

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO CONTEMPORANEO

LECCION INAUGURAL DEL CURSO ACADEMICO 1976-1977 EN
EL COLEGIO UNIVERSITARIO SAN PABLO (C. E. U.)

POR

M. BAENA DEL ALCAZAR

CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



I. INTRODUCCION

En este discurso inaugural voy a exponer el resultado de diversas meditaciones e investigaciones personales sobre la Administración Pública de nuestros días, montadas desde diversos ángulos científicos. Mi condición de doctor en Derecho y profesor de Derecho Administrativo, junto con el desempeño de mi carrera docente en las Facultades de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Ciencias Económicas y Empresariales, y Ciencias Políticas y Sociología, me han proporcionado diversas posibilidades de contemplación científica de hechos sustancialmente idénticos, desde enfoques metodológicos diferentes. Por ello, sin pretender en modo alguno agotar todas las posibilidades del tema, pretensión completamente inútil y contradictoria con la honestidad y el rigor propios de la investigación científica, voy a intentar desarrollar una hipótesis sobre el Estado contemporáneo, en la que será el motivo central de la exposición, a modo de *leit motiv* musical, la comprensión unitaria de una serie de hechos y factores que constituyen otros tantos problemas dispersos a lo largo y a lo ancho de las ciencias sociales.

Así, pueden traerse a la memoria, por vía de ejemplo, diversas cuestiones abiertas en las áreas científicas económicas, organizativas y jurídicas. En cuanto al primer punto, es

decir, el área económica, ¿es cierto o no que el Estado actual, al menos en las democracias liberales, ha transformado su estructura para evitar las depresiones cíclicas de la economía capitalista? ¿Qué utilidad tiene el estudio de las instituciones políticas y administrativas para la comprensión de la estructura y la política económica? ¿Juegan algún papel respecto a las instituciones estatales los poderosos complejos llamados comúnmente empresas multinacionales, que, desde luego, están presentes en la vida política y económica de buen número de naciones? Creo que no es aventurado afirmar que tales preguntas no han sido adecuadamente contestadas y, sobre todo, que parecen encontrarse en un estado de auténtica fragmentación irreconducible a un factor central que sirva como clave de comprensión.

Desde el punto de vista del área científica que se ocupa de la organización, las interrogantes no son de menor importancia. Es cosa común encontrar, incluso en los más rigurosos escritos científicos, las afirmaciones de que el Estado actual se ha transformado esencialmente, aduciendo como causas el aumento de la población, el incremento del nivel de vida, los avances tecnológicos, el fenómeno del urbanismo y otros grandes factores semejantes. Pero en ningún momento se encuentran unidos en una teoría coherente todos estos hechos dispersos. Se afirma que el Estado de nuestros días interviene continuamente en la vida económica y social, lo que ha motivado transformaciones en su estructura, pero nadie ha dado una explicación coherente, que yo sepa, de cuáles son estas transformaciones. Las ciencias administrativas actuales, como las políticas y sociológicas, producen cada año en cantidades mayores ensayos sobre el modelo weberiano de organización, que ha atraído fuertemente la curiosidad de los investigadores norteamericanos, con muchos años de retraso sobre la fecha de publicación de la gran obra de Weber. Pero es el caso que este modelo weberiano se refiere mucho más a la estructura interior de la organización administrativa que a una visión de conjunto, a una visión macro que sitúe estas organi-

zaciones administrativas en el contexto de la sociedad y estabilidad entre ellas las adecuadas relaciones que se resuelvan a su vez en un modelo general de comprensión.

Finalmente, en cuanto a los estudios jurídicos, hace muchos años que constituye un tópico recordar el título del libro de Ripert sobre la decadencia del Derecho, aunque varios autores han pensado que esta decadencia se refiere primordialmente al Derecho privado, identificado más o menos conscientemente con el Derecho en general. Ahora bien, esta última opinión, que parece fundada sobre la continua invasión del Derecho privado por el público, tiene una indudable contrapartida en la continua utilización del Derecho privado por el poder público y, concretamente, por los entes administrativos. Salvo algunas opiniones concretas de los grandes maestros que arrojan luz sobre estos hechos, en conjunto puede decirse que tampoco existe en este campo un criterio general de solución de las cuestiones abiertas.

Cuando, hace muchos años, me enfrentaba yo por vez primera con este problema, como uno de los que se me planteaban al elaborar mi tesis doctoral, mi composición científica de lugar fue la de que las democracias liberales occidentales no se regían, en nuestro tiempo, por un sistema filosófico, económico y político coherente, como fue, en otra época, el liberalismo y lo es hoy día el marxismo en las democracias populares. Por el contrario, entendía yo en aquella composición de lugar inicial que este Estado contemporáneo no era sino la corrupción y transformación del Estado liberal de nuestros bisabuelos. Pero es claro que, si acepta este punto de vista, se acepta a su vez una explicación superficial. El planteamiento del problema desde perspectivas tan abstractas y generales invalida la explicación a nivel de solución concreta, pues lo cierto es que las preguntas antes formuladas quedan sin contestación a través de una idea medial y secundaria capaz de convertir en verdaderamente científica esta apreciación de carácter general.

En definitiva, quiero anunciaros desde ahora que el propó-

sito de la presente lección es ofrecer la respuesta a esta magna cuestión científica de nuestro tiempo, lo que intentaré hacer, como he anticipado, desde la triple atalaya científica del punto de vista jurídico, económico y político.

Debo formular, sin embargo, dos advertencias iniciales. De una parte, que el acotamiento preliminar del tema hace que se deje fuera del razonamiento, por principio, a la Unión Soviética y las restantes democracias populares. De otra parte, que me resulta indispensable dar por aceptada (ya que es imposible probarla detalladamente aquí) mi convicción personal de que existe una clara interrelación entre la estructura administrativa y la realidad social de un país determinado. Las estructuras de la Administración del Estado, es decir, de la mayor parte de éste desde el punto de vista cuantitativo, no son cosas ajenas y distintas, no son compartimentos estancos respecto a la realidad social, que la Administración ha de transformar y conformar en nuestro tiempo.

A partir de estos puntos de vista iniciales, voy a desarrollar el resto de la lección refiriéndome en primer lugar a la estructura del Estado de nuestro días en la visión convencional, dentro de la cual habrá que tener en cuenta el planteamiento jurídico y los hechos innegables de la intervención económica y social para efectuar inmediatamente una valoración política. Después de esto intentaré presentar una visión realista de la estructura estatal, para terminar destacando las consecuencias científicas y políticas, lo que me llevará a exponer lo que son hasta la fecha mis conclusiones respecto al problema.

II. EL ESTADO CONTEMPORANEO EN LA VISION CONVENCIONAL

1. Los datos estructurales

Entrando ya en la visión del Estado contemporáneo según se mantiene hasta el momento, hay que referirse en primer

lugar, como he dicho antes, a los datos estructurales del problema, que han de tener en cuenta los puntos de vista propios del planteamiento jurídico, pero también y a continuación las perspectivas propias de las áreas científicas que estudian los temas de la organización y la burocracia.

A) *El planteamiento jurídico*

Para la doctrina jurídica, y especialmente para la doctrina jurídico-administrativa, la estructura del Estado actual se compone en líneas generales (dejando aparte la Jefatura del Estado) del Parlamento y los Tribunales de Justicia, y junto a ellos, integrando todo el resto de la maquinaria estatal, el conjunto de entidades administrativas que de un modo convencional suelen denominarse la Administración pública. Expongo seguidamente las conclusiones científicas en torno al tema siguiendo las pautas de su elaboración por la doctrina administrativa española, pues creo que ésta es suficientemente significativa y que su altura científica actual nada tiene que envidiar a las doctrinas de los restantes países europeos.

Pues bien, desde este punto de vista, la estructura de los agregados de entidades que denominamos Administración pública está constituida por un complejo de organizaciones personificadas, a cuya cabeza se encuentra la Administración central del Estado, monstruoso conjunto que comprende la totalidad de los Departamentos Ministeriales, incluyendo, además, los órganos periféricos existentes en el territorio nacional, bien representen al Gobierno y la Administración en su conjunto, como es el caso de los Gobiernos Civiles, bien representen sólo a un Departamento, como es el caso de las Delegaciones Ministeriales. Junto a esta Administración central se menciona una Administración indirecta del Estado, dentro de la cual se incluye a las entidades institucionales, expresión que tiene sólo el valor de un cajón de sastre, donde forzosamente se comprenden entidades tan distintas como las Corporaciones, es decir, los Colegios y Cámaras, que

defienden intereses a un tiempo públicos y privados, y los Organismos Autónomos o entes descentralizados del núcleo inicial común de la Administración del Estado. Las entidades locales, también incluidas en la Administración indirecta, completan la clasificación de entidades administrativas, siendo las más importantes entre ellas, al menos en España, la Provincia y el Municipio.

Este es, en resumen, el cuadro general de clasificación de las personas jurídicas públicas del Estado contemporáneo, según se expone en las obras científicas sobre Derecho administrativo. La noción clave desde este criterio de comprensión es, desde luego, la personalidad jurídica pública. Para la doctrina jurídica es indispensable la atribución de personalidad en cuanto que sólo entonces podrá existir una relación jurídico-pública planteada entre dos sujetos de Derecho, que pueden ser los particulares y la Administración en una de sus especies, o bien dos entidades administrativas. La personalidad jurídica es, por tanto, la pieza clave de la totalidad del sistema. Los actos de poder distintos de la Ley y la sentencia judicial deben predicarse y se predicán siempre de estas organizaciones dotadas de personalidad jurídica pública. Bien es cierto que se es plenamente consciente de que estas entidades utilizan cada día más el cauce jurídico del Derecho privado, civil y, sobre todo, mercantil, pero a la hora de construir las piedras angulares de la disciplina jurídico-administrativa las doctrinas establecidas han considerado el problema del uso por la Administración del Derecho privado como una simple cuestión fronteriza; e incluso cuando se ha ido tomando una progresiva conciencia de los hechos, esto no ha impedido que continúen manteniéndose las posiciones doctrinales elaboradas muchos años atrás, que no terminaban de casar científicamente con los nuevos factores señalados.

Desde luego, difícilmente se puede extrapolar el estado de la cuestión en la doctrina española, que es el que acabo de exponer, pretendiendo que tenga un valor de carácter general, pero no deja de ser cierto que esta construcción se ha hecho

aceptando puntos de vista de corrientes científicas extranjeras. Así, proviene del pensamiento jurídico italiano la distinción entre la Administración directa e indirecta; la noción de entidades descentralizadas se ha constituido partiendo de puntos de vista científicos elaborados por la doctrina francesa, y en cuanto a las corporaciones, aunque con un significado muy diferente, se ha partido de la terminología y la teoría jurídica alemana. La altura de la doctrina administrativa española es un hecho innegable, pero también lo es que ha sido posible gracias a la asimilación del pensamiento jurídico foráneo, y, por tanto, que el cuadro completo de las instituciones administrativas, elaborado en España, puede ser comprendido hoy día por cualquier jurista europeo, sin más retoque que algunos ajustes terminológicos.

B) *Organización y burocracia*

Hasta aquí lo que constituye la estructura administrativa del Estado desde el planteamiento jurídico. Viendo la misma realidad desde un prisma científico distinto, la actual situación administrativa se ha explicado fundamentalmente aplicando, en la medida de lo posible, al Estado actual el llamado modelo burocrático de Max Weber. Como es sabido, dentro de la concepción weberiana la burocracia viene a equivaler a un sistema de organización a diferencia de la acepción que se da al término en otras corrientes científicas posteriores. Siempre resumiendo el problema para obtener una visión general del planteamiento, puede decirse que en el modelo weberiano la organización burocrática contemporánea constituye una maquinaria de gestión despersonalizada, regida por reglamentos y servida por funcionarios profesionales y jerarquizados, de modo tal que los superiores de dicha jerarquía transmiten instrucciones a los inferiores, los cuales proporcionan a su vez a los superiores la información necesaria para la elaboración de criterios. La burocracia, siempre según

el modelo de Weber, no puede existir más que a partir de un grado de desarrollo económico que permita destinar excedentes de producción a los burócratas, siendo prácticamente indispensable la existencia de una economía monetaria para que pueda hablarse de una burocracia en el sentido moderno. Las organizaciones burocráticas presentan la ventaja de la eficacia del funcionamiento y son en este sentido muy superiores a otros modelos anteriores que no se basan rigurosamente en criterios de racionalidad y despersonalización.

He apuntado al comienzo de mi intervención que el modelo weberiano se encuentra actualmente tan en boga gracias a los estudiosos norteamericanos. La tardía traducción al inglés de la obra de Weber, y la aún posterior difusión para el conocimiento científico común, han provocado que dicha teoría llegase a los investigadores americanos justo en el momento en que la Administración de los Estados Unidos de América comenzaba a abandonar gradualmente la ley de no intervención y, tras el New Deal y el esfuerzo bélico de la Segunda Guerra Mundial, tomaba cuerpo como factor esencial en el funcionamiento de los asuntos públicos. De este modo el modelo weberiano ha adquirido, gracias al indiscutible peso científico de los estudiosos americanos, una extraordinaria difusión como base para comprender el fenómeno político y social del Estado de nuestro tiempo. En las ciencias sociológicas, y concretamente en las ciencias administrativas, llevamos varios lustros asistiendo a la reexportación del modelo a Europa desde los Estados Unidos de América.

Paradójicamente, a pesar del prejuicio científico de independencia e ignorancia de unas ramas del saber respecto a otras, lo cierto es que este modelo casa perfectamente con el planteamiento jurídico que hemos visto antes al interpretarse que cada una de las personas jurídicas públicas del cuadro general constituye una organización burocrática, que se comporta según las pautas del modelo weberiano, siempre sin olvidar el carácter de modelo de la teoría de Weber y, en

consecuencia, las inevitables diferencias existentes entre dichos instrumentos de comprensión científica y la palpitante y cambiante realidad.

2. Los nuevos hechos de la intervención económica y social

Bien es cierto, sin embargo, que esta explicación teórica de la realidad administrativa, que constituye la mayor parte de la estructura del Estado moderno, ha podido verse afectada por hechos innegables acaecidos durante el último siglo, que podría interpretarse vienen a erosionar la validez del cuadro de comprensión.

Por una parte, ya durante el último tercio del siglo XIX fue necesario admitir que había que romper la ecuación entre satisfacción de las necesidades públicas y actividad de las entidades públicas. Ello sucedió cuando el carácter inevitable de la actuación económica del Estado se resuelve aplicando la fórmula de la concesión administrativa que permitía a aquél conservar la titularidad sin mancharse las manos en la gestión, encomendándola a un empresario privado que actuaba como concesionario. Ilustres figuras de la doctrina jurídica han calificado de milagroso el mecanismo de la concesión, puesto que mediante él era posible conservar la imagen del Estado neutro que gestionaba, por procedimientos propios del Poder, los asuntos de toda la comunidad. Así era, en efecto, desde una óptica exclusivamente formal, pero no era menos cierto que los empresarios privados en su carácter de concesionarios participaban en numerosas ocasiones del ejercicio de potestades públicas. Se había abierto la primera grieta en la apreciación de que los intereses públicos eran siempre gestionados por el Estado.

Por supuesto el protagonismo del Estado en la vida económica y social ha provocado desde hace lustros una grieta mucho mayor en la construcción científica, especialmente a través del fenómeno de las empresas públicas. Cuando se trata de estas entidades, el Estado no puede pretender ya que

se mantiene al margen del juego de los intereses y que su gestión nada tiene que ver con las leyes del mercado.

En este proceso de intervención económica la planificación indicativa es un paso adelante, al menos teniendo en cuenta que supone encomendar al Poder la contemplación genérica de la vida económica de un país, aunque sean distintas las potestades que se le conceden respecto a los ámbitos público y privado. He aquí un magno hecho de la vida actual que contribuye una vez más a trastocar la imagen de un Estado neutro que no interviene en la vida económica, cuyo cuadro institucional eran unas entidades públicas que actuaban para la defensa de intereses públicos por cauces y procedimientos de Derecho público.

La consideración frontal y realista de estos hechos (concesión, empresas públicas, planificación) podría haber llevado a pensar que la estructura del Estado había sufrido graves alteraciones. Sin embargo, no ha sido así. Frente a cada una de estas realidades la teoría jurídica, afilando sus mejores instrumentos dialécticos y lógicos, ha llevado a cabo una reinterpretación que mantenía incólume, al menos en apariencia, la visión convencional del Estado.

3. La valoración política. Del Estado Gendarme al Estado Nodriza

Evidentemente las coordenadas históricas y políticas han cambiado de modo profundo desde la época del Estado liberal al presente. No quiero insistir en hechos tan conocidos como los de que no existe ya una neutralidad del Estado y que no puede pretenderse una rígida separación entre Estado y sociedad. Expresiones como las de Estado Nodriza y Estado social de Derecho han venido a resolverse desde el punto de vista de la teoría jurídica en la idea de que la estructura estatal no se enfrenta con la realidad social como si se tratase de un dato, de un hecho dado, sino que intenta efectuar una transformación y conformación de la sociedad. La Administración de

nuestros días está llamada a realizar en favor de los ciudadanos un conjunto de prestaciones de asistencia vital.

Esto es, por lo menos, lo que ha dicho la doctrina más ilustre. Pero en ningún momento se ha intentado progresar en el tema, sometiendo a una crítica fecunda las teorías doctrinales, tratando de concretar cómo ha repercutido en el Estado mismo este cambio de misión e intentado construir una teoría general. A lo sumo se ha hablado por los autores alemanes de una dualidad del aparato estatal, en el que persisten zonas que siguen viviendo una situación artesanal, que coexisten con otras más dinámicas y atentas a las nuevas necesidades de los tiempos nuevos. Pero ¿no será más bien que este Jano bifronte es una máscara que oculta una realidad distinta? ¿No será necesario poner en relación esto con las circunstancias políticas actuales? Para mí se impone una respuesta afirmativa y de ahí mi elección de este tema para la lección de apertura de este curso, como primera respuesta de este Centro Universitario a las cambiantes circunstancias políticas de la sociedad española.

III. UNA VISION REALISTA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL

He intentado hasta ahora presentar un cuadro genérico de la situación, limitándome a grandes pinceladas en la descripción de la estructura del Estado y de las nuevas circunstancias que afectan a su misión. No quiero prolongar innecesariamente estas palabras insistiendo en hechos sobradamente conocidos por todo estudioso de la ciencia social. Pero si es mi intento poner de manifiesto ante vosotros que, pese a estas transformaciones de la situación de la sociedad contemporánea y de las misiones que al Estado corresponden en ella, no se ha alterado sustancialmente la visión del cuadro de la estructura administrativa estatal, como si nada hubiera ocurrido en el mundo durante los últimos cincuenta años y como si fuese posible limitarse a algunos retoques en cuestiones

de detalle al elaborar una teoría jurídica o un esquema organizativo válido para la comprensión del Estado de nuestros días. Por ello quiero dedicar la mayor parte de esta lección inaugural no sólo a realizar una denuncia de lo inadecuado y falaz del marco teórico tradicional y sus adaptaciones, sino también, y muy principalmente, a presentar en la medida de mis fuerzas y posibilidades lo que considero una visión realista de la estructura estatal.

1. La unidad de la organización administrativa

A) *Personalidad y organización*

Ante todo hay que poner de manifiesto que, por encima de la personificación de la estructura del Estado que ha sido operada por la teoría jurídica a los efectos de su técnica específica, hay que mantener la unidad sustancial de la organización del Estado en su conjunto. Queramos o no, las realidades primarias, cuando se está hablando del Estado, son la organización y el poder que la mueve y sólo después y a efectos importantes, pero limitados, se predicará de esta realidad orgánica la personalidad jurídica pública o privada. La consideración de la personalidad jurídica como pieza clave para la comprensión de la realidad administrativa no puede admitirse más que si se trata de una construcción por y para la técnica jurídica, construcción que naturalmente no agota todas las posibilidades de comprensión de la realidad y que, a causa del indiscutible predominio del Derecho Administrativo dentro de las materias que se ocupan del tema, conduce forzosamente a un parcialismo en la contemplación de la vida real.

El esquema jurídico, montado sobre la distinción de tres esferas administrativas que incluye en cada una de ellas uno o varios entes administrativos, es una solución válida de cara a la imputación jurídica de los actos de poder. Pero mediante ella se ignora que la estructura del Estado viene constiuida en su inmensa mayoría por los agregados de estos entes

administrativos dotados de personalidad jurídica, sin que pueda admitirse a todos los efectos una parcelación entre ellos. La primacía otorgada a la personalidad como criterio ha llevado a una identificación entre personalidad y organización administrativa, según la cual donde acaba una persona jurídica y estamos en presencia de otra ha terminado asimismo una organización administrativa para comenzar otra diferente. Nada más alejado de la realidad. Los límites entre el Estado y las entidades locales, la Administración central y sus Organismos Autónomos, los Colegios profesionales y sus Consejos Generales no son ni mucho menos unos límites precisos y claros que puedan dibujarse con gruesos trazos de blanco y negro. La unidad sustancial de la organización del Estado se manifiesta en la prolongación de los Departamentos Ministeriales en las entidades descentralizadas, pues es claro que los grandes Institutos dependientes del Estado actúan la más de las veces como una Dirección general más; se manifiesta en los poderes e incluso las conexiones orgánicas que se dan en el ámbito local, donde el Estado absorbe continuamente las funciones de los entes locales hasta crear situaciones acuciantes desde el punto de vista político y social que conducen en un movimiento de péndulo hacia el planteamiento regionalista; las corporaciones públicas, finalmente, no son una técnica orgánica ajena a las entidades locales ni desconectadas entre sí en cuanto a las piezas de su estructura interna, constituida por los Colegios profesionales y las Cámaras individualmente consideradas.

Pero con todo, quizá la cresta más alta de la personalización de la estructura estatal a los efectos que nos ocupan se ha obtenido a través de la consideración por los juristas como cosa distinta del Estado mismo de las llamadas empresas públicas, lo que se produce en su plenitud cuando estas empresas revisten la forma de sociedades privadas. Repetidamente se nos ha dicho que no estamos aquí en presencia del Estado, sino de su propiedad. Estas entidades en forma de sociedad privada no se verían, por tanto, como una estruc-

tura orgánica, sino simplemente como un paquete de acciones del que es propietario el Estado del todo o en parte. Pero esta teoría contradice claramente los hechos de la vida práctica, pues a lo sumo las cosas podrían ser así cuando se trata-se de una auténtica sociedad anónima cuyo accionariado estuviese a disposición de los protagonistas comunes del tráfico mercantil. No es este el caso más normal si se trata de las empresas públicas, donde se encuentran los supuestos más variados, no siendo infrecuente el carácter privado de una sociedad en la cual el Estado es el único propietario; siendo habitual la ambivalencia de forma y régimen jurídico de empresas con elementos públicos y privados; no existiendo en ningún caso límites entre las entidades descentralizadas protagonistas de la vida económica y las sociedades privadas, y pudiéndose hablar por los más firmes defensores de la teoría de la personalidad jurídica pública como pieza clave de entidades públicas en forma de sociedades privadas.

B) *Relativización del valor de la personalidad*

Posiblemente las cosas serían más fáciles de entender si se comprendiese que la personificación jurídica pública no es, en nuestros días, una propiedad consustancial y primigenia de las entidades públicas, sino un instrumento en manos del Estado, una adjetivación aplicada a una organización administrativa, que puede darse o no, según determine la voluntad política de los responsables de la comunidad.

Ante el hecho de la personalidad jurídica de los entes que integran la estructura estatal no estamos en presencia de una visión estática, de una fotografía fija que presenta una imagen a cuyos contornos de luz y forma la personalidad jurídica está incorporada de una vez por todas. Por el contrario, se trata de una auténtica película, de una visión dinámica donde, al ritmo que marcan los acontecimientos políticos, el poder público atribuye una y otra vez la personalidad a distintas organizaciones.

Pero no se trata sólo de esto. Hay que tener presente además que la prerrogativa de personificación de las unidades orgánicas puede ser ejercida por el Estado no sólo en el ámbito público, sino también mediante la creación de personas jurídicas privadas. El Estado puede atribuir a una zona de su propia organización la personalidad privada, así como transformar en privadas entidades públicas y a la inversa. Por si necesario fuera aducir un ejemplo, basta la más somera meditación en torno a mecanismos económicos tan delicados e importantes como el crédito oficial, respecto al cual la legislación ha ofrecido en poco tiempo una variada gama de soluciones que admiten la transformación de lo público en privado y de lo privado en público sin empacho ni rubor, con modificaciones mínimas en la organización de las entidades e incluso haciendo que una entidad pública dependa de otra entidad privada. En los racimos orgánicos que constituyen las entidades estatales autónomas y las empresas públicas en forma de sociedades privadas parecen alternar, si se permite la metáfora, las uvas blancas con las negras, de modo tal que difícilmente puede atribuirse al carácter público de la personalidad un papel tan decisivamente importante y solemne como viene pretendiendo una parte no despreciable de la mejor doctrina administrativa española.

2. Intervención económica y estructura administrativa

A los efectos del presente intento es fundamental partir de la idea expresada del carácter unitario de la organización estatal. Pero es claro que esta gigantesca organización que encarna y ejerce el poder no se mueve en el vacío, sino que se encuentra en una situación de interrelación continua con la sociedad que pretende transformar. La adopción de este protagonismo ha supuesto que el Estado irrumpa en la vida económica, no entregada ya totalmente a los particulares, y es claro que este Estado interventor no es el mismo ni en cuanto

a su actividad ni en cuanto a su organización que el de épocas pasadas.

Por otra parte, la limitación inicial de nuestra meditación a las democracias liberales hace que, no habiendo sido absorbida en ellas la sociedad por el Estado, la iniciativa privada permanezca en concurrencia con la estatal. Pero esta es una afirmación de carácter abstracto y general que requiere de inmediato una concreción y, por la misma temática que se examina, la individualización de los hechos básicos del análisis ha de referirse a la estructura del Estado. Pues bien, para continuar avanzando en la indagación hay que sentar una premisa de carácter básico: no es sino una aproximación simplista la presentación como compartimentos estancos de la iniciativa económica pública y la privada. En realidad, no se trata ni de cuestiones ni de sujetos aislados e independientes. Antes al contrario, existe una continua intercomunicación entre ellas que, si matiza fuertemente la iniciativa privada, a veces controlada y a veces subvencionada por el Estado, cualifica asimismo la iniciativa pública. La actuación estatal en la vida económica se realiza apoyándose básicamente en los empresarios privados, lo que se traduce en el plano orgánico en que dichos empresarios y la representación y defensa de sus intereses son acogidos en el seno de la organización estatal, que no gestiona ya exclusivamente el interés público, sino además unos determinados intereses de clase o grupo.

Dentro de la brevedad que aconsejan las dimensiones temporales de este acto académico voy a intentar profundizar sobre algunos puntos antes mencionados que constituyen una prueba de la afirmación anterior. Me he referido hace unos momentos a la concesión, las empresas públicas y la planificación indicativa como hechos básicos que hubieran debido motivar un cambio de óptica de la doctrina al contemplar la estructura del Estado. Volveré ahora rápidamente sobre ellas, intentando subrayar hasta qué punto supone la inclusión en la estructura estatal de intereses privados.

A) *Teoría jurídica y realidad fáctica de la concesión administrativa*

La concesión administrativa es solo un primer paso, pero paso importante en el proceso. Como es sabido, la concesión, inicialmente aplicada a los servicios públicos y rápidamente extendida al dominio público, ha sufrido hace unos años un proceso de descarnamiento en virtud de la cual se aplica ahora a cualquier actividad, si bien acertadamente se ha subrayado por la vía de la denominación la importancia de las concesiones de actividad industrial.

En cualquier momento puede ahora el Estado, mediante los instrumentos legales adecuados, declarar el carácter público de una actividad económica, aunque (y esto es la idea nuclear de la concesión) no para ejercerla por sí mismo, sino para retener su titularidad y traspasar el ejercicio a un empresario privado.

Este hecho, contemplado normalmente en el marco del micro-análisis jurídico formal, ofrece perspectivas de inesperado interés si se sitúa en un nivel general. Ante todo hay que subrayar que las más de las veces la declaración de carácter público no se hace para el ejercicio de la actividad, sino precisamente para que, al traspasarla posteriormente al empresario, el Estado disponga de un título de control sólidamente establecido. Se ha pasado así de una fórmula de gestión de los servicios a una técnica general de control de actividad. Pero obsérvese que el mecanismo opera también y simultáneamente a la inversa en beneficio del empresario-concesionario, ya que éste se ve plenamente respaldado en el ejercicio de su actividad y, en lo que no suponga un control o limitación derivada de los poderes que se reserva el Estado, se encuentra en una auténtica situación de privilegio frente al mercado. No es casualidad que, por ejemplo en España, prácticamente todos los monopolios, tanto los oficiales como los privados, funcionen al amparo de una concesión administrativa, y por ello no es de extrañar que las concesiones se encuentren ex-

ceptuadas mediante una fórmula sibilina de las prohibiciones de la Ley de Defensa de la competencia

Obsérvese que por lo demás el mecanismo de concesión opera como fórmula puente entre la iniciativa pública y la privada, puesto que mediante él no se ejerce todavía un protagonismo económico directo por el Estado, pero se afirma ya el carácter público de la actividad ejercida. Esto mismo la convierte en un espléndido instrumento de colaboración con el capital privado en puntos neurálgicos de la economía nacional, sin que esté clara ni mucho menos la existencia de un adecuado control, pues si a veces la legislación es minuciosa (petróleo, obras públicas) en otras ocasiones los derechos y deberes están lejos de haberse plasmado en textos claros (moneda extranjera).

Con todo, si el mecanismo de la concesión se aplicase en pocas ocasiones su importancia sería secundaria. Lo que lo convierte en un tema capital es la posibilidad de aplicarlo a todo tipo de actuaciones (desde el monopolio de petróleos a la pesca en aguas de Terranova) y su profusa utilización en nuestros días. Ha sido este carácter cotidiano el que ha convertido las potestades estatales sobre los concesionarios y especialmente la potestad tarifaria en un instrumento indispensable de política económica.

Ciertamente en el caso de la concesión los empresarios no se han incorporado a la estructura estatal propiamente dicha, al menos cuando se trata de la concesión estrictamente considerada, pues no es imposible que la fórmula se complique con la de empresa pública. Más con todo estamos ya ante el ejercicio de actividades declaradas de carácter público para las cuales se usan potestades estatales. El particular que se relaciona con el concesionario no está en relación con el Estado, pero tampoco está ya ante un empresario privado cualquiera.

B) *Personificación e iniciativa económica estatal*

La situación es, en cambio, muy distinta cuando se trata de las empresas públicas, pues aquí sí se ha pasado ya la frontera entre la iniciativa privada y la pública y el Estado ha asumido (parcialmente, puesto que hablamos de las democracias liberales) los medios de producción e intercambio.

Interesa recoger ahora algunos de los hechos señalados más arriba para una mejor comprensión del contexto del razonamiento. Así no hay que perder de vista que la noción de empresa pública se usa en sentido genérico para referirse a todas las unidades que actúan en mercado y en las que es clara la presencia estatal. La unidad sustancial de la organización administrativa, incluyendo a las empresas en forma de sociedad privada, ayuda a comprender la totalidad del hecho, pues a la vista de esa unidad se comprende más fácilmente el carácter relativo de la forma pública o privada de las entidades y el uso por el Estado de su prerrogativa de personificación en Derecho Público o en Derecho Privado.

Pero lo que interesa destacar en este momento no es el problema de la forma jurídica, sino otro distinto. Se trata de que el Estado interventor no sólo utiliza la forma de las sociedades privadas para realizar sus tareas, sino que además incorpora a su estructura al hacerlo a fuertes núcleos de intereses privados.

Ello sucede porque no es infrecuente que existan representantes privados en los órganos rectores de Organismos Autónomos de importancia económica, es decir, en las empresas públicas en forma de entidades públicas. Pero sobre todo es un hecho palmario en el caso de las empresas públicas en forma de sociedades privadas, en cuyos Consejos de Administración se sientan junto a los representantes del capital público otros del privado, que son habitualmente los titulares de intereses en otras grandes empresas estrictamente privadas a veces del mismo sector económico.

No deja de ser una contradicción que contándose entre los

motivos de creación de estas empresas el suplir las deficiencias de las empresas privadas sean los empresarios privados los que coparticipan en el gobierno de las empresas públicas. Pero lo verdaderamente importante para nosotros es ahora que por esta vía de las empresas públicas se ha efectuado una transformación de la estructura estatal y que la fórmula adoptada ha supuesto la incorporación de intereses privados.

C) *El factor vertebral de la planificación indicativa*

Finalmente, es decisivo también el cambio de óptica respecto al proceso económico que supone la planificación indicativa. No quiero insistir excesivamente en este punto, por lo que me limitaré a subrayar algunos hechos esenciales.

En primer lugar hay que poner de manifiesto que, dentro del conjunto de instituciones, mecanismos y técnicas de actuación que engloba la planificación indicativa, sólo hay una cosa rigurosamente nueva respecto a la actuación estatal: el conjunto de ayudas que, además de las anteriores, reciben ahora los empresarios privados por medio de procedimientos no conocidos hasta entonces, unos basados en criterios territoriales (polos o acciones regionales) y otros en criterios sectoriales (acción concertada).

De otra parte, debe destacarse que en el procedimiento de elaboración de los planes participan órganos que están integrados en buena medida por representantes de intereses privados.

Fuera del robustecimiento del Ejecutivo frente al Parlamento y de la contemplación de la economía en su conjunto, el hecho novedoso de la planificación viene a ser este de la protección a los intereses privados y la integración de los mismos en el aparato orgánico específicamente montado.

3. **Un intento de reinterpretación de la estructura estatal**

Con estos elementos de juicio que nos proporcionan la visión unitaria de la estructura estatal y la inclusión en ella

de fuertes intereses privados vamos a intentar ahora situar en una optica adecuada el significado que tienen cada uno de los componentes del complejo organico del Estado

A) *El papel relativo del Estado y las entidades locales*

El núcleo duro de la estructura organica estatal, a pesar de las transformaciones indicadas, viene constituido por el conjunto de la Administración central del Estado, junto al que debe citarse de inmediato a las entidades locales. Dejando aparte de momento a las Corporaciones de las que me ocuparé inmediatamente, las demas entidades, las personas juridicas publicas fundacionales de la doctrina convencional, tienen siempre un caracter medial encaminado a que cumplan determinados fines los entes territoriales que las crean.

Ahora bien, para apreciar correctamente el significado de unos y otros entes en cuanto elementos de la total organizacion estatal hay que poner en claro la situacion relativa de unos y otros dentro de este monstruoso agregado organico. Es claro que a este efecto no nos sirve demasiado una mera clasificacion formal de las llamadas tres esferas administrativas. Por el contrario, hay que partir en una vision realista del modo especifico como se vertebra esta Administración en nuestros días.

Desde hace algun tiempo vengo proponiendo de cara a esta necesidad del análisis la distincion entre una vertebración territorial y otra funcional de la Administración. En ambos casos, el núcleo inicial es la Administración central centralizada, pero mientras en la vertebracion territorial ésta se prolonga en los órganos periféricos (Gobiernos civiles y Delegaciones) y en las entidades locales, en la vertebración funcional esta prolongacion se efectúa a través de los Organismos Autónomos y las empresas publicas. Creo que de este modo se obtiene una idea sencilla y clara del muy diferente papel que juegan unas y otras entidades administrativas.

Ahora bien, al efecto que ahora nos interesa hay que des-

tacar que los dos esquemas no son independientes entre sí, sino que se complican entre ellos, puesto que también existen Delegaciones de los Organismos Autónomos e incluso de las empresas públicas, por lo que el esquema funcional se proyecta sobre el territorial.

Esta consideración es básica para la comprensión del disminuido papel que juegan actualmente las entidades locales. Se trata en este caso sólo de una de las posibles prolongaciones de la Administración central sobre la que inciden prácticamente todas las demás posibilidades de vertebración (órganos centrales, Gobiernos civiles y Delegaciones, Organismos Autónomos y empresas públicas). Mientras que estas otras entidades presionan sobre los entes locales despojándoles progresivamente de sus funciones, los entes locales son precisamente las únicas fórmulas organizativas que carecen de capacidad de presión sobre las demás.

Se había llegado en cuanto a este punto a una situación límite en España, por lo que no es de extrañar que al amparo de las circunstancias políticas asistiéramos a una reacción pendular y exacerbada en sentido contrario, manifestada en las continuas y acuciantes reivindicaciones regionalistas. El peso cuantitativo de las entidades locales y su indudable carácter de escuela de convivencia ciudadana justifican la existencia de esa reacción. Por otra parte, es lógico que ésta se manifieste cuando están a punto de cambiar las coordenadas políticas, pues su situación actual no se debe al azar ni al crecimiento orgánico y desordenado de las restantes instancias administrativas, existiendo en su trasfondo una decidida voluntad política de arrinconamiento de las entidades locales. No es menos cierto, sin embargo, que hasta el momento no puede decirse que se encuentren en ellos los síntomas de las peculiaridades específicas de la Administración contemporánea.

B) *Entidades fundacionales y empresas públicas*

Bien distinta es, en cambio, la situación de los entes fundacionales, prolongados en una línea de borrosos contornos

en las empresas públicas en forma de sociedad privada. Respecto a ellas debemos recoger ahora los diversos hechos mencionados para efectuar una valoración de conjunto. Pero por si alguien pensase que, por un prurito de especialista, exagero la importancia de esta llamada esfera administrativa, quiero recordar, ejemplificando el tema en el caso de España, que un pequeño grupo de Organismos (INI, INP, RENFE, ICO) disponen de más fondos, emplean más personal y son propietarios de un patrimonio mayor que todo el resto de los entes públicos.

Pues bien, en el caso de estas personas fundacionales y sus apendiculares empresas públicas nos encontramos ante el hecho más novedoso de la Administración actual, pues consideradas globalmente son el único tipo de entidades que no existían en la época del Estado liberal pleno. Esta novedad no es de extrañar, pues, el proceso de creación de estas entidades, en virtud del cual se adoptan fórmulas distintas de gestión, más ágil y flexible, constituyen una prueba de la impotencia de la organización estatal convencional que no es ya capaz de hacer frente a las nuevas necesidades mediante las viejas fórmulas. A ello se añade el que, concretamente en el caso de España, se hayan utilizado según una norma básica de su regulación después de la guerra civil como una alternativa a las autonomías territoriales previstas en la Constitución de la Segunda República.

Si profundizamos en el significado de estas entidades, que son en España de un volumen orgánico mayor que los órganos centrales de la Administración central del Estado, encontraremos en ellos rasgos de profundo interés para nuestro análisis.

Así, como hemos visto antes, nos encontramos ante entidades que suponen el ejercicio por el Estado de su prerrogativa de personificación, a veces en derecho público y otras en derecho privado, aunque en todo caso usan ampliamente este último, llevando consigo la ruptura del principio según el cual los intereses públicos eran siempre gestionados por entes públicos. De otra parte, esta profusa utilización del Derecho pri-

vado arroja luz sobre el manido problema de la invasión del Derecho privado sobre el público. La desmesurada extensión de los Organismos Autónomos y las empresas públicas supone un enorme crecimiento de la organización administrativa, pero esto no corre parejo con un aumento de la aplicación del Derecho público, porque éste no es ya el aplicado. Tampoco lo es ciertamente el Derecho privado que estamos acostumbrados a conocer, sino un híbrido que alguna vez los mercantilistas han rechazado con escándalo.

Pues bien, en este novedoso e importante sector de la organización del Estado actual es frecuente, como se ha dicho antes, que los intereses privados estén representados en los órganos rectores de los entes públicos, y en todo caso en los Consejos de Administración de las empresas públicas conviven en pacífica armonía el capital público y el privado. Es decir, el Estado ha acogido en el seno de su organización por esta vía a los grandes empresarios (pues rara vez se trata del pequeño ahorro), a esos mismos empresarios cuya iniciativa se trataba de suplir, gestionando grandes empresas en beneficio de la colectividad. El cambio de estructura estatal ha supuesto buscar nuevos instrumentos y derribar las barreras entre lo público y lo privado, asumiendo el Estado los medios de producción y cambio. Pero en último extremo a quienes encontramos, no ya beneficiándose de las medidas del poder ni colaborando con él, sino integrándose en sus estructuras, siendo ellos mismos el poder, es a los grandes empresarios privados. No es extraño, por tanto, que los juristas formalistas se obstinasen en no pasar esta frontera y en consecuencia negasen el carácter de organización administrativa de las empresas públicas. Consciente o inconscientemente estaban evitando así entrar en un semillero de problemas.

Pero los hallazgos que nos depara este auténtico bajo vientre de la organización del Estado contemporáneo no terminan aquí. Además de estos factores debe subrayarse que por esta vía se produce la conexión con el Estado de las empresas multinacionales que según algunos expertos en temas admi-

nistrativos constituyen la base del nuevo feudalismo que será el sistema que nos gobierne en el futuro. En efecto, nada se opone, sino más bien todo lo contrario, a que las empresas multinacionales inviertan capital en las empresas públicas y en consecuencia tengan representantes en sus Consejos de Administración.

Así se produce una conexión orgánica entre las multinacionales y los Estados contemporáneos, en la que hay que destacar la unión entre los distintos Estados a través de esta zona inferior de la organización, pero en la que nos interesa ante todo el hecho mismo de la presencia de estas empresas en la estructura del Estado. Dejemos de momento el comentario y la interpretación de este hecho para volver sobre ellos al hacer una recapitulación sobre las conclusiones obtenidas.

C) *El significado jurídico de las Corporaciones*

Junto a los entes locales y los Organismos Autónomos y empresas públicas hay que mencionar también a las Corporaciones que, al menos en España, se encuentran formalmente integradas en la estructura del Estado.

Se habrá advertido que al mencionar antes el doble esquema de vertebración territorial y funcional del Estado se ha omitido una referencia a este tipo de entidades. La razón es que no nos encontramos ante auténticos entes del sector público o elementos de la total organización del Estado, sino ante una zona de indefinición entre lo privado y lo público.

Las Corporaciones, entre las que hay que destacar como más importantes los Colegios profesionales y las Cámaras, son originariamente entidades privadas que defienden intereses exclusivamente privados, los de los profesionales liberales, industriales, comerciantes y propietarios privados integrados en ellas. En este momento originario no tendrían por qué ser de carácter público, pudiendo tratarse de meras asociaciones privadas. Ahora bien, la importancia de los grupos sociales constituidos y la relevancia de los intereses que estos

grupos defienden, que no son ajenos al interés público general, llevan al Estado a otorgar carácter público a las organizaciones, siendo entonces cuando éstas pasan a ser corporaciones, lo que significa en nuestro derecho entidades de base asociativa pero de carácter público y, por tanto, sujetos de poder. Con todo, esta publicación no se opera más que en parte, pues, junto a los intereses de las profesiones, el comercio, la industria y la propiedad urbana, los Colegios profesionales y las Cámaras defienden, respectivamente, los intereses privados de sus miembros.

El reconocimiento de dichas entidades como públicas y, por tanto, el hecho de que el Estado acoja en su seno orgánico los intereses de estas categorías de personas, tienen un significado bien claro, sobre todo si se piensa que dicho reconocimiento se efectúa en el último tercio del siglo XIX, cuando era más dura la lucha de los trabajadores para conseguir el reconocimiento de la legalidad de los sindicatos.

El significado jurídico del carácter público de estas entidades no es otro que la pérdida de neutralidad del Estado en su papel de garante de los intereses de toda la colectividad, en cuanto transforma en organizaciones investidas de poder a las que gestionan intereses de un sector localizado de la población; concretamente, la alta burguesía y las clases medias.

En el caso de los grandes empresarios privados, comerciantes e industriales, esto tiene un significado aún más relevante, porque no es imposible que el esquema se complique con el de las empresas públicas y que en el seno de las estructuras estatales dichas personas tengan voz y sean oídas en el doble ámbito de las Corporaciones y los Consejos de Administración de las empresas públicas.

D) *Recapitulación. Los datos básicos para la comprensión de la estructura del Estado actual*

Llegados a este punto del razonamiento es conveniente hacer una recapitulación general de lo dicho hasta ahora sobre

la estructura del Estado de nuestro tiempo, en la que se dé o se insinúe una respuesta a las grandes cuestiones abiertas al comienzo de la exposición.

A este efecto deben destacarse los hechos siguientes:

- 1.º El Estado de nuestros días está constituido por una gigantesca organización unitaria, integrada por un complejo de entes personificados de características distintas, pero que forman parte, sin embargo, de la misma organización.
- 2.º La organización estatal no actúa exclusivamente por cauces de Derecho público, ni en cuanto a su actividad ni en cuanto a su organización, ya que las empresas del Estado en forma de sociedad privada deben considerarse como una parte de la organización administrativa.
- 3.º En consecuencia, no se debe confundir la extensión de la organización administrativa con la aplicación del Derecho público, porque ambos procesos no coinciden. Ha sido mucho mayor la extensión de la organización, que aplica normas de Derecho privado, que la extensión del derecho público.
- 4.º La transformación de la estructura del Estado corre pareja con la alteración de las misiones que debe cumplir de asunción de los medios de producción y cambio e intervención en la economía, intentando transformar y conformar la sociedad para evitar los graves defectos del funcionamiento incontrolado del capitalismo liberal.
- 5.º Dentro de este proceso de intervención económica constituyó un primer paso el otorgamiento de concesiones a los empresarios privados, paso que no repercutió todavía en la estructura orgánica. Las concesiones administrativas, extendidas rápidamente a toda la actuación estatal, se utilizan por el Estado contemporáneo como título jurídico que ampara los monopolios privados y semipúblicos.

- 6.º La intervención económica ha alentado progresivamente la colaboración activa del Estado y los empresarios privados por la vía de las actuaciones de ejecución de la planificación indicativa, y más aún por la de las empresas públicas.
- 7.º Dentro ya de las características estructurales del Estado, el crecimiento orgánico monstruoso y disperso de éste en su esquema de prolongación territorial y funcional de los órganos centrales ha terminado por asfixiar el cumplimiento por los entes locales de sus funciones específicas.
- 8.º Los órganos centrales de la Administración continúan siendo el núcleo duro del conjunto orgánico, pero son ya impotentes para el cumplimiento de las nuevas misiones. Por ello proliferan hoy día como respuesta estructural a estas nuevas necesidades los Organismos Autónomos y las empresas públicas, que se rigen en buena parte de su actuación por un derecho privado no coincidente con el que rige las empresas privadas.
- 9.º Por la vía de los Consejos de Administración de las empresas públicas se integran en la estructura del Estado los grandes capitalistas privados.
- 10.º Por la misma vía se produce una conexión orgánica de las empresas multinacionales con el Estado.
- 11.º Las corporaciones públicas son el vehículo de penetración en la estructura estatal de los intereses de la alta burguesía y de las clases medias.

En suma, el Estado actual ha utilizado ampliamente las inmensas posibilidades que ofrecía la manipulación de la forma y el régimen jurídico. Hace ahora un cuarto de siglo, mi maestro, el profesor Garrido Falla, tocó el último fondo que podía alcanzar la teoría jurídica desde los tiempos de Ulpiano al afirmar la total disociación entre la forma y el interés. Las

consecuencias son en el plano de la práctica las que acabo de exponeros.

El Estado actual continúa siendo el gestor de los asuntos propios del poder. Pero ya no es exclusivamente esto. Una amplia zona de su organización, que es cuantitativamente muy extensa e importante, a más de regirse por normas de derecho privado, alberga e integra representantes del gran capital privada y de las empresas multinacionales y, en un plano distinto, de las clases medias. He aquí la última realidad de esa dualidad de la estructura estatal que había sido apreciada por la doctrina alemana

IV. LAS CONSECUENCIAS CIENTIFICAS Y POLITICAS

Me resta sólo trazar un breve bosquejo que insinúe las consecuencias científicas y políticas del análisis efectuado.

1. Las consecuencias científicas

En el plano de las consecuencias científicas quisiera destacar tan sólo dos hechos centrales.

A) *La validez del modelo weberiano*

En primer lugar debe afirmarse que así como no es válido ya el análisis jurídico convencional que, con las mejores razones de pureza metodológica, cae en la trampa de no ver más allá de una personalidad pública que no es origen, sino resultado, del mecanismo, tampoco es válida la visión convencional de la organización basada sobre el modelo weberiano.

Ciertamente no me estoy refiriendo a una total falta de validez del modelo de WEBER, construido teniendo en cuenta las características generales de las sociedades, sino más bien

a los valores entendidos que se deducen de sus vulgarizaciones al uso. Pero en todo caso está claro que hay que romper la ecuación en virtud de la cual basta la aplicación del modelo weberiano a cada una de las organizaciones, partiendo de la estructura interna. Este micro-análisis no ayuda a comprender lo que es y cómo funciona el Estado actual. Se impone, por el contrario, un macro-análisis que tenga en cuenta el significado de la Administración en su conjunto y que valore lo que son sus estructuras atendiendo al significado y las interrelaciones de los elementos que los componen.

La organización actual no es una red de diseño piramidal o cuadrangular basada en la jerarquía, la racionalidad y la despersonalización y servida por funcionarios profesionales. Es un agregado de suborganizaciones en profundo contacto con una realidad económica y social que responde, en un juego de intensidad difícilmente mensurable, a las presiones de la población, y no de toda ella, sino principalmente de los que tienen poder económico suficiente para presionar.

B) *La burocracia*

De ahí que no sea posible seguir identificando por más tiempo a la burocracia con un sistema de organización, sino que sea urgente considerarla como el grupo de hombres que detenta el máximo poder dentro de la estructura estatal.

Por ello, una de las tareas más apasionantes de los especialistas de las ciencias humanas o sociales es la indagación de hasta qué punto la burocracia está entreverada en el resto de los grupos sociales dominantes, de cuál es su poder efectivo y real aquí y ahora, puesto que la colonización del poder por el gran capital es lógico encuentre su correspondencia en la identificación total o parcial de los burócratas con los poderosos de nuestro tiempo.

2. Las consecuencias políticas

También en el plano de lo político las consecuencias del análisis pueden ser de gran riqueza y variedad, pero también aquí me limito igualmente a esbozar cuestiones muy generales.

A) *La inexistencia de límites entre Estado y Sociedad*

La primera de ellas es la inexistencia de límites entre Estado y Sociedad. Si en las democracias populares puede hablarse de un proceso de absorción de la sociedad por el Estado, en las democracias liberales, sin haberse llegado a este extremo, se está lejos de poder trazar fronteras claras. Una parte de la sociedad y parte importante se encuentra incluida en los cuadros orgánicos estatales.

En el proceso dialéctico que Marx abrió en su análisis del capitalismo occidental, la antítesis no es ciertamente el comunismo que altera radicalmente los términos del problema, sino la adaptación del Estado a los nuevos tiempos interviniendo en la economía e incorporando a las fuerzas económicas antes formalmente separadas de él.

¿Qué pensará de la situación la parte de la sociedad beneficiaria del sistema a través de la elevación del nivel de vida, pero en todo caso excluida del poder? En esta alianza del poder formal político y el poder económico, ¿cuál de ellas acabará por prevalecer? No me resisto a la tentación de dejar abiertas estas preguntas cuya respuesta me parece más propia del político que del científico.

B) *La radical separación entre gobernantes y gobernados*

Termino, sin embargo, mencionando otro problema, consecuencia de esa situación estructural. A causa de ella se extrema cada día el abismo que separa a gobernantes y gobernados, a organizadores y organizados. La presión de estas estructuras, a veces inadvertida en la existencia cotidiana, es

cada día mayor y está detrás de todos los fenómenos sociales importantes, apuntando a través de desesperadas y anecdóticas rebeliones individuales lo que puede ser el gran problema del mañana. Por ello quizá debemos desde hoy atenuar su rigor buscando una convivencia social más íntegra y plena y atenuando las extremas asperezas de la estructura estatal mediante una participación real y efectiva de la generalidad de la población en el proceso de elección de los que van a decidir nuestro destino y el de nuestros hijos.