobierno a través de sus representantes en las Cámaras. Las altas instancias parlamentarias pueden sancionar al Ejecutivo, a los Ministros, provocando la rectificación de sus actos, la desapro- bación de sus proyectos o la renuncia que constitucionalmente procede tras un voto de desconfianza o de censura.

El ciudadano tiene otros diversos derechos constitucionales en su condición de elector. Pero además actúa en la prensa, en los sindicatos, en las múltiples asociaciones en que se inscribe; en la radio, en la TV y en los mítines; en las huelgas, en las protestas y peticiones; en las concentraciones y en los desfiles. Actúa en los partidos, a través de sus congresos, asambleas, comunicados y manifiestos. Y muchas veces, el hombre-ciudadano, las masas más o menos disciplinadas y las organizaciones estables y permanentes de la ciudadanía aciertan a dar a sus actos una *eficacia política* que puede merecer realmente el nombre de «participación» en el gobierno del país.

Junto a esos hechos —que son una viva imagen de la realidad política de nuestros días— el círculo de acción del administrado resulta mucho más humilde, mucho más reducido y débil. Tener que recorrer el lento y fatigoso camino de la solicitud o del recurso a través de la línea jerárquica administrativa —o de la demanda contenciosa ante los Tribunales— es una situación casi de impotencia comparada con las condiciones de dinamismo y de vigor que antes veíamos en relación con las potestades del ciudadano. Más aún, la humildad del administrado se acentúa en sus primeros pasos; cuando se mueve, no en la Sala de Justicia —donde al fin ha decidido enfrentarse con las autoridades, invocando derechos y exigiendo respeto a sus intereses—, sino en las oficinas públicas, en el despacho de un funcionario, delante de una ventanilla, donde —en estos tiempos de alto voltaje democrático— el que necesita algún servicio de la Administración

se comporta con frecuencia como el más desamparado y suplicante de los siervos antiguos.

El administrado sufre de manera inmediata las consecuencias del mal gobierno, conoce por sus propias descalabraduras los defectos y los errores de la gestión del Estado, pero no tiene voz en el capítulo. Paga muchas veces —en forma directa— el servicio que se le da, y cuando no está satisfecho, ni siquiera tiene el recurso de poder cambiar de botica. Los «servidores de la Administración» olvidan a menudo que esa poderosa señora a la que sirven no es más que una representación o una imagen, y que ellos son en realidad los «servidores públicos». Otras veces piensan esos funcionarios que la Administración son ellos, y que el público es la misma antigua masa de súbditos sin derechos, que simplemente ha cambiado de nombre.

Sería necesario encontrar un camino jurídico y político que hiciera posible la participación real del administrado en el proceso de la programación y de la ejecución de los servicios públicos. Del administrado, insistimos. Del hombre que necesita ir habitualmente a la Oficina de Correos, que tiene un abono de gas, de agua o de luz; que manda a sus hijos a un centro de enseñanza; que usa el telégrafo, la carretera o el mercado municipal. Del administrado, que no se siente miembro de ningún partido político, que no se sitúa frente al Gobierno como militante de una determinada ideología, sino que se confunde en sus deseos, en sus necesidades y en sus demandas con los hombres de todas las confesiones y de todos los partidarios. Del administrado. No del ciudadano, que ya interviene (a su modo y medida), como estamos viendo, en los asuntos del Estado-Poder, en lo que es Gobierno propiamente dicho y no Administración.

Quizá parezca que estamos jugando con las palabras, y alguien objetará que, en definitiva, siendo cada hombre al mismo tiempo ciudadano y administrado, lo que no le corresponde hacer con una de esas dos personalidades puede hacerlo con la otra. En fin de cuentas —se pensará—, el administrado puede revestirse con la toga del ciudadano para actuar por la vía indirecta del voto en la elección de los funcionarios políticos, que a su vez controlan a los funcionarios administrativos. Es éste, sin embargo, un rodeo constitucional que por nuestra parte contemplamos con razonable pesimismo. De lo que se trata es de plantear si el administrado puede encontrarse frente a las instituciones administrativas en una posición análoga a la del ciudadano con relación a las instituciones políticas. Es decir, si pudiera establecerse alguna forma de *contacto democrático* entre la masa de hombres comunes que necesitan la escuela, el transporte o el servicio

de bomberos y los órganos oficiales que encarnan esos diferentes servicios. Este es el problema. Porque de hecho sucede que ese «contacto democrático» no existe.

El administrado no tiene ningún *poder* frente al órgano administrativo. Entiéndase lo que queremos decir. Tiene derechos, que puede ejercer en la forma lenta y restrictiva que ya veíamos, pero no poderes. El ciudadano «participa» en el Gobierno; incluso en la forma espectacular de las grandes consultas electorales. El administrado no participa en las decisiones de la Administración. «El administrado —leemos en la obra de Maurice HAURIUO— no tiene, en principio, poder individual alguno sobre la Administración en la esfera de la vida pública» (3). Tiene «derechos», volvemos a decir. Dispone de una variedad más o menos amplia de acciones legales para interponer recursos ante los Tribunales o en la vía jerárquica administrativa. Pero son acciones *a posteriori*. Este distingo es muy importante. Son acciones suficientes, desde luego —a pesar de sus límites y lentitudes—, para obtener el reconocimiento de situaciones vulneradas y la reparación de daños. Mas de dudosa eficacia para *participar* (queremos subrayar la palabra) en la gestión de los asuntos públicos, cuyas consecuencias tanto le afectan de manera inmediata. Reclamar frente a un daño ya producido es una cosa. Poder intervenir en las etapas de programación, organización y ejecución del servicio sería otra cosa distinta. Y no sólo para proteger derechos *individuales*, sino para colaborar de alguna forma en la iniciativa de la creación de un servicio, en la orientación de las medidas necesarias para realizarlo, y en todos los aspectos relacionados con la defensa de los intereses generales y con la eficacia integral del servicio mismo.

Digamos de una vez que estamos defendiendo un *status* que el hombre no posee actualmente ni como administrado ni como ciudadano. Este puede elegir a un Senador o al Jefe del Estado. En cambio, nadie *elige* al Director General de Subsistencias; nadie tiene voz para discutir ni voto alguno para decidir sobre el mejoramiento de los servicios de electricidad. La Administración —debemos decirlo con franqueza— es un recinto amurallado que el Estado mantiene todavía al margen de la influencia directa y de la corriente social de la democracia. Los grandes administradores son seleccionados por diversos métodos de reclutamiento, que no incluyen, salvo excepciones (4), el voto de los individuos o grupos interesados en los respectivos servicios. La alta dirección en materia de hospitales, de carre-

(3) HAURIUO, Maurice: *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. París, 1911.

(4) Por ejemplo: los Rectores y Decanos de las Universidades son elegidos en algunos países.

teras, de abastecimientos, etc., actúa como una verdadera y anacrónica *autocracia* dentro de una sociedad donde el voto y la soberanía del pueblo parecen dar símbolo y carácter a las relaciones entre el individuo y el Poder.

### III

La Administración es una fortaleza burocrática todopoderosa donde la democracia no penetra. Ese enclaustramiento de lo administrativo en una zona sustraída a la acción participadora de la ciudadanía representa sobre todo un factor de debilidad en lo que concierne al papel del administrado, pero también un punto débil en la función del ciudadano, y, por consiguiente, en lo que afecta a la situación total del hombre frente al Poder. Dicen algunos que este es un modo de separar la Administración de la Política. Para salvaguardar aquélla. Para evitar los influjos perniciosos de los malos hábitos democráticos. De la demagogia. Y porque lo administrativo es una función eminentemente técnica. Hay que corregir que la Administración no está *separada*, sino, al contrario, *sometida* —y de la peor manera— a la presencia de la Política. Precisamente por carecer de *relaciones directas* con las fuentes democráticas de la ciudadanía.

En el terreno jurídico, ya hemos dicho que el administrado puede ejercer determinados recursos y acciones. Políticamente, no hay contacto entre la Administración y el administrado. No hay acción directa alguna que éste pueda emprender en uso de su inseparable condición de ciudadano, por lo mismo que la Administración ha sido sustraída de hecho al juego de las fuerzas políticas y al «diálogo» con los electores. En cambio, si alguna forma de *contacto democrático* fuera llevada al área de la Administración, no sólo se reforzaría el *status* del administrado, sino que se vincularía a la Administración de manera directa con las fuentes de la democracia, lo que significaría: 1. Independencia con relación a los demás Poderes del Estado; 2. Un sistema más lógico y eficaz de «cooperación» entre los elementos que integran el mundo de los servicios (entre las partes de la relación individuo-grupo-funcionario-Administración pública); y 3. Un contacto directo de la Administración con las necesidades sociales; una comunicación —viva e inmediata— con las aspiraciones y requerimientos del público. Todo ello redundaría en una adecuación mucho mayor y más perfecta entre los fines y los medios que están en la esencia del servicio. (Nótese que la importancia de la tesis que estamos esbozando se debe al hecho de que hoy se ventila en el terreno específicamente administrativo mucho más que en la esfera tradicional del Poder el destino de cada nación moderna.)

Defienden la separación entre la Administración y la Política los que conciben la Administración —según antes dijimos— como una obra esencialmente «técnica», donde la idea de la *eficacia* se impone como una condición más o menos incompatible con la idea de la *democracia*. En países —como los Estados Unidos— que carecen de una firme tradición administrativa al modo euro-occidental, la separación entre lo administrativo y lo político dió lugar en cierta época a ese extraño fenómeno que algunos autores norteamericanos califican, ingeniosamente hablando, del carácter «privado» de la Administración pública. En realidad, se trataba del funcionamiento de organizaciones de ciudadanos particulares y de funcionarios públicos desarrollando en dicho país actividades que en otras partes del mundo corresponden a la esfera del Poder estatal. El hecho originó problemas de división de funciones entre la Administración privada y la pública y de relación entre organizaciones autónomas y semiautónomas y la estructura del Estado.

Sobre esta materia se ha producido en Norteamérica una abundante bibliografía, inspirada unas veces en la preponderancia del factor *business*, otras en las preocupaciones del buen Gobierno, otras en el culto de la *efficiency*. Pero con planteamientos que se alejan, desde luego, de la idea de un sistema complejo en el que cabría combinar la técnica y la política, la administración y la democracia, el Estado y la empresa libre.

WILLOUGHBY, como GOODNEW, PFIFFNER y otros autores del mencionado país coinciden en diferenciar Política y Administración como decisión y ejecución; y su interés se consagra principalmente a la idea de excluir «la política» de la esfera de *especialización* de lo administrativo, de acuerdo con este criterio que PFIFFNER considera como la clave de la nueva Administración pública: «La política —dice— debe atenerse a su esfera de determinación de directrices y dejar a la Administración aplicar sus procedimientos *técnicos* propios, libre de *estorbo* (!) de la intromisión política» (5). En último caso, la palabra *política* se entiende más que como función «del» Estado, como una actividad (fuerzas, hombres, maquinaria e intereses) «ajena» al Estado.

Creo que estamos ahora en condiciones de concluir que lo administrativo no es un simple «anexo» del Poder, un sistema de simple ejecución técnica, instrumental y subordinado, sino que pertenece a lo más esencial del Estado de hoy, a tal extremo que está modificando profundamente su naturaleza misma. De manera que la política viene a resultar una cosa

---

(5) *Public Administration*. Nueva York, 1935.



vacía si se elimina de su contenido todo este mundo nuevo que llamamos Administración.

La Administración es, pues, mucho más que una técnica. Se ha convertido en el centro de gravedad del Estado moderno. Ya el profesor LASKI había acentuado en su doctrina la presencia de este factor técnico como integrante de una nueva concepción del Poder. Al Estado —escribió— «se le juzga, no por lo que representa en teoría, sino por lo que cumple en la práctica. El Estado aparece sujeto, por ello, a una prueba de aptitud y suficiencia» (6). De ahí que la Administración no pueda ser en ningún sentido una «cosa aparte», sustraída al juego de las fuerzas de vida social y democrática que constituyen «el público» al que «sirve» el servicio. Al contrario, la Administración debe buscar el contacto con esas fuerzas.

Y visto el problema desde el ángulo del público, del ciudadano, del administrado, resultará que si el hombre tiene «participación» en la zona *política* del Poder y no en la zona *administrativa*, su soberanía la estará ejerciendo en un terreno en el que abundan las abstracciones y las entelequias, y no en aquel donde de hecho se encuentran las condensaciones más positivas y concretas del vivir de la nación, en el terreno donde las instituciones tienen mayor peso específico social. Si el poder del ciudadano se detiene ante las murallas de lo administrativo, es un poder hueco, es casi una burla del poder.

Esta reflexión nos explica la inanidad a que a veces se reduce el uso práctico de los derechos ciudadanos. Una soberanía que tiene contacto con el verbalismo de la democracia, pero no con las realidades auténticas y profundas del existir diario de la comunidad. Se comprende que tantas veces y en tantos Estados sea tan ilusoria la condición participadora del hombre común en los destinos del país. Se comprende que en tantas ocasiones el elector se desentienda de su responsabilidad y contemple con desconfianza o con indiferencia la fuerza teórica que la Constitución le otorga. El hombre acaba por no creer en el voto, porque la práctica no le ha enseñado para qué puede servirle, ni qué relación puede tener con su propia suerte o con la suerte de la comunidad. Y como no cree en el voto, lo vende, comercia con él, lo cambia por un favor, lo regala a un amigo y no vota.

Pensemos en esta famosa sentencia de ROUSSEAU: «El pueblo inglés sólo es libre en tiempo de elecciones». La idea constituye en nuestra época —para quienquiera que avizore el panorama del mundo democrático—

---

(6) *El Estado moderno* (trad. española del libro *A Grammar of Politics*). Barcelona, 1932.

una profunda materia de meditación. Al pueblo «soberano» se le halaga en esos días como a un gran señor vanidoso, se le compran bombones como a un niño, se le engaña como a un aldeano ignorante, se le atrae con prebendas como a un viejo zorro, se le asusta como a un pequeño burgués, se le excita como a un histérico, se le hacen proposiciones deshonestas como a una mujer ligera, se le hace creer, en fin, como a un ególatra, que en sus manos está el destino de la nación. Y el elector va a las urnas, cuando es o se cree libre, con dos o tres preocupaciones principales que son las que en ese momento dominan en su espíritu. Pero esas dos o tres preocupaciones momentáneas no hacen ni pueden hacer el programa de un gobierno de cuatro, de seis o de siete años. La voz activa «elector» tiene un solo minuto raudo de vigencia. El «elegido» —palabra gramaticalmente pasiva— se transforma en gobernante, y el elector en gobernado. La gramática y la política coinciden en invertir el orden de los factores un instante después de terminarse el conteo del escrutinio.

## IV

El Estado se ha convertido en administrador. Es una revolución cuya trascendencia todavía no se tiene en cuenta en la parte orgánica de las Constituciones. Es un hecho, no iniciado, pero sí fuertemente desarrollado en nuestro siglo. Esa «intervención» del Estado algunos la estiman como un bien; otros, como un mal. En ocasiones, el Estado-administrador es una entidad solicitada; en otras, un intruso mal acogido. Para algunos, es una Providencia; para otros, un nuevo rico, extraño y sin preparación. Hay quienes lo aprecian como un gestor prodigioso o quienes tienen del Estado-administrador la visión caricaturesca de un elefante dentro de una cristalería. Los actos de servicio de la Administración pública resultan muchas veces para muchos, no sólo deseables, sino esperados y reclamados. En otras circunstancias, no faltan quienes juzguen esa «intervención» administrativa como un golpe de estado del Estado en el foro de la economía libre y de la iniciativa libre.

Aun dentro de la concepción administrativa más rigurosa, los autores no pueden alejarse por completo de la consideración de aspectos precisos en los que el servicio público atañe directamente a la noción del Estado o a la amplitud y el ejercicio de los derechos constitucionales y de la libertad del hombre. ¿Suponen los servicios públicos un obstáculo a los derechos del ciudadano y a la iniciativa privada? Cuando los órganos administrativos intervienen para cuidar de que existan tarifas baratas en los trans-

portes, están contribuyendo a trasladar de la zona teórica de la Constitución a la esfera de la vida concreta el principio de que los ciudadanos son libres para trasladarse de un lugar a otro por el territorio nacional. Cuanto más estén al alcance de la economía ciudadana los servicios de transportes, más libertad de circulación existirá. Y lo mismo podríamos decir utilizando otros ejemplos. JELLINEK ha escrito: «El aumento de la civilización tiene como consecuencia para el individuo aumentar las posibilidades de su acción. Los ferrocarriles y la máquina de vapor aumentaron de una manera increíble la libertad de movimiento de un lugar a otro. Los poderosos medios educativos que el Estado y las asociaciones de todas clases ofrecen para que los hombres se sirvan de ellos libremente han servido para extender el saber y el poder de innumerables personas. De este modo se abren constantemente nuevos territorios a la libertad, y a su vez, a lo que va unido siempre a ella, a la actividad del Estado, la cual se propone en no escasa medida la regulación y la protección de tal libertad».

Meditense estas palabras: «La libertad o la falta de libertad de una nación dependen hoy más de los actos administrativos que de los actos políticos. Si la administración es absoluta, no hay libertad; si la libertad sólo existe en las discusiones de las Cámaras, no hay libertad»... Alguien se asombrará seguramente; esas palabras fueron dichas en 1815. Son de FIRVÉE, citadas por René RAVAREILLE en su *Reforme administrative*. Casi me parece innecesario añadir aquí que hoy son incomparablemente más visibles las razones y los hechos que podrían respaldar un pensamiento análogo. Algunos quisieran seguir viendo en los servicios públicos un problema «administrativo» y nada más. Es decir, un asunto que no afecta de ningún modo a la noción del Estado o a la amplitud y el ejercicio de los derechos y de la libertad del hombre. Al término de la primera guerra mundial escribió el insigne maestro León DUGUIT: «La noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del Derecho público». La frase es sencilla, pero el tema es grave. Y sorprende que esa luminosa apreciación haya podido permanecer durante tantos años escrita, y luego simplemente guardada en las páginas amarillas de un libro. «La voluntad del gobernante —dijo también el ilustre profesor de Burdeos— sólo posee valor y fuerza en la medida en que persigue la organización y el funcionamiento de un servicio público». El Estado «posee el poder —subraya LASKI— porque tiene que realizar ciertos deberes». La noción de servicio público sustituye a la noción de soberanía...

Pero el hecho es que las nuevas ideas democráticas surgidas a través de ciento cincuenta años de gloriosas luchas, que serán eternamente orgullo de la especie humana, han quedado ahí en gran parte vacías de realidad

política, condenadas a agotarse sin remedio entre fuertes impulsos de presencia, porque los dueños del Estado han sido hasta ahora bastante ingeniosos para engañarnos a todos haciéndonos creer que la «soberanía» del pueblo puede ser algo concreto, efectivo y real, encerrada en la armadura de la soberanía del Poder.

No obstante, se está produciendo de hecho una reforma esencial, y no tan sólo de procedimiento, en la estructura del Estado. En el seno de la nación están surgiendo *poderes concretos*, poderes nuevos y efectivos, que hasta ahora no habían tenido expresión alguna —o solamente muy débil— en la esfera propia de la representación del Poder. Esos poderes concretos se encuentran condensados en las múltiples entidades que representan el afán moderno de sistematizar las energías humanas y la riqueza colectiva; en esas entidades que son grupos de profesión, corporaciones industriales, sindicatos, sociedades económicas, centros de cultura y de vida espiritual, núcleos de acción política y ciudadana; poderes nuevos que dan su fisonomía propia a la nación de hoy y que empiezan a ser vehículos adecuados para las transformaciones indispensables que estamos señalando. (No están todavía en la Constitución; no tienen una fuerza legalmente reconocida. Pero el Estado hace uso de todo ese mundo de vigorosas entidades, las llama a consulta, les pide ayuda, incluso las incorpora a las múltiples comisiones que forman el engranaje administrativo del Poder en esta época inquieta de cambios, de transición, en que apunta la figura de una nueva sociedad y sobre todo la naturaleza de un Estado nuevo.)

El país no está organizado en verdad sobre los «distritos electorales», de cuyas fuentes surge, sin embargo, la legitimidad democrática de las instituciones. El país funciona en las fábricas, en los centros de estudio, en los servicios públicos, en las empresas; son el país las gentes que buscan y necesitan los diferentes servicios, los técnicos y funcionarios que los mantienen y organizan; está el país en los canales del comercio, de la cultura y del trabajo, en los «distritos» del esfuerzo social y de la economía. Los sentimientos e intereses de una nación no están condicionados por la distribución geográfica del territorio —ni las solidaridades tampoco—, y en esa medida, de sorprendente raíz feudal, la que sirve —en el Estado de hoy— como base de encuadramiento es la voluntad del pueblo.

La realidad nacional se manifiesta a través de instituciones públicas o privadas que llamamos Cámaras de Comercio, Sindicatos de trabajadores, Universidades, Centros sanitarios, Asociaciones de deportes, Bancos, Sociedades de ayuda mutua, periódicos, teatros, Cooperativas, etc. Son los «distritos» de la producción, de la labor intelectual, de la enseñanza, de la defensa nacional, de la seguridad social, de la salud, del arte, de la indus-

tria, de la agricultura. Son las Asociaciones de Padres de Familia que se interesan en el mejoramiento de las escuelas; son los grupos organizados de vecinos que ayudan a la construcción de una carretera o de un mercado municipal; son las sociedades deportivas que se preocupan por el desarrollo de la educación física de la población; son los comerciantes que tienen una representación en el Consejo de Economía del Gobierno; son los trabajadores cuyos Sindicatos forman parte de los organismos públicos para el fomento de la industria; son hombres de empresa, concesionarios de servicios, hombres de ciencia, abogados, médicos, profesionales diversos, artistas, funcionarios, que actúan dentro de *sociedades intermedias* cuya realidad se confunde con la realidad más viva del país. Esos «poderes» corresponden a iniciativas, a actividades, a esfuerzos, a inteligencias, a voluntades que constituyen en su conjunto la expresión dinámica de la sociedad nacional. Son condensaciones especializadas del vivir de la nación, mucho más reales y concretas, de mayor peso específico social que otras instituciones de larga tradición jurídica y política, que muchas veces no son sino abstracciones o entelequias.

## V

Dentro de ese mundo de realidades que estamos subrayando actúa una forma de democracia y un auténtico sistema electivo. Multitud de sociedades privadas —comerciales, culturales, sindicales u otras— funcionan por medio de asambleas y cuentan con dirigentes «elegidos». Es curioso meditar en el hecho de que hay *menos democracia* dentro de la Administración oficial. Existen Corporaciones de Derecho público en las que participan con funciones iguales y en proporción diversa miembros procedentes del sector público y del sector privado. Por lo general, estos últimos son designados a través de una elección democrática (por ejemplo, los representantes del Sindicato de Transportes o del Colegio de Abogados), mientras que los primeros son simplemente *nombrados* por una Resolución ministerial. La democracia debe extenderse a la Administración.

En la democracia de nuestros días, el elector —con un solo voto y de una sola vez— decide lo que han de ser durante varios años las más diversas y múltiples funciones del Estado: la Hacienda nacional, la organización de la cultura, la diplomacia, la sanidad, las obras públicas, la vivienda, el mercado de abastos, la producción agrícola, el vestido, el correo, la electricidad, el agua, los caminos, el transporte; el ejército, la marina, la aviación; el trabajo, la moneda, el comercio, los puertos, la radio; la jus-

ticia, la libertad. La tendencia moderna es hacer que el elector tenga un voto distinto por cada uno de los grandes sistemas de actividad pública. Como sucede en la práctica con el Abogado que vota en su Colegio; el Profesor en su Universidad; el Trabajador en su Sindicato; el Padre de Familia en su Asociación, y los demás en su cooperativa, en su sociedad industrial o en su club. Cada ciudadano tiene su voto político, pero además tiene otros diversos votos en otras tantas agrupaciones a través de las cuales se encuentra vinculado a la compleja maquinaria de la comunidad.

El voto funcional, distinto del voto político, no tenemos que inventarlo: ya existe. La idea de construir todo un sistema sobre esas bases no me parece que encuentre grandes dificultades en su ejecución. El elector sería el administrado. El sufragio se transformaría entonces en una *fuera* positiva, en un instrumento dinámico, en un poder mucho más real que el sufragio «político» como medio de *participación directa* en las tareas de Gobierno. La Administración se apoyaría en un cuerpo electoral de nuevo tipo, un cuerpo electoral inmediateísimo, distinto, especializado, que actuaría en el marco propio de cada uno de los respectivos servicios, garantizando al mismo tiempo la competencia técnica de los funcionarios elegidos, y la independencia de éstos en el sistema de la jerarquía oficial.

Esto significaría reforzar en el administrado el sentido de su «participación» en el servicio público, participación que supone como dos caras de una medalla: *derecho y responsabilidad*, y que no debe aparecerle en ningún momento como una simple cosa ilusoria. Señalaba en su obra fundamental el gran profesor de Derecho administrativo de la Sorbona Gastón JÈZE, que «la debilidad del cuerpo electoral proviene de la falta de organización de los electores, de la imprecisión de su voluntad y de los largos intervalos que separan las ocasiones en que estas voluntades se manifiestan» (7).

El administrado sería, pues, elector. Tendría un interés en la sinceridad de la votación que raramente tiene hoy el elector común. Nadie «vendería» un voto del que dependería *directamente* la satisfacción de sus necesidades reales y cotidianas. En tanto que millones de electores «políticos» piensan que la única manera de obtener alguna utilidad de su «voto de ciudadanos» consiste en comerciar con él.

El elector tendría entonces un carácter muy distinto del que tiene hoy el ciudadano, titular abstracto de una «soberanía» imprecisa, sujeto que parece condensar en su derecho todas las energías de la Ley y del Poder,

---

(7) *Principios generales del Derecho administrativo* (trad. al castellano). Buenos Aires, 1948.

y que es en la práctica la entidad más inerte y desposeída que existe. El elector se encontraría «más cerca» de la ejecución de los asuntos. En vez de barajar abstracciones, el proceso electoral dentro de la Administración llevaría a la polémica y al interés de los diferentes grupos de la comunidad los términos concretos del hacer colectivo.

El Derecho administrativo no se limitaría a envolver la función pública en una malla cada vez más estrecha de derechos subjetivos y de recursos en la esfera jurisdiccional, sino que buscaría en el contacto vivo y directo con las necesidades sociales y en la participación de los administrados en el juego mismo de la iniciativa y de la organización de los servicios una garantía eficaz de que tales servicios corresponderán a la idea de la «utilidad pública», que es a la vez la causa y la medida de los poderes y de los derechos de las autoridades.

Estamos asistiendo a una evolución cuyo justo concepto no es que el Estado *absorbe* las actividades sociales, sino que las actividades sociales nuevas dan figura, modelan y perfilan poco a poco, contribuyen a formar —con su propio impulso y su viva presencia— un nuevo tipo de organización y de poder. Los servicios públicos autónomos, las corporaciones y establecimientos de utilidad social, las entidades industriales, los centros de cultura, las células de base de la economía y de la vida del espíritu dentro de la nación, serán probablemente en el futuro que hoy se forja los cuerpos integrantes, las células de base de la sociedad política.

El Derecho administrativo está entrando en una nueva fase, está tomando un relieve inesperado, como preparándose para ser el Derecho constitucional de mañana.

