

PRINCIPIOS  
DE ORGANIZACION GENERAL  
DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA:  
EL CORPORATIVISMO  
ADMINISTRATIVO

65.012.3:35

Por ANTONIO PERPIÑA RODRIGUEZ

*Sumario:* I. Principios generales y criterios particulares.—II. El principio de subsidiaridad. Breve glosa del mismo.—III. Dificultades para un corporativismo social (privado).—IV. El «corporativismo administrativo» como solución.—A) El estatismo.—B) Los organismos autónomos.—C) El principio de autonomía.—D) La especialización teleológica.—E) El principio del bien común. Poder político y administrativo.—F) El federalismo corporativo.—G) La participación de los interesados.

### I. Principios generales y criterios particulares

La teoría de la organización administrativa no debe ignorar ninguno de los escalones que hay que recorrer hasta encontrar el *optimum* de la regulación. Por eso, y pese a las críticas que a menudo se dirigen contra la trivialidad y el «enanismo» de las normas microadministrativas o microtécnicas (relaciones humanas, ambiente de trabajo, etcétera), es necesario meditar racionalmente sobre todo eso. Lo único rechazable es la pedantería o énfasis exagerado con que a veces se enuncian los criterios preferibles. Hay que hablar (y hablar mucho) sobre ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS; pero, como diría el maestro Ortega, «sin ahuecar la voz».

Claro es que si esto se postula respecto de la microorganización, el mismo derecho a la existencia tiene la doctrina de la macroorganización, donde se consideran los grandes y primeros principios de la normación administrativa. Sería, en efecto, ridículo dedicar un estudio a si el jefe debe tener su mesa a la misma altura que los subordinados o si debe estar sobre una tarima, olvidando por completo el problema de si debe haber jefe unipersonal y cómo deben estructurarse las jefaturas administrativas.

Supuesta la coexistencia pacífica de la micro y la macroorganización, creemos poder añadir ahora que se concede proporcionalmente excesiva atención a la primera en detrimento de la segunda, la cual, al menos en el orden lógico y sistemático, ocupa el primer lugar. Es preciso, pues, completar incesantemente la problemática de O y M., en sus diversos criterios particulares, con los *Principios de organización general*. A uno de ellos, de singular importancia, vamos a dedicar este

trabajo, advirtiendo desde ahora que hemos de enfrentarnos con cuestiones éticas y jurídicas del máximo volumen. También, en este respecto, conviene complementar ciertas perspectivas de O. y M. que tienden a reducir los problemas a puros asuntos de técnica. En toda conducta humana hay una faceta *ética*, que no es dable preterir. Más aún: en la convivencia humana surge otra faceta que es casi de igual importancia: la *jurídica*, en el sentido del Derecho positivo. Las normas de actuación colectiva no son meros imperativos condicionados, libremente aceptables o rechazables (como las escuetas reglas técnicas), sino que son imperativos categóricos en sentido jurídico-positivo, pues establecen derechos y obligaciones protegidos y sancionados por reglas coactivas. Precediendo a los libros de organización técnica, están no sólo los de Filosofía social o moral, sino también los Códigos y leyes positivas. En concreto, podemos añadir que *los principios primeros de toda organización administrativa son (aparte la Ética) de Derecho político y no de Derecho administrativo.*

## II. El principio de la subsidiariedad. Breve glosa del mismo

Entre los primeros principios de organización dentro de la Filosofía social (tal como se proclama en la doctrina de la Iglesia) se halla el *Principio de subsidiariedad*, formulado por Pío XI en su *Quadragesimo Anno*, reafirmado por Pío XII en diversas ocasiones y convalidado recientemente por Juan XXIII en su *Mater et Magistra*. Nos preocupa particularmente, no ya por su trascendencia general y abstracta, sino porque, en concreto, parece chocar con una poderosísima corriente de organización que tácita o expresamente se va imponiendo en la vida social de los pueblos civilizados. Parece, en efecto, por una parte, que aquel principio trata de reducir al mínimo la intervención del Estado en la vida comunitaria; mas, por otra parte, la creciente tendencia expansiva del Estado es un hecho que se impone con fuerza casi cósmica, incluso aquende el telón de acero. Y, en conjunto, esto nos lleva a la *aporia* de si debemos forzar al máximo el principio de subsidiariedad, provocando un *corporativismo social* que haga retroceder esa corriente, o bien hemos de resignarnos a colocar como primera piedra de la organización técnico-administrativa el *estatismo*. Nuestra tesis va a ser que cabe llegar a una solución intermedia: el *Corporativismo administrativo*, como principio general de organización, el cual, aceptando

la fuerza incontenible de los hechos estatificadores, sepa, empero, encauzarlos de suerte que se acomoden a algunas de las exigencias programáticas del corporativismo.

Glosemos brevemente el principio de subsidiariedad. A ninguno de los pontífices del presente siglo se ha escapado la necesidad de que el Estado intervenga en la normación e incluso en la gestión de los asuntos de interés general, mucho más allá de los clásicos y esquemáticos fines de *pax*, *quies* y *ius*; pero no siéndoles grata esa intervención (1), la legitiman sólo *propter necessitatem*, cuando no hay más remedio; es decir, cuando no haya otros focos de actividad (privada) capaces de encargarse de esos asuntos. Corrientemente se interpreta el pensamiento pontificio afirmando, sin más, que la acción estatal es subsidiaria respecto de la acción social privada: lo que las comunidades intermedias no pueden hacer por sí —y sólo eso— debe ser asumido por la comunidad superior y más amplia (el Estado). Sin embargo, en esa formulación falta la *mitad del principio*, el cual declara previamente que, a su vez, los cuerpos intermedios no tienen derecho directo y primario a intervenir, sino solamente como sustitutivos de la actividad individual. *Toda acción social es subsidiaria* (Q. A. 79) ... ¡incluso la de las corporaciones intermedias! (2). Esta doble subsidiariedad hace perder puntos a la intervención del Estado; pero, en contrapartida, revaloriza su posición relativa frente a la de los grupos sociales, que también son convocados a la realizaciones de fines y funciones de modo subsidiario y no por título natural directo. Esto es de la mayor importancia para juzgar la oposición Sociedad-Estado dentro de la doctrina católica. Si no nos asustasen las palabras, diríamos que la Iglesia no es corporativista, sino *individualista*. Obsesionada con la dignidad de la persona humana (de la que el propio Dios usa con gran reverencia: *Rerum Novarum*), teme tanto como a la organización política a las organizaciones puramente sociales.

Ahora bien: es claro que el litigio corporativismo *versus* estatismo no se traduce en términos puramente cuantitativos: que el grupo pequeño

---

(1) Evidentemente, esta actitud nace de que el Estado, con su poder irresistible y su monopolio de la coacción física (como dicen los tratadistas), pone en grave peligro la «dignidad de la persona humana», postulado supremo de la doctrina social y política de la Iglesia.

(2) Este dictamen se justifica por la misma razón señalada en la nota anterior. Los cuerpos sociales poderosos atentan también contra la dignidad, responsabilidad e iniciativa de los individuos. Por eso el corporativismo católico sólo puede ser un microcorporativismo.

es preferible al grande por su simple dimensión. Se trata de razones cualitativas y de fondo, a saber: las comunidades intermedias parecen representar menos peligro para el individuo; pero cuando su pequeñez y naturaleza implique descarga de presión social y cuando se garanticen los derechos del individuo. En otro caso, no se justifica su presencia. Pío XI no se refería a grupos abstractos y meramente formales, sino que pedía el *restablecimiento de las corporaciones*. Juan XXIII ha actualizado y puntualizado esta doctrina, enumerando los requisitos que deben tener los cuerpos intermedios para (en defecto de actividad individual) desplazar la acción administrativa del Estado (ver *Mater et Magistra*, 65):

- a) Que «sean en verdad autónomos frente a los poderes públicos».
- b) Que «tiendan a sus fines específicos».
- c) Que «actúen con subordinación a las exigencias del bien común».
- d) Que operen «con relaciones de leal colaboración mutua».
- e) Y, en resumen, «que tengan la forma externa y la sustancia interna de las auténticas comunidades, lo cual sólo se podrá lograr cuando los miembros de dichos organismos sean considerados en ellos como personas y tengan participación directa en las tareas comunes».

Todavía otra aclaración. La doctrina pontificia estima peligrosa la intervención de los poderes públicos; mas hay que puntualizar en qué consiste esa intervención. El Estado, como representante del bien común (3), no puede estar ausente en todos los órdenes de la vida que tengan alguna relevancia. Casi diríamos que nada de la sociedad le es ajeno. Pero unas veces interviene no más que en las fases de normación y jurisdicción (dando las normas básicas de conducta y dirimiendo contiendas suscitadas en su ejecución), dejando a los particulares la realización de las funciones y fines correspondientes, mientras que otras su intervención llega a hacerle asumir a él mismo la actividad ejecutora y realizadora. Desde luego que los papas recelan del intervencionismo legislativo, pero mucho más temen al *intervencionismo administrativo*. Es éste el que constituye la verdadera socialización (estatificación) de la vida, y él es el que ha de preocuparnos aquí.

---

(3) Si el primer principio de la doctrina social y política de la Iglesia es el de dignidad de la persona humana, el segundo es el de «primacía del bien común», anterior al de subsidiariedad. Este aspecto no debe olvidarse en la querrela entre el Estado y las corporaciones particulares.

### III. Dificultades para un corporativismo social (privado)

El principio de subsidiariedad condiciona la actuación de los grupos intermedios de dos maneras: negativamente, en cuanto pide que el individuo *no pueda* por su solo esfuerzo realizar los fines de que se trate, y positivamente, al exigir a esos grupos que *si puedan* ellos llevarlo a cabo. Se trata, pues, de «posibilidades», o sea de una cuestión de hecho, que hay que analizar en conexión con la realidad que se dé *hic et nunc*. Tanto los corporativistas como los individualistas y estatistas acostumbran a razonar en términos genéricos y abstractos, sin darse cuenta de que la valdez de los argumentos depende de la materia histórico-social concreta a que se apliquen.

Pues bien: sin necesidad de entrar en detalles, podemos decir que —como es sabido— el sustrato de hecho ante el que nos encontramos es el *industrialismo*. Y éste ha impuesto tareas y creado fines y funciones que rebasan amplísimamente el marco de posibilidades de la actividad individual. El individualismo liberal y contractualista no tiene nada que hacer ante la sanidad contemporánea, la educación, la seguridad social, el desarrollo económico, etc. Se oponen a ello razones cuantitativas (el espíritu social de la época pide aplicar esos progresos a masas multimillonarias) y cualitativas (el progreso impone la racionalización, tecnificación, burocratización y concentración institucional). Por eso, todo ello ha de hacerse hoy *en equipo*, en forma colectiva o social.

Cumplida la condición negativa para dar entrada al corporativismo social privado, cabe preguntar si además se da la positiva. Aquí también es preciso descender del limbo de las abstracciones: no se puede hablar de «fuerzas sociales», «comunidades menores» o «cuerpos intermedios» sin más adición. Hay que precisar cuáles son actualmente los que tienen títulos bastantes para intervenir. Y lo grave es que si echamos una ojeada sobre el panorama de los países progresivos encontraremos que *no hay ninguna fuerza social organizada, ningún cuerpo privado que reúna concurrentemente los requisitos exigidos por el principio de subsidiariedad —tal como quedan reseñados supra— y la capacidad de hacer frente a esos fines de sanidad, educación, etc.* Las únicas entidades con fuerza para esto (grandes empresas, sindicatos horizontales o verticales):

a) No son verdaderamente autónomos, pues cuando no dependen de la presión estatal (países totalitarios) se hallan sometidos a fuerzas sociales extrínsecas a las agrupaciones mismas (capital, partidos políticos).

b) Tienden más allá de sus fines específicos, singularmente porque, teniendo un enorme poder, siguen la dialéctica universal del poder y aspiran a ensanchar el ámbito de su actuación.

c) No actúan con subordinación a las exigencias del bien común. Se trata de grupos particularistas en que predomina el «egoísmo colectivo» o institucional.

d) No operan con relaciones de leal colaboración mutua, salvo cuando hay coincidencia de intereses particulares, en cuyo caso la colaboración no es muy «leal».

e) Y, sobre todo, no tienen, no pueden tener la forma externa y la sustancia interna de auténticas comunidades. Por su tamaño, por su complejidad funcional y por su estructura orgánica no pueden ser *convictus*, áreas de convivencia con participación *directa* de todos sus miembros. Son frías asociaciones de fin en que, a lo sumo, se «coopera», pero no se «convive», y en que además rigen, *exactamente lo mismo que en el Estado*, las inexorables leyes de la racionalización, tecnificación, burocratización, elefantiasis e imperio de las oligarquías.

Una visión realista de las cosas debe llevar a un pensamiento que se impone con invencible lógica: *el mundo industrial contemporáneo, en sus sectores más vitales e importantes, no permite la reestructuración de la vida política y social al amparo de un auténtico corporativismo social*. Los problemas de hace dos o tres siglos podían ser resueltos con la sabiduría popular de Sancho Panza, en régimen de «concejo abierto» o ante el Tribunal de las Aguas valenciano. Los del industrialismo exigen laboratorios, comités de expertos, gerencias, cerebros electrónicos, oficinas complicadas, leyes escritas, etc. Aquel mundo idílico y romántico se marchó, y es ingenuo soñar con su retorno. Las añejas corporaciones resultan hoy totalmente anacrónicas ante lo que piden el progreso técnico, el económico y el social. Es posible que tenga razón Peter F. Drucker cuando afirma que en el mundo contemporáneo la única creación nueva posterior a la caída del Antiguo Régimen ha sido la *corporation*. Mas, ¡ay!, las actuales *corporations* son el polo opuesto de las *corporaciones* medievales.

#### IV. El «corporativismo administrativo» como solución

##### A) EL ESTATISMO

La aplicación del principio de subsidiariedad, entendido en sus términos literales, nos lleva a la siguiente conclusión: si la actividad individual no basta para atender a las ingentes exigencias del mundo contemporáneo, y si los grupos intermedios hoy existentes carecen de la forma externa y de la sustancia interna que legitima su derecho a intervenir posponiendo la acción administrativa del Estado, ha de ser éste el que asuma el cumplimiento de esos grandiosos fines. *Nos abocamos con el estatismo.*

La solución parece escandalosa y, sin embargo, es algo que en el fondo y subconscientemente va aceptando la gran mayoría del público. *Hoy todos o casi todos son socialistas (estatistas) sin darse cuenta.* Quizá las únicas excepciones son los magnates del capitalismo y los grandes jefes sindicales. Pío XII no se recató de reconocer ese hecho cuando en su discurso a los delegados de la IX Conferencia Internacional de Asociaciones Patronales Católicas (1947), tras de aludir al principio de subsidiariedad, ponía en duda la oportunidad de su aplicación a causa de que «por el momento el favor del público se inclina con preferencia a la estatificación y a la nacionalización de empresas». El fracaso de la experiencia laborista inglesa y de las nacionalizaciones francesas, sobre todo, ha detenido algo ese movimiento de opinión; pero estamos seguros que es sólo un alto en el camino, no una rectificación. Lo único que pasará (como ha pasado hasta ahora) es que el fenómeno se cubrirá con vocablos vergonzantes y encubridores: nacionalizaciones, intervencionismo, empresas mixtas, organismos autónomos..., rúbricas todas que no hacen sino disimular lo que hace cincuenta años se anatemizaba pura y simplemente como «socialismo».

Y, sin embargo, este último término no era feliz. Porque lo que con él se expresa no es la recepción por la «sociedad» de la gestión de la vida económica, cultural, etc., sino su apropiación por el Estado. No es socialismo, sino *estatismo*. La gestión llevada a cabo por las corporaciones sociales intermedias, eso sí que sería socialismo de la sociedad; pero la actuación de la máquina central del Estado, la centralización de la di-

rección y control económico y general en el aparato gubernamental, eso no es más que estatismo (4).

Mucho de esto se ha realizado ya, como puede verse sin necesidad de trasponer el telón de acero, en Austria, Inglaterra, Suiza, Suecia, etc. Baste pensar que, computando todas las fuentes de ingresos públicos coactivos (fiscales, parafiscales, seguridad social), el Estado o sus dependencias absorben del 25 al 45 por 100 de la renta nacional en los países llamados capitalistas (en Austria el 70 por 100), y que del 10 al 22 por 100 de la población activa trabaja por cuenta de entidades públicas (en Austria del 50 al 60 por 100, según nuestras noticias). He ahí en qué medida la estatificación se subroga en el puesto de una «socialización» propiamente dicha (5).

¿Nos encontramos, pues, con el gran enemigo, con «el más frío de los monstruos», como decía Nietzsche? Para borrar un poco esta mala impresión conviene recordar que la doctrina de la Iglesia ha tenido siempre un gran respeto hacia la república secular, y que incluso en la pasada centuria y en la presente (cuando por razones históricas aumentó su recelo hacia las autoridades seculares) ha proclamado insistentemente que el Estado es el representante del bien común y que el bien común prima sobre los particulares. Por otra parte, la comunidad política no es mala en sí (hemos superado ya el agustinismo político), sino por peligros adventicios que implica. Pero son peligros tendenciales, no fatales e ineluctables. Todo consiste en que el ingenio humano los conozca, para instrumentar luego las fórmulas organizativas idóneas para soslayar o atenuar sus consecuencias nocivas. Debiendo prescindir del individualismo liberal y del corporativismo social (6), lo único razonable es someterse a la tercera fórmula, al estatismo, pero sin creer que el Estado ha de ser forzosamente esa pieza monolítica, centralizada y opresiva que son ciertos Estados concretos. *Es posible organizar la comuni-*

---

(4) Joseph A. Schumpeter escribía que él no podía concebir el socialismo de otra manera; pero el gran escritor confundía «estatismo» con «centralismo». Precisamente la posibilidad de un socialismo estatista que desmienta su visión monolítica es la base de nuestra tesis.

(5) Aunque en Estados Unidos las cifras porcentuales son análogas, allí representan el tributo que se paga a la intervención legislativa y no a la administrativa. Ese país sí tiene fuerzas sociales capaces de hacer frente a los grandes fines de interés general, bastando la intervención nomotética y fiscalizadora del Estado. Pero su ejemplo no es trasplantable a otras regiones del planeta.

(6) No presuponemos absolutamente que ambos sistemas deben ser relegados en todos los sectores de la vida. Lo que desarrollamos aquí, como estatismo inevitable, se refiere a los fines y funciones en que los dos o son irrealizables o presentan más inconvenientes que ventajas.

*dad estatal de manera que se recojan en ella los elementos sanos y viables del individualismo y del corporativismo.* Los verdaderos peligros del abuso estatista son su opresión de la persona humana, la excesiva concentración de poder y de asuntos y la desmesurada reglamentación centralista (7). Pues bien: existe ya en la doctrina y en el mundo de los hechos una fórmula general capaz de hacer frente a esos riesgos: la *descentralización*, que particularmente ha tomado vida en una institución específicamente moderna: el *organismo autónomo*. A menudo se cantan las excelencias de este tipo institucional, pero como detalle secundario de organización. Lo interesante, a nuestro juicio, es elevar esas dos ideas de descentralización y autonomía al rango de primeros principios, extrayéndolas del Derecho administrativo para colocarlas en el Derecho político, como supuesto constitucional de organización básica, e incluso para ubicarlas en la Filosofía social y política.

## B) LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Nosotros siempre tenemos un poco de recelo hacia los ergotismos y la pura especulación, y creemos (sin ser empiristas, ni mucho menos) que hay que estar siempre en constante vigilancia de los hechos. Pues bien: hay uno que particularmente nos ha conmovido y nos ha movido a fijarnos en los organismos autónomos. Nuestra Ley de 5 de noviembre de 1940, en su artículo 5.º, enumera tres características que deben reunir para ser conceptuados como tales:

1.ª *Personalidad jurídica* independiente del Estado.

2.ª Servicio público dotado de *autonomía*.

3.ª *Fondo adscrito* al cumplimiento de fines especiales, total o parcialmente al margen del Presupuesto del Estado.

Y bien: cuando los comunistas rusos trataron de regular sistemáticamente los *trusts nacionalizados* que se improvisaron durante la NEP para competir con la iniciativa privada, y cuando los recogieron como el método fundamental de realizar los planes quinquenales, los definieron de la siguiente manera: «Un trust industrial del Estado es una

---

(7) La tecnificación, burocratización y regulación planificada y racionalizadora no son vicios exclusivos de la actividad estatal, sino condiciones *sine qua non* de todas las funciones contemporáneas de la estructura industrial, que rigen por igual los grandes cuerpos sociales. Ignorar una verdad tan elemental es, por desdicha, una de las causas de los muchísimos malentendidos que se padecen en la materia.

empresa industrial perteneciente al Estado que se organiza sobre la base de una carta especial con una unidad económica autónoma dotada de personalidad jurídica» (Ley de 29 de junio de 1927). Esas unidades tendrían capital propio, responsabilidad y contabilidad aparte y una particular gerencia distinta de las autoridades y funcionarios ministeriales. La analogía es abrumadora, e incluso la única diferencia que, *prima facie*, se encuentra, a saber: que la ley soviética dice empresa «perteneciente al Estado», mientras nuestra terminología legal señala que la entidad es «independiente del Estado»; esa diferencia, decimos, se esfuma por completo meditando serenamente sobre la naturaleza y funcionamiento de los organismos autónomos nuestros, *que son parte del Estado*. La Ley de 26 de diciembre de 1958 lo declara expresamente, al menos respecto del personal.

Una tal coincidencia entre dos regímenes tan dispares en lo político y en lo ideológico parece que no puede significar más que una cosa: que ambas instituciones responden a algo que está en la naturaleza de las cosas, según lo que exige la nueva estructura industrial, que ni son capricho de un sistema aislado ni copia de uno a otro. Este pensamiento se refuerza al ver que con distintas denominaciones existen organizaciones similares en todas partes: *établissements publics*, empresas nacionalizadas, *public corporations*, *boards*, *enti parastatali* (8). Esta última denominación es muy instructiva y en parte explica la posición secundaria que la doctrina suele atribuir a esa creación. *No son entes paraestatales, sino sencillamente estatales*. Es posible que los autores italianos inventaran el neologismo para no asustar; pero lo cierto es que por su creación, atribuciones, funciones y disciplina son parte de la superestructura política. Lo único que acaece es que no se montan sobre el patrón clásico de los Departamentos ministeriales. Sin embargo, hay que abandonar definitivamente la idea liberaloide de que el Estado (el Estado oficial de Posada, el Estado material de Kelsen) es un conjunto de Ministerios al modo tradicional de Gobernación, Justicia, Ejército, etc. El creciente intervencionismo y la complicación de los servicios que toma a su cargo el Estado lleva, de un lado, a estructurarlo cada vez más sobre

---

(8) Buscando la generalización o universalización de estas instituciones, no deben olvidarse especialmente las empresas nacionalizadas yugoslavas y aun las polacas, y en lo teórico el pensamiento del inolvidable León Duguit, con su descentralización por servicios o federalismo sindicalista. En la tesis del profesor de Burdeos hay algo que la realidad socialista o comunista tiene menos en cuenta: el estatuto legal específico de los funcionarios, su participación directa en la dirección del servicio y su responsabilidad personal y efectiva. Lo que, como veremos, es lo que aproxima más la fórmula al llamado «corporativismo».

la base de elementos nuevos y originales (organismos autónomos), mientras que, por su parte, las viejas estructuras de los Ministerios van adoptando en su seno formas nuevas (cajas autónomas, cuerpos burocráticos técnico-especializados, reglamentos especiales de ciertos servicios).

Elevada la institución del organismo autónomo al rango de los primeros supuestos de organización (de acuerdo con lo que informan la razón y la experiencia), queda por ver hasta qué punto y cómo puede ella parangonarse con la corporación intermedia en el sentido del principio de subsidiariedad. Es lo que vamos a ver brevemente a continuación, recorriendo los cinco requisitos establecidos por la Encíclica *Mater et Magistra*.

### C) EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

Es ésta la primera condición que es preciso mantener y defender si se quiere convertir una fórmula administrativa en principio general de *reformatio institutionum*. Los organismos autónomos son creados, por lo común, por el Estado; pero también puede derivar de recogerse por éste iniciativas privadas. Lo interesante es que en el primer caso *no deben consistir en una mera desconcentración*, sino que han de desligarse del gran aparato central del Estado, mientras que en el segundo, al venir dotados de su autonomía, *deben ser desligados de los grupos y fuerzas de presión de la sociedad. Autonomía frente al Estado central, autonomía frente a la sociedad difusa*: tal es la primera condición de nuestro corporativismo social. Tan contrario al espíritu del mismo es la excesiva injerencia ministerial como la mediatización procedente de las fuerzas del capitalismo no oficial, del militarismo, de los partidos políticos o grupos de presión fluctuantes o de los sindicatos de trabajadores.

Tres son las razones que a la vez exigen especialmente la «autonomía efectiva» y parecen garantizarla en las corporaciones administrativas:

1.<sup>a</sup> *En cuanto parte del Estado*, los organismos autónomos han de tener facultades soberanas de acción directa, procedimiento de apremio, acción de oficio, valor jurídico de sus decisiones unilaterales, disciplina pública. Y estas *marques de la souveraineté* (que diría Bodino) no deben quedar a merced de sectores o grupos particulares y privados que puedan hacer mal uso de ellas. En cambio, su atribución autonómica a entidades no ligadas a intereses sociales concretos, es una buena garantía de que tales facultades se ejercerán con sentido público.

2.<sup>a</sup> *Su carácter funcional y teológico* representa que su actividad queda aislada con vistas exclusivas al cumplimiento de los fines de interés general. No son entidades de origen social o estamental, sino asociaciones «técnicas» de fin. Lo que si para el romanticismo social es una tacha, para el pragmatismo social de la época industrial es una considerable virtud.

3.<sup>a</sup> *Si han de ser piezas básicas de descarga de presión política y social*, han de ser plenamente autónomas. En otro caso serían simplemente una manera de ejercerse la presión totalitaria del Estado (Rusia).

Queda por señalar en este esquema sintético que la autonomía ha de ser *orgánica* o *constitucional* (organización propia con disciplina y reglamento propio), *funcional* (decisión propia en su esfera, agotando la vía administrativa) y *patrimonial* (separación de fondos, sobre todo como garantía técnica y como control de su buena gestión).

#### D) LA ESPECIALIZACIÓN TELEOLÓGICA

La Encíclica *Mater et Magistra* pide que las corporaciones «tiendan a sus fines específicos». Por no hacerlo, los gremios medievales y los sindicatos modernos —que intervienen en política— no cumplen el requisito que impone el principio de subsidiariedad. Pero precisamente las instituciones montadas desde el principio, y exclusivamente sobre la idea funcional o de fin especial a cumplir, están en muchas mejores condiciones para evitar esa desviación. Lo único que habrá que vigilar es que, como consecuencia de un fenómeno muy corriente en la vida colectiva, no se conviertan en centros de protección de los intereses egoístas de sus funcionarios. Los organismos autónomos no tienen una base estamental, pero, a la inversa, pueden servir para crear un estamento burocrático. Evitar que esto afecte al cumplimiento normal de sus fines objetivos específicos es misión del Estado, como vemos a continuación.

#### E) EL PRINCIPIO DEL BIEN COMÚN. PODER POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

Autonomía no quiere decir independencia. Esas corporaciones administrativas no son soberanas en su baronía, sino que están subordinadas al Poder central, protector y vigilante del bien común. Una buena regulación administrativa ha de compaginar dos cosas:

a) La supremacía del Poder central, para reprimir abusos o desviaciones de poder.

b) La efectiva autonomía, impidiendo que so pretexto de esta tutela en nombre del bien común el Poder central intervenga abusivamente en el recinto del ente autónomo.

La supremacía gubernamental evitará el egoísmo institucional de los organismos autónomos; la efectiva autonomía operará en sentido descongestionador de la presión del Poder central.

No podemos entrar en detalles de regulación, y lo único que nos permitimos señalar es que el equilibrio entre ambas exigencias debe concebirse como una nueva división de poderes posmontesquiana: entre el *poder político* (de los órganos centrales) y el *poder administrativo* (de las autoridades autónomas). Si ambos poderes actúan recíprocamente de «frenos y contrapesos», eso irá ganando la dignidad personal de los ciudadanos y la pureza del buen servicio (9).

#### F) EL FEDERALISMO CORPORATIVO

Juan XXIII reclama que entre las corporaciones se establezcan relaciones de leal colaboración. Poco de esto existió entre las antiguas corporaciones, movidas por impulsos de prestigio y competencia, y tampoco cabe en una jerarquía administrativa rígida; pero con las corporaciones administrativas autónomas, separadas por la especialidad de fin o servicio (con lo que no cabe competencia) y situadas en plano de igualdad jurídica (con lo que se hace imposible la lucha por el poder o el prestigio), esa colaboración es muy factible.

Más aún: el hecho de que entre los organismos autónomos se establezcan relaciones jurídicas contractuales y no de supra y subordinación, permite realizar una convivencia igualitaria aun dentro del Derecho público. Esto es muy importante, ya que lo que el corporativismo administrativo busca precisamente es hacer compatibles la creciente estatificación de los asuntos sociales con la libertad y la igualdad —rela-

---

(9) Un detalle concreto. Como cada organismo autónomo depende de un Departamento ministerial, una forma orgánica de establecer ese equilibrio de poderes sería habilitar recursos a favor de las autoridades de los organismos contra decisiones ministeriales, que se ventilarían y decidirían políticamente (más que jurisdiccionalmente) ante la Presidencia del Gobierno o del Estado, o ante los poderes legislativos, en función judicial o arbitral.

tivas, claro está— de los ciudadanos. (10). La trama de relaciones de colaboración entre los organismos es comparable a una *federación* de entidades, que es respetada por el Poder central, sin que ella, a su vez, pretenda mediatizar y debilitar ese representante del bien común. *Se trata de un federalismo, no de un feudalismo de organismos autónomos* (en el sentido peyorativo del feudalismo).

#### G) LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS

Por último, el Santo Padre pide que «los miembros de dichos organismos (de los *convictus*) sean considerados en ellos como personas y tengan participación directa en las tareas comunes». He aquí uno de los problemas más delicados que se plantea el corporativismo administrativo. Esa participación directa de los interesados, esa democracia social, es posible en comunidades pequeñas e íntimas, basadas en sentimientos profundos en territorialidad, vecindad, parentesco, etc.; pero ¿lo es igualmente en grandes instituciones puramente administrativas, presididas por el principio de organización técnico-racional? En principio parece que no: que a la democracia se opone la eficacia; a la representación, la burocratización. Y, sin embargo, el principio del corporativismo administrativo es lo suficientemente flexible para permitir muchas soluciones intermedias.

Por lo pronto permite aprovechar fuerzas sociales, no políticas, directamente interesadas en el fin o servicio de que se trate; lo que no parece conveniente en los Ministerios u organismos políticos centrales (sindicatos, colegios profesionales, incluso empresas privadas). De otro lado, la fragmentación descentralizadora consiente formas de democracia y de representación de muy diversa índole, sin necesidad de establecer un canon uniforme. Pero, sobre todo, lo decisivo aquí es lo siguiente: *la participación de los interesados en la gestión de los organismos autónomos* (como «interesados», no como funcionarios profesionales) *ha de regularse siempre sobre la base de un nivel medio*. Los organismos autónomos, queremos decir, no son soberanos ni supremos; por eso, su democracia no es la democracia política *superior*. De otro lado, hay en ellos un enorme cúmulo de actividades inferiores que no toleran la democracia directa o representativa, a saber: todas las actividades de pura eje-

---

(10) Convendría meditar serenamente sobre la circunstancia de que las relaciones entre los *trusts* industriales soviéticos se rigen por normas ¡de Derecho civil!

cución y administración, que incumben a los burócratas. Hay que reaccionar enérgicamente contra la idea muy extendida de que la «administración» de ciertos fines o servicios debe hacerse por los interesados mismos. Nada de eso. Si es pura administración, es actividad técnica que debe correr a cargo de especialistas. Sólo en los asuntos discrecionales o en que quepa libre decisión dentro de la autonomía concedida podrá ser razonable y defendible esa democracia social.

En suma, esa democracia social ni debe convertirse en política, invadiendo atribuciones del Poder central, ni debe rebajarse a la mera ejecución material o jurídica del servicio.



Estas y otras muchas cosas podrían decirse sobre el corporativismo administrativo. Sabemos que no placera a los «corporativistas» genuinos; pero nos parece el único adecuado a las exigencias del mundo contemporáneo. Por lo demás, queremos recordar finalmente las palabras de Pío XI (*Quadragesimo Anno*, 86): los hombres tienen plena libertad para elegir una fórmula de orden corporativo según su deseo solamente con tal de que satisfaga la justicia y las exigencias del bien común. Y nadie puede negar que esa condición la cumple el corporativismo administrativo.

