

D A T E M A S

LA PROYECCION DEL DERECHO EN LA ADMINISTRACION ECONOMICA

65.012.3:35:338

Por MANUEL BALLBÉ PRUNES

Este tema es el texto de la conferencia pronunciada por el señor BALLBÉ, días antes de su muerte, en el curso sobre Política Comercial, que tuvo lugar en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

Sumario: 1. Economía y Derecho.—2. Economía y Administración.—3. Los modos de acción económica.—4. Las Secretarías Generales Técnicas, órganos de previsión.

1. Economía y Derecho

No estoy conforme con la concepción del Derecho como limitación legal. Si el Derecho lo concebimos como limitación, es lo más antipático que hay. Si el Derecho aparece pura y exclusivamente, sea para la Administración o para el ciudadano, como mera limitación de un tipo de actividad, el Derecho es algo odioso, algo que ha de ser roto. Yo siempre veo que las barreras se asaltan, que las limitaciones se quiebran. Yo veo el Derecho, por el contrario, de un modo mucho más esencial; creo que el Derecho, en definitiva, es una estructuración de la sociedad. Significa no el límite, sino la base y soporte de la actuación administrativa.

Precisamente tenemos que el Derecho disciplina y precisa la acción estatal de la nueva economía. El Derecho es justamente el portador de esta nueva economía. Una tesis económica, mientras no se traduzca en leyes o en actos jurídicos, permanece pura y exclusivamente en el campo de la especulación. La Economía pasa a ser acción encarnándose precisamente en el Derecho. Creo que es extraordinariamente importante tener conciencia, por consiguiente, de que el Derecho y la Economía están tan unidos, que no podemos nosotros imponer unos nuevos principios económicos, si no es precisamente a través de cauces jurídicos. No es que el Derecho nos venga a limitar la imposición de unos nuevos principios económicos; es que estos principios económicos, mientras

no se encarnen en leyes y no se traduzcan en actos jurídicos, son algo que no tiene realidad social. Las normas jurídicas, por consiguiente, son portadoras de nuevos sistemas económicos. El Derecho determina, podemos decir, la forma de la Economía. Es su condición constitutiva. Controla la nueva estructura económica social. Por consiguiente, la misión de la Administración pública es precisamente la de construir esta estructura económico social a través de normas jurídicas. La estructura, el armazón, son precisamente las normas jurídicas, los actos jurídicos.

En ocasiones ha podido llegar a parecer que el Derecho y la Economía estaban absolutamente reñidos. Podríamos decir que incluso la visión que ha existido dentro de los cuadros de la Administración pública es ésta: la Administración pública clásica había llegado ya a tener conciencia de que el Derecho servía para algo, que era útil el manejo de las normas jurídicas. Sin embargo, la multiplicación de los problemas económicos que exigen una solución rápida y que no toleran una dilación parece haber cambiado el punto de vista de la Administración. La Administración económica—como administración nueva que es—reacciona a veces con ímpetu juvenil; reacciona a veces, podemos decir, brutalmente. Lo que no quiere decir rápidamente. El Derecho comienza a ser visto por ella como una limitación, y lo que interesa es resolver los problemas, sea por un medio legal o ilegal.

Pero esta solución es falsa. El Derecho es el soporte, la base y condición de la Administración pública misma. No podemos hablar de limitación legal, sino de fundamentos legales de la Administración. Ese menosprecio del Derecho que ha existido en muchas ocasiones en los economistas equivale a olvidar que la economía se estatiza, se traduce en acción estatal a través de normas jurídicas, de actos jurídicos. El Derecho y la Economía están, por consiguiente, absolutamente unidos.

2. Economía y Administración

Esta nueva actuación del Derecho respecto de la Economía está llevando a una transformación fundamental del Derecho administrativo. Estas incidencias de la Economía sobre el Derecho se traducen, en primer lugar, en una mayor extensión del Derecho público. El Derecho es cada vez menos Derecho privado, y tiende a ser cada vez más Derecho público. Como segunda consecuencia, resulta la administración del Derecho público. El Derecho público es cada vez menos

Derecho constitucional, menos Derecho político y más Derecho administrativo. Porque quizá en nuestros tiempos, en los momentos actuales, el problema del Estado es precisamente su administración. Esta nueva tarea de la Administración respecto de la Economía se traduce también en una mutación de las estructuras administrativas. Estamos viendo hoy día que la Administración cambia en su estructura respecto de la Administración de hace cuarenta años. Es precisamente debido a una nueva tarea económica que se atribuye a la Administración pública lo que determina estas modificaciones estructurales. Aparecen nuevos tipos de actos administrativos, desconocidos con anterioridad, y sufren todavía más restricciones los derechos individuales.

Por otra parte, pensemos en qué sucede cuando no hay Derecho. La inexistencia del Derecho es, única y exclusivamente, una visión tópica y anárquica. No hay posibilidad de acción estatal sin Derecho.

No podemos ver el Derecho, sola y exclusivamente, como una garantía del administrado frente a la Administración. Para la Administración, hay que ver también que el Derecho es muy singularmente su forma de defensa, su línea de autonomía frente al poder político. El Derecho es, en una última instancia, dentro de la Administración, la garantía del funcionario respecto del poder superior. Todo lo que hagamos, por consiguiente, por menospreciar el Derecho equivale a anular la Administración, a subordinarla extraordinariamente, y en cuanto a los funcionarios, a perder su condición de funcionarios estables para pasar a ser empleados sometidos al servilismo del que manda.

3. Los modos de la acción económica

La extensión de las actividades económicas del Estado es un hecho evidente y que no puede ser olvidado. El Estado ha abandonado su posición neutralista de los tiempos de la economía liberal y camina ineludiblemente hacia una inversión creciente en el campo económico, con objeto de preservar el interés general. Dentro de esa intervención económica del Estado podemos distinguir tres grados distintos: el intervencionismo, el dirigismo y la planificación.

El intervencionismo nos aparece como denominador de conjunto de las injerencias del Estado en el campo económico, y como notas características cuyas podríamos establecer la complejidad, la voluntariedad y también la asistematicidad. El intervencionismo, en este grado elemental, es asistemático. Se construyen una serie de medidas

intervencionistas, pero no existe una sistematización general de esta política económica.

En una segunda fórmula tenemos el dirigismo como figura o como técnica que engloba las injerencias del Estado bajo unas notas de organicidad, de sistematicidad y de coordinación de fines.

Y en una tercera fase podemos hablar de planificación, que es una forma máxima en cuanto a cantidad de injerencia, pero también de sistematización de esta injerencia. Puede hablarse de una planificación colectivista, total y coactiva, tipo socialista, o de una planificación parcial, democrática y simple.

Siempre que comienzan a producirse injerencias del Estado en una economía, el Estado actúa de forma intervencionista. La planificación es un estadio superior hacia el cual hay que tender por el hecho de que implica una mayor sistematicidad y coordinación de fines, y ofrece una base más lógica para la acción económica del Estado. Pero no es fácil llegar a ella.

En este punto conviene recordar que la planificación no tiene en España la más mínima tradición. Yo recuerdo una frase de Richelieu que afirmaba precisamente que la función fundamental del Gobierno es la de prever. La previsión es realmente el primer elemento para una planificación. ¿Se ha previsto muchas veces en España? ¿Ha previsto la administración económica española lo que sucederá en el futuro? ¿Se ha esforzado en realizar esta previsión? Creo que realmente podemos decir que no. ¿Cuáles son las causas de esta falta de previsión, de esta falta de programación de la actividad futura?

Hay una explicación muy fácil, que es la explicación política. Se tiende a atribuir a la estructura política la existencia de un defecto de planificación. Observemos que ésta es la solución cómoda, es la contestación fácil no en España, sino en cualquier país en que no hay planificación. En un país parlamentarista en que no haya planificación, la explicación política se da habitualmente diciendo que los frecuentes cambios de Gobierno impiden realizar una programación para el futuro de la actividad. En un país que no tenga estos cambios de Gobierno, también se atribuye al régimen político el defecto de la falta de previsión. Sin embargo, creo que puede decirse que existen otras explicaciones posiblemente más realistas.

En primer lugar, el reflexionar es mucho más cansado que el ejecutar o el gestionar. Reflexionar, es decir, pensar las distintas hipótesis posibles en el futuro, es una tarea más dura en el fondo que gestionar asuntos concretos. Tan poca tradición tiene entre nosotros

esta función de reflexionar, que ya, hace más de cien años, un Rector de Universidad, en un memorial dirigido al rey Fernando VII, le escribía, en nombre de la Universidad, una frase tan significativa como ésta: «Lejos de nosotros la funesta manía de pensar por cuenta propia.» Esta realmente ha sido—no nos hemos de engañar—una singularidad de buena parte de la Universidad española. No le ha gustado pensar por cuenta propia, y esto ha tenido que influir en la Administración, cuyos cuadros rectores se forman, en general, en medios universitarios.

En segundo lugar, acusar a otro grupo de las culpas propias es siempre fácil. Sirve para ocultar los propios defectos. Pero si se mira con la debida objetividad, se llega a la conclusión de que la Administración puede siempre prever y que de esta forma puede llegar incluso a suplir al político en esta función, si éste no la realiza.

4. Las Secretarías Generales Técnicas como órganos de previsión

En el aspecto y caso concretos de la previsión y de la programación entiendo que ésta es una tarea típicamente administrativa. Es una tarea especialmente administrativa. A la Administración le corresponde reflexionar, previendo el futuro, estudiando el futuro y sus distintas alternativas, y al decir alternativas pongo extraordinariamente el acento sobre la palabra, porque, en todo caso, el desconocimiento de este aspecto ha sido uno de los factores que motivan que el político desprecie extraordinariamente muchas veces la tarea de la administración en orden a la planificación. La planificación debe responder, en cuanto planificación misma, a una técnica, que es el estudio de la previsión de la realidad, ofreciendo las distintas alternativas posibles, las distintas posibilidades de realización. Hay una frase de Chuirchill, en sus *Memorias*, que creo que es extraordinariamente interesante en cuanto tiene un sentido absolutamente distinto del que puede aparentar leyéndola simplemente. Cuenta que en la época en que él estaba en la Tesorería formó una Comisión en la que había cuatro economistas, uno de ellos Keynes, y que cuando les presentaba a estudio un problema no sólo no había unanimidad de pareceres, sino que muchas veces había cinco soluciones. Keynes daba dos. Y esto, que puede parecer precisamente un absurdo, lo que indica es lo contrario: es la gran calidad que en este caso tenía esa Comisión de Programación.

Si, a través de la programación, la Administración pretende imponer un criterio al Poder político, siendo así que puede elegirse entre dos o tres criterios, o si la Administración, entendiéndolo que dos o tres criterios no son útiles, los rechaza por cuenta propia, sin ofrecer al Poder político la consideración de los pro y contra de estos criterios, entonces lo que surge es que el Poder político ve en la planificación, pura y simplemente, un intento de tiranizar al Poder público, y rehusa tales planes.

En la medida en que, por el contrario, la Administración haga un estudio de la realidad, de la previsión del futuro y ofrezca las distintas alternativas posibles, esta labor de planificación ha de tener, sin duda, una receptividad extraordinaria por parte del Poder político. Claro está que esto requiere la existencia de una organización especial al efecto. La diferencia entre los órganos encargados de gestionar y los encargados de prever es fundamental, a los efectos que de un modo constante, de un modo permanente, se establezca una planificación, y esta planificación se mantenga al día. Esta es en nuestro Derecho vigente, sin duda, una tarea atribuida a las Secretarías Generales Técnicas. Posiblemente podríamos decir en este momento que algunas Secretarías Generales Técnicas han fracasado, en el sentido de que han fracasado porque no han entendido esta misión. Más de una Secretaría General Técnica ha sentido el atractivo de la gestión de asuntos concretos. Esta gestión de asuntos concretos, que es atractiva, que demuestra poder e influencia ante el público, es el peligro que tienen las Secretarías Generales Técnicas, como Estados Mayores, de desviarse de sus funciones, de desnaturalizarse y, por consiguiente, de fracasar ellas y toda la estructura administrativa en que se encuentran integradas.

Como antes indicaba, esta labor de reflexionar, de pensar, no tiene ante la opinión pública, e incluso diría, muchas veces, ante los propios jefes, la brillantez que podría parecer que tiene la gestión concreta.

Por otra parte, parece que el planificar y prever es tan difícil, que es suficiente que un dato esté equivocado, que un cierto elemento de la previsión nos falte, para que la previsión pueda caer por tierra. Se llega así a pensar muchas veces que más vale renunciar a esa planificación y a la programación de las actividades futuras, ya que, en definitiva, los asuntos que se van resolviendo día a día y el funcionario que está cargado de asuntos, sacando centenares de actos administrativos diariamente, puede tener más prestigio que el fun-

cionario que parece que no realiza nada. Así incluso se ha podido ver cómo en algunos intentos de reforma administrativa mal llevados —no precisamente en nuestro país, sino fuera—, en más de una ocasión lo que se ha podido son los organismos de previsión y de programación. Esto indica que estos organismos no son bien vistos muchas veces y parece que nada realizan.

El Derecho, por consiguiente, atribuye en esta nueva etapa a la Administración pública esta misión, que va de la transformación del intervencionismo, como limitación, como injerencia limitativa, pura y simplemente, de la libertad individual, a esta otra función, que es la de conformación de una nueva estructura social en el orden económico comercial, y para ello —digo— el Derecho le atribuye también una técnica, que es la técnica de la planificación y programación.

