

La familia simétrica y el trabajo de la mujer

por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. SALUSTIANO DEL CAMPO (*)

Nadie duda en la actualidad de que, tanto en la familia como en la sociedad, se ha producido un gran cambio en el cometido o papel —rol solemos llamarlo los sociólogos— de la mujer. El hecho no es reciente y se encuentra descrito de diversas formas en la literatura del siglo XX. Es más, abundan los autores que han apreciado la trascendencia de este suceso para la familia y para la sociedad. Así, Ortega y Gasset advertía ya en 1927 que «una mínima diferencia en el modo de sentir la vida de la mujer preferida por los hombres de hoy, multiplicada por la constancia de su influjo y por el crecido número de hogares donde se repite, da como resultado una enorme modificación histórica a treinta años vista»¹. Lo cual es muy cierto y visto desde el presente nos permite hacer algunas consideraciones sobre la mujer de las sociedades avanzadas y sobre la española en particular.

Vaya por delante que las españolas como los españoles convergen en sus comportamientos, aproximándose a los de sus compatriotas europeas y europeos, aunque no hayan desaparecido todas las distancias y puedan observarse determinadas diferencias, de las cuales algunas van seguramente a subsistir. En cualquier caso, es evidente que en todos los países avanzados se ha multiplicado por muchos enteros el número de mujeres que trabajan fuera del hogar. En

(*) Sesión del martes 20 de febrero de 1990

1. José Ortega y Gasset: *Estudios sobre el amor*, Editorial Revista de Occidente, Madrid 1958, 11 edición.

España, sin ir más lejos, la tasa de actividad femenina pasó de ser, en 1910, el 10 por ciento de las mujeres en edad laboral a ser el 11,8 en 1950 y el 32,5 en 1988.

Sin duda, la proporción de nuestras mujeres en la población económicamente activa es todavía modesta comparativamente, porque las correspondientes a casi todos los países de la Comunidad Europea son más elevadas, pero la tendencia es inequívoca: desde una situación familiar en la que el ganador del pan era el hombre, que ejercía una ocupación o desempeñaba una profesión, se camina hacia otra igualitaria en la que la mujer comparte con el hombre esta función. Así lo demuestran que la tasa de actividad de las mujeres más jóvenes sobrepase ya a la de las de mayor edad y que ésta sea la marca del futuro. Aunque todavía no se da la simetría perfecta, en Estados Unidos se vaticina que, para el año 2004, el 100 por 1000 de la mujeres casadas trabajarán fuera del hogar, hecho del cual el feminismo primario ha hecho un banderín de enganche ideológico, provocando de paso muchas y gruesas exageraciones.

La interpretación de que se trata de una conquista sin precedentes y de que con ella se combate una posición en la que el hombre se ha atrincherado desde tiempo inmemorial es parcialmente cierta nada más. Revela una lamentable ignorancia de la evolución histórica de la familia y que no se sabe aplicar adecuadamente el análisis sociológico, ya que se confunden bastantes cosas de manera injustificada. Después de todo, no puede ser tan simple la explicación de por qué los países avanzados tiene hoy todos ellos porcentajes mayores de mujeres en la población económicamente activa que los países menos adelantados, razón por la que no cabe eludir que este dato mismo requiere un examen más profundo.

EL MANTENIMIENTO DEL HOGAR

Frente a lo que suele creerse, la noción de que el marido es históricamente el soporte económico exclusivo de la familia no se compadece con la realidad. Ha sido así a partir de la Revolución Industrial, pero el tiempo transcurrido desde que ésta comenzó tan sólo abarca una parte mínima de la historia humana. Con ella, el lugar de trabajo se separó de la residencia familiar y la agricultura dejó de ser el sector económico predominante. La economía, que secularmente se había referido a los hogares, siguiendo la tradicional visión de Aristóteles, pasó entonces a concentrarse en el mercado, como nadie ignora.

En todas las épocas ha existido la que se llama genéricamente división sexual del trabajo, pero nunca hasta el industrialismo consistió ésta en que la mujer se ocupara nada más que de las tareas domésticas y de la crianza de los hijos y en que el hombre se dedicara a obtener fuera de la casa los medios económicos para mantener a la familia. En la sociedad tradicional el marido y la mujer no hacían las mismas cosas, eso es cierto, pero ambos participaban tanto del trabajo doméstico como del productivo, que aún no se habían separado según el modelo de la burguesía urbana. Al hacerlo es cuando el trabajo del hombre

se ha segregado del hogar y se ha integrado con el de los que como él lo venden a los empresarios capitalistas. Su papel se hizo más importante hacia fuera porque —como señala Kingsley Davis², a quien sigo en esto— era el que vinculaba a la familia con la sociedad, pero se redujo hacia dentro. Y también, naturalmente, cambió el papel de la mujer, que se vio confinada dentro de las paredes de un estrecho domicilio.

Semejante transformación de los roles de maridos y mujeres se vio incluso reforzada por la legislación, al asumir ésta como normal el reparto que se ha descrito y regularlo en los códigos civiles. Además, la protección a los parados comenzó por los hombres y éstos recibieron prestaciones por estar legalmente obligados a mantener a una esposa y a unos hijos que no actuaban en el mercado de trabajo. El mismo autor señala que este sistema llegó a ser considerado natural, precisamente porque reforzaba dos características preexistentes: la primacía del varón y la pasión de la mujer por los hijos. Pero las cosas han variado durante nuestro siglo en muchos sitios y están a punto de hacerlo también en otros.

El modelo matrimonial basado en el hombre que mantiene el hogar y la mujer que cuida de él y tiene y cría los hijos conlleva un sistema institucional del que forman parte la libre elección del cónyuge y la estabilidad, que excluye o cuando menos dificulta el divorcio, aún a costa de la doble moral victoriana que es tolerante para la conducta extramarital del hombre y muy estricta para la de la mujer. Pero esta enorme responsabilidad económica del marido, juntamente con la universal valoración positiva de la movilidad social ascendente y del consumo, acaba produciendo un retraso en la edad al casarse, que es la contrapartida que corresponde a la total relegación doméstica de la mujer.

Claro que no pueden ignorarse otras concausas que influyen en el mismo proceso. Entre ellas se cuenta la revolución sexual, que se apoya ahora en la disponibilidad de anticonceptivos de gran fiabilidad y que por contraste ha hecho permisible no solamente lo que los suecos llaman cohabitación y los franceses concubinato, sino también el reciente aumento del número de hijos ilegítimos que nacen en los países industriales avanzados. Y a ella se suman la terciarización de las economías más modernas, —que crea muchos puestos de trabajo cuya mayor parte no alcanza los niveles de remuneración de los industriales, ni requiere una gran especialización y se abren por eso a las mujeres— la acentuación del individualismo y la eclosión de algunos movimientos sociales, entre los que destaca el feminismo.

A lo largo del tiempo experimentan una gran alteración la oferta laboral que la economía extiende a las mujeres y también la preparación de éstas, así como las actitudes de los hombres ante su participación en la actividad económica remunerada. En España las mujeres activas han pasado de ser 1.708.900 en 1950 a ser 4.979.900 a finales de 1988. Por otro lado, el porcentaje de las mujeres matricu-

2. Kingsley Davis: «Wives and Work: The Sex Role Revolution and Its Consequences», *Population and Development Review* 10, No. 3, Septiembre 1984, pp. 397-417.

ladas en nuestra Enseñanza Universitaria a pasado de ser el 5 por ciento en 1925 a ser el 30 por ciento en el curso 1966-67 y el 53 por ciento en el curso 1985-86. El pasado otoño, en concreto, el 61,6 por ciento de los alumnos incorporados a la Universidad Complutense fueron mujeres.

El profesor Toharia ha observado recientemente que en nuestra sociedad ya se ha abierto paso la idea de que no solamente es aceptable que la mujer casada trabaje, sino también que lo haga con intensidad y dedicación semejantes a las del hombre, porque así opinan el 44 por ciento de los españoles y de las españolas³. Según sus datos, los partidarios del modelo familiar en el que el hombre trabaja para mantener a la familia y la mujer se dedica exclusivamente a las tareas del hogar y a los hijos comprenden el 27 por ciento de la población adulta, subiendo esta proporción por encima del doble entre los que no han cumplido los 35 años. Por otra parte, las reservas que algunos sectores de la población mantenían respecto al trabajo de la mujer casada están desapareciendo y va extendiéndose la opinión de que las mujeres deben trabajar, sea la que sea su situación familiar.

CAMBIOS DEMOGRAFICOS Y SOCIALES BASICOS

El entendimiento de lo que ha sucedido no resulta demasiado simple, como lo demuestra que haya habido necesidad de caracterizarlo en términos de una Segunda Transición Demográfica⁴. La primera, como es notorio, vino acompañada de grandes procesos como la industrialización, la urbanización y la secularización y en ella la familia nuclear o conyugal acabó configurándose como una institución especializada, a la cual correspondió proporcionar a los individuos el caudal afectivo que les compensaba de la despersonalización de la vida en las nuevas condiciones, tanto de trabajo, como de residencia, como de asociación.

Con ella se redujeron la mortalidad, que lo hizo antes, y la natalidad, cuyo control social previo se convirtió en voluntario, gracias a la invención y difusión de anticonceptivos eficaces. Disminuyó en consecuencia el tamaño medio de las familias y se impuso la visión responsable de que los hijos tienen derecho a ser educados y provistos de las mayores oportunidades que los padres puedan darles. Lo que nadie pensaba, sin embargo, es que el descenso de la fecundidad fuera a alcanzar las bajísimas cotas en las que se encuentra en estos momentos en las sociedades más avanzadas y sobre todo en Europa, donde la República Federal Alemana ha registrado ya un mínimo mundial absoluto.

3. José Juan Toharia: *Cambios recientes en la sociedad española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 181.

4. Dirk H. van de Kaa: «Europe's Second Demographic Transition», *PRB Population Bulletin*, Vol 42, No. 1, Marzo de 1987.

Los expertos más reputados señalan 1965 como la fecha de comienzo de la nueva transición, a la que me he referido antes. Desde entonces la natalidad ha descendido de un modo bastante general en los países occidentales, hasta caer por debajo del nivel de sustitución de las generaciones, que se fija convencionalmente en 2,1 hijos por mujer. Pero éste es solamente un signo exterior de procesos culturales que están en marcha y que probablemente tardaremos mucho en conocer bien. Inglehart ha caracterizado como postmaterialistas los valores de las actuales poblaciones occidentales, que se inclinan por las relaciones personales significativas, la espontaneidad y la confianza en uno mismo⁵.

Pero estos valores se traducen en unos nuevos comportamientos, que contrastan con los anteriores. Entre ellos se encuentran el auge de la cohabitación, que sucede al ideal del matrimonio como estado óptimo; la entronización de la pareja, que sustituye al reinado de los hijos; el uso voluntario y absolutamente racional de la concepción, en la que ya no caben embarazos no deseados y la pluralidad de modelos y estilos familiares que relativizan el tipo previo dominante⁶. A todos los cuales añadiría yo la universalización del trabajo fuera del hogar de la mujer casada, que no es precisamente un hecho social menor.

Entre todos los rasgos distintivos de la nueva situación seguramente ninguno sobrepasa la importancia de la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo generacional. En Europa, antes de 1965, todos los países tenían baja natalidad, pero en ninguno la media de hijos por mujer era inferior a 2,5. Actualmente, sólo en Irlanda, Malta, Polonia, Albania y la Unión Soviética se superan los 2,1. En ciertos países, como España, el desplome ha llegado más tarde, a partir de 1977 para ser precisos, pero el fenómeno ha dejado desde entonces de ser excepcional. Cabe por eso que se hable ahora de una «eurofecundidad», que carece de precedentes y que no es propia de otros países también superindustrializados o postindustrializados, como Estados Unidos.

Y ello tiene que ser reconocido, pero sin olvidar que la última palabra aún no está pronunciada. Así, investigaciones recientes han mostrado que en Suecia, donde la experiencia de la baja fecundidad es más antigua que en otros países, la tasa ha subido desde 1985 y se estima que en el año 1989 alcanzó 2,0⁷. Lo cual refleja obviamente una nueva conducta reproductiva, pero sobre todo nos precave de las apresuradas proyecciones que tantos gustan de hacer en las Ciencias Sociales. A menudo éstas yerran porque sus autores no tienen la paciencia de aguardar a que se disponga de datos longitudinales o generacionales y se atreven a predecir sobre la base de cifras que corresponden a un sólo año o, en cualquier caso, a un período demasiado corto.

Una consecuencia muy básica de la transición demográfica en su conjunto,

5. Ronald Inglehart: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, University of Princeton Press, Princeton, 1977.

6. Dirk J. van de Kaa, *op. cit.*, p. 11.

7. Jan Trost: «Fertility and the process of decision making», *Family Reports*, 16, Universidad de Uppsala, 1990.

que incluso se ha acentuado en esta segunda fase, es la ampliación de la vida media de los seres humanos, que es seguramente el hecho social de mayor trascendencia del siglo XX. Ella influye en muchos campos de la vida social, pero en la familia en concreto ha alargado su duración real hasta alcanzar casi medio siglo en España, por ejemplo. En 1900, en nuestro país, cuando el primogénito se casaba habían desaparecido ya el padre o la madre, mientras que hoy ambos pueden asistir juntos a la boda de todos sus hijos y, además, les esperan todavía unos veinte años de vida juntos.

La mayor esperanza de vida se ha producido para los hombres y para las mujeres, pero más para éstas. Y a una vida prolongada las mujeres añaden la temprana terminación de su fecundidad real, de modo que la mujer pasa así a estar disponible para el trabajo fuera del hogar a una edad a la que todavía puede reanudar su actividad laboral si la interrumpió al casarse, o iniciarla si no lo había hecho antes. En cualquier caso, su acceso a las instituciones educativas superiores le ha permitido adquirir una preparación equiparable a la de los hombres, aunque esta afirmación no sea aplicable a la generalidad del sexo femenino todavía. El nivel medio de educación de las mujeres sigue siendo inferior al de los hombres en España, pero además su remuneración cuando realizan un trabajo idéntico no siempre se iguala con la de ellos.

Al aumento del trabajo fuera del hogar y a la reducción del número de hijos que se tienen les acompaña el incremento en la tasa de divorcio. Esta oscila en torno al cincuenta por ciento en algunos países avanzados, aunque en otros —entre los que nos encontramos— es bastante menos elevada. Obviamente, no puedo entrar aquí en las causas de la multiplicación del divorcio en las sociedades industriales y postindustriales, pero sin duda en él influyen el trabajo de la mujer fuera del hogar, la urbanización y la fuerte movilidad, tanto horizontal como vertical, que caracterizan a la actividad económica en las sociedades urbanas e industriales. Lo que pasa es que el trabajo de la mujer es también y paradójicamente una consecuencia del aumento del divorcio.

EL SISTEMA IGUALITARIO

Naturalmente, de lo que aquí estábamos hablando es, recordémoslo, de una línea de tendencia que progresa desde una situación en la que tanto el marido como la mujer participan en la economía agraria, centrada en torno al hogar, a otra en la que ambos trabajan en absoluta igualdad de condiciones dentro de un mercado libre, pasando por una etapa intermedia en la que el marido se ha ocupado de trabajar fuera para mantener el hogar y la mujer se ha recluido en él para dar a luz y criar los hijos. Todo esto en un plano típico ideal, porque la realidad es siempre más compleja y variada que los modelos institucionales y de comportamiento.

Por breve que haya sido la etapa de roles distintos no es posible negar que las reglas se fueron clarificando con el paso del tiempo y que tanto el marido

como la mujer pudieron llegar a conocer bastante bien lo que había esperar de su matrimonio para toda la vida. Lo cual no sucede ahora, cuando el igualitarismo trata de abrirse paso con el apoyo esforzado de grupos feministas y de otras clases, siendo especialmente problemática la prescripción de que el marido comparta con la mujer las tareas del hogar, porque hasta aquí lo común ha venido siendo que ésta añada a su jornada laboral extradoméstica una segunda dentro del hogar, con objeto de seguir cuidando de los hijos y del marido como antaño. Es decir, la acumulación de un segundo turno a una nueva carrera.

Un reciente estudio del Instituto de la Mujer ha puesto de relieve que la inmensa mayoría de los hombres españoles cree que el hombre y la mujer deben compartir las tareas del hogar cuando uno y otra ejercen fuera una ocupación remunerada⁸. Lo que pasa es que del dicho al hecho va bastante trecho y los hombres españoles participan en ellas mucho menos que los alemanes, por ejemplo. La cuestión está, por otro lado, en que la igualdad en el hogar y en el trabajo son difíciles de alcanzar simultáneamente y ello da pie a la proposición, que es socialmente muy real, de que el que más responsabilidad tiene fuera la ha de tener también dentro y viceversa. Aparte se hallan los obstáculos biológicos que impiden la igualación plena entre los sexos, que constituyen la principal razón por la que la mayoría de las mujeres se inclina ahora por demandar servicios y prestaciones que le hagan posible la compatibilización de su papel de madre y esposa con el de profesional o simplemente trabajadora, una vez superada la fase antifamiliar típica del primer feminismo beligerante.

Pero el igualitarismo tiene además otros puntos flacos. Con el marido y la mujer en el mercado de trabajo, separada y no conjuntamente como en la sociedad tradicional, uno y otra comparten nada más un ámbito de convivencia de los tres en que actúan y el riesgo de divorcio aumenta. Con lo cual la estabilidad de la vida familiar se torna aún mucho más precaria y el deseo y la realidad de tener hijos se resienten. Para las mujeres que aspiran a vivir según las pautas del matrimonio llamado tradicional en una sociedad donde el divorcio se ha generalizado, la lección de los hechos no puede ser más dura: según los datos de la socióloga Lenore Weitzman, en Estados Unidos las madres y los hijos ven reducirse en un 73 por ciento su nivel de vida después del divorcio, mientras que los hombres experimentan por el contrario una mejora del 42 por ciento.

OBSERVACIONES FINALES

Lo que va a pasar con la mujer y con la familia de las sociedades avanzadas en las condiciones anteriormente descritas no es sencillo de acertar. La eurofemundidad, que ya se da entre nosotros, puede relegar las decisiones reproducti-

8. Inner: *Los hombres españoles*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1988.

vas imprescindibles para la continuación de nuestra sociedad a determinados sectores marginales o desfavorecidos, o a los inmigrantes de países más pobres y atrasados que van siendo bastante numerosos, en especial porque los incentivos para el aumento de la natalidad en las sociedades europeas no han tenido hasta este momento el éxito que de ellos se esperaba. Lo cual nos deja con la posibilidad, que Kingsley Davis sugiere, de que algún día quizá se realicen reformas para imponer coactivamente la obligación de reproducirse en beneficio de la sociedad en su conjunto⁹.

Claro que también cabe que el hogar se convierta nuevamente en centro de trabajo para los casados y convivientes, gracias a la potencialidad de las nuevas tecnologías y sobre todo de la microelectrónica, siquiera esta vuelta atrás nunca podrá conducir a una situación equiparable a la que prevalecía antes de la Revolución Industrial, sino más bien a un igualitarismo corregido, que habrá de tener en cuenta muchos de los problemas a los que aquí me he referido y esforzarse por superarlos, recuperando o reformulando valores morales y familiares que actualmente se menosprecian.

9. Kingsley Davis, *op. cit.*, p. 415.

Gobierno y administración

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. FERNANDO GARRIDO FALLA (*)

I. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

1. *Los preceptos constitucionales*

La Constitución dedica al tratamiento del Gobierno, y de la Administración una serie de preceptos de entre los que deben subrayarse los siguientes: art. 97 y art. 103,1. Dicen así:

Art. 97.—«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes».

Art. 103,1.—«La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

De la comparación entre estos dos preceptos se desprenden una serie de ideas que se examinan a continuación.

(*) Sesión del 28 de noviembre de 1989.

2. *El poder ejecutivo*

Frente al principio de «unidad de poder y coordinación de funciones» proclamado enfáticamente en el Art. 2.º de la derogada Ley Orgánica del Estado, es obvio que nuestra Constitución se basa en el principio de separación de poderes. Paradójicamente, sin embargo, los clásicos tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) ni se enumeran, ni siquiera —con la excepción del judicial— se nombran con tal terminología. Lo único que se nos dice en este Art. 97 es que el Gobierno «ejerce la potestad ejecutiva». ¿Quiere decir entonces que es el Poder ejecutivo? La contestación a esta pregunta requiere dos precisiones: en primer lugar, hay que valorar lo que la afirmación supone a la vista de nuestros anteriores textos constitucionales; en segundo lugar, hay que determinar si hay algo doctrinalmente ya admitido y, sin embargo, no incorporado por la Constitución.

Describiendo el proceso histórico de la separación de poderes, hemos afirmado en otra ocasión que «así como los Poderes legislativo y judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, en cambio, el Poder ejecutivo es justamente lo que queda en manos de aquel monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones». «Se deduce de aquí —continuábamos diciendo— el carácter residuario del Poder ejecutivo, que debe ser muy tenido en cuenta para comprender el tipo de funciones que le corresponden».

La evolución constitucional española demuestra cumplidamente cuanto se acaba de decir. La Constitución de 1812 significa, aparte de atribuir a las Cortes (con el Rey) «la potestad de hacer las Leyes» (Art. 15) y a los Tribunales la de «aplicar las Leyes en las causas civiles y criminales» (art. 142), la fundamental identificación del Rey con el Poder ejecutivo, como se desprende de los Arts. 16 y 170:

«La potestad de hacer ejecutar las Leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las Leyes».

Significativamente, la Constitución de 1869 afirmaba —empleando ya la clásica terminología— que

«El Poder ejecutivo reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus Ministros».

Y la Constitución de 1876 vuelve a repetir, en su Art. 50, la fórmula de la de 1812.

Hasta aquí, pues, la identificación «Poder ejecutivo-Rey» está en la base de la organización estatal; y está también la creencia de que el ejecutivo sigue siendo el «poder nuclear» o residuario, por lo que se explica el texto del Art. 172 de

la Constitución de 1812, que enumera las 12 «restricciones de la autoridad del Rey», que son correlativas garantías de los derechos ciudadanos. Y se explica, asimismo, que ningún precepto constitucional se refiera al Gobierno y sus competencias, pues, en definitiva, éste no es sino el *instrumento* a través del cual el Rey ejerce sus atribuciones es decir, la misma concepción que inspiró el Art. 13 de la Ley Orgánica del Estado:

«El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino *por medio* del Consejo de Ministros».

El cambio se produce con la Constitución Republicana de 1931, que configura al Presidente de la República como Jefe de Estado (art. 67) —es decir, por encima, teóricamente, de los distintos Poderes, pero prácticamente sin el Poder ejecutivo— y al Gobierno como algo diferente (art. 86: «El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno»), al que realmente compete (aunque sin utilizarse la expresión) el Poder ejecutivo (artículo 90). Esta situación se confirma curiosamente —no obstante la vuelta a la forma monárquica— con la Constitución actual; pues ahora el Rey resulta absolutamente desprovisto de Poder ejecutivo y éste se confía en bloque al Gobierno en virtud del Art. 97 que comentamos,

3. *Gobierno y Administración: la potestad reglamentaria*

Si quisiésemos extraer una conclusión del razonamiento anterior, sería básicamente la siguiente: la progresiva despersonalización del Poder, que significa el constitucionalismo decimonónico, ha conducido a la configuración de un Jefe del Estado (Rey o Presidente de la República) desprovisto de Poderes ejecutivos (especialmente en las Monarquías constitucionales; pues el caso de las Repúblicas presidencialistas es diferente) y a la identificación del Gobierno con el Poder ejecutivo. El esquema a desarrollar sería el siguiente: 1) El Gobierno como *instrumento* del Poder ejecutivo del Monarca; 2) El Gobierno «independiente» del Monarca, se vale como *instrumento* de la Administración; 3) En fin, la Administración se «independiza» del Gobierno.

Empero, para que esta última afirmación sea cierta resulta necesario matizar qué papel juega la Administración en nuestro Ordenamiento constitucional. Con independencia de que nos remitamos desde ahora a lo que diremos sobre el Art. 103, debemos dejar establecidas ciertas conclusiones que se desprenden de la simple comparación de ambos preceptos (Arts. 97 y 103) y cuya rica problemática no pueden desdeñarse.

a) La primera conclusión sería la de que Gobierno y Administración son dos conceptos diferentes, como se desprende del simple hecho de que la Constitución emplee dos términos también diferentes. Desde un punto de vista subjetivo u orgánico, esta impresión se confirma si tenemos en cuenta que el Art. 98

establece la composición del Gobierno, y por su parte, el artículo 103.2 remite a la Ley la composición de los órganos de la Administración.

Esto choca, por de pronto, con la legislación anteriormente vigente. Como es sabido, el Art. 2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no derogada *in toto*, hace una enumeración de «los órganos supremos de la Administración del Estado» que comienza nada menos que con el Jefe del Estado y continua con el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros. Es obvio que esto ha quedado derogado, cuando menos por cuanto se refiere al Jefe del Estado, pero ¿y en cuanto al resto del precepto?, ¿acaso el Gobierno —y por tanto, sus componentes— no constituyen cabalmente el vértice de la pirámide administrativa?

b) Una segunda conclusión sería, que el Gobierno dirige y que, por tanto, la Administración obedece. O sea —y vista ahora la cuestión desde una perspectiva objetiva, de la naturaleza de la función— que el Gobierno desarrolla una actividad política o principal y la Administración una actividad administrativa o subordinada.

Sin embargo, ¿acaso no es cierto que el Gobierno produce también actos administrativos? Hay toda una serie de expedientes administrativos que se elevan para su resolución al Consejo de Ministros (es decir, al Gobierno) y que están obviamente sometidos a revisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; luego si esto es así —es decir, si el Gobierno administra—, ¿cómo negar que, desde el punto de vista objetivo, sea Administración? Según la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para que exista un acto político o de gobierno exento de fiscalización, ha de darse un doble requisito: subjetivamente, ha de emanar del Consejo de Ministros o Gobierno, y además, objetivamente, ha de tratarse de actos políticos por su naturaleza, «cómo son los que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar» (art. 2,b).

Por otra parte, la terminología al uso no reserva en exclusiva el vocablo «política» a la actuación del Gobierno, ya que frecuentemente se habla de la política fiscal del Ministerio de Hacienda o de la política de precios agrícolas del Ministerio de Agricultura.

c) En tercer lugar, observemos que, según el Art. 97, el Gobierno «ejerce la función ejecutiva», lo cual parece postular la paralela afirmación de que el Gobierno es el Poder ejecutivo. Ahora bien, ¿sólo el Gobierno?, porque entonces, ¿qué es lo que la Administración hace al actuar y servir a los intereses generales?; ¿no es ésta una actividad de ejecución? Y si ejecuta la Ley con potestad suficiente para ello, ¿no será porque es también Poder ejecutivo?

d) Una nueva afirmación del Art. 97: el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria.

En segundo lugar, y también, en relación con esto, una serie de necesarias aclaraciones. Por lo pronto, que no es ésta la única actividad normativa del Gobierno; pues la Constitución le habilita asimismo para dictar Decretos legislativos (art. 85) en uso de delegación conferida por las Cortes Generales (art. 82), y

también para legislar provisionalmente en forma de Decretos-leyes (artículo 86). ¿Se quiere decir con esto que no existe la potestad reglamentaria de la Administración? Esta sería la conclusión obvia de una interpretación constitucional que condujese a la rigurosa y tajante distinción entre Gobierno y Administración, pero ya estamos viendo las dificultades que se oponen a una tal interpretación. Por el contrario, lo que parece pertinente deducir es que la potestad reglamentaria es una potestad administrativa cuyo uso está reservado cabalmente al órgano supremo de la Administración, es decir, al Gobierno, que ejerce función administrativa, tanto cuando dicta actos administrativos singulares, como cuando dicta reglamentos.

II. LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN

1. *La institución administrativa*

La historia constitucional, es pues, en definitiva, la historia de la despersonalización del poder; el Monarca absoluto pasa a ser Rey constitucional y se identifica inicialmente con el Poder ejecutivo en un sistema de separación de poderes; posteriormente, el Poder ejecutivo se aloja en el Gobierno y el Monarca se convierte en árbitro o moderador de poderes... sin ningún poder especial en sus manos. En fin, el último paso en el proceso de racionalización del poder lo constituye la separación entre Gobierno y Administración. Es ésta la tesis que pretendemos probar, frente a la concepción de la Administración como «aparato» del Gobierno. Obviamente, cada una tiene sus riesgos: la una puede conducir al «burocratismo», la otra, a la politización de la función pública.

Y de nuevo hemos de conectar con lo que dijimos anteriormente, cuando llegamos a la paradójica conclusión de que, por una parte, la Administración está subordinada al Gobierno (artículo 97), pero, por otra, aparece como algo (tanto subjetiva como objetivamente) independiente de él, que actúa con fuerza propia, directamente subordinada a la Ley y al Derecho (artículo 103). Quizá la explicación de esta aparente paradoja se encuentre en el carácter institucional de la Administración Pública, en el sentido que el institucionalismo tiene en el Derecho Público a partir de M. Hauriou.

Ahora bien, ¿qué es una institución? Por supuesto, una institución no es una persona jurídica. El Ejército no es una persona jurídica en nuestro Ordenamiento positivo, pero es una institución. El Ministerio del Ejército no lo es; tampoco tiene personalidad jurídica propia; es un órgano dentro de la persona jurídica estatal. La Magistratura es una institución y tampoco tiene personalidad jurídica, ni la Magistratura, ni el Poder judicial, que es la denominación que tiene en la Constitución española. La Universidad es una institución, pero además es una persona jurídica, pues la personalidad se la concede el Ordenamiento jurídico vigente. ¿Cuáles son entonces las notas que definirían la institución? A mi juicio, fundamentalmente las siguientes:

a) Por lo pronto, que la institución realiza en su actuación una apropiación de los fines que persigue.

Cuando se habla de la Administración como «instrumento», se está negando entonces su concepción institucional. La Administración como «aparato» significa que la Administración es instrumental con respecto a la actuación política y, consiguientemente, la Administración es medial en cuanto al conseguimiento de estos fines. Cuando una Administración, en cambio, asume como propios los fines que persigue, entonces estamos precisamente institucionalizando la Administración, concibiéndola como institución.

Como el propio Art. 103.1 de la Constitución se desprende, esos fines son «los intereses generales». La delicada operación de detraerlos del más abstracto conjunto de los fines del Estado (¿el bien común?) y atribuirlos como propios a la Administración es, en definitiva, *institucionalización*.

b) La segunda nota es que la institución actúa con una fuerza propia para alcanzar sus fines.

La Administración actúa, en efecto, con una fuerza propia para alcanzar esos fines; con una fuerza, si se quiere rutinaria, que la hace funcionar mediante un movimiento de inercia con el que se consigue nada menos que lo siguiente: superar las crisis políticas de Gobierno. El dato de cómo las crisis de Gobierno en los países evolucionados no paralizan la marcha de la Administración y el funcionamiento de los servicios públicos, constituye la prueba definitiva de una Administración institucionalizada. Advirtamos, sin embargo, que ni en Física ni en Política, se ha inventado el movimiento continuo: si el Gobierno desaparece definitivamente, una de dos: o la Administración también se para, o su burocracia (civil o militar) se hace cargo del Gobierno.

c) En fin, una tercera nota sería la siguiente: la institución se rige por reglas propias de comportamiento, que es cosa distinta a decir que la institución (o concretamente la Administración pública en cuanto institución) está sometida a Derecho.

Por el hecho de ser institución tiene sus propias reglas de conductas; es predecible lo que va a pasar. Conociendo bien una institución, son previsibles sus reacciones a la vista de un hecho concreto. Lo que puede ocurrir en el Ejército por ejemplo, cuando un militar profesional tiene un cierto comportamiento, o la reacción de la Universidad ante la conducta de un profesor (cada vez menos predecible, puesto que la Universidad como el Ejército, sufre cabalmente un proceso de desinstitucionalización) son ejemplos de lo dicho. ¿Qué eran los Tribunales de Honor, sino exactamente una prueba definitiva de que cada institución tiene unas reglas propias de comportamiento? Lo que ocurre es que, a veces, las normas autonómicas de la institución chocan con el orden jurídico (heterónomo) impuesto por el Estado. Y cuando esto ocurre, prevalece obviamente el Derecho estatal. He aquí la explicación del art. 26 de la Constitución, prohibiendo los Tribunales de honor.

Hay, pues, un efecto positivo de la institucionalización de la Administración,

su capacidad de funcionamiento cuando el Gobierno falta, a pesar de que teóricamente es el Gobierno el que la dirige.

Pero, en contra, se produce una segunda consecuencia más discutible: que el principio de subordinación, consagrado en el art. 97 de la Constitución, puede cuartearse. Lo cual nos reconduce al problema de la tensión entre el Poder político y el Poder administrativo o burocrático. Quien conozca el funcionamiento de la Administración pública habrá podido percibir hasta donde puede llegar esta tensión; una tensión que, en teoría, debe resolverse obviamente a favor del Gobierno, porque el Poder político es el que está legitimado políticamente, mientras que el Poder administrativo es algo que genera la Administración por el hecho de ser una institución.

2. El precio de la neutralidad política de la Administración y de la neutralidad administrativa del Gobierno: la «eficacia indiferente».

El tema es no solamente importante, sino que, a mi juicio constituye la clave de las relaciones entre el Gobierno y la Administración: ¿Se puede admitir la primacía de la actividad política que significa el ejercicio del gobierno y, al mismo tiempo, defender la conveniencia de que sea una institución la Administración pública?

Al enfrentarme con este tema, he contestado en otras ocasiones de la siguiente forma: hay que garantizar la neutralidad política de la Administración, pero, al mismo tiempo, hay que garantizar también la neutralidad administrativa del Gobierno.

La neutralidad política de la Administración, desde luego, ha preocupado a los redactores de la Constitución. En el Art. 103,1 se dice que la Administración pública «sirve con objetividad los intereses generales». No es una frase que haya aparecido casualmente al redactar el precepto; está puesta con toda intención. Y si no fuese así, podría afirmarse que los redactores tuvieron un momento de inspiración ajeno a su propia reflexión y que acertaron, porque ahí está la clave de la neutralidad política que a la Administración se exige, lo cual se completa en el párrafo tercero cuando se dice que la Ley, al regular el Estatuto de los funcionarios públicos, establecerá el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Objetividad, término que se emplea en el párrafo primero del Art. 103; imparcialidad, en el párrafo 3 del propio artículo, demuestran la preocupación por garantizar lo que hemos llamado «neutralidad política de la Administración».

¿Y la neutralidad administrativa del Gobierno? Parece que ha preocupado menos a los redactores de la Constitución, pero también está contemplada en el propio Art. 103,3 cuando se dice que la Ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos; pues desde el momento en que se está apuntando a una función pública profesionalizada —aunque no se emplee la palabra, se desprende de este precepto— se está, evidentemente, garantizando este principio. Basta con subrayar que la neutralidad política de la Administración determina en ésta

una forma típica de actuar en cuanto institución, a la que en otra ocasión he llamado «la eficacia indiferente».

Esta es, naturalmente, una terminología convencional con la que, ante todo, debe aludirse al «talante» que la Administración, como institución, y los funcionarios, como titulares de los órganos administrativos, deben tener en el ejercicio de sus funciones para la consecución de sus fines. Este talante debe ser un talante de eficacia, como el precepto constitucional exige, en el siguiente sentido: que el funcionario ha de ser eficaz (el principio de eficacia lo consagra el art. 103.1) en su gestión, abstracción hecha del partido político en el poder. Cuando el gobernante sabe que los funcionarios que tiene inmediatamente a sus órdenes actúan para conseguir el buen funcionamiento del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos del partido que él representa o, al contrario, de sabotearlos, entonces es cuando el funcionario justifica su condición de funcionario profesional inamovible. Cuando el Gobierno laborista inglés subió al poder en 1945 y se encontró con una *administrative class* procedente de las Universidades más conservadoras del país, la gran interrogante era la respuesta de estos funcionarios a una política innovadora, que no era la tradicional política del país en muchos campos (por ejemplo, en materia de nacionalizaciones). Efectivamente, la *administrative class* salió absolutamente fortalecida de la prueba: la Administración burocrática inglesa demostró ser exactamente esto, una institución que actuaba con eficacia indiferente.

En fin, añadamos que una función pública profesional únicamente es posible consagrando el principio —como el Art. 103.3 hace— de que el acceso a la función pública se realizará de acuerdo con el «mérito y capacidad» de los aspirantes; un procedimiento cuya verificación va íntimamente ligada en nuestra tradición administrativa al sistema de oposiciones (que tan curiosa como incomprensiblemente fué recientemente objeto de los más pintorescos ataques). La evolución de una Administración joven, como la de los Estados Unidos de América, desde el *spoils system* al *merit system*, resume la diferencia que media entre una burocracia politizada y una Administración institucionalizada.