

LA VOCACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO

POR

ALEJANDRO NIETO

Catedrático de Derecho administrativo

El objeto del presente trabajo consiste en realizar un análisis aformal y crítico del Derecho administrativo español actual. A la simple luz de la experiencia que proporciona una larga vida de administrador, jurista y, por supuesto, de ciudadano, me propongo rectificar algunos de los lugares comunes más enraizados en nuestra doctrina, proporcionando así una visión relativamente nueva del Derecho administrativo y del papel que realmente juega en la sociedad, así como de los condicionamientos que distorsionan su aspiración básica de ser fiel a las exigencias de un mundo en transformación.

A tal efecto, en la primera parte se examina la consistencia del mito liberal (tan extendido hoy entre nosotros) del Derecho como emanación de la comunidad social y de su pretendida aplicación «real y viva» por parte de los Tribunales. Mientras que en la segunda parte se estudian las consecuencias de la rectificación que se realiza en la primera, describiendo las verdaderas exigencias de la sociedad en que vivimos. Por otro lado, la ausencia de aparato bibliográfico no debe entenderse como un alarde de originalidad. Nada de lo que aquí se dice es absolutamente nuevo, antes bien se encuentra ya apuntado de una manera o de otra en muchos escritos anteriores. En el mejor de los casos lo que con este trabajo se pretende es cristalizar un estado de opinión que comparten buena parte de los juristas españoles, aunque aún no se haya manifestado de forma sistemática.

I

La evolución permanente del Derecho administrativo es una consecuencia necesaria de su naturaleza de fenómeno social. Cada sociedad se expresa en un determinado Derecho y las transformacio-

nes sociales arrastran inevitablemente una alteración de la superestructura jurídica; aunque, como puede suponerse, el proceso de arrastre o influencia no es mecánico, sino muy sutil. Dicho con otras palabras: ¿cuáles son los avatares de ese largo proceso circular de creación y aplicación del Derecho, que arranca de la sociedad y que hasta que vuelve a terminar en ella—en los ciudadanos—se ha ido articulando en los eslabones del Estado, la Administración, la Burocracia y los Tribunales?

a) Por lo que al Derecho administrativo se refiere, parece claro que el proceso se inicia fundamentalmente a través de la organización estatal. Lo que significa que la relación sociedad-Derecho no es directa: el Derecho no emana de forma inmediata de la sociedad, sino del Estado, y, por ende, sólo será señor del Derecho el que resulte ser señor del Estado.

Pero ¿quién es el señor del Estado? Desde luego, no todos los ciudadanos. Del hecho tuvieron perfecta conciencia en el siglo xix y así lo formularon con absoluta sinceridad. Para el Preámbulo de la Constitución española de 1834 (Estatuto Real), el Estado es de los propietarios: «en todos los países y en todos los siglos se ha considerado a la propiedad como la mejor prenda de buen orden y de sosiego; así como, por el extremo opuesto, cuantos han intentado poner revueltas y partidos, soltando el freno a las pasiones populares, han empleado como instrumento a las turbas de proletarios» (por ello) «el principio fundamental de nuestras antiguas Cortes ha sido el dar influjo en los asuntos graves del Estado a las clases y personas que tenían depositados grandes intereses en el patrimonio común de la sociedad». Y si así hablaban los propietarios, nada de particular tiene que los proletarios, desde la otra acera, se expresaran en los mismos términos: el Estado es el Consejo de Administración de la clase burguesa. En cualquier caso, para nuestros efectos, el resultado es el mismo: ya no es la sociedad entera, sino sólo una de sus partes—la burguesía dominante—quien, a través del Estado, producirá el Derecho.

Esta tesis, que resulta aplicable, sin duda, para el siglo xix, ¿valdrá también para el siglo xx, una vez que el proceso político ha permitido acceder al Poder a los no propietarios? El tema se encuentra muy discutido y es sabida la disparidad de opiniones, en las que no vamos a entrar ahora. Por lo que aquí interesa, basta señalar que los administrativistas suelen recoger el modelo de una

sociedad pluralista descompuesta en múltiples grupos y fracciones, que asedian al Estado y que participan en él de alguna manera sin llegar nunca a dominarlo por completo. Más aún: el auténtico papel del Estado sería precisamente el de árbitro y componedor de todos estos grupos e intereses contrapuestos, actuando el Derecho administrativo como su instrumento equilibrador. El sufragio universal, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones comunitarias, etcétera, han roto, al parecer, el monopolio burgués, y el Estado, en efecto, se encuentra en el centro de todos los sectores, por encima de todos los egoísmos particularistas.

Si hasta ahora estamos hablando del Estado como institución política, conviene ya referirnos a su expresión constitucional, que es la que más directamente se conecta con el Derecho administrativo. Aquí nos encontramos con el viejo esquema liberal de los tres «Poderes»: las Cortes o expresión de la voluntad popular (de donde emana directamente la norma superior o ley), la Administración que ejecuta—y sólo ejecuta—la ley, y los Tribunales, que la aplican en casos concretos. Aludo concretamente a este modelo liberal, porque nuestra doctrina administrativa, aunque no suele explicitar sus presupuestos constitucionales, suele ser en él donde se apoya de manera consciente o inconsciente. Y así resulta que pasa por alto los datos políticos de que: las Cortes no expresan de hecho la voluntad popular sino sólo la de una parte de la nación; la Administración no se limita, como brazo del Estado, sólo a ejecutar mecánicamente la ley, sino que, por un lado, participa en la producción normativa (bien sea influyendo en las Cortes o creando normas de mayor o menor independencia) y, por otro, la ejecución no es mecánica sino selectiva; y, en fin, la función de los Tribunales tampoco se limita a actuar como boca—por seguir con el viejo símil fisiológico—de la ley.

Así, pues, el proceso de producción jurídica—que en una visión simplista va en línea recta desde la sociedad al Derecho—padece una serie de quiebras: la primera, a la hora de expresarse la voluntad popular en las Cortes, como consecuencia de los filtros y limitaciones propios de una sociedad pluralista, y la segunda (dejaremos los Tribunales para más adelante), como consecuencia de la misma mecánica (que opera *también* en la Administración), a lo que hay que añadir el margen de movimiento que el juego constitucional permite a la Administración y, sobre ello, la existencia de un

nuevo grupo social y centro de poder—la Burocracia—que también interviene en el proceso de producción jurídica.

b) La influencia real de la Burocracia es en este campo tan notoria, que podemos pasar por alto sobre los detalles de su análisis. El problema está, sin embargo, en determinar a quién sirve la Burocracia en sus actuaciones de interferencia. En primer lugar, a ella misma: esto es claro. Pero no sólo a ella. Y decir, por otra parte, que a quien sirve es al Estado, tampoco nos vale de mucho, dado que, como sabemos, detrás de la cortina del Estado están operando uno o varios grupos. ¿Cuál de entre ellos será entonces el que inspire las decisiones burocráticas? La respuesta no es fácil y, desde luego, la pregunta nunca puede ser formulada en términos abstractos. Los politólogos americanos de la segunda posguerra gustan de subrayar el carácter democrático, e incluso representativo, de la Burocracia, que canalizaría, según esto, la voz y los intereses de los grupos carentes de mejores cauces de representación política (minorías raciales, consumidores, etc.). Esta visión no deja de ser optimista, pero tampoco está desprovista de realidad. Al menos, en España puede apreciarse que los funcionarios son con frecuencia más sensibles que los políticos a las necesidades de la comunidad, en cuanto que son más independientes por la circunstancia de ser responsables legalmente ante un ente de razón como es el Estado. Lo que sucede obviamente es que los grupos de intereses, que nunca se han visto frenados por la majestad metafísica del Estado, menos aún lo son por los funcionarios concretos, a los que presionan con todos los resortes, económicos y no económicos, de su poder, con los resultados que están a la vista. Pero, aun así, creo que puede afirmarse que en la España de hoy la Burocracia, por su procedencia social, por su formación y por sus mecanismos de defensa, es menos permeable a la presión de los intereses de los grupos—y en consecuencia más imparcial—que las propias Cortes. La tesis es discutible, por supuesto, pero podría probarse con argumentos empíricos. Ahora bien, la afirmación de la independencia—por lo demás relativa—de la Burocracia no puede autorizarnos a desorbitar sus consecuencias: la Burocracia, por definición y por función, aunque pueda resistir determinadas presiones de carácter individual, salvo casos muy raros de excepción, está al servicio de un sistema político, de cuya perpetuación es la defensora más celosa y eficaz.

Sea como sea, ¿cuál es el resultado *formal* de este proceso de

producción del Derecho objetivo? El *Boletín Oficial del Estado* nos informa de una maraña normativa en la que, por razones harto sabidas, predominan los intereses de una determinada clase y de unos determinados grupos, como sería fácil demostrar. Y hablo de predominio, y no de exclusividad, porque el ordenamiento, con todas sus limitaciones, no da la impresión de rigurosamente clasista y parcial. Junto a textos descarnadamente capitalistas (de los que el Derecho Fiscal y el Laboral nos ofrecen los mejores ejemplos), hay otros muchos de corte democrático-liberal e incluso de fuerte coloración social, hasta en las propias Leyes Fundamentales. Pero sucede que el Derecho no se agota en este momento formal. El Derecho no es sólo lo que aparece en el *Boletín Oficial del Estado*, sino también lo que se aplica por los Tribunales. Y aquí es donde surge una nueva y gravísima interferencia en la relación, inicialmente tan simple, que media entre sociedad y Derecho.

c) La intervención de los Tribunales de justicia suele ser calificada de conservadora, y aun de parcial y reaccionaria, bajo la explicación—aparentemente contundente, pero en el fondo bastante trivial—de la procedencia social de sus miembros. Algo hay de esto, desde luego; pero a mi entender, el pretendido clasismo de la jurisprudencia, por lo que se encuentra verdaderamente condicionado es tanto por su propia naturaleza como por el sistema procesal: aspectos que, como es obvio, desbordan la integridad personal (en España paradigmática) de los miembros de la Magistratura.

Así tenemos, en primer lugar, que siendo la función de los Tribunales aplicar una legalidad, si esta legalidad es parcial (o clasista), lógicamente tal carácter habrán de tener las resoluciones jurisprudenciales. Al menos en principio, porque ello no obsta a que la Magistratura pueda adoptar una actitud contraria a la legalidad que está obligada a aplicar y, en consecuencia, altere sus efectos en el proceso de aplicación y, en su caso, a la hora de «crear» derecho, se atenga a pautas distintas de las que informan el Derecho escrito (el supuesto no es hipotético: recuérdese la actitud de una parte de la Magistratura española frente a la legislación republicana; pero no hay que olvidar que en aquel caso se trataba justamente de una legislación que iba en contra de las tradiciones sociales en que se habían formado los jueces).

Por lo que se refiere al segundo factor, o sea, al sistema procesal, en España la jurisdicción contenciosa no está montada en defensa

del Derecho objetivo (en principio aceptablemente imparcial), sino en la de los derechos e intereses legítimos individuales; y aquí está la clave de la cuestión, puesto que tales derechos e intereses son de ordinario patrimoniales. Dicho con otras palabras: aun admitiendo que las leyes regulen la esfera jurídica global de todos los ciudadanos, los Tribunales solo salvaguardan de hecho su sector patrimonial (y el de la libertad), pues es únicamente en este campo en el que se solicita su protección. Para comprobar la rigurosa certeza de esta afirmación, basta ojear los repertorios de resoluciones jurisprudenciales, cuya formalización estadística—aún no realizada—revelaría datos impresionantes en tal sentido.

Pero es que todavía hay más. Como la justicia no es gratuita, de hecho sólo puede ocuparse de derechos e intereses patrimoniales individuales de alguna importancia, puesto que en otro caso los gastos del proceso serían superiores a los beneficios económicos litigados. Con lo cual, el Derecho administrativo que se invoca ante los Tribunales (y no hay que olvidar que para muchos éste es el único Derecho vivo) es un «Derecho de ricos» (y de funcionarios, pero éste es otro tema). La expresión puede parecer dura y simple, pero, aparte de su clasismo, es cierta, y a la experiencia de cada uno me remito. Fenómeno que ha aparejado una consecuencia muy curiosa: habida cuenta que la doctrina jurídico-administrativa está atendida prioritariamente por abogados (sean, o no, profesores de Universidad), el resultado es que la doctrina del Derecho administrativo—en cuanto orientado por y para el Foro—es una doctrina para ricos. Lo que ordinariamente denominan los tratadistas «defensa del particular» o «defensa del ciudadano» no es más que una «defensa del cliente» y nuestro Derecho administrativo se ha convertido así en un «Derecho administrativo del cliente». Los autores-abogados defienden en sus pleitos al cliente concreto y en sus escritos doctrinales a la categoría de ciudadanos que pueden litigar, por muy reducida que sea esta capa de la población.

Si sumamos ahora estos dos sectores, el resultado no puede ser más significativo: por un lado, a los Tribunales (y a la doctrina) no tienen acceso más que los intereses individuales de determinada entidad; y, por otro, los intereses colectivos, aun siendo importantes, ven cerrado el paso de su defensa jurisdiccional no sólo por la dificultad fáctica de su articulación (al no existir canales institucionales que los recojan), sino también por las artificiosas barreras de

la legitimación individualizada. Afirmaciones que—conviene subrayarlo—no contradicen en absoluto el sentir que tenemos los españoles de que abogados y jueces constituyen nuestra mejor defensa contra los abusos del Poder. Sentir muy justificado, que se explica, a mi entender: primero, porque la protección que unos y otros nos brindan es la única de que disponemos; segundo, porque es realmente eficaz, y tercero, porque se realiza, *a pesar de* las dificultades expuestas, gracias al nivel ético de los servidores de la justicia, que se viene transmitiendo inalterado a través de las generaciones, como un patrimonio mucho más valioso que las ventajas—o desventajas—técnicas que ofrecen los sucesivos ordenamientos y los dispares regímenes políticos.

En definitiva: el ordenamiento jurídico puede ser todo lo amplio e imparcial que se quiera; aun así, las garantías reales que ofrece son muy reducidas en razón a su selectividad. Afirmación que, de ser cierta, nos explicaría la causa de la infiltración en las leyes de preceptos que aparentemente están en contra de las clases o grupos dominantes: tales preceptos prestan a la norma una apariencia de imparcialidad y de justicia, que no es peligrosa (para ellos) al no resultar operativa. Y, por otro lado, así podemos comprender también el error de quienes centran todo el progreso del Derecho administrativo en la protección jurisdiccional. Naturalmente que este objetivo es muy deseable; pero siempre que se tenga conciencia de sus limitaciones.

d) La magnificación del papel de los Tribunales relativiza, por otra parte, la actividad de la Administración. El Derecho administrativo real no es, por descontado, el de los Boletines Oficiales, pero tampoco el de los repertorios jurisprudenciales. A mi entender, lo fundamental aquí es la Administración en marcha o, si se quiere, la actividad jurídica de la Administración. Cuando la Administración actúa puede chocar con los derechos e intereses de los ciudadanos, en cuyo caso si éstos son lo suficientemente ricos como para recabar el auxilio de los abogados, pueden solicitar la protección judicial. Ahora bien, tales supuestos son cuantitativamente mínimos. De hecho, la acción administrativa—en contra del no menos magnificado, aunque indudablemente capital principio de la legalidad—no se ajusta siempre al ordenamiento, sin que por ello se ponga en marcha el mecanismo judicial, que, en consecuencia, sólo nos da una visión parcial—y patológica—de la vida del Derecho.

Empecemos analizando las causas de dicho actuar ilegal. En unos casos—más frecuentes de lo que se supone—se trata de una pura imposibilidad técnica. El ordenamiento es imperfecto y la sumisión al mismo implicaría la paralización de los servicios públicos. En ocasiones el respeto riguroso a la legalidad presupuestaria—o a la legalidad a secas—perjudica, e incluso imposibilita, el funcionamiento normal de los servicios públicos, hasta tal punto que el funcionario consciente ha de infringir cada día tanto el ordenamiento administrativo como el penal. Los plazos del procedimiento se alargan o acortan según las necesidades, la cuantía de los contratos se fracciona, los horarios de trabajo se alteran, las retribuciones se ocultan, las incompatibilidades se relajan y—para no seguir con esta relación indefinida, que todo el mundo conoce—, las llamadas malversaciones indirectas son perfectamente habituales, sin que por ello exista (en los casos a que me estoy refiriendo) asomo de culpabilidad por parte del autor, antes al contrario un auténtico celo y sentido de la responsabilidad.

En segundo término hay que contar con la ignorancia administrativa. El manejo del Derecho es una técnica refinada y difícil que no suele estar al alcance de todos los funcionarios. La política de personal de la Administración Pública fomenta—por razones en las que no vamos a entrar ahora—el inhibicionismo y la ignorancia. En una sociedad tan cerradamente capitalista como la nuestra, los grupos dominantes son los primeros interesados en que la Administración sea un interlocutor débil o tolerante, según los casos. La sociedad capitalista retribuye generosamente (retribución que, por descontado, no debe entenderse sólo en sentido monetario, dado que las motivaciones y desmotivaciones para el trabajo son muy variadas) a sus propios juristas, pero es cicatera con los juristas del Estado y con los profesores universitarios para obligarles así a pasarse a su servicio. Por ello—y no obstante sus aparatosos y de ordinario inteligentes procesos de selección—la Administración está mal servida y peor defendida. Los funcionarios, en suma, hay casos en que no aplican el Derecho porque no saben o porque no tienen tiempo para ello.

En tercer lugar tenemos que buscar la causa del actuar ilegal en la circunstancia de que los funcionarios, cuando saben aplicar las normas, no pueden hacerlo por encontrar obstáculos más poderosos que su buena voluntad. He aquí un hecho notorio, tema constante de lamentaciones verbales, pero que no es usual consignar por escrito

y publicidad. Y, sin embargo, parece importante levantar testimonio de tal situación. Todos los funcionarios son, sin excepciones, servidores de la legalidad y, en algunos casos, calificados guardianes de la misma (por ejemplo, secretarios de Corporaciones locales, interventores). Cuando el funcionario se encuentra simplemente inserto en una línea jerárquica, puede verse presionado por sus superiores para que actúe en un determinado sentido, al margen de la legalidad, provocándose un grave problema de conciencia, pues entra en contradicción su código ético (en el que está incluido el respeto a la legalidad) con las posibilidades de tranquilidad estatutaria y, por supuesto, de ascenso. Esta situación no parece, sin embargo, que esté demasiado extendida (pero ¿qué sentido tendrían entonces las absolutamente generalizadas «recomendaciones» e «influencias»?) y, en todo caso, sin necesidad de recurrir al heroísmo, el funcionario cuenta con aceptables medios de defensa que le garantizan una honesta independencia.

De aquí que quiera referirme con más énfasis a los supuestos en que el funcionario no está relacionado con superiores, sino con políticos o representantes populares (entendiendo por tales, como es habitual, a los mandatarios de los grupos de presión). La experiencia más elemental nos informa de la debilísima posición de estos «guardianes de la legalidad». Pensemos, por ejemplo, en los secretarios de Ayuntamiento. Formalmente están legitimados—e incluso obligados— a velar por el respeto a las normas. Pero ¿qué sucede realmente? De hecho, su función nunca es comprendida por los alcaldes y Corporaciones, para quienes al secretario no corresponde otra cosa que ejecutar sus decisiones, sean legales o ilegales. Si el secretario se adapta a su voluntad, tiene asegurada una retribución potable. Pero si, por el contrario, se resiste invocando la legalidad, por lo pronto ve reducida su retribución a niveles intolerables (ya que, paradójicamente, el guardián está retribuido por sus vigilados) y, en segundo término, nada adelantará con sus advertencias, puesto que los políticos acudirán con sus pretensiones a instancias superiores, que, de ordinario, dan la razón a los infractores «por razones políticas», desautorizando al funcionario que pretende cumplir con su deber. El sistema funciona así y hora es ya de denunciarlo.

En resumidas cuentas, la situación es muy clara: los grupos de presión (o la clase dominante, si es que prefiere usarse esta terminología) controlan la producción normativa a través de su dominio

del Estado, fundamentalmente de las Cortes y de los escalones político-burocráticos que detentan la potestad reglamentaria. Pero como sucede, sin embargo, que nunca puede expresarse con absoluta nitidez la voluntad de estos dominantes, debido a las interferencias que surgen en el seno del aparato estatal —objetivo de presiones convergentes de una sociedad más o menos pluralista—, dicha clase dominante pretende asegurar sus intereses influyendo sobre quienes están encargados de aplicar (y velar por su aplicación) las normas. La influencia sobre políticos y burócratas puede ser en ocasiones mucho más eficaz que la que pesa sobre el cuerpo legislativo.

Sean las causas que fueren, el resultado final parece evidente: el Derecho objetivo, pretendidamente emanado de la comunidad social, sólo es fruto de una parte de la misma, la cual únicamente se preocupa de asegurar, a través de los jueces y funcionarios, la parte de él que a ella interesa y, en último extremo, también se cuida por medios de mecanismos, en ocasiones sutiles y en ocasiones rudos, de que no se aplique el sector normativo que pueda perjudicarlo. Me importa mucho —a los efectos del presente análisis— subrayar este aspecto de la inaplicación, dado que suele ser pasado por alto por los autores, bajo el pretexto de un «purismo» metódico, que les aparta de la constatación e interpretación de los fenómenos reales, considerados como no jurídicos. Esta actitud es simple ideología, de la misma manera que también lo es —según hemos visto— el énfasis habitual con que se habla de la protección jurisdiccional. A mi modo de ver, lo que caracteriza de veras un sistema normativo no es tanto lo que realmente se aplica como lo que no se aplica: si queremos descubrir el auténtico sentido de nuestro Derecho administrativo, tendremos que analizar la parte del mismo que duerme en los mausoleos del *Boletín Oficial*, así como las causas de su inaplicación. Dicho con otras palabras: el Derecho administrativo no debe limitarse a estudiar la forma (legal o ilegal) que tiene la Administración de aplicar las normas, sino que debe extender su análisis a la propia inaplicación de tales normas (la llamada inactividad administrativa), que es una de las formas más refinadas de ilegalidad.

Por terminar: lo que hasta ahora venimos llamando proceso jurídico debe ser comprendido, más precisamente, como un subsistema jurídico que se encaja y opera dentro de un sistema social que le condiciona. Lo que significa que la aplicación, no aplicación o mala aplicación de las normas, así como el nacimiento de estas mismas

normas, obedece a criterios selectivos que, si desde un punto de vista abstracto, pueden parecer distorsionantes, son perfectamente explicables desde la perspectiva del sistema en que se integran, y que es el que impone dicho modo de actuar.

II

Una vez que ha sido desbrozado el camino en los términos arriba indicados, poniéndose de relieve los mecanismos reales de expresión del proceso jurídico, procede ahora examinar el papel y el sentido que hasta ahora ha venido teniendo el Derecho administrativo, así como las posibilidades de su evolución, de acuerdo con las exigencias—y los condicionantes—de la sociedad moderna.

No es mi intención describir en este lugar la historia de la génesis del Derecho administrativo (tarea que ha sido ya magistralmente realizada entre nosotros), pero sí quiero recordar la versión que hace del tema Edouard ALBRECHT en su breve recensión a MAURENBRECHER, tan famosa como poco leída. Según este autor, lo que caracteriza al «nuevo» Derecho público, respecto del del Antiguo Régimen, es el carácter eminentemente público de sus instituciones. O dicho literalmente: «los derechos y obligaciones que servían a los fines públicos no estaban esencialmente separados de los que servían a los intereses privados, puesto que eran los mismos o, al menos, eran similares; el Derecho público no constituía, por ende, una esfera jurídica especial, colocada por encima de los intereses privados, sino que, por el contrario, estaba apoyada en ellos, como un anejo de los mismos». A diferencia de lo cual, en el nuevo Derecho del siglo XIX, «el Estado deja de ser considerado como un vínculo entre individuos, utilizado simple y directamente para los fines e intereses individuales, y se le reconoce el carácter de un ente común, una institución, elevado por encima de los individuos y puesto al servicio de intereses que no son la mera suma de los intereses del señor y de los súbditos, sino de los intereses colectivos, superiores y generales». De donde resulta, pues, que el Derecho administrativo es una respuesta de técnica jurídica—y de técnica sustancial, no meramente formal— a una nueva situación: el reconocimiento de la existencia de unos intereses colectivos que no son la suma de los intereses individuales. Importa retener estos dos elementos—la técnica jurídica de respuesta y la exigencia social a la que se responde—, porque, como veremos a continuación, la evolución posterior del

Derecho administrativo va a seguir girando indefectiblemente sobre ambos polos, que son también los que nos van a explicar la posición del Derecho en cada momento concreto.

En el continente europeo, en efecto, el Derecho administrativo va a configurarse, por un lado, como una serie de medidas teleológicamente enderezadas al interés colectivo, que refleja la naturaleza autoritaria del Estado (no hay que olvidar que autoritarios son, salvo brevísimos paréntesis revolucionarios, los Estados francés y alemán); pero que, como contrapartida, ofrecen un resquicio a la garantía particularizada de determinados derechos e intereses, mediante la apelación a los Tribunales. Dicho con otras palabras: el Derecho administrativo, hasta bien avanzado el siglo XIX, persigue en principio intereses colectivos sin preocuparse de los derechos e intereses individuales que pueda afectar; no obstante, el Estado, atento a la situación de una burguesía que está infiltrada en su tejido autoritario, decide conceder de forma lenta pero progresiva una garantía a la esfera jurídica individual de determinados ciudadanos. Así es como aparecen los Tribunales como defensores de la propiedad y libertad burguesas (en cuanto que a los Tribunales no tienen acceso más que las clases acomodadas). En realidad, tal sistema va en contra del dogma inicial, puesto que los intereses colectivos, según se ha dicho, están por encima de los individuos (y por eso precisamente la formulación revolucionaria inicial excluye la intervención de los Tribunales en virtud del monopolio de acción pública que detenta la Administración); pero el Estado no tiene fuerza para imponerse a los instintos defensivos de los burgueses, a los que concede este beneficio, encubierto bajo la capa de protección a «todos» los ciudadanos.

No debe pensarse, sin embargo, que esta evolución inicial fuera necesariamente aberrante. Lo malo de ella fue su insistencia posterior. Es decir, que como consecuencia de la presión burguesa (burgueses eran —repito— los litigantes, los abogados y los jueces; como burgueses eran también los legisladores, los burócratas y los profesores), los Tribunales fueron extendiendo cada vez más su ámbito de competencia, y el centro de gravedad del Derecho administrativo pasó de la atención de los intereses colectivos a la defensa de los intereses individuales. Evolución lógica, por lo demás, puesto que resulta inevitable que un sistema burgués amolde a su conveniencia el subsistema jurídico que integra. A fines de siglo, el apogeo liberal exacerbó la evolución, y el Estado, conquistado por las clases acomodadas, se convirtió

en un negocio de propiedad particular: allí colocaban a sus hijos, con él celebraban pingües contratos, la policía y el ejército estaban a su servicio y, para remate, podían requerirle de inhibición cuando se acercaba a la puerta de los negocios que consideraban más rentable realizar por cuenta propia, es decir, sin intervención administrativa alguna. De esta manera van formalizándose dos Derechos administrativos paralelos: el Derecho administrativo de los proletarios, constituido fundamentalmente por las normas de policía, quintas, beneficencia y abastos, y el Derecho administrativo de los burgueses, constituido fundamentalmente por las normas reguladoras de la contratación, expropiación y funcionarios. El primero, sin una protección jurisdiccional fáctica, y el segundo, adornado con las mejores garantías procesales.

Esta visión resulta, por descontado, demasiado esquemática y simplista; pero siendo sustancialmente correcta, a los efectos del presente trabajo no parece necesario entrar en mayores detalles ni matizaciones, debiendo considerarse como un simple «modelo» en el sentido que las ciencias sociales emplean el concepto.

Al empezar el siglo xx el Derecho administrativo sigue progresando sobre esta línea, refinando sus técnicas, pero sin que en los repertorios jurisprudenciales aparezcan atisbos de una rectificación. Ni el interés colectivo ni los no-propietarios consiguen asomarse a sus páginas. Y cuando ha habido situaciones de masificación escandalosa (por ejemplo, las desamortizaciones del patrimonio comunal) en las que se han enfrentado burgueses y hombres del común, la actitud de los Tribunales no ha podido ser más clara en favor de los primeros. Pero por aquellos años, León DUGUIT—un eminente jurista socialista, aunque no marxista—introduce la mala conciencia en el Derecho administrativo francés. Este autor denuncia el desplazamiento que ha experimentado el centro de gravedad de la disciplina—corrido desde la persecución de intereses colectivos a técnica de defensa de derechos individuales—, y para restablecer el equilibrio (puesto que el secreto está en un equilibrio que contrapese los dos elementos) insiste con energía en el fortalecimiento del factor desatendido, o sea en lo que ahora se denominan servicios públicos. A tal efecto procede a desmontar la concepción idealista del Estado que los juristas conservadores habían estado elaborando durante un siglo. DUGUIT es un pragmático que ha comprendido que los atributos de soberanía cuasimística con que venía envolviéndose el Estado era una maniobra ideológica a través de la cual pretendían las clases dominantes ocultar el fenómeno

de la manipulación egoísta del mismo. A partir de ahora debe volver el Estado —en opinión de este autor— al servicio de la comunidad, librándolo de quienes se lo han apropiado.

La obra de DUGUIT, no obstante su fulgurante éxito inicial y el prestigio de su escuela, resultó un fracaso. El Derecho administrativo europeo no ha querido, durante mucho tiempo, seguir sus pasos, obsesionado por la prevalencia del elemento de la garantía. La ideología liberal ha encontrado en el Derecho administrativo uno de sus últimos reductos y han sido los administrativistas quienes mejor han sabido afinar las técnicas de paralización del Estado, por muy paradójico que parezca. La Administración moderna semeja el gigante de Gulliver inmovilizado por los enanos de las normas administrativas que, sin perjuicio del verbalismo de sus declaraciones dogmáticas, esconden instrumentos que, debidamente manejados, colocan a los particulares en una situación de prevalencia. La aparatosidad de la teoría del dominio público no ha podido, por ejemplo, frenar las usurpaciones del mismo; el rigor de la contratación administrativa no salva a la Administración de los abusos de los contratistas; la concesión permite a los empresarios enriquecerse a costa de los usuarios de los servicios, y el procedimiento de reparcelación ha impedido que esta técnica haya llegado a realizarse nunca. ¿Para qué seguir con ejemplos que son de todos conocidos? La ejecución de una obra pública supone una fuente de riqueza, pero no para todos los ciudadanos, sino sólo para un grupo de ellos. Una nueva carretera enriquece a los abogados de la provincia (basta comprobar la estadística de contenciosos que al efecto se presentan), los predios afectados aumentan prodigiosamente su valor (lo que se declara sin rebozo en la publicidad de venta de los mismos), las acciones de la empresa constructora suben en la bolsa..., y todo a costa del servicio público y de los usuarios. ¿Dónde queda entonces el interés general?

El pensamiento de DUGUIT influyó años después en la obra de FORSTHOFF (autor de reconocido prestigio en Europa —antes y después de la guerra—, aunque en momentos críticos no supiera resistir determinadas tentaciones ideológicas). FORSTHOFF, como antes DUGUIT, vuelve a hacer un llamamiento al interés colectivo, que él denomina *Da-seinvorsorge*. El hombre moderno ha perdido su autonomía económica. Ya no puede vivir en el ámbito por él dominado (a la manera del campesino tradicional en su cortijo), sino que se encuentra inmerso en un mundo que escapa a su influencia: el trabajo, los servicios y el ocio.

Pues bien, ya que el individuo no puede subsistir por sí mismo ni dominar el medio de que depende, es la colectividad y es el Estado quienes deben asumir la *responsabilidad* de que ese ambiente ajeno permita la vida humana. La visión cósmica de FORSTHOFF es ciertamente dramática, pero correcta. ¿Qué sería de los individuos aislados en ese mundo hostil de tecnología supraindividual, sin que alguien garantizara su funcionamiento? La atención de los intereses colectivos es lo que permite la supervivencia de cada persona y, por tanto, deben tener un rango primordial y ser asumidos por el Estado.

Hoy es fácil acusar a DUGUIT y a FORSTHOFF de un fascismo larvado, puesto que, efectivamente, el fascismo comparte con ellos su repudio del orden liberal. Pero los enemigos comunes no engendran necesariamente amistad. La línea de DUGUIT y de FORSTHOFF era la correcta, como están demostrando ahora sus redescubridores. Lo que sucede es que los juristas, escarmentados—y con razón—de los excesos fascistas, han repudiado indiscriminadamente lo bueno y lo malo de las tendencias antiliberales. La ideología liberal siempre ha atraído a los juristas por ser noble y honesta y por defender a los individuos, que es uno de los objetivos eternos del Derecho. Pero tampoco hay que olvidar los derechos de los individuos que no tienen acceso a los despachos de los abogados (¿o es que la Administración sólo tiene que ver con propietarios?) ni, mucho menos, los intereses de la colectividad. Aquí empieza la miseria del liberalismo y la necesidad de su superación. Superación que puede encarnar en el fascismo y en el socialismo, pero también en el llamado Estado social de Derecho.

Buena parte de los países occidentales han escogido, con mayor o menor sinceridad, la vía del Estado social de Derecho; pero tal no es el caso de España ni, desde luego, el de sus juristas. Entre nosotros, los administrativistas suelen bordear el Estado social de Derecho, adoptando alguna de las siguientes actitudes.

Por un lado están quienes, convencidos de la insuficiencia de los planteamientos liberales, han puesto su énfasis en la eficacia de la Administración, o sea en la necesidad de una prestación real de servicios públicos, al margen de los derechos individuales. Para ellos la vertiente garantizadora del Derecho administrativo es una antigualla inoperante, y la democracia, una fachada. El centro de gravedad está en el interés público, interpretado exclusivamente por el grupo de expertos que maneja el Poder, dando la menor intervención posible a los ciudadanos. Los individuos son mero objeto de la benéfica acción

administrativa: no son ciudadanos, sino administrados, y si no se les niega formalmente la protección jurisdiccional, se manipula el poder de una manera tal, que su defensa queda reducida a parcelas muy estrechas, que no entorpezcan la estrategia del capitalismo monopolista, cuyos intereses representan. En su peculiar concepción del Derecho, tienden a prescindir de las formas y conciben al individuo como un límite y un estorbo para la acción administrativa. Su base técnica es la conformación social como grado más intenso de la intervención. El sacerdote de la nueva religión es el tecnócrata; su ídolo, la planificación; sus oficios rituales, la productividad y la rentabilidad, y su conjuro, la eficacia.

En el extremo opuesto están quienes se aferran a la tradición liberal, escarmentados tanto de las dictaduras políticas como de las tecnocráticas, contra las que combaten con energía admirable. Para ellos la Administración es un animal peligroso, que sólo los jueces y los abogados pueden mantener a raya, y la eficacia es un verbalismo que encubre la corrupción. Carecen de sensibilidad ante buena parte de los temas de contenido económico, tanto por su radical individualismo jurídico como por concebir el Derecho como una forma. Para ellos la Administración es un límite y un estorbo a las actividades de los particulares, y su base técnica es la defensa del individuo. Los oficiantes de esta religión siguen siendo los jueces y abogados; su ídolo, la sentencia; sus ritos, los del Derecho procesal, y su conjuro, la legalidad.

Ni que decir tiene, sin embargo, que tal planteamiento es falso, puesto que ambas partes se basan en una falacia. Los tecnócratas, en la falacia de que representan el interés público, cuando lo cierto es que sólo representan lo que *ellos* califican de interés público, entendido, además, como algo distinto del interés de los ciudadanos y de las comunidades. Los abogados, en la falacia de que representan el interés individual de todos los ciudadanos, cuando sólo se trata del interés de sus clientes o, en el mejor de los casos, se creen que el interés público es la suma de todos los intereses individuales.

Claro que no se trata sólo de falacias. Lo más grave es que nuestro Derecho administrativo actual deja al descubierto unas zonas cuya cobertura jurídica es capital para los individuos. La tecnología y la masificación han desbordado al individuo, que sólo sobrevive gracias a unos servicios y a unas organizaciones cuya dirección ha perdido por completo. Pero sucede que los mecanismos jurídicos que

el Estado ha montado para atender a estas necesidades son notoriamente imperfectos, puesto que el control de su operatividad sigue estando basado en la iniciativa individual y en la intervención de los Tribunales. La contradicción de esta situación salta a la vista y la superposición de viejas y nuevas técnicas está llena de incoherencias. Así resulta que el propietario de un solar puede luchar con fortuna contra una expropiación urbanística, pero nada pueden hacer los vecinos de un sector al que el plan no ha dotado de espacios verdes; el comerciante puede impugnar las actuaciones administrativas de la inspección y disciplina del mercado, pero los consumidores se encuentran prácticamente inermes ante sus abusos o negligencias; la empresa productora o distribuidora de electricidad puede litigar con la Administración, mientras que el usuario ha de soportar indefenso las irregularidades del servicio.

¿Qué sucede aquí? Pues, sencillamente, que los intereses colectivos—tan respetables o más que los individuales—, aun en el supuesto de que estén reconocidos en las normas, carecen de verdadera operatividad jurídica. Y la razón es muy sencilla: el Derecho administrativo, salvo excepciones, sólo reconoce y sólo se extiende a los derechos individuales o a la suma de ellos. Más allá de esta frontera empieza lo político, en cuyo terreno no se decide a entrar. La insuficiencia de este planteamiento es obvia, y más cuando lo político es una zona también exenta a la penetración democrática, coto cerrado de quienes dominan formal o informalmente el poder, sin responsabilidad de ninguna clase.

Para remediar esta situación, el Derecho administrativo tiene que empezar por reconsiderar el estrecho ámbito en donde él mismo se ha encerrado al cabo de siglo y medio de individualismo jurídico, adoptado por contaminación del Derecho privado. Recordemos una vez más que en el esquema de ALBRECHT las cosas no iban por ahí, y que el Derecho público asumía unos intereses colectivos que no coincidían con los individuales. En resumen: lo que ahora se pretende es, por lo pronto, reivindicar para el Derecho administrativo (o para el Derecho a secas) una zona que le corresponde y que ha abandonado sin razón.

Mi tesis es que los intereses sociales no están organizados bipolarmente entre los individuales (atribuidos de pleno al Derecho administrativo) y los públicos (atribuidos a la política, como consecuencia de la asunción que de ellos ha realizado la Administración del Estado),

sino que también hay que tener en cuenta los intereses colectivos, entendidos como aquellos que afectan a una comunidad o grupo concretos (los vecinos, los usuarios de un servicio público, los consumidores). Intereses que, aunque tengan una vertiente individual, sólo tienen verdadero sentido desde su perspectiva colectiva (cada vecino tiene, naturalmente, interés individual en contar con una zona verde o escuela para disfrutar de ella personalmente, y lo mismo sucede con el consumidor a la hora de comprar su botella de leche; pero es claro que la defensa natural de ese interés colectivo no puede hacerse desde la vertiente individual: ¿es que va a pleitear un usuario cada vez que se le interrumpe el suministro de luz?). En los tiempos que corremos, hablar de intereses colectivos es hablar de democracia, porque es permitir que amplios sectores sociales, a los que son en parte inaccesibles tanto los mecanismos forenses como los políticos, puedan participar en la vida pública, pero no de forma abstracta, sino muy concreta, porque se trata de intereses que, aunque supraindividuales, afectan al individuo de manera muy directa. Democracia, además, rigurosamente moderna, sin perjuicio de tener raíces tan antiguas como el viejo tradicionalismo de los «cuerpos intermedios» y el socialismo antiburocrático.

Pues bien, ¿cuál es la situación jurídica de estos intereses colectivos? Como es sabido, en nuestro Derecho sólo son tenidos en cuenta cuando se cristalizan en un derecho (o interés legítimo) individual (en el mejor de los casos: el interés colectivo de los consumidores de productos farmacéuticos se expresa en la acumulación de las demandas de reclamación indemnizatoria presentadas por los lesionados a causa de un fármaco nocivo). Pero ya hemos visto que la fórmula es insatisfactoria por dos tipos de razones: en primer lugar, porque su defensa procesal se encuentra muy condicionada, y, en segundo lugar, porque entiendo que también deben ser garantizados, incluso aunque no se cristalicen y aparezcan como derechos individuales, ya que por su naturaleza (piénsese en los ejemplos ya dichos) son muy difíciles de defender individualmente.

En este sentido, tarea es del Derecho administrativo moderno arbitrar cauces jurídicos adecuados para su defensa en la doble vertiente aludida. Las acciones populares y subrogatorias, la ampliación del asociacionismo comunitario, el levantamiento de las restricciones de la legitimación, la inversión del principio jurisdiccional en defensa no sólo de los derechos subjetivos e intereses legítimos, sino de todos los

intereses —individuales y colectivos— y de la legalidad objetiva, el propio concepto del Derecho subjetivo, de relación jurídica y de acto administrativo, nuevos controles de la Administración, la participación de los ciudadanos en la acción administrativa, la revisión del procedimiento administrativo y del sistema jurisdiccional, la rectificación de los sistemas presupuestario y fiscal, la ejecución de sentencias y actos administrativos, el aparato burocrático, el *ombudsman* y hasta la misma naturaleza del Estado, de las Corporaciones locales y de la llamada Administración institucional y de los sindicatos, etc., son campos que merecen una mayor atención de los juristas, quienes no pueden marginarlos al amparo de falsos escrúpulos de rigor metodológico. Repertorio muy poco original, por cierto, pero que tampoco pretende serlo, ya que lo que aquí se hace es invitar a la imaginación y el esfuerzo de los demás.

En definitiva, de lo que se trata es de que el jurista, en cuanto técnico del Derecho, formule y ponga a disposición de la sociedad técnicas concretas que hagan viable la *realización* de los intereses colectivos y generales, de la misma manera que ahora existen ya para la *defensa* de los derechos individuales. Técnicas que han de responder a la sociedad en que nos encontramos (y no a la liberal), pero que no han de pretender imponer una forma social tecnocrática. Conviene insistir en la distinción entre «realización» y «defensa». El burgués liberal se realiza individualmente en la propiedad (como tantas veces han dogmatizado sus filósofos e incluso sus teólogos); de aquí que sólo le interese su defensa, lo que consigue en el nivel jurídico a través de los Tribunales, y en el nivel político a través de las instituciones estatales que domina y tiene a su servicio: desde las Cortes hasta las fuerzas de Orden Público. En cambio, el ciudadano proletarizado y burocratizado del siglo xx no puede realizarse a través de la propiedad, sino de su propio esfuerzo, desarrollado en un marco económico que le es ajeno y en un marco político-social que le es difícilmente accesible. De aquí que su objetivo no pueda consistir solamente en la defensa de algo que no tiene (o que no le es esencial), sino en el desarrollo adecuado de los servicios económicos que condicionan su existencia (recuérdese a FORSTHOFF), cuyo presupuesto imprescindible es una mayor participación en todos los niveles. *Resumiendo: la vocación del Derecho administrativo moderno consiste en asegurar la realización de los intereses colectivos, sin ceder por ello un paso en la defensa hasta ahora montada de los intereses individuales.*

El aseguramiento de tales intereses ha de basarse, como hemos visto, en dos planos: en el de la defensa de su cristalización individual, mediante un refinamiento de las técnicas hoy existentes; y en la potenciación de los intereses colectivos en cuanto tales. Las técnicas apropiadas para cubrir este segundo flanco son innumerables, y buena parte de ellas están por inventar. Algunas acaban de aludirse, pero con conciencia de su exigüidad. Lo único claro es que *uno* de los instrumentos fundamentales e imprescindibles para tal fin ha de ser el reconocimiento de la existencia de las colectividades interesadas y de su capacidad para actuar en todos los terrenos: en el de la autodefensa, en el de la autogestión y en el de la participación y control de las decisiones de las organizaciones que asuman la realización de tales intereses. La articulación concreta de éste y de los demás medios idóneos imaginables es algo que desborda los límites del presente trabajo, puesto que no es una tarea personal, sino, en el supuesto más favorable, de una generación de juristas. Baste aquí, pues, con dejar señalado el camino.

Por las mismas razones, tampoco debe entenderse que la indicada atención por los intereses colectivos sea la única tarea del Derecho administrativo de nuestra época. El interés público tampoco debe escapar de sus preocupaciones y va siendo ya el momento de tomar conciencia de ello. Pero el análisis de tal problema no es objeto del presente artículo. A nuestros efectos es suficiente con señalar aquí que lo más urgente es, por una parte, romper el monopolio interpretativo de lo que es interés público, en cuya definición deben participar de alguna manera hábil los ciudadanos y, por otro lado, romper con la idea de que el interés público es independiente de los intereses individuales y colectivos: por así decirlo, el interés público (y los mecanismos montados para su realización) está al servicio de los ciudadanos, y no a la inversa. Mientras se considere que éstos son meros destinatarios del mismo, obligados sólo a tolerarlo (cuando no a padecerlo), será ilusorio pensar que pueden identificarse con el mismo. La verdadera tesis del presente trabajo es, pues, que el Derecho administrativo debe inspirarse en criterios distintos a los tradicionales, y tales nuevos criterios han de orientar todas y cada una de sus instituciones. No se trata, pues, de añadir un capítulo más al Derecho administrativo (suponiendo que la sugerencia fuera acertada), sino de llamar la atención sobre sus principios básicos, que deben ser rectificados.

La teoría de los intereses colectivos o comunitarios es una aportación cuya operatividad se encuentra atenuada, además, por el hecho de insertarse en un subsistema jurídico de eslabones relajados, tal como se ha descrito en la primera parte del trabajo. Las sugerencias que ahora se ofrecen son de inequívoca naturaleza técnico-jurídica y no pretenden ser otra cosa. Circunstancia que, por descontado, no les hace inútiles, antes al contrario, puesto que lo que son inútiles son las especulaciones filosóficas y políticas que no cuentan con la debida instrumentación técnico-jurídica. La técnica es justamente lo que puede convertir en realidad una ideología, o, si se quiere, el puente que enlaza la teoría y la praxis. Ahora bien, no por ello hay que perder la conciencia de su limitación: una técnica, por muy refinada que sea, pierde gran parte de su operatividad cuando se inserta en un mecanismo incoherente con ella. El mejor ejemplo de lo que se está diciendo nos lo brindan las dificultades con que han tropezado siempre las técnicas liberales en las épocas autoritarias. La abnegación y el esfuerzo de los abogados y de los profesores liberales—así como de los propios jueces—para proporcionar una cierta seguridad a los individuos, son menos eficaces en los momentos históricos de dictadura, aunque quizá por eso es cuando resultan más valiosos. Si esto siempre ha sido así, aplíquese el cuento al impacto que ha de producir lo que ahora se sostiene en la estructura jurídica y social de la España de hoy.

La conciencia de tales limitaciones puede darnos la medida exacta de las dificultades que han de oponerse a la penetración sincera de todas estas sugerencias. El Derecho administrativo no opera en el vacío, sino en un contexto social determinado, que condiciona sus objetivos y evolución. Ya hemos visto que no es un azar que el Derecho administrativo sea actualmente como es, y no de otra manera. Al cabo de un siglo la burguesía liberal se ha apropiado por completo de él, y las tendencias «tecnocráticas» son ensayo de otro tipo de dominación no muy diferente: el del capital monopolístico. Como quiera que las sugerencias que aquí se hacen no tienen mucho que ver ni con un contexto ni con otro, parece evidente que sus posibilidades de penetración no son muy grandes: su fundamentación teórica puede ser tachada de insuficiencia y partidismo (cuando no, además, objeto de la doble crítica de exceso de originalidad o de descubrimiento de mediterráneos), su eventual formulación normativa será contradictoria, y, lo que es más importante, su operatividad real encallara silenciosamente en los bancos de la rutina, al ser incongruente con los meca-

nismos en uso. No importa; el autor cree firmemente que tal es la vocación del momento y que ésta es la única manera de ser fiel a determinadas exigencias sociales, que, aunque marginadas todavía de la dominación, están esperando su oportunidad y que en todo caso necesitan de una técnica jurídica adecuada para poder expresarse.

No nos engañemos, pues. El progreso ha de encontrar una fuerte resistencia entre las clases dominantes y, en parte, también como consecuencia de una inercia cultural, que predomina, ya que no monopoliza, la producción bibliográfica. Pero las otras fuerzas están llamando a las puertas, y en la Europa occidental han encontrado ya excelente acogida en la Universidad y en el Foro, que se han percatado a tiempo de los riesgos de un sistema de capital monopolístico, dispuesto a ahogar no sólo la democracia radical, sino también el liberalismo auténtico.

La técnica jurídica se ilumina así con la perspectiva de la política jurídica, y la fuente de sus resistencias puede convertirse en la base de su potenciación. Excedería de los objetivos del presente trabajo el analizar con un mínimo de profundidad tales conexiones. Por ello, baste aludir a la necesidad de rectificar previamente los presupuestos metodológicos del nuevo Derecho administrativo que se apunta. Un Derecho que precisa del apoyo de las Ciencias económicas y sociales (que son las que pueden detectar los intereses colectivos, el alcance y naturaleza de las comunidades portadoras de tales intereses y las verdaderas causas que hasta ahora han ido frenando su manifestación, así como las que han de condicionarle en el futuro) y, por otro lado, también precisa de una rectificación de los presupuestos docentes. Mientras la Universidad sea escuela de abogados, resulta obvio que la mentalidad de los licenciados no ha de ser muy sensible a las inquietudes a que nos estamos refiriendo. Pero hay indicios que demuestran que la realidad está evolucionando mucho más rápidamente de lo que se supone. Los profesores son, en líneas generales, juristas sensibles, y de las aulas universitarias empiezan a salir hombres que ya no están obsesionados con el problema de la propiedad. A lo que debe añadirse el ejemplo de las Facultades y de los administrativistas de otros países occidentales. En este sentido, es razonable tener una cierta esperanza, máxime cuando el estamento de juristas nunca ha carecido de imaginación, sensibilidad social y buena voluntad, que es lo que necesita ahora más que nunca. La evolución del contexto político-social hará el resto.