

La concepción institucional del Derecho y la Administración

Hoy háblase de *La concepción institucional del Derecho*. Ese es el título de la obra de Joaquín Ruiz Giménez (1), en la que se estudia el espíritu cristiano de la corriente institucional, su dimensión filosófica y orígenes de la teoría, la coyuntura filosófica contemporánea, los rasgos esenciales de la concepción institucional con filosofía cristiana, realismo de la misma, su objetividad, finalidad y trascendencia, el pluralismo armónico existente en ella, la analogía, sus propiedades y modos, su aplicación al Derecho y sus problemas, el ensamblaje de la persona humana y de la institución, el Derecho y el orden, las personas humanas y el orden jurídico, el Derecho y el bien común, el máximo valor que adquiere la convivencia, transformándose en elemento constitutivo de la personalidad de los miembros incorporados, apareciendo el orden social cristiano como orden

(1) Su autor es uno de los nuevos valores en el campo de la Filosofía del Derecho y ha prestado un buen servicio a la ciencia con la publicación de que damos cuenta, plena de doctrina, y en la que con amplitud conveniente y numerosas referencias bibliográficas se analizan las materias indicadas, concibiendo la estructura del Derecho como "orden imperativo que conjuga y organiza el libre obrar exteriormente proyectado de las personas humanas—individuales o colectivas—, constituyendo un ajuste objetivo y natural de sus voluntades y fines singulares por medio de su integración en un bien o fin de que participan y en que comulgan todas".

La obra recientemente publicada por el Instituto de Estudios Políticos constituye un volumen en 4.º, de 489 páginas. Su lectura, bien interesante, ha sugerido el contenido de este artículo.

esencialmente corporativo, afirmando que la paz profunda no negativa, sino gozosa y creadora, nacerá y triunfará cuando todo el encuadramiento institucional, el vivir colectivo, quede ordenado a la perfección de la personalidad humana, bajo el resplandor y el fuego del espíritu de Cristo.

Para los administrativistas la doctrina institucional tenía especial significación, dado como el maestro Hauriou concebía la Administración, lo que había escrito en sus *Principes de Droit Public*, en su *Droit Administratif* y en su bien importante artículo *Theorie de l'Institution*, así como en su cortés pero bien interesante discusión con el insigne profesor de Burdeos, Duguit, que llegó a aceptar, en cierto modo, la relación de su doctrina del servicio público con la teoría de la institución, de Hauriou, pero que no se remontó de su concepción objetivista del derecho a la filosofía jurídico objetiva idealista, como escribe Ruiz Giménez. Bonnard había dicho que Duguit rehusó entrar en las etapas metafísica y crítica, sin que su doctrina hiciera imposible esta especulación.

Lo tiene también por ser un hecho la reacción contra el individualismo liberal, por la necesidad de no caer en un sociologismo positivista, porque al nacer un derecho social que busca sustituir al fundado en lo individual, cambia la naturaleza y jerarquía de las fuentes del Derecho, existiendo un reconocimiento de fuentes primarias y profundas del Derecho (institución, hecho normativo), superiores a las fuentes formales (ley, contrato).

Al hablar de la institución y de la teoría del bien común, no es posible dejar en el olvido a Francisco de Vitoria, a su concepción netamente institucional de las sociedades políticas, a su visión armónica de la comunidad internacional y de su derecho; a la doctrina de Suárez acerca de la sociedad de las naciones; a Domingo de Soto, que afirma que toda ley, para que sea sólida y firme, debe enderezar a los súbditos al bien común; a Luis de Molina, en el que adviértese cómo la potestad civil legislativa tiene como fin la felicidad natural de la comunidad humana perfecta, cuyo cuidado lleva y de cada uno de los hombres, en cuanto son miembros de tal comunidad.

Hauriou, como escribe Ruiz Giménez, no oculta la huella impre-

sa en su espíritu por la filosofía tradicional del catolicismo. Se declaró tributario de los teólogos de la Edad Media.

Renard no ha ocultado su filiación tomista, afirmando que Santo Tomás ofreció en su obra las garantías necesarias para dibujar a grandes rasgos la doctrina de la institución. Un día—ha escrito—mostraré la teoría general de la institución. Santo Tomás no me la ha entregado hecha, pero le debo la inclinación intelectual que me llevó a ella.

En España, Castan, en *Hacia un nuevo Derecho Civil*, señaló el cambio operado en las nuevas direcciones del Derecho, en el fundamento mismo del orden jurídico, la autonomía, la voluntad individual minada por la acción simultánea de ideas y hechos sociales, tambaleándose la idea del Derecho individual y subjetivo y no menos el dogma de la voluntad.

Garrigues, en *Tres Conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo*, ha señalado también cómo el Estado contemporáneo, vasto movimiento de organización económica, sustituye la idea del bien común a la del bien individual, como el Derecho mercantil, de carácter individualista y privado, cede su puesto a nuevo derecho de neta tendencia social dominado por la idea de organización económica, enderezado al bien común y en la que cada empresario es un capitán que coordina y dirige la fuerza de la producción, poniéndola al servicio del Estado.

Ruiz del Castillo, en su *Manual del Derecho Político*, asigna al bien común el rango de categoría esencial del Estado, al hacer ver cómo en la asociación de un individuo a una tarea que le trasciende se acrecienta su personalidad, sale de sí para vivir con los demás, incorporando su existencia a un sistema de creencias y de fines, prendiendo la personalidad en nexos que la fijan, la prolongan y la acrecientan.

La significación etimológica aparece de la “vinculación de la palabra institución con la idea de ser”. La institución es una “idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social”. Para la realización de esta idea “se organiza un poder que le procura órganos y entre los miembros del grupo social interesados en la realización de la idea se producen manifestaciones de co-

muni6n dirigidas por los 6rganos del poder y regulado por procedimientos”.

Las *instituciones*—seg6n Hauriou—aparecen como encarnadura de una idea, de un medio social determinado, con dotaci6n de poder realizador y org6nico y transidas de manifestaciones comunitarias entre los miembros del grupo.

“El individuo no resulta anulado por la instituci6n, sino servido por ella.”

El problema ya planteado por Delos, es el saber si la teor6a de la instituci6n deja de ser una pieza diferenciada dentro de la filosof6a jur6dica para transformarse en una teor6a general del Derecho.

Interesantes son los estudios de Legaz Lacambra sobre la filosof6a jur6dica de Giovanni Gentile, “La Filosof6a contempor6nea del Derecho y del Estado”, de Larenz (pr6logo), como el estudio de J. Corts “De la instituci6n a la concepci6n anal6gica del Derecho”; los de F. J. Conde en “Introducci6n al Derecho Pol6tico actual”, y de Lisarrage “El concepto de instituci6n en el Derecho p6blico de Hauriou”.

La significaci6n de la persona humana, su puesto y enlace en la comunidad, la de los denominados derechos p6blicos subjetivos, son problemas de gran importancia en la teor6a del Derecho. En torno a ello han girado y giran discusiones y criterios, orient6ndose diversamente no s6lo criterios doctrinales, sino nuevas orientaciones de Derecho positivo.

Alude Ruiz Gim6nez a que los institucionalistas andan lejos de admitir quebranto o menoscabo de fueros de la persona humana por el hecho de su sometimiento al orden jur6dico o de creer en la posible sustituci6n de la teor6a de derechos subjetivos por la de conjunto de situaciones del ciudadano en la comunidad nacional.

Se6ala c6mo no aparece postergada la persona en la doctrina de Hauriou ni menospreciadas sus prerrogativas.

Recuerda a Chevalier, su afirmaci6n que la c6lula verdadera de la sociedad humana es el individuo, pero el individuo considerado hacia atr6s y adelante, solidario por su ser f6sico y moral del conjunto de las relaciones en que se ordena.

Renard se ha forzado en probar que s6lo hay aut6ntica comuni-

dad o válida institución donde se respetan todas las prerrogativas de la personalidad, afirmándose que todo hombre posee dos clases de bienes y de títulos jurídicos, los que fluyen de su independencia personal y los que arrancan de sus múltiples inserciones institucionales rechazando el absolutismo jurídico, que es la divinización del Estado y, asimismo, la divinización de las personas.

Renard examina el Derecho subjetivo como facultad moral, como medio para cumplir la carga de deberes.

Ruiz Giménez dice que los derechos subjetivos adquieren necesariamente una nueva faz y lejos de disolverse ganan fortaleza al mostrarse reflejos del orden jurídico local en el que nacen y al que tienden, quedando teleológicamente relativizados, pero también garantidos contra toda abusiva negación.

Importa hoy advertir cómo lo institucional adquiere amplia significación en los diversos órdenes jurídicos, tanto en el interno estatal como en el internacional.

En lo interno, toda vez que existen diversos tipos institucionales desde la familia a la comunidad política, no puede extrañar que lo institucional ejerza su influencia en el nuevo derecho regulador de relaciones jurídicas en las que domina la idea de empresa, de actuación común para la realización de un fin, en las que se sustituye la idea del bien común a la del bien individual, en las que cuando tienen naturaleza contractual no se trata de mero equilibrio entre dos voluntades que se enfrentan, sino de verdadera índole institucional, lo que lleva ya a afirmar, como Pérez Botija, que en la relación de trabajo aparece el elemento institucional.

En el campo del Derecho Internacional se va advirtiendo la evolución del contractualismo, del Derecho mercante convencional, hacia el Derecho objetivo, hacia un realismo institucional que era el espíritu que animó las doctrinas de nuestros gloriosos teólogos y juristas, verdaderos fundadores del Derecho Internacional. El romano Pontífice Pío XII, en sus mensajes navideños de 1939 y 1941, puso bien de relieve la necesidad de instituciones jurídicas internacionales. Guido Gonella dedica en su obra *Postulados de un orden internacional* un interesante capítulo a la necesidad de instituciones jurídicas, "cuyas premisas teóricas—dice—fueron elaboradas por el

gran internacionalista católico Francisco de Vitoria y que permiten que sea verdaderamente orgánica la comunidad de los Estados.

En el campo del Derecho Administrativo, la concepción institucional tiene suma importancia. No puede dominar la concepción jurídica meramente individualista. “No es ciencia—escribía al publicar en 1917 la primera edición de mi *Derecho Administrativo*—que pueda quedar reducida a un examen, más o menos detenido, de un conjunto de derechos subjetivos”... “Forzoso es considerar el Derecho objetivamente, ver cómo surge la actuación del conjunto de instituciones en los diversos servicios, en el mismo orden general establecido en una determinada organización política, aspecto objetivo que se intensifica—adiciona en posteriores ediciones—en los nuevos sistemas políticos del siglo xx.”

Para Hauriou, uno de los caracteres esenciales del régimen administrativo es la existencia de una vasta empresa administrativa que por su centralización, su jerarquía, su burocracia, es uno de los elementos más resistentes del edificio de la vida pública.

El insigne maestro señala cómo se nos presenta tal empresa como organización de ruedas complicadas, con numeroso personal de administradores y funcionarios, con la población de administrados, que no es otra que la del Estado, pero, además de ello, tal organización es una institución, siendo preciso saber lo que ello significa. Una institución, para Hauriou, es un organismo social, en el cual los que tienen el poder se someten a la idea que anima a la empresa, es decir, se aplican al cumplimiento de su función, en lugar de usar de su autoridad para fines egoístas. Tal sumisión a la idea madre de la empresa hace que la organización social se considere como una unidad que tenga una autonomía, que pueda ir desde la simple individualidad jurídica hasta la personalidad; pero además, en el interior de la institución, la situación jurídica de los dirigentes y de los miembros está regulada, teniendo en cuenta, no solamente los derechos en presencia, sino también el interés superior del grupo, la idea de empresa que lo anima.

Tal sumisión del poder a la función que constituye propiamente el fenómeno institucional es en gran parte voluntaria, pero resulta también del ascendiente que las ideas ejercen sobre los hombres, está

generalmente facilitada, tanto por la mentalidad existente en la organización social, que empuja a los dirigentes a cumplir su misión, como por resortes interiores de la institución misma que pueden tomar formas jurídicas.

Dada la multiplicidad de fines, de servicios a que debe atender la Administración, no puede extrañar la multiplicidad de instituciones administrativas, territoriales unas cual el Municipio, meramente institucionales determinadas por el cumplimiento específico de fin determinado otras, ni que Haurou escribiera que la institución administrativa es, a la vez, una y compleja y su conjunto una institución global, pero existiendo instituciones particulares, unas que centralizan los servicios comunes a todos los habitantes de una circunscripción (Estado, departamentos o provincias, Municipios, colonias); otras, las que centralizan servicios especiales para ciertos habitantes (establecimientos públicos); otras, organismos colectivos encargados de ejercer atribuciones de ciertas administraciones públicas, como nuestras Diputaciones y Ayuntamientos, Cuerpos constituidos, Corporaciones administrativas; finalmente, las funciones públicas, puestos de servicio organizados en institución, cuando el ejercicio de las atribuciones se confía a un agente aislado, como una Prefectura.

Algunas apenas llegan a tener individualidad jurídica; hay otras, como las administraciones públicas y los establecimientos públicos, que poseen personalidad jurídica, que son, según la ley, sujetos de derechos, centros de responsabilidades y que gozan de una autonomía más amplia.

Ni aun las instituciones particulares que poseen personalidad jurídica están completamente separadas unas de otras ni de la institución global. Las administraciones públicas tienen todas ellas base personal común, el individuo pertenece al mismo tiempo a un Municipio, a una provincia, al Estado. Determinadas personalidades oficiales son a la vez órganos de dos administraciones públicas; así actúan como agentes del Estado y de la Administración Local al mismo tiempo, como el Alcalde, el Gobernador. El Poder público es un Poder único, puesto a disposición de las distintas administraciones.

Pluralidad de instituciones cual corresponde a la variedad de direcciones de la actividad administrativa, pero unidad de orden, de finalidad, realizar el bien común, hacer posible la convivencia en el orden, utilizando el Poder como servicio en pro del bien público, como deber, según la concepción del mismo que perfilaran nuestros escritores clásicos y que ahora, ante los problemas que el mundo caótico nos ofrece, aparece en labios de los más señalados gobernantes.

Ya quedó antes anotado cómo conciben reputados institucionalistas los llamados derechos públicos subjetivos. Claro es el concepto que da Ruiz Giménez. No está además advertir cómo el profesor Bonnard, inspirado en Duguit, apartaba la idea de derechos públicos subjetivos; pero luego, en posterior edición de su *Droit Administratif*, ya no rechazaba que tal noción pudiera utilizarse en la técnica jurídica, por admitir que pueden existir fuera de una concepción jurídica meramente voluntarista.

Institucionalista tan significado como Hauriou, con respecto a los administrados mismos—escribe—el régimen administrativo les interesa en su acción, les hace participar en la fiscalización de la Administración y utiliza el poderoso resorte del interés personal, gracias al cual, por el procedimiento de las reclamaciones contenciosas y la organización de una jurisdicción administrativa, ejercen tal función fiscalizadora, que puede ir incluso más allá de la legalidad positiva en el recurso contencioso por abuso de poder, haciendo respetar por los agentes de la Administración las que pudieran llamarse las directivas fundamentales de toda empresa de Administración pública.

Son estas últimas palabras del maestro bien significativas, de recta aplicación de su concepción institucional de la Administración y del Derecho Administrativo, de su respeto a la persona, tanto individual como colectiva, a la posición que en el seno de la comunidad le atribuye el legislador, de objetividad jurídica, delineando régimen jurídico que permita colaborar en la realización del bien común y mantener el orden establecido.

Concebir la Administración como vasta empresa, dotada de prerrogativas, de poder en sus órganos para el cumplimiento del fin social; admitir la existencia de pluralidad de instituciones coordena-

das a la realización del bien común, implica la necesidad de abordar a la luz de tales principios el estudio de la significación del poder, de la naturaleza de los actos, de sus órganos, de la importancia de la jerarquía, de la noción del órgano administrativo, de la colaboración de los particulares con la Administración, del régimen jurídico administrativo tanto en su aspecto subjetivo como en el objetivo.

Por ello he creído que valía la pena de dedicar unas páginas a la concepción institucionalista del Derecho, suscitando con su recuerdo el estudio del cambio que se viene operando en nuestro siglo en el campo jurídico y del que no es el administrativo el que ofrece menores muestras de tal mudanza en su concepción doctrinal contemporánea expuesta y analizada por nuestros tratadistas.

JOSÉ GASCÓN MARÍN.