



# EL PODER, LA LIBERTAD, LA ADMINISTRACIÓN Y SU DERECHO

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO  
**Excmo. Sr. D. Juan Alfonso Santamaría Pastor**

Y CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO  
**Excmo. Sr. D. Santiago Muñoz Machado**

Sesión del 18 de octubre de 2022, Madrid

REAL ACADEMIA DE  
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

# EL PODER, LA LIBERTAD, LA ADMINISTRACIÓN Y SU DERECHO



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



# EL PODER, LA LIBERTAD, LA ADMINISTRACIÓN Y SU DERECHO

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO  
**Excmo. Sr. D. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR**

SESIÓN DEL 25 DE OCTUBRE DE 2022  
MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas  
Plaza de la Villa, 2  
28005 Madrid

Realización e impresión: Bravo Lofish Diseño Gráfico, S.L.

ISBN: 978-84-7296-396-2  
Depósito legal: M-23750-2022

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>SALUTACIÓN</b>                               | 9  |
| <b>I. SOBRE ESTE ENSAYO</b>                     | 13 |
| <b>II. EL PODER Y LOS INSTINTOS</b>             | 20 |
| 1. Crecimiento                                  | 20 |
| 2. Apropiación                                  | 21 |
| 3. Violencia y coacción                         | 25 |
| <b>III. LA GUERRA</b>                           | 29 |
| 4. Omnipresencia                                | 29 |
| 5. Caracteres y efectos                         | 37 |
| A) Monopolización                               | 37 |
| B) Incremento de la violencia                   | 38 |
| C) Efectos colaterales                          | 39 |
| 6. Transformaciones                             | 40 |
| A) Tecnología del armamento                     | 41 |
| B) Naturaleza de los efectivos                  | 42 |
| C) Reorganización de los medios                 | 44 |
| D) El gasto militar                             | 47 |
| <b>IV. EL CAMBIO POLÍTICO: COLBERT</b>          | 51 |
| 7. El hombre y la obra                          | 51 |
| 8. Precedentes                                  | 54 |
| 9. El significado del colbertismo               | 58 |
| 10. El colbertismo en otros países              | 59 |
| <b>V. EL CAMBIO IDEOLÓGICO: LA LEGITIMACIÓN</b> | 63 |
| 11. Significado general                         | 63 |
| 12. El derecho divino y su crisis               | 64 |
| 13. La filosofía de la felicidad del pueblo     | 66 |
| A) Los ilustrados: Helvetius y Holbach          | 67 |

|   |            |
|---|------------|
| B) Los gobernantes: Federico el Grande                      | 69         |
| C) Los críticos: Humboldt y Tocqueville                     | 71         |
| D) Hegel  | 73         |
| <b>VI. EL IMPACTO DE LAS REVOLUCIONES LIBERALES</b>         | <b>76</b>  |
| 14. Significado general                                     | 76         |
| 15. Limitaciones al poder                                   | 77         |
| 16. Continuidad del poder                                   | 79         |
| 17. Nuevas estructuras organizativas                        | 83         |
| A) Las instancias centrales                                 | 84         |
| B) La organización territorial                              | 86         |
| C) Las entidades locales                                    | 88         |
| 18. Un nuevo sistema jurídico                               | 90         |
| A) La organización  | 90         |
| B) Los servicios y actividades públicas                     | 92         |
| C) El control judicial                                      | 92         |
| <b>VII. LOS DOS ÚLTIMOS SIGLOS</b>                          | <b>95</b>  |
| 19. Los basamentos del poder                                | 95         |
| 20. La emergencia de la seguridad pública                   | 97         |
| 21. La intervención de las relaciones de trabajo            | 101        |
| 22. Las guerras globales y sus efectos                      | 104        |
| 23. La sociedad reglamentada y el desbordamiento del poder  | 109        |
| <b>VIII. EL ESTADO LIMITADOR</b>                            | <b>113</b> |
| 24. Transformaciones en el ejercicio de la violencia        | 113        |
| 25. Cambios en los mecanismos de apropiación                | 114        |
| 26. Nuevos títulos de legitimación                          | 115        |
| A) El riesgo y el miedo                                     | 116        |
| B) La protección de minorías                                | 122        |
| C) Fuerza expansiva de los títulos                          | 123        |
| 27. Limitaciones de las libertades públicas                 | 125        |
| 28. Limitaciones de las libertades personales               | 130        |
| 29. El derecho administrativo como instrumento              | 132        |
| A) La imposición unilateral                                 | 132        |
| B) La ejecución autónoma                                    | 133        |
| C) El principio de punición                                 | 134        |
| D) Relevancia y justificación de estos principios           | 136        |
| 30. Debilidades de las instituciones judiciales de garantía | 140        |

## EL PODER, LA LIBERTAD, LA ADMINISTRACIÓN Y SU DERECHO

|   |            |
|---|------------|
| A) Configuración del procedimiento                  | 141        |
| B) Espacios de discrecionalidad                     | 143        |
| C) Dilación de las resoluciones                     | 144        |
| <b>IX. LA SOCIEDAD COMO FUENTE DE RESTRICCIONES</b> | <b>149</b> |
| 31. El efecto de las “privatizaciones”              | 149        |
| 32. Los movimientos sociales y las redes            | 154        |
| 33. Las causas: el desencanto democrático           | 157        |
| <b>X. CONCLUSIÓN</b>                                | <b>160</b> |
| <br>  |            |
| <b>DISCURSO DE CONTESTACIÓN</b>                     | <b>165</b> |





Con su venia, Sr. Presidente.

Excmas. Sras. Académicas y Excmos. Sres. Académicos, Autoridades, amigos:

Es tradición iniciar este discurso con una muestra de reconocimiento y de gratitud hacia las personas que me han conducido hasta este solemne trance. Lo hago sin falsa modestia porque, como dijo quien me precedió en la titularidad de la medalla a la que aspiro, nadie mejor que yo sabe de mis limitaciones, que son muchas. Mi presencia en este acto se debe exclusivamente a la generosidad de quienes me invitaron a unirme a esta ilustre corporación, un acto que solo puedo comprender en razón de la amistad que me une con ellos. Quiero así expresarles mi profunda gratitud, que dirijo muy especialmente a los Académicos Sres. Novales Cinca, Lamo de Espinosa y Muñoz Machado, que presentaron al Pleno esta candidatura y, por supuesto, a todos los que ahora me acogen, fuera cual fuera el sentido de su voto. Esta gratitud debe ir acompañada, no obstante, de un reproche afectuoso, por la evidente sobrevaloración que han hecho de mis méritos. Espero y me comprometo a que su escasez pueda ser compensada, al menos en una pequeña parte, con el trabajo que se me permita desarrollar en esta Academia.

Les ruego, también, que me crean cuando digo que me siento seriamente abrumado al verme rodeado de todos Uds., cuyos historiales personales producen —dicho sea sin el menor afán de adular— una sensación de encogimiento y, por qué no reconocerlo, también de sana envidia. Más que el modesto jurista que terminé siendo, durante mucho tiempo hubiera deseado ser un experto en economía, en sociología, en teoría política, en antropología o, sobre todo, en filosofía, hasta que la conciencia de mis capacidades y la vida misma me demostraron lo irrealizable de estas aspiraciones, que hubieron de limitarse a meras lecturas de aficionado. Enseguida diré por qué.

Y a la sensación que produce el presente se une el peso de la historia. No puede dejar de impresionar a un profesor de derecho administrativo saber que algunas de estas sillas fueron ocupadas por los padres fundadores de mi disciplina en el siglo XIX: desde D. Alejandro Oliván y D. Pedro Gómez de la Serna hasta Posada Herrera, Colmeiro y

Santamaría de Paredes; como tampoco puede dejar de estremecerme el llegar a portar la misma medalla que antes lucieron maestros como D. José Ortega y Gasset, D. Nicolás Pérez Serrano y D. Luis Díez del Corral. A su recuerdo quisiera sumar, por razones obvias, a mi tío tatarabuelo D. Nicomedes Pastor Díaz, uno de los primeros miembros de esta Academia y titular de su medalla número 29, un ilustre poeta romántico injustamente olvidado, cuya vocación artística no le impidió ser ministro de Instrucción Pública en 1847 y de Estado en el gobierno del general O'Donnell, nueve años después.

Y, por supuesto, a Landelino Lavilla, a quien tengo la fortuna de suceder en la titularidad de esta medalla. Hablo así de él, retirándole el tratamiento que merecería en otro caso, por haberme honrado durante largo tiempo con su amistad personal; hacerlo de otro modo nos resultaría a los dos, si estuviera presente, completamente artificial. Doy aquí por reproducida la glosa que se hizo de sus méritos profesionales en la sesión necrológica que el pasado año le dedicó esta Academia, a los que nada puedo añadir, por notorios. Prefiero, si se me permite, referirme a las impresiones que me produjo el trato directo que tuve con él en los primeros momentos, críticos, de la Transición, y después como colaborador suyo en el Congreso de los Diputados.

Conocí a Landelino, sin que él tuviera noticia de mi existencia, en sus oposiciones a Letrado del Consejo de Estado, cuando, siendo un estudiante de primer curso, asistí con curiosidad a sus ejercicios. He de decir que, sin conocer siquiera su nombre, me deslumbraron su claridad mental, su seguridad, la precisión y el rigor de su lenguaje; y que todo ello me produjo primero una sensación de desaliento y luego un fuerte estímulo, diciéndome, al salir del Palacio de los Consejos, “Yo quiero ser como ése”. Solo llegué a tratarle personalmente cerca de veinte años después, cuando ocupaba la cartera de Justicia y yo me debatía vanamente, con muchos menos años de los aconsejables, en desempeñar con alguna dignidad el cargo de Secretario General Técnico del Ministerio de la Gobernación, bajo la paciencia infinita de entonces mi ministro, y ahora nuestro compañero, Rodolfo Martín Villa. No me mueve el afecto, y menos este compromiso protocolario, al decir que pude comprobar, entonces, que Landelino reunía todos los caracteres que muchos envidiamos: a los rasgos que ya había advertido en aquel lejano escenario de sus oposiciones, hube de sumar su completa naturalidad —jamás

me trató como el inferior que era—, pero también la minuciosidad en el trabajo, el equilibrio, la ponderación, la visión siempre a largo plazo y la honestidad radical.

Pero todos estos rasgos, aun siendo inusual que puedan coincidir en una persona, dicen bastante poco: Landelino fue un político singular y también, ante todo, un hombre bueno. No fue, ciertamente, el único protagonista del cambio político que experimentó España en esos tiempos —a alguno de ellos acabo de aludir—, pero sí debe decirse que, sin él, la construcción del nuevo sistema político que hemos disfrutado en las décadas siguientes hubiera sido bastante menos sólido y perdurable. Merece, por ello, un lugar preferente en la historia de este país junto a otros constructores de nuestro Estado, como D. Juan Bravo Murillo, D. Luis González Bravo, D. Alejandro Mon, D. Laureano Figuerola, D. Eduardo Dato y D. Antonio Maura, todos los cuales tuvieron también asiento en estas sillas.



## I SOBRE ESTE ENSAYO

Me duele no poder ser más explícito en el cumplimiento de estos deberes de cortesía, pero no quiero exceder el límite temporal de la exposición que me impone el Reglamento. Este discurso ha de versar, conforme dispone el artículo 15 de los Estatutos de esta casa, “sobre algún tema importante de las Ciencias Morales y Políticas”; pero es obvio que su objeto habrá de ceñirse al ámbito de especialidad en el que se supone que el interviniente tiene una cierta preparación. Este imperativo me plantea una seria dificultad, porque el derecho administrativo es un área de conocimiento que evoca, de entrada, una sensación de tedio a todas las personas que no se han dedicado a él; también, a algunos de los que la cultivan, pero ello es quizá consecuencia de la maldición divina que pesa sobre el trabajo. Esta sensación se percibe en las propias Facultades de Derecho, en cuyos primeros cursos se transmite a los alumnos, sin duda de buena fe, que el derecho administrativo es una materia que, sin perjuicio de concederle una cierta importancia práctica, es profundamente aburrida.

No voy a tratar de deshacer ahora esta imagen, lo que con toda seguridad no conseguiría. Por ello, he desechado la idea de disertar sobre un tema de mi especialidad: optando por hablar no de derecho administrativo, sino del derecho administrativo como fenómeno social y como producto característico de la forma política en que nos ha tocado vivir.

No me mueve a ello, solo, la atención que me merecen los Sres. Académicos y las personas que amablemente nos acompañan hoy, sino sobre todo un impulso muy personal. Los profesionales de cualquiera de los llamados saberes prácticos no solemos interrogarnos por el sentido y la finalidad a la que sirven los conocimientos que manejamos. Pero esto no es satisfactorio, porque olvida que toda acción en el mundo del conocimiento tiene repercusiones sociales inmediatas, sobre las que es éticamente imperativo preguntarse. Y de esta inquietud nacen infinitas preguntas. La primera de ellas me surgió hace muchos años, cuando, tratando de desentrañar vanamente una obra de Leibnitz, tro-

pecé con la pregunta de ¿por qué existe el mundo, y no la nada? Confieso con rubor que la cuestión me pareció entonces irrelevante, pensando que se trataba de una argucia dialéctica del autor que justificaría la existencia de Dios; me confirmó en esa creencia la lectura de Ludwig Wittgenstein, que consideraba ese tipo de cuestiones como simples pseudoproblemas (*Tractatus*, 4.003). Ello fue suficiente para que pudiera pasar por alto, en la vida diaria, una cuestión tan elevada; pero la intriga volvió a acuciarme cuando comprobé, muy posteriormente, que esa seguía siendo una pregunta capital que continuaban haciéndose no solo los filósofos, sino también los más importantes físicos de nuestros días<sup>1</sup>.

Y ello me hizo volver la vista a lo que constituía el objeto de mi actividad profesional. ¿Por qué existe esto que llamamos derecho administrativo, y no otra cosa? ¿Qué fuerzas han determinado que apareciera y evolucionara como lo ha hecho? Y tras esta pregunta, otras éticamente más acuciantes: ¿qué fines ha perseguido y persigue? ¿Cómo se legitima ante la sociedad a la que se aplica? ¿Ha contribuido a hacer más dichosos a los ciudadanos —o, al menos, a hacerles la vida más soportable—, o debe considerársele como un medio de opresión y una fuente de desdichas? En una palabra, ¿a qué dioses hemos estado sirviendo?

Estos interrogantes me han perseguido a lo largo de los años, porque afectaban muy directamente al sentido y justificación de mi propia vida. He reflexionado mucho sobre ellos, quizás más de lo que debiera, sin encontrar respuestas que me parecieran definitivas, que seguramente jamás hallaré. Lo que quisiera contarles hoy son algunas conclusiones, meramente provisionales. Las enuncio con modestia y sobre todo con temor, porque he de hacerlo internándome en campos de conocimiento en los que no paso de ser un *amateur*, infinitamente menos cualificado que la totalidad de los Sres. Académicos aquí presentes.

---

<sup>1</sup> Sus opiniones están recogidas, entre otras muchas obras, en los libros de Jim Holt, *Why Does The World Exist?: An Existential Detective Story*, London, Profile Books, 2012 (trad. esp., Barcelona, RBA Libros, 2013), y de John A. Leslie y Robert Lawrence Kuhn, *The Mystery of Existence: Why Is There Anything At All?*, Oxford, Wiley & Blackwell, 2013.

Diré, por ello, que este discurso no es ni pretende ser un estudio científico, sino un simple ensayo, en tono de reflexión personal, en el que apunto algunos datos e interpretaciones que me han servido para comprender algo del mundo en que me ha tocado vivir. Advierto que no hay en él nada especialmente nuevo: no lo son las menciones que hago sobre algunos temas propios del derecho administrativo, que resultarán triviales para la comunidad científica a la que pertenezco, ni menos aún las consideraciones de orden histórico, económico o antropológico, que parecerán igualmente elementales para los respectivos expertos. Las primeras, obviamente, se proponen ayudar, a quienes no son juristas, a situarse en algunas cuestiones no muy conocidas de mi especialidad; las segundas, a ilustrar sobre saberes ajenos a los que comparto mi condición de mero estudioso del Derecho. Las referencias bibliográficas que contiene se limitan a las cuestiones distantes del derecho administrativo, y solo persiguen dar cuenta de las lecturas que me han ilustrado a lo largo del tiempo y de las que he extraído mis conclusiones; lecturas que sé a todas luces insuficientes y quizá mal seleccionadas y que, por tanto, pueden haber conducido a conclusiones erróneas. Por ello, apelo sinceramente a la clemencia de todos.

Para comenzar a desbrozar el camino, señalaré que el derecho administrativo no es un objeto que pueda analizarse de manera aislada. Pertenece a un ecosistema superior, el del poder político que los Estados ejercen; en él nace y se desarrolla, y solo en su marco puede ser comprendido y evaluado. El derecho administrativo, en cualquiera de sus modalidades históricas, es, en efecto, uno de los instrumentos más eficaces de que ha dispuesto el poder para el control de los procesos sociales; un instrumento muy cualificado, porque el derecho administrativo no es otra cosa que el lenguaje del poder; aparece, en su actual configuración, en tiempos históricos muy próximos, pero que lleva en su seno, desde su origen, los condicionantes propios del código genético del poder al que sirve; y, también, y sobre todo, de las personas que lo ejercen.

El derecho administrativo, en efecto, surge de, por y para el poder, y no hace sino materializar los impulsos profundos que mueven a éste; por ello, para comprender por qué el derecho administrativo es como es, cómo nació, cómo ha evolucionado y cómo es en nuestros días, es necesario indagar en esos impulsos que hacen que el poder exista y se



comporte en la manera en que lo hace. Y ello nos sitúa ante un panorama desasosegante, al comprobar que nuestro pasado ha estado presidido en todo momento por lo que el lenguaje cinematográfico (George Lucas *dixit*) ha llamado el lado oscuro de la fuerza. La historia de las formas políticas que la humanidad ha sufrido desde sus orígenes más remotos es, en efecto, un relato ininterrumpido de atrocidades de violencia, de robo y de opresión, que resultan poco menos que insoportables para los miembros de las sociedades occidentales opulentas de nuestros días. Es lógico que hayamos tendido sistemáticamente a ocultarlo y olvidarlo, por ingrato; pero esta actitud me parece extremadamente peligrosa, porque los impulsos genéticos que condujeron en el pasado a esta barbarie permanecen latentes entre nosotros, y vuelven a emerger a poco que las circunstancias lo propician. Estas páginas persiguen luchar contra esa inclinación al olvido.

El punto de partida de este análisis se halla en un fenómeno conocido de todos: durante el último milenio, el poder de las unidades políticas territoriales que empezaron a constituirse por entonces, en Europa, sobre los dos intentos fallidos que fueron el Sacro Imperio y la Iglesia de Roma, no ha dejado de crecer. Constituido inicialmente sobre bases muy débiles, dedicadas en exclusiva a las invariables funciones de ejercer la violencia y la extracción de recursos de la población sometida a ellas, ha mostrado una dinámica imparable de expansión.

Es importante señalar que esta evolución tuvo lugar, por así decirlo, partiendo prácticamente de cero. La extinción del imperio romano de Occidente, tras un proceso de descomposición interna en una pluralidad de satrapías militares, llevó a una completa pulverización del poder (antes teóricamente centralizado), que quedó disperso en una miríada de unidades territoriales, y debilitado al máximo en sus contenidos; todo ello en un marco de regresión acelerada hacia una economía agraria de pura subsistencia, en el que la cultura grecolatina quedó prácticamente olvidada (la escasa que pervivió, confinada en pequeñas comunidades monásticas) y la tecnología desapareció casi por completo. Esta situación se prolongó durante más de quinientos años, un período en el que el papel político de Europa occidental careció de relevancia frente al imperio bizantino y la civilización islámica, que desempeñaron durante este tiempo el papel de potencias hegemónicas en torno al Mediterráneo.

Pero, apenas iniciado el segundo milenio, las cosas empezaron a cambiar. Los pequeños dominios nobiliarios comenzaron a crecer en riqueza y espacios dominados, mediante la apropiación familiar o la conquista de territorios contiguos, al tiempo que se iniciaba un fuerte incremento demográfico como consecuencia de mejoras tecnológicas sustanciales en la explotación agrícola. Y, desde entonces, su poder no ha dejado de incrementarse e intensificarse hasta nuestros mismos días, interviniendo progresivamente las conductas y actividades de sus destinatarios y reduciendo su ámbito de libertad; algo que —debo avanzarlo ya— me parece digno de preocupación.

Como antes dije, este fenómeno de crecimiento es completamente notorio, habiendo dado lugar a una amplia y plural bibliografía<sup>2</sup>. Este discurso, si bien intenta suplir la parcialidad de las visiones de que adolecen estas obras, referidas muchas veces a períodos históricos o geográficos excesivamente restringidos, tiene sus propios límites, que es necesario explicar con algunas precisiones.

La primera, su especial atención al papel instrumental que el derecho administrativo ha jugado en este proceso de crecimiento. He de advertir —para evitar equívocos entre mis compañeros de especialidad— que entiendo aquí por derecho administrativo un constructo cultural que posee dos contenidos fundamentales: de una parte, la regulación de la acción estatal, esto es, de las medidas mediante las que los poderes públicos intervienen e interfieren autoritariamente en la libertad y propiedad de los ciudadanos; de otra, las garantías jurídicas de las personas frente a dicha acción. Estos dos contenidos aparecen históricamente escindidos: rige aún entre nosotros (y en muchos países europeos), la creencia de que el derecho administrativo es un producto exclusivo de la Revolución Francesa de 1789 y de las ideas de libertad

---

<sup>2</sup> Vid. Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, Berkeley, University of California Press, 1977; Göran Therborn, *What Does The Ruling Class Do When It Rules?*, London, NBL, 1978; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; John Boli-Bennett, *The Ideology of Expanding State Authority in National Constitutions, 1870-1970*, en John W. Meyer y Michael T. Hannan (ed.), *National Development and the World System*, Chicago, University of Chicago Press, 1979; Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge & Kegan Paul, 1983; y Peter H. Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, New York, Cambridge University Press, 2 vols., 2004-2009.

de la Ilustración; y, si bien es cierto que el conjunto de garantías jurídicas del ciudadano frente a la acción del Estado no apareció sino en esa tesitura histórica, la regulación de dicha acción es muy anterior en el tiempo.

La segunda, acerca del objeto de este ensayo. Aunque resultará con evidencia de lo que más adelante se dirá, no se ocupa del tema, tan actual como importante, del deterioro creciente que están sufriendo los sistemas democráticos, sobre todo a raíz de la difusión de las ideas y regímenes populistas; solo me referiré a ello, brevemente, al final de ese discurso. Sobre esta materia se ha producido una plétora de publicaciones del mayor interés<sup>3</sup>, pero que se centran preferentemente en los principios y técnicas de las estructuras democráticas de nuestras sociedades; solo se ocupan, y a veces muy secundariamente, del vaciamiento que, de modo simultáneo, se está produciendo en el campo de la libertad, por más que una y otra cuestión sean rigurosamente interdependientes.

Y, por fin, una advertencia acerca de lo que aquí se entiende por la libertad y sus crecientes limitaciones. Hablo de ella no solo en su sentido más restringido del repertorio de libertades públicas garantizadas de una u otra forma en las constituciones de los sistemas liberal-democráticos, sino en su más amplio significado del conjunto de posibilida-

---

<sup>3</sup> Además de alguna de las obras citadas en el libro de Fernando Vallespín y Mária Martínez-Bascuñán, *Populismos*, Madrid, Alianza, 2017, vid. los de David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the present*, Princeton, Princeton University Press, 2015; de Erica Frantz, *Autoritarianism. What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press, 2018; de Jason Brennan, *Contra la democracia*, Barcelona, Deusto, 2018; de Yascha Mounk, *The People vs. Democracy* (trad. esp., Barcelona, Paidós, 2018); de David Stasavage, *The Decline and Rise of Democracy. A Global History from Antiquity to Today*, Princeton, Princeton University Press, 2020; de Anne Applebaum, *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*, Barcelona, Debate, 2021; de Moisés Naím, *La revancha de los poderosos*, Barcelona, Debate, 2022; y de Andrew Doyle, *Free Speech and Why it Matters*, London Constable, 2021 (trad. esp., Madrid, Alianza, 2022). Mucho menor interés me han suscitado las obras de Thomas E. Mann y Norman J. Ornstein (*It's Even Worse Than It Looks. How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*, New York, Basic Books, 2016) y de David Frum (*Trumpocracy. The Corruption of the American Republic*, New York, Harper Collins, 2018), excesivamente centrados en las incidencias de la política interior norteamericana a partir de la elección de Donald Trump en 2016; y lo mismo puede decirse del de Timothy Snyder (*Sobre la tiranía. Veinte lecciones que aprender del siglo XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017), que no pasa de ser un breve catecismo de buenos consejos.

des de actuación autónoma de las personas sujetas a la obediencia de un sistema político, en todos los aspectos de su vida personal. No es necesario recordar, por evidente, que todos los pueblos del planeta han vivido, desde siempre, bajo regímenes autoritarios, que no solo negaban, sino que sencillamente ignoraban las que hoy conocemos como libertades públicas; sin embargo, su interferencia en la vida cotidiana de las personas (si hacemos excepción de los impuestos y de la esclavitud o servidumbre) era muy limitada, por falta de interés o de medios técnicos para implantarla. Esta situación comenzó a cambiar en Europa, como luego trataré de razonar, en tiempos muy recientes, en un proceso que no ha finalizado aún y que es el que reclama principalmente mi atención.

Indagar cómo esto ha sucedido nos obligará a retroceder bastante más lejos en la historia. Conocer la dinámica del poder exige preguntarse por sus causas y motivaciones profundas.

## II EL PODER Y LOS INSTINTOS

### 1. Crecimiento

El continuo crecimiento del poder, como antes dije, es un fenómeno conocido desde hace tiempo, pero hubo de esperarse a la finalización de la segunda guerra mundial para que fuera enunciado con claridad. Lo hizo entonces Bertrand de Jouvenel en un libro que, a mi juicio, no ha sido aún superado<sup>4</sup>, pero que se elaboró condicionado por una única circunstancia, la implicación total de la población civil en la guerra. Solo de modo incidental se atrevió a insinuar que la aparición y el crecimiento del poder no eran una mera consecuencia de circunstancias económicas, ideológicas o ambientales, sino que se encuentra inscrito, no sabemos bien cómo, en el ADN de esa especie zoológica que los antropólogos denominan *sapiens sapiens*, como un rasgo característico que nos diferencia de las restantes; que se trata de un impulso primario e incontrolable hacia el ejercicio de la dominación sobre los demás seres.

El instinto de dominación es un concepto clave para la comprensión del poder político, del que constituye su raíz última. Ese instinto existe en diversos tipos de mamíferos, pero en ellos tiene unos objetivos pragmáticos muy definidos: la consecución del alimento necesario para la supervivencia y la transmisión de la herencia genética. En el ser humano, en cambio, el poder es un imperativo biológico primario e irracional, que se ejerce sin saber por qué ni para qué; sirve también a esos fines, pero al tiempo constituye un elemento de gratificación en sí mismo que, además, se retroalimenta, tendiendo a extenderse e intensificarse sin alcanzar nunca un nivel de satisfacción suficiente, operando como una auténtica droga.

---

<sup>4</sup> Bertrand de Jouvenel, *Du Pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Genève, Les Éditions de Cheval Ailé, 1945. Aparecida esta obra en un momento histórico de predominio del pensamiento estatista, fue injustamente silenciada como supuesto producto de una ideología reaccionaria; a ello contribuyeron, también, su aire de manifiesto, muy alejado del propio de una investigación académica convencional y, entre nosotros, la circunstancia de haber sido traducida y editada en pleno franquismo por una editora pública (*El Poder. Historia natural de su crecimiento*, Madrid, Editora Nacional, 1956).

El instinto de dominación ha tenido múltiples manifestaciones, que han condicionado la aparición y evolución de todas las formas políticas (y, por ende, del derecho administrativo como su instrumento). Las dos más importantes han sido, de una parte, la violencia y la coacción (y su expresión extrema, la guerra) y, por otra, la apropiación del trabajo ajeno.

Ambas manifestaciones se encuentran íntimamente interrelacionadas: en las relaciones entre colectividades humanas, que usualmente llamamos guerra, en el seno de cada una de estas colectividades por parte de determinados estratos o élites sobre los restantes miembros de las mismas y, por supuesto, en el campo de las relaciones interindividuales o interpersonales. En el primero de estos planos, las guerras intergrupales pueden producirse por motivaciones no patrimoniales, como las ofensas personales o religiosas, pero comúnmente han tenido por objeto la sustracción de bienes o valores necesarios para el sustento del grupo agresor. La violencia de gobernantes sobre gobernados —o la amenaza de utilizarla— se ejerce prioritariamente para asegurar la privación de bienes que los referidos estratos o élites operan sobre el producto del trabajo de los demás, para su sostenimiento físico o para su confort, actuando como minorías extractivas (o para reprimir la resistencia a hacerlo). Y, por fin, la violencia interpersonal puede tener también múltiples motivaciones (entre las que ocupa un papel nada desdeñable la agresión sexual), pero el robo es históricamente la más común. Parece claro, por tanto, que en el origen del poder se encuentra el instinto de apropiación, a cuyo servicio se pone la violencia.

No es ocioso ocuparse de estas cuestiones, a la vista de las preocupaciones que animan este discurso, si se tiene en cuenta que la violencia y la apropiación son las motivaciones que han presidido la evolución de las sociedades políticas en todos los tiempos; y también las que condujeron —igualmente, de manera casi exclusiva— el devenir de los Estados de Occidente hasta el siglo XVII, como después veremos. Pero, en la medida en que estas afirmaciones no son pacíficas, es obligado razonarlas con algún detalle.

## **2. Apropiación**

En el principio, podríamos decir, fue la apropiación. Es evidente que el primero y fundamental de los motores de la acción de cualquier

ser vivo es la consecución del alimento preciso para la supervivencia. A ello han de añadirse, sin embargo, dos cosas más: primera, que los individuos de las especies zoológicas carnívoras practican simultáneamente el trabajo de captura de presas y el de apropiación violenta del alimento conseguido por otros, de la misma o distinta especie; y segunda, que, en alguna de estas especies, algunos individuos institucionalizan la apropiación convirtiéndose en machos dominantes, condición que conlleva la asunción unilateral de un supuesto derecho a eximirse total o parcialmente del penoso trabajo que exigen la recolección o la caza, apropiándose de parte del alimento conseguido por otros miembros de su grupo, o de sus principales recursos reproductivos.

Es muy probable que este fenómeno se diera ya en las fases iniciales de la evolución humana. Lo poco que sabemos de ellas, siempre basándonos en suposiciones, nos dice que los grupos que han dado en llamarse de cazadores/recolectores surgieron como una forma de colaboración espontánea entre individuos unidos por lazos de parentesco. Ignoramos si, en el interior de dichos grupos, tenía lugar la práctica de la transferencia coactiva de alimentos en favor de alguno de sus miembros. Algunos estudios etnográficos han detectado, en algunas sociedades, la práctica de la puesta en común (por supuesto, obligatoria) de recursos alimenticios, que luego eran distribuidos por una suerte de autoridad central. Esta modalidad de comunismo primigenio puede atribuirse a dos posibles causas. La primera, la dedicación especializada de un individuo a lo que podríamos llamar actividades religiosas. No se olvide que el entorno de estas sociedades abundaba en fenómenos naturales devastadores como las tempestades, inundaciones, sequías, plagas o pestes, todos los cuales eran unánimemente atribuidos a seres o fuerzas sobrehumanas. Ello hacía imperativo que algún miembro del grupo asumiera el papel de vínculo de conexión con los espíritus o tótems de la horda y que, por esta condición, fuera liberado del quehacer diario. Y una segunda causa, la simple superioridad física que algunos miembros del grupo poseían sobre otros, que permitía a los primeros ofrecer protección a los segundos, a cambio de la entrega de parte de sus recursos.

Alguna información más fiable tenemos de la fase de aparición de la agricultura y la ganadería, que llevaron a la estabilización física de los grupos humanos en terrenos limitados y que dio un impulso decisivo

a la apropiación violenta de alimentos. La finalidad primordial de la domesticación de especies vegetales y animales radicaba en la acumulación de excedentes que asegurasen la nutrición en épocas distintas de la de cosecha, o en tiempos de escasez. Estos excedentes resultaban muy apetecibles para los predadores humanos. Lo eran para los grupos ajenos a los productores, que se veían inclinados —o empujados por el hambre— a asaltar las comunas agrícolas cuando sus propios recursos disminuían por sobreexplotación, por exceso de población o por desastres climáticos; pero lo eran también, sobre todo, para algunos miembros de la colectividad que, reproduciendo el antiguo papel del macho dominante, se convirtieron en élites extractivas, imponiendo a los restantes la entrega de parte de sus recursos y apelando para ello, cuando fuera necesario, al empleo de la fuerza.

Tiendo a pensar, quizá demasiado intuitivamente, que la segunda causa a la que antes aludí —alimentos a cambio de protección— desempeñó un papel principal en la aparición de relaciones de autoridad. Hace cuarenta años, un conocido sociólogo e historiador norteamericano, Charles Tilly, publicó un artículo en el que advertía de la identidad de motivos que llevaban a la formación de las bandas mafiosas y de las entidades políticas<sup>5</sup>. Unas y otras “*are in the business of selling protection... whether people want it or not*”; “*in this model, predation, coercion, piracy, banditry, and racketeering share a home with their upright cousins in responsible government*”.

Es comprensible que esta tesis fuera calificada de escandalosa y silenciada por parte de la comunidad científica; pero fue confirmada poco después en la obra del economista Mancur Olson, que trazó con detenimiento los tipos ideales del bandido errante y del bandido establecido. El bandido errante es una persona que aprovecha un vacío de poder para robar y saquear sin límite, empleando toda la violencia que fuere necesaria. Pero llega un momento en que observa que es más cómodo y seguro establecerse en un lugar, ofreciendo un paquete de protección y expolio: “protección frente a los demás bandidos que aún recorren la zona y ahora son una amenaza para él y expolio en

---

<sup>5</sup> Charles Tilly, *War Making and State Making as Organized Crime*, CRSO Working Paper N.º 256, University of Michigan, 1982, en <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/51028/256.pdf>.



forma de unos pagos periódicos que, en los círculos civilizados, pasan a denominarse impuestos”. El gran descubrimiento de los gobernantes primitivos se produjo, quizá, en el momento en que se percataron de que podían apropiarse de parte de los excedentes de aquellos a quienes dominaban sin poner en riesgo su supervivencia, de manera que pudieran seguir produciendo nuevos excedentes; y de que, para ello, habían de monopolizar el ejercicio de la coacción dentro de su territorio<sup>6</sup>.

Huelga decir que esta situación se ha mantenido de modo invariable hasta nuestros mismos días, porque, como dijera Benjamin Franklin, las dos únicas cosas inevitables son la muerte y los impuestos; no hay ni ha habido sociedad alguna que carezca de una minoría que extrae recursos de la población para proveer con ellos a su sustento. El concepto de “minorías extractivas” es ciertamente útil para aludir a los innumerables sistemas políticos que en todos los tiempos se han dedicado a explotar a sus poblaciones en exclusivo beneficio de un reducido número de personas<sup>7</sup>, pero posee un elemento peyorativo que hace inconveniente utilizarla para designar a los aparatos de gobierno de los modernos sistemas democráticos; por más que éstos, apremiados por los costes de una enorme burocracia, extraigan de las poblaciones respectivas por vía tributaria un porcentaje muy elevado del producto nacional. En el fondo, y cuestiones de legitimación y de cuantía aparte, nada ha cambiado en la historia.

---

<sup>6</sup> Esta tesis se expuso inicialmente en su libro *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven and London, Yale University Press, 1982 (trad. esp., *Auge y Decadencia de las Naciones. Crecimiento económico, estanflación y rigidez social*, Barcelona, Ariel, 1986). La desarrolló en su artículo *Dictatorship, Democracy, and Development*, en *The American Political Science Review*, 87, 3 (1993), p. 567 ss., y la completó y puntualizó en su posterior obra *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York, Basic Books, 2000 (trad. esp., *Poder y prosperidad, La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Madrid, Siglo XXI, 2001). El texto entrecomillado se toma del resumen que hace de esta tesis Moisés Naím, *La revancha de los poderosos*, cit. supra, pp. 239-240.

<sup>7</sup> Es muy ilustrativa la abundante acumulación de supuestos que se describen en el libro de Daron Acemoglu y James A. Robinson (*Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto, 2014), por más que su tesis de fondo, que se asemeja a algunos planteamientos marxistas primitivos, adolezca de una cierta simplicidad. Más agudo e interesante, el análisis que Moisés Naím hace del concepto de Estados mafiosos, cuyos ejemplos paradigmáticos son la actual Federación Rusa y Venezuela (que sorprendentemente no se mencionan en el libro de Acemoglu y Robinson): *La revancha de los poderosos*, cit., pp. 235 ss. y 243 ss.

### 3. Violencia y coacción

Todo lo que acaba de exponerse es, creo, pacífico para los historiadores, como lo es el papel que ha jugado el segundo factor al que antes aludí, la coacción y la violencia. Una y otra han operado en cuatro tipos de relaciones: entre personas individuales, entre gobernantes y gobernados, en el seno de las élites gobernantes, y entre colectividades o unidades políticas, en el fenómeno comúnmente denominado guerra.

No sabemos apenas nada de las relaciones de violencia interpersonal que pudieron darse en los tiempos más remotos; pero los testimonios actuales de que disponemos permiten suponer, creo que fundadamente, que la agresividad no se hallaba ausente en absoluto<sup>8</sup>. Es prácticamente seguro que la violencia, interpersonal y grupal, sea un rasgo genético que hemos heredado de los primates superiores (en concreto, del chimpancé o *Pan troglodytes* que parece ser nuestro ancestro más próximo y que probablemente también nos transmitió los virus del VIH y del Ébola). Los estudios sobre las colonias africanas de esta especie han constatado que los chimpancés no matan solo para alimentarse o defenderse, como los restantes animales, sino que ejercen la violencia sobre los de su misma especie de manera espontánea, gratuita, frecuentemente en grupo y, en ocasiones, con un particular ensañamiento<sup>9</sup>. No

---

<sup>8</sup> De hecho, los investigadores de las sociedades primitivas que aún subsisten han constatado que, en las mismas, el homicidio sigue siendo hoy, a pesar de la presión contraria ejercida por la ideología occidental, la principal causa de la muerte, muy por encima de la enfermedad y de los ataques de predadores, alcanzando un índice de mortalidad superior al 25 por 100 de la población, incluidos niños (las mujeres suelen ser capturadas). Ejemplos, en Jared Diamond, *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, Barcelona, Penguin Random House, 2006, p. 319, y Azar Gat, *War in Human Civilisation*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

<sup>9</sup> Aunque sin excesivo énfasis, lo reconoció incluso una defensora radical de esta especie como Jane Goodall, en sus obras *The Chimpanzees of Gombe: Patterns of Behavior*, Boston, Bellknop Press, 1986, y *Brutal Kinship*, New York, Aperture Foundation, 1999 (en colaboración con Michael Nichols). Un terrible ejemplo, en el suceso acaecido en el zoo de la ciudad holandesa de Arnhem en 1980, en el que dos chimpancés, situados en un entorno altamente confortable (sin carencias alimenticias ni sexuales), dieron muerte a un tercero, hipotéticamente para arrebatarse el papel de macho alfa del grupo: en Richard Wrangham y Dale Peterson, *Demonic Males: Apes and the Origin of Human Violence*, London, Bloomsbury, 1996, p. 127 ss. Ahorro al lector la descripción de las heridas y mutilaciones a que fue sometida la víctima. De alcance más general, R. Dale Givens, *Aggression in Nonhuman Primates: Implications for Understanding Human Behavior*, en Martin A. Nettlehip y R. Dale Givens (eds.), *War: Its Causes and Correlates*, Den Haag, Mouton, 1975, p. 263 ss.

puede considerarse anormal, pues, que nuestro comportamiento como especie siga unas pautas semejantes.

Cuando los grupos humanos alcanzan una cierta dimensión y compactación, es inevitable que el contacto entre las personas genere un número estimable de discrepancias y ofensas recíprocas. Estos conflictos quizá pudieron resolverse, en el origen, sin apelar a la fuerza, cuando los miembros del grupo se hallaban vinculados por lazos familiares, en los que los miembros de mayor edad actuaban como instancias pacificadoras. Pero, a medida en que dichos vínculos fueron debilitándose por el crecimiento físico del grupo (o por la incorporación de sujetos ajenos, en virtud de los desplazamientos ocasionados por el matrimonio), estas instancias mediadoras tuvieron que ir perdiendo fuerza, resolviéndose los conflictos mediante el uso de la violencia, cuando no mediante la escisión del grupo.

Ese fue, quizá, el momento en el que hicieron aparición las élites dominantes, cuya primera función, aparte de la extracción de recursos, consistió probablemente en la asunción del ejercicio de la violencia, privando a los miembros de la colectividad del derecho a usar medios coactivos para la solución de sus diferencias (privación total o meramente parcial: la monopolización de este derecho nunca llegó a ser completa), medios que aquéllas se reservaron para su uso exclusivo en los casos en que las decisiones dictadas por los gobernantes no resultaban suficientes para la resolución de los conflictos.

La asunción del monopolio de la coacción hubo de contribuir, necesariamente, a la disminución de la violencia interpersonal privada, lo que se intensificó con la creación, por las élites, de burocracias militares especializadas en su ejercicio. Y ello tuvo consecuencias muy diversas: en primer lugar, la racionalización y transformación de la violencia, que en lo sucesivo adoptó una modalidad preferentemente potencial o latente (aunque, por supuesto, nunca desapareció por completo); la implantación de medios públicos de coacción hubo de tener un efecto intimidatorio, haciendo parcialmente innecesario el empleo directo de la violencia, tanto en los conflictos entre particulares como en las relaciones entre los gobernados y las élites respectivas. En segundo lugar, una cierta legitimación de la posición de dominio de las élites (dominio a cambio de protección y pacificación), propiciando la

formación paulatina de un consenso en la situación de sometimiento y obediencia. Y, por último, la justificación e institucionalización de las apropiaciones forzosas de bienes (apropiaciones que, simultáneamente, quedaban prohibidas en el resto de los casos, de manera que las transmisiones patrimoniales solo resultaban admisibles mediante el intercambio pacífico).

La violencia, sin embargo, permaneció intacta en el interior de las élites gobernantes (además de en la guerra, como después veremos), constituyendo un medio usual en las luchas por la posesión o la titularidad del poder, luchas que tendían normalmente a resolverse mediante la eliminación física. La historia de las autocracias (que es lo mismo que decir la historia de todos los sistemas políticos, exceptuando quizá algunos de nuestros días) bien puede resumirse como una sucesión ininterrumpida de asesinatos regios, que solo se mitigó con el establecimiento (muy tardío) del principio de sucesión por primogenitura.

No hay exageración alguna en lo que acabo de decir. Limitándonos a nuestra civilización, baste recordar que más de la mitad de los emperadores romanos murieron violentamente a manos de sus contrincantes o familiares, práctica que continuó invariable en todos los principados germánicos y en los reinos que les sucedieron desde la alta edad media hasta los últimos años del Antiguo Régimen<sup>10</sup>; no se libró de ella el mismo papado romano, si se recuerda que, en el siglo X, no menos de ocho pontífices y antipapas fueron asesinados por sus

---

<sup>10</sup> Produce auténticos escalofríos la elogiosa descripción que el obispo San Gregorio de Tours hizo en su *Historia Francorum* de los hechos del que ha pasado por ser el primero en el tiempo de los monarcas merovingios, Clovis o Clodoveo. Tomo el texto siguiente de una fuente nada sospechosa (Georges Minois, *Histoire du Moyen Âge. Mille ans de splendeurs et misères*, Paris, Perrin, 2019, p. 52-53), pidiendo disculpas por su crudeza: el buen Clovis “asesinó a todos sus rivales en el seno de la monarquía franca: muerte de Clóderic, que había incitado a matar a su padre Sigebert; decapitación de Chacharic y de su hijo; tras la captura de Ragnacaire, «il lui planta sa hache dans la tête», y, reprochando al hermano de su víctima de no haberle prestado ayuda, «il le tua de même d’un coup de hache»; y así, sigue plácidamente Gregorio de Tours, «il fit périr plusieurs autres rois et ses plus proches parents et étendit son autorité sur toutes les Gaules». Habiendo suprimido así a todos los miembros de su familia, Clovis deploró públicamente que no existieran otros parientes. Pero, precisa el buen Gregorio de Tours, «ce n’était pas le regret de leur mort qui lui inspirait ces paroles, mais la ruse, dans l’espoir d’en trouver encore quelqu’un et de le tuer»”.

familiares<sup>11</sup>; y nada distinto ocurrió en el seno del imperio bizantino durante los siglos IX y X, o en el califato de Bagdad tras la muerte de Haroun al-Rachid en 809. Lo más sorprendente, para la mentalidad actual, es que esta forma de actuar fuera contemplada como algo perfectamente natural, y no solo por los cronistas de la época: no parece que, en los tiempos respectivos, nadie se escandalizara de los regicidios que se describen en las tragedias de Shakespeare, ni que produjera especial estremecimiento la noticia de que Catalina de Rusia había ordenado asesinar a su marido, el zar Pedro III.

Por más que cueste admitirlo, la violencia ha sido y es un componente esencial y permanente de las relaciones de dominación política. Y ello se hace más patente en el último de los planos a los que antes aludí, el de la guerra.

---

<sup>11</sup> Esteban VI, el año 897; León V, en 903; Cristóbal, en 904; Sergio III, en 907; Juan X y León VI, en 928; Esteban VII, en 931; y Juan XII, en 964. Los libros de historia de la Iglesia guardan un púdico silencio sobre este tenebroso período, justamente calificado de pornocracia pontifical, en el que el Espíritu Santo parecía haber abandonado la colina vaticana: sobre el mismo, vid. Jean-Marie Mayeur (et al.), *Histoire du christianisme, IV, Evêque, moines, empereurs (610-1054)*, Paris, Desclée, 1993; y, con carácter general, Georges Minois, *Le couteau et le poison. L'assassinat politique en Europe (1400-1800)*, Paris, Fayard, 1997.

### III LA GUERRA

#### 4. Omnipresencia

La violencia ejercida entre colectividades es —resulta obvio decirlo— un fenómeno intemporal y omnipresente, de lo que es un indicio inequívoco el que la práctica totalidad de los textos escritos más antiguos que se han conservado (desde la historia egipcia del Rey Escorpión y la epopeya de Gilgamesh, hasta los libros del Antiguo Testamento, pasando por la *Ilíada* homérica y la obra de Tucídides) versaran preferente o exclusivamente sobre acontecimientos bélicos.

Durante siglos, las guerras fueron implícitamente consideradas como una realidad tan lógica e ineluctable como cualquier catástrofe natural y, por tanto, ajena a la dinámica de las estructuras sociales en las que se desarrollaban. Esta forma de ver las cosas hizo crisis en los turbulentos tiempos de gestación del Estado absoluto, en los que las contiendas civiles hicieron ineludible contemplar a la guerra como un fenómeno provocado por la vida colectiva. Ya en el último cuarto del siglo XVI, Jean Bodin escribió, en su obra más conocida (aunque no en el fragmento más citado), que *“la razón y luz natural nos llevan a creer que la fuerza y la violencia han dado principio y origen a las repúblicas”*<sup>12</sup>, llevándole a justificar la necesidad de un poder soberano. Y este razonamiento fue culminado, menos de un siglo después, por el que quizá sea el mayor pensador político de todos los tiempos, Thomas Hobbes, para quien la guerra, el miedo general causado por ella y la

---

<sup>12</sup> *Les Six Livres de la République* (1576), libro I, capítulo VI. Bodin apostilla inmediatamente que *“cuando la razón no baste, demostraremos, con el testimonio indubitable de los historiadores más dignos de crédito, como son Tucídides, Plutarco, César e, incluso, con las leyes de Solón, [según los cuales] los primeros hombres no reconocían virtud mayor que la de matar, asesinar, robar y esclavizar a sus semejantes... Demóstenes, Aristóteles y Cicerón se engañaron en esto, por dar crédito a Heródoto, según el cual los primeros reyes fueron designados por su justicia y virtud, en tiempos que han imaginado heroicos”* (tomo los textos de la traducción española de Pedro Bravo, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 129-130). Estas reflexiones no son de extrañar si se tiene en cuenta que el autor estuvo a punto de ser una de las víctimas de la Noche de San Bartolomé, acaecida solo cuatro años antes de la publicación de su obra.

agresividad innata e individual del hombre eran el origen y la causa del *pactum subjectionis* que impone la atribución de un poder total al soberano<sup>13</sup>.

Es fácil imaginar el desasosiego que la obra de Hobbes debió causar en las minorías intelectuales de la Europa de su tiempo, al denunciar que los horrores de la guerra eran imputables a la maldad de los seres humanos. Ello explica no solo las severas réplicas de que fue objeto<sup>14</sup>, sino, también, la ferviente acogida que tuvieron, un siglo después, las tesis de Jean-Jacques Rousseau, que tanta repercusión han tenido en nuestra cultura.

No me refiero aquí a su teoría del contrato social, sino a su reflexión sobre el estado de naturaleza, en la que dio forma definitiva al viejo mito del noble y buen salvaje<sup>15</sup>: un panorama idílico en el que reinarían la compasión y la amistad, del que estarían prácticamente ausentes la guerra y la violencia, y que solo sería destruido por la llegada de la civilización y, con ella, de instituciones perversas como la monogamia y la propiedad privada.

---

<sup>13</sup> Aunque parece indiscutible que Hobbes escribió sus obras bajo el impacto de la guerra civil inglesa, es dudoso que, al hablar de la “guerra de todos contra todos”, se refiriese únicamente a las confrontaciones militares entre Estados. En el texto en el que reproduce el viejo dicho de que “el hombre es un lobo para el hombre” (por el que ha pasado a la historia elemental), parece querer aludir exclusivamente a la violencia militar, por así decir (no a la interpersonal), ya que en el mismo lugar, y en contraste, se refiere a las “relaciones entre conciudadanos”, afirmando, un tanto ingenuamente, que en ese caso “el hombre es un dios para el hombre” (en la dedicatoria que en su tratado *De Cive*, hizo al conde de Devonshire: trad. esp., Caracas, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 43. Lo confirma el hecho de Hobbes tomó la fórmula *homo homini lupus* de la obra de Tito Maccio Plauto, que sin duda conocía (Asinaria, acto segundo, escena cuarta), en la que se lee *lupus est homo homini, non homo, quom qualis sit non novit* (esto es, “cuando no se le conoce, el hombre es un lobo, no un hombre, para el hombre”); es decir, que la violencia se desarrolla sobre todo en relación con los individuos no unidos por vínculos de parentesco (genéricamente, con los extraños). En otros lugares de su extensa obra, sin embargo, Hobbes no separa con claridad la violencia colectiva de la individual: véase, por ejemplo, el Capítulo XIII del *Leviathan* (en la edición de Penguin Books, Harmondsworth, 1968, p. 183 ss.).

<sup>14</sup> Por todas, las de John Bramhall (*On Liberty and Necessity*, 1654), de John Wallis (*De Corpore*, 1655) y, sobre todo, de Richard Cumberland (1631-1718), *De legibus naturae. Disquisitio philosophica* (1672), puntualmente recogidas en la obra de John Bowle, *Hobbes and His Critics: A Study in Seventeenth Century Constitutionalism*. New York, 1952.

<sup>15</sup> Expuesto, sobre todo, en su *Discours sur l'origine & les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Amsterdam, Marc Michel Rey, 1755, p. 11 ss. En la traducción española de Antonio Pintor Ramos, Madrid, Tecnos, 4.ª ed., 1998, esta exposición se encuentra en las p. 121 ss. La expresión “noble y buen salvaje” no aparece en la obra.

La ilusión de una edad de oro —placentera y, ante todo, pacífica— anterior a la cultura forma parte de las ensoñaciones colectivas de Occidente desde los tiempos clásicos<sup>16</sup>, y ello puede explicar que el fantástico discurso de Rousseau, revestido de un ropaje falsamente científico, fuera ampliamente asumido en un siglo caracterizado por su racionalismo. Pero sorprende que, en lo sustancial, fuera resucitado, en tiempos mucho más próximos, por una buena parte de las más prestigiosas obras de antropología y arqueología de la segunda mitad del siglo XX. Este texto es una buena muestra de ello:

“Antes de la evolución del Estado, en la mayoría de las sociedades del nivel de las bandas y aldeas el ser humano medio disfrutaba de libertades económicas y políticas que hoy sólo goza una minoría privilegiada. Los hombres decidían por su cuenta cuánto tiempo iban a trabajar en un día determinado, en qué iban a trabajar... o si iban a trabajar en absoluto. A pesar de subordinación a los hombres, las mujeres generalmente también organizaban sus tareas cotidianas y se fijaban, a su aire, el ritmo de trabajo. Existían pocas rutinas. La gente hacía lo que tenía que hacer, pero nadie les decía dónde ni cuándo. [...] La tierra, el agua, los alimentos vegetales y los animales de caza eran propiedad comunitaria. Todo hombre y toda mujer tenían derecho a una porción igual de naturaleza [...].

Todo esto fue arrasado por la aparición del Estado. Durante los últimos cinco o seis milenios, las nueve décimas partes de todas las personas que vivieron lo hicieron como campesinos o como miembro de alguna de las castas o clases serviles. Con la aparición del Estado, los hombres comunes que intentaban utilizar la generosidad de la naturaleza tuvieron que conseguir el permiso de otro y pagarlo con impuestos, tributos o trabajo extra. Fueron despojados de las armas y de las técnicas de la guerra y la agresión organizada, y éstas fueron entregadas a soldados-especialistas y policías controlados por burócratas militares, religiosos y civiles. Por primera vez aparecieron sobre la tierra reyes, dictadores, sumos sacerdotes, emperadores, primeros ministros, presidentes, gobernadores, alcaldes, generales, almirantes, jefes de policía, jueces, abogados y carceleros, junto con mazmorras, cárceles, peni-

---

<sup>16</sup> *Ante Iouem nulli subigebant arua coloni / ne signare quidem aut partiri limite campum / fas erat: in medium quaerebant ipsaque tellus / omnia liberius nullo poscente ferebat.* Virgilio, *Geórgicas*, I, 125. También, anteriormente, Hesíodo, *Trabajos y días*, 90; y posteriormente, entre nosotros, Cervantes, en la prédica de don Quijote a los cabreros (capítulo XII de la segunda parte). Sobre ello, el excelente libro de Georges Minois, *L'Age d'or: Histoire de la poursuite du bonheur*, Paris, Fayard, 2009.



tenciarias y campos de concentración. Bajo la tutela del Estado, los seres humanos aprendieron por primera vez a hacer reverencias, a humillarse, a arrodillarse y a saludar humildemente. La aparición del Estado significó, en muchos sentidos, el descenso del mundo de la libertad a la esclavitud<sup>17</sup>.

Por descontado, esta línea de pensamiento es mucho más compleja y sutil de lo que este texto, de intención claramente retórica, expresa. Casi ningún autor niega tajantemente la existencia de algún tipo de violencia colectiva en las sociedades primitivas o preestatales, pero un *leit motiv* común es la intención de minimizar o incluso negar su importancia. Muchos se limitan a silenciarla<sup>18</sup>; otros, afirman que las guerras primitivas no tenían motivaciones económicas o políticas, sino que eran debidas a impulsos personales (masculinos, por supuesto) de gloria o venganza, o a un deseo de notoriedad en el colectivo<sup>19</sup>, o bien a la contaminación imputable al contacto con culturas más avanzadas<sup>20</sup>; y otros menguan su relevancia mediante la comparación de las técnicas seguidas para su práctica con las propias de las contiendas actuales<sup>21</sup>,

---

<sup>17</sup> Marvin Harris, *Cannibal and King: The Origin of Cultures*, New York, Random House, 1977 (trad. esp., *Caníbales y reyes*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 102-103).

<sup>18</sup> El silencio es característico de las aportaciones de numerosos arqueólogos, que no mencionan apenas los signos evidentes de violencia que aparecen en los restos humanos hallados en las excavaciones: así, Robert J. Sharer y Wendy Ashmore, *Archaeology: Discovering Our Past*, Palo Alto (Ca.), Mayfield, 1988; Brian M. Fagan, *People of the Earth*, New York, Scott, Foresman, 12.<sup>a</sup> ed., 2006; Robert J. Wenke y Deborah I. Olszewski, *Patterns in Prehistory*, New York, Oxford University Press, 5.<sup>a</sup> ed., 2007; y Robert L. Kelly y David Hurst Thomas, *Archaeology*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 7.<sup>a</sup> ed., 2016. Esta omisión puede ser explicada por el hecho de que su interés se ciña al arduo problema de los orígenes de nuestra especie, como revela el muy conocido libro de divulgación de Richard Leakey, *La formación de la humanidad*, Barcelona, RBA Editores, 1993.

<sup>19</sup> Así, por ejemplo, John Keegan, *The Face of Battle*, New York, Viking Press, 1976, y *A History of Warfare*, New York, Knopf, 1993.

<sup>20</sup> Por supuesto, occidentales: R. Brian Ferguson, *Explaining War*, en Jonathan Haas (ed.) *The Anthropology of War*, New York, Cambridge University Press, 1990, pp. 26-55, y R. Brian Ferguson y Neil L. Whitehead (eds.), *War in the Tribal Zone. Expanding States and Indigenous Warfare*, Santa Fe (N.M.), School of American Research Press, 1992.

<sup>21</sup> En dos obras muy conocidas, Quincy Wright (*A Study of War*, Chicago, University of Chicago Press, 1942) y Harry Holbert Turney-High (*Primitive War: Its Practice and Concepts*, 1949, reed. en Columbia, University of South Carolina Press, 1971), llevaron a cabo una minuciosa comparación entre los rasgos externos de las guerras primitivas y las actuales, resaltando, respecto de las primeras, el corto número de combatientes, su falta de profesionalización, la deficiente o inexistente logística, la ausencia de organización de los guerreros en unidades, la carencia de un mando o control efectivo por parte de los jefes, el uso de armas primitivas y la inexistencia de tácticas de combate. Con todo respeto a los autores, la evidencia intuitiva de sus conclusiones las hace aparecer como un ejercicio intelectual claramente prescindible.

resaltando su escaso nivel de letalidad y llegando a atribuirle una finalidad casi puramente lúdica.

Es más sorprendente, sin embargo, que estas tesis hayan sido tácitamente asumidas en la mayoría de los más importantes estudios, históricos y antropológicos, publicados en la segunda mitad del pasado siglo en torno al origen de los Estados<sup>22</sup>. En ellos, la guerra y la violencia aparecen difuminadas (por no decir que desaparecidas) entre un profuso conjunto de concausas, por más que las demás que se mencionan como determinantes sean de incuestionable importancia. Es cierto que la más antigua doctrina les asignaba un papel bastante más relevante<sup>23</sup>; pero casi todas las aportaciones posteriores parecen moverse en una línea similar<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Me refiero, en particular, a dos obras del máximo prestigio académico: las de Morton Fried (*The Evolution of Political Society. An Essay in Political Anthropology*, New York, Random House, 1967) y de Elman Service (*Origins of the State and Civilization. The Process of Cultural Evolution*, W.W. Norton and Company, 1975; trad. esp., *Los orígenes del Estado y de la civilización*, Madrid, Alianza, 1984). El libro de Jonathan Haas, *The Evolution of the Prehistoric State*, New York, Columbia University Press, 1982, contiene un completo resumen de algunas de las principales aportaciones teóricas (y poco más).

<sup>23</sup> Así, en las obras de Adam Ferguson (*An Essay on the History of Civil Society*, Dublin, Boulter Grierson, 1767) y de Lewis Henry Morgan, *La sociedad primitiva*, Madrid, Ayuso, 1975; la obra es de 1877); y en la clásica de Friedrich Engels (*El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*, Madrid, Fundamentos, 1970; la obra es de 1884), pero también en las posteriores de Franz Oppenheimer, *El Estado. Su historia y evolución desde el punto de vista sociológico*, Madrid, Unión Editorial, 2014 (la obra es de 1926); de William Graham Sumner y Albert Keller (*The Science of Society*, New Haven, Yale University Press, 1927); y de Robert H. Lowie (*The Origin of the State*, New York, Harcourt, 1927).

<sup>24</sup> Vid., entre ellas, las de Leonard Woolley (*The Beginnings of Civilization*, New York, New America Library, 1963), de Lawrence Krader (*Formation of the State, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968*); de Glyn Daniel (*The First Civilisations. The Archaeology of Their Origins*, New York, Thomas Y. Crowell, 1970); de Colin Renfrew (*The Emergence of Civilisation: The Cyclades and the Aegean in the Third Millennium B.C.*, London, Methuen, 1972, y *Before Civilization*, New York, Alfred A. Knopf, 1973); de Lucy Mair (*Primitive Government*, Ed. Rev. London Scholar Press, 1977); de Benoît Dubreuil (*Human Evolution and the Origins of Hierarchies: The State of Nature*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010); de Henry J. Claessen y Peter Skalnik (*The Early State*, Den Haag, Mouton, 1978); y de Charles L. Redman (*The Rise of Civilization: From Early Farmers to Urban Society in the Ancient Near East*, San Francisco, Freeman, 1978). Lamento no haber podido acceder a estas obras más que a través de resúmenes y comentarios de las mismas en la red, que no me permiten formular un juicio concluyente sobre ellas. Sí he podido consultar el cien veces citado trabajo de Robert Carneiro (*A Theory of the Origin of the State*, Science, 169: 733-738, 1970, en <https://eml.berkeley.edu/~saez/course/carneiro70.pdf?msclkid==793f42bcd12611ec9d6693456b40ba4a>), que personalmente no me ha dicho nada nuevo.

Por las razones que antes expuse, debo disentir de esta línea de opinión. No pongo en duda su rigor científico, pero creo que el ocultamiento, la minimización o la trivialización de la violencia y la guerra responden en muchos casos a un afán subliminal de olvidar la trágica historia del siglo, cuando no a un bien conocido prejuicio ideológico que repudia el imperialismo occidental, hace ostentación de un artificial arrepentimiento colectivo frente a los países y poblaciones del tercer mundo y predica ese indigenismo irredento que nos es tan familiar en la península ibérica<sup>25</sup>. Me resultan mucho más convincentes estudios más modernos, que han puesto de manifiesto lo insostenible de las tesis neo-rousseauianas<sup>26</sup>, censando con todo detalle las múltiples evidencias de una violencia primitiva no solo generalizada, sino también sumamente cruel para la sensibilidad actual<sup>27</sup>. Quizá sea exagerada

---

<sup>25</sup> Aunque esta actitud ha sido advertida en multitud de ocasiones, la exposición más aguda y completa la he encontrado en la obra de Pascal Bruckner, *Le sanglot de l'homme blanc*, Paris, Seuil, 1983.

<sup>26</sup> En especial, los libros de Robert B. Edgerton, *Sick Societies: Challenging the Myth of Primitive Harmony*, New York, Free Press, 1992; de Lawrence H. Keeley, *War Before Civilization*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1996; de Richard Wrangham y Dale Peterson, *Demonic Males: Apes and the Origin of Human Violence*, cit. supra; de Raymond C. Kelly, *Warless Societies and the Origin of War*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000; de Glen E. Rice y Steven A. LeBlanc (eds.), *Deadly Landscape*, Salt Lake City, University of Utah Press, 2001; y de Jared Diamond, *El tercer chimpancé: evolución y futuro del animal humano*, Madrid, Espasa-Calpe, 1994, y *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, Barcelona, Penguin Random House, 2016. El mejor de todos, a mi juicio, es el de Steven A. LeBlanc, *Constant Battles. The Myth of the Peaceful, Noble Savage*, New York, St. Martin's Press, 2003.

<sup>27</sup> Estas situaciones se han detectado en las sucesivas culturas, tanto en las propias de los cazadores-recolectores como en las de los cultivadores estables, y en todas las zonas geográficas, sin apenas excepciones. Respecto de las etapas anteriores a la revolución neolítica, los hallazgos arqueológicos acreditan la práctica frecuente de homicidios masivos, como los descubiertos en Italia, la antigua Checoslovaquia y Sudán, donde no pocos restos humanos presentaban signos inequívocos de haber sido objeto del uso de armas (en Keeley, *War Before Civilization*, cit., p. 37). Y más significativos son los enterramientos de los últimos diez mil años, hallados en Talheim (Alemania) y Rouaix (Francia): "At Talheim, the bodies of eighteen adults and sixteen children had been thrown into a large pit; the intact skulls show that the victims had been killed by blows from at least six different axes. More than 100 persons of all ages and both sexes, often with arrowpoints embedded in their bones, received a hasty and simultaneous burial at Rouaix" (Keeley, cit., p. 38, con más referencias).

Y no se trata solo de un pasado remoto y salvaje. Dejemos a un lado la espinosa, aunque bien conocida, cuestión de las prácticas sacrificiales y de canibalismo habituales en el pueblo azteca hasta la llegada de Cortés. Keith F. Otterbein (*The Evolution of War: A Cross-Cultural Study*, New Haven (Conn.), HRAF Press, 3.ª ed., 1989) realizó un estudio comparativo de cincuenta grupos de organización preestatal, comprobando que solo en cinco de ellos se decía que la guerra con otros era infrecuente o inexistente; más datos, en Keeley, *War Before Civilization*, cit., p. 23. Y los etnó-

la calificación del hombre como un mono asesino, en la expresión de Raymond Dart; y, tampoco, quizá la vida de nuestros más lejanos antecesores no fuera tan “solitaria, pobre, sórdida, salvaje y corta” como afirmara Hobbes, pero, desde luego, tiene todos los indicios de haber sido cualquier cosa menos pacífica y, por tanto, muy problemáticamente idílica<sup>28</sup>.

Ello nos obliga a contemplar la realidad, tanto la pasada como la presente, con una mirada distinta. Las pautas educativas predominantes en el último siglo han hecho un especial hincapié en aspectos positivos de la personalidad humana como la cooperación, el amor y la compasión, ocultando sistemáticamente que la violencia es, también, parte

---

logos han estudiado la cultura de algunos de los escasos grupos humanos que, al menos hasta el siglo XX, mantenían un tipo de vida que llamaremos primitiva, sin apenas contacto con culturas más avanzadas. Los que han recibido mayor atención son los pueblos cultivadores del gran valle del Dani, en las tierras altas de Nueva Guinea, y los Yanomamo de la selva del Orinoco, entre Venezuela y Brasil, pueblos que parecen hallarse en estado de agresión permanente. Sobre los primeros, Michael J. Leahy, *Explorations into Highland New Guinea, 1930-1935*, Tuscaloosa, Univ. of Alabama Press, 1991; los Yanomamo fueron descritos por primera vez por Napoleon A. Chagnon, *Yanomamo: The Fierce People*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1968, libro que causó una fuerte polémica, pero cuyas apreciaciones han sido reiteradamente confirmadas (vid. Ettore Biocca, *The Yanomama: The Narrative of a White Girl Kidnapped by Amazonian Indians*, New York, Dutton, 1971, y John F. Peters, *Life Among the Yanomami*, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1998).

Más conocido es el caso del pueblo Bushmen o !Kung (sic), que habita en un entorno mucho más hostil, el Kalahari de Sudáfrica; fue popularizado por una divertida película (en España, *Los dioses deben estar locos*, 1980), que divulgó la imagen de una sociedad deliciosamente ingenua y pacífica (difundida, entre otros, por el libro de Richard Borshay Lee, *The !Kung San: Men, Women and Work in a Foraging Society*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1979), por más que los estudios etnológicos posteriores hayan relativizado seriamente esta impresión: vid. los trabajos de Irenaüs Eibl-Eibesfeldt, *Aggression in the !Ko Bushmen*, en Martin A. Nettlehip y R. Dale Givens (eds.), *War: Its Causes and Correlates*, cit., p. 281 ss., y de Robert J. Gordon, *The !Kung in the Kalahari Exchange*, en Carmel Schrire, *Past and Present in Hunter-Gatherer Studies*, Orlando, Florida, Academic Press, 1985, p. 195 ss.

<sup>28</sup> Resulta chocante, por ello, encontrar en obras de indiscutible prestigio académico descripciones candorosas de la sociedad primitiva, similares a la de Marvin Harris antes citada, de la que se sigue diciendo que “la vida de caza y recolección es la sociedad opulenta original, en la que son fácilmente satisfechos todos los deseos de la gente. En la práctica, la economía de caza y recolección no consistía en una búsqueda incesante de comida, como han supuesto muchos antropólogos, sino un sistema que permite disponer de mucho más tiempo libre del que se consigue en la sociedad agrícola o en la industrial, y en el que el hambre afectaba a una proporción de personas muy inferior a la de la actualidad”: Marshall Sahlins, *Stone Age Economics*, London, Routledge Classics, 1972 (trad. esp., Madrid, Akal, 1983); si las cosas fueran realmente así, no se comprende cómo el autor no dejó su confortable despacho en la Universidad de Michigan para ir a vivir con alguna de las tribus de Nueva Guinea. Una visión nostálgica semejante, en el popular libro de Yuval Noah Harari, *Sapiens. De animales a dioses*, Barcelona, Debate, 26.ª reimpr., 2020, p. 95 ss., donde califica (no sé si irónicamente) la revolución agrícola como “el mayor fraude de la historia”.

indisoluble de la estructura del ser humano. Nadie quiere recordar hoy la terrible advertencia que Sigmund Freud hiciera en 1930<sup>29</sup>, lo que explica que los libros de historia para la enseñanza secundaria solo den cuenta de modo muy pasajero de que la historia de la humanidad se encuentra jalonada, en todas sus etapas, de asesinatos tan masivos como irracionales: desde la represión del levantamiento judío por las tropas de Tito, en los primeros años de nuestra era, a los genocidios cometidos en Camboya y en Ruanda, en las décadas de los setenta y noventa, pasando por las matanzas atribuidas a Genghis Khan y la hambruna provocada en Ucrania por la entonces Unión Soviética en los años treinta<sup>30</sup>; de estas versiones edulcoradas solo se libra el holocausto nazi, por razones bien conocidas.

Decir que la violencia ha constituido un fenómeno normal y habitual en la historia no debe entenderse, desde luego, como una forma sutil de legitimarla: a cualquier persona de bien nos genera un rechazo y condena incondicionales. La traigo aquí a colación para poner de manifiesto que, contra lo que podría suponerse, ha tenido también efectos positivos en el desarrollo social, dicho con muchas reservas. Luego me referiré a ellos.

---

<sup>29</sup> “La verdad oculta tras de todo esto, que negaríamos de buen grado, es la de que el hombre no es una criatura tierna y necesitada de amor, que sólo osaría defenderse si se le atacara, sino, por el contrario, un ser entre cuyas disposiciones instintivas también debe incluirse una buena porción de agresividad. Por consiguiente, el prójimo no le representa únicamente un posible colaborador y objeto sexual, sino también un motivo de tentación para satisfacer en él su agresividad, para explotar su capacidad de trabajo sin retribuirlo, para aprovecharlo sexualmente sin su consentimiento, para apoderarse de sus bienes, para humillarlo, para ocasionarle sufrimientos, martirizarlo y matarlo... En condiciones que le sean favorables, cuando desaparecen las fuerzas psíquicas antagónicas que por lo general la inhiben, también puede manifestarse espontáneamente desenmascarando al hombre como una bestia salvaje que no conoce el menor respeto por los seres de su propia especie”. En *El malestar en la cultura* (1930), *Obras completas*, III, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, en esp., p. 3046.

<sup>30</sup> Obras como las de George J. Andreopoulos (*Genocide: Conceptual and Historical Dimensions*, University of Pennsylvania Press, 1997) y de Ben Kiernan (*Blood and Soil: A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*, New Haven, Conn. Yale University Press, 2007) deberían ser de lectura obligatoria en todas las universidades. Sobre la hambruna provocada en Ucrania en los años treinta, Robert W. Davies y Stephen G. Wheatcroft, *The Years of Hunger; Soviet Agriculture 1931-1933*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, y Anne Applebaum (*Red Famine: Stalin's War on Ukraine*, Penguin, 2017, trad. esp., Barcelona, Debate, 2019); las tragedias de Ucrania no comenzaron con la “operación militar especial” del ejército ruso en 2022.

## 5. Caracteres y efectos

De todas las manifestaciones de la violencia y la coacción, la guerra ha desempeñado un papel crucial en la historia del ser humano. Ha sido, como antes dije, una realidad omnipresente, de la que ningún pueblo ni territorio del planeta se ha visto libre durante un período prolongado. Y más importante aún es que haya constituido, como dijera Maquiavelo, la ocupación favorita de la mayoría de los gobernantes<sup>31</sup>. Pero, en los tiempos históricos más próximos, ha revestido tres caracteres peculiares.

**A) Monopolización.** El primero, la paulatina monopolización de la capacidad y de los medios para hacer la guerra por parte de las instancias centrales de cada unidad política. Hasta la llegada del Estado absoluto, no solo los hombres aislados, sino también los poderes locales y regionales, disponían de armas mortales, de modo que las clases nobiliarias tenían derecho no solo a dirimir aisladamente sus diferencias a través del duelo, sino también a emprender guerras particulares entre sí (y, en ocasiones, contra el propio rey). Todo esto empezó a cambiar desde el siglo XVII, cuando las instancias centrales empezaron a asumir el derecho exclusivo y la posibilidad física de hacer la guerra mediante la proscripción de fuerzas militares privadas y la disolución de las existentes, la eliminación de castillos, el desarme de la población y, correlativamente, la constitución de ejércitos centrales permanentes o cuasi permanentes<sup>32</sup>. Y el proceso de monopolización se acentuó en el siglo XX, cuando la sofisticación y encarecimiento exponencial de la actividad bélica hicieron que la posibilidad de emprenderla con eficacia quedara reducida prácticamente a las unidades políticas más poderosas y dotadas de mayores recursos económicos: en la actualidad, a las que disponen de armas de disuasión nuclear.

---

<sup>31</sup> “Debbe, adunque, uno principe non avere altro obietto né altro pensiero, né prendere cosa alcuna per sua arte, fuora della guerra e ordini e disciplina di essa; perché quella è sola arte che si aspetta a chi comanda”: Niccolò Machiavelli, *Il Príncipe*, en *Tutte le Opere*, Firenze, Sansoni Editore, 1971, p. 278. No hay apenas diferencia entre estas palabras y las que Jean-Baptiste Colbert dirigía a Luis XIV en 1670, al indicarle que “la guerre est la plus digne et la plus agréable occupation des souverains” (en Charles Woolsey Cole, *Colbert and a Century of French Mercantilism*, New York, Columbia University Press, 1939, I, p. 343). Sobre Colbert, vid. más adelante.

<sup>32</sup> Sobre estas medidas, en la Francia del siglo XVII, vid. Richard Bonney, *Political Change under Richelieu and Mazarin, 1624-1661*, Oxford, Oxford University Press, 1978.

**B) Incremento de la violencia.** La monopolización de la guerra, en segundo lugar, si bien condujo a la progresiva disminución del número de contiendas interiores, llevó a un incremento de la violencia que podríamos llamar interestatal, que fue cobrando, por contra, dimensiones muy superiores. Así lo revelan los datos relativos al tamaño de los ejércitos, al número de guerras y al de víctimas causadas por ellas. De una parte, el número de efectivos de los ejércitos europeos experimentó un crecimiento vertiginoso en los últimos quinientos años: a finales del siglo XV, el ejército español se componía de 20.000 hombres; el de Inglaterra, de 25.000, y el de Francia, de 40.000. Medio siglo más tarde, en el cénit de las guerras emprendidas por los Austrias, el ejército español había aumentado hasta 200.000 hombres, alcanzando los 300.000 en 1630, en plena guerra de los treinta años, frente a los 150.000 franceses y los 70.000 ingleses. Pero, si consideramos una serie histórica más dilatada, partiendo de finales del siglo XVII, los crecimientos más espectaculares se produjeron en Inglaterra, Prusia, Rusia y Francia: Inglaterra, que partía de unos efectivos de 70.000 hombres en 1690, alcanzó los 250.000 en las guerras napoleónicas; Prusia, que tenía un ejército de 30.000 efectivos en 1690, llegó a movilizar a 270.000 en 1812; el nutrido ejército ruso, que arrancó en la fecha inicial citada con un total de 170.000 hombres, puso en pie de guerra, contra Napoleón, a 500.000; y el ejército francés de Luis XIV, que disponía de 400.000 hombres, aumentó un 50% bajo Bonaparte, hasta llegar a los 600.000<sup>33</sup>. Y estas cantidades se disparan al iniciarse la primera guerra mundial, en 1914, en la que el tamaño de los ejércitos se contaba ya por millones: Francia, 8.410.000; Inglaterra, 8.900.000; Alemania, 11.000.000; y Rusia, 12.000.000. Un crecimiento paralelo se observa en el censo del número de guerras y de víctimas: según la mayoría de los autores, en el siglo XVIII se produjeron 68 guerras y cuatro millones de muertes; en el XIX, 205 guerras y ocho millones de fallecidos; y en el XX, 275 guerras y un número indeterminado de muertes en batalla que probablemente se acerque a los doscientos millones<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Los datos, en Geoffrey Parker, *Spain and The Netherlands, 1559-1659*, London, Fontana Press, 1979, p. 96; André Corvisier, *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris, PUF, 1976, p. 113; John Childs, *Armies and Warfare in Europe, 1648-1789*, New York, Holmes & Meier, 1982, p. 42; y William Doyle, *The Old European Order, 1660-1800*, Oxford, Oxford University Press, 1978, p. 242. Las cifras varían sensiblemente de unas obras a otra, sin que se citen sus fuentes.

<sup>34</sup> Es imposible conocer, ni con una aproximación, el número de fallecidos en las grandes guerras que han assolado el mundo, que en cualquier caso tuvo que ser elevadísimo. Las que pro-

**C) Efectos colaterales.** Pero el horror que encierran estos números (a cuya luz, la denominación de *Sapiens* que hemos atribuido a nuestra especie parece muy poco adecuada) no debe hacer olvidar, en tercer lugar, los efectos colaterales que las guerras han generado; algunos de las cuales bien podrían calificarse de positivos (o, al menos, no enteramente negativos) y que no deben silenciarse. La guerra, por ejemplo, ha sido el vehículo mediante el que se ha realizado normalmente el cruce de pueblos y culturas, frenando la endogamia de las sociedades cerradas y produciendo (a largo plazo, claro está) una mejora en las condiciones de vida de las más atrasadas. Ni Francia, ni Alemania ni, por supuesto, España serían lo que han llegado a ser de no haber sido invadidas en su momento por las legiones romanas; frente a las quejas tan habituales hoy en el indigenismo americano, yo me felicito de haber sido rescatados de la barbarie por las legiones de Escipión Emiliano. Ha tenido también, como es incuestionable, un papel determinante como impulsor decisivo del conocimiento científico y tecnológico, imprescindible para el progreso y el bienestar de los seres humanos; no podría dejar de reconocerse, por ejemplo, que, gracias a la energía nuclear, podemos hoy disfrutar de un nivel de consumo y de una estabilidad de

---

porcionan los cronistas de todos los tiempos están seguramente redondeadas o hinchadas con objeto de magnificar el éxito de los vencedores, aparte de que su recuento hubiera sido en todo caso inviable, por razones obvias, cuando las bajas pasaban de unos pocos centenares. Pueden encontrarse cifras aisladas, y discrepantes, en obras generales como las de Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States. A. D. 990-1900*, London, Basil Blackwell, 1990 (trad. esp., Madrid, Alianza, 1992, p. 109, 117 y 125), y en Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza & Janés, 1994, p. 106 y 173. Pero lo mismo sucede en las monografías especializadas, como en las de Lewis F Richardson (*Statistics of Deadly Quarrels*, ed. de Quincy Wright y C. C. Lienau, Chicago, Quadrangle Books, 1960), de Ruth Leger Sivard (*World Military and Social Expenditures*, Washington, World Priorities, 1974), de Francis A. Beer (*How Much War in History: Definitions, Estimates, Extrapolations and Trends*, Beverly Hills (Ca.), Sage Publications, 1974), de Melvin Small y J. David Singer (*Resort to Arms. International and Civil Wars, 1816-1980*, Beverly Hills, Ca., Sage Publications, 1982), de Jack S. Levy (*War in the Modern Great Power System, 1495-1975*, Lexington, University of Kentucky Press, 1983), y de Bear F Braumoeller (*Only the Dead. The Persistence of War in the Modern Age*, Oxford, Oxford University Press, 2019). Esta imprecisión afecta incluso a las guerras del siglo XX: Eric Hobsbawm (*The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*, London, Michael Joseph, 1994) y Michael Clodfelter (*Warfare and Armed Conflicts: A Statistical Reference to Casualty and Other Figures, 1618-1991*, London, McFarland & Company, 1992) han computado un total de 187 millones de muertos y desaparecidos (militares y civiles) a lo largo del último siglo, pero cálculos posteriores elevan este número al de 231 millones (Milton Leitenberg, *Deaths in Wars and Conflicts in the 20th Century*, Cornell University Press, 3.<sup>a</sup> ed., 2006); solo las dos guerras mundiales aportaron un total aproximado de 77 millones de muertos y desaparecidos: W. van Mourik, *Bilanz des Kriegeres*, Rotterdam, Lekturama, 1978.



suministro eléctrico impensables hace menos de cien años; y, en un orden de cosas muy distinto, que, muy probablemente, los antibióticos hubieran tardado muchos años en descubrirse si no hubiera mediado el imperativo de tratar las infecciones masivas sufridas por los combatientes de la primera guerra mundial.

No menos importantes han sido otros efectos indirectos de la guerra. Por más cruel que sea, ésta ha tenido el efecto benéfico de la disminución sustancial del bandidaje y de la violencia interpersonal privada: con todas las excepciones que se quieran (de las que algunos países del continente americano son las más notorias), las sociedades de los países de alto o mediano desarrollo son hoy mucho más seguras que hace solo dos siglos<sup>35</sup>. Y también, y es lo que me interés más destacar, la guerra ha desempeñado un papel crucial en la construcción y consolidación de los actuales Estados-nación.

## 6. Transformaciones

Cómo la guerra ha desempeñado un papel catalizador en la construcción de las estructuras que hoy llamamos Estados, de su organización interna, de sus medios de actuación y de su administración<sup>36</sup>, solo

---

<sup>35</sup> Como advirtiera Charles Tilly (*Coercion... cit.*, pp. 110-111), “al hacerse el mundo más belicoso, la violencia interpersonal fuera de la esfera del Estado ha descendido por regla general [...] Las tasas de homicidio en la Inglaterra del siglo XIII, por ejemplo, eran alrededor de 10 veces superiores a la de hoy, y posiblemente el doble de las de los siglos XVI y XVII. Las tasas de asesinato descendieron con particular rapidez desde el siglo XVII al XIX [...]. En la mayor parte del mundo, la actividad del Estado ha creado un sorprendente contraste entre la violencia de la esfera estatal y la relativa falta de violencia de la vida civil externa al Estado”. Con mayor profundidad y datos, vid. Jean-Claude Chesnais, *Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours*, Paris, Robert Laffont, 1981; Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, Berkeley, Univ. of California Press, 1985; James B. Rule, *Theories of Civil Violence*, Berkeley, Univ. of California Press, 1988; y Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, New York, Viking Press, 2011 (trad. esp., Barcelona, Paidós, 2018).

<sup>36</sup> La bibliografía sobre la incidencia de las actividades militares en la formación y desarrollo de los modernos Estados es inabarcable, y omnipresente en toda la historiografía. Además de las monografías citadas en las restantes notas, me han ilustrado especialmente las obras de Hans Delbrück, *Geschichte der Kriegskunst im Rahmen der politischen Geschichte*, Berlin, Walter de Gruyter, 7 vols., 1900-1936; Richard A. Preston, S. F. Wise y H. O. Werner, *Men in Arms: A History of Warfare and its Interrelationships with Western Societies*, London, 1956; Samuel E. Finer, *State and Nation-Building in Europe: The Role of the Military*, en Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1975 (además de la obra de este último, *Coercion... cit. supra*); Karen A. Rasler, *War and Statemaking: The Sha-*

se entiende a partir de la evolución de sus características técnicas, que experimentaron transformaciones sustanciales desde la Edad Media.

**A) Tecnología del armamento.** La primera de ellas se centró en la tecnología del armamento<sup>37</sup>. Hasta el siglo XII, las contiendas se entablaban fundamentalmente entre pequeños contingentes de guerreros montados a caballo —los caballeros—, una forma de guerrear que no exigía ningún tipo de intervención pública: el rey o noble se limitaba a llamar a su lado a los caballeros feudatarios, cada uno de los cuales actuaba con independencia de los demás (y, por tanto, sin más que un débil sometimiento al jefe de las fuerzas), apoyado por un pequeño séquito de auxiliares, rudimentariamente armados con lanzas o picas. La guerra, en suma, se realizaba básicamente mediante el choque —absolutamente desordenado— de contingentes de caballería.

Pero muy pronto las campañas comenzaron a adquirir complejidad: en primer lugar, por la generalización del uso del arco y la ballesta, que desplazaron paulatinamente a los caballeros —muy vulnerables a estas nuevas armas— ya en la guerra de los cien años<sup>38</sup>. Y, en segundo

---

*ping of the Global Powers*, Boston (Mass.), Unwin Hyman, 1989; y Michael Howard, *War in European History*, Oxford, Oxford University Press, 1976 (trad. esp., *La guerra en la historia europea*, México, FCE, 1983). De un ámbito temporal mucho más amplio, John U. Nef, *War and Human Progress*, Cambridge, Cambridge University Press, 1952; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Jonathan R. Adelman, *Revolution, Armies, and War: A Political History*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1985; Evan Luard, *War in International Society*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1987; Christon I. Archer, *World History of Warfare*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2002; Azar Gat, *War in Human Civilization*, cit. supra; y Stephen Morillo (et al.), *War in World History: Society, Technology and War from Ancient Times to the Present*, I, McGraw-Hill, 2008.

<sup>37</sup> Sobre el tema, la obra de referencia sigue siendo la de William H. McNeill, *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force and Society since A. D. 1000*, Chicago, University of Chicago Press, 1982 (trad. esp., *La búsqueda del poder: tecnología, fuerzas armadas y sociedad*, Madrid, Siglo XXI, 1989); también, Tonio Andrade, *The Gunpowder Age: China, Military Innovation, and the Rise of the West in World History*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2016. Una descripción sintética, en Geoffrey Parker, *Europa en crisis, 1598-1648*, trad. esp., Madrid, Siglo XXI, 1981, p. 73 y ss.

<sup>38</sup> Y, concretamente, de la batalla de Crécy-en-Ponthieu (1346), en la que las fuerzas del rey inglés Eduardo III derrotaron estrepitosamente al más numeroso ejército del monarca francés Felipe VI gracias a la superioridad del armamento inglés (del *longbow* o arco galés) sobre los caballeros franceses. Sobre ella y su repercusión, vid. David Nicolle, *Crécy 1346: Triumph of the Longbow*, Oxford, Osprey Publishing, 2000; Emilie Amt, *Medieval England 1000-1500: A Reader*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2001, y Andrew Ayton (et al.), *The Battle of Crécy, 1346*, London, Boydell and Brewer, 2005.

lugar, por la aparición de las armas de fuego: de la artillería hacia 1326, y más tarde de los arcabuces (*Hackenbüsche*) y mosquetes, y del fusil de chispa con bayoneta calada, que suprimieron prácticamente el uso de lanzas y picas. El uso de armas de fuego requería un complejo sistema de aprovisionamiento y, para la artillería, unos medios excepcionales de transporte, dada la extrema pesadez de cada una de las piezas, inicialmente de bronce fundido; todo lo cual produjo un encarecimiento extraordinario del coste de las campañas, que paulatinamente comenzaron a quedar fuera del alcance de muchos de los actores políticos<sup>39</sup>.

**B) Naturaleza de los efectivos.** Más relevante, sin embargo, fue la naturaleza de los efectivos humanos. A partir de la obsolescencia de los guerreros a caballo, la base de los ejércitos quedó formada por fuerzas de infantería, cuyo grueso no era fácil reclutar entre la población campesina. Por ello, a partir de la baja Edad Media hubo de acudir a la contratación de tropas mercenarias.

La utilización de guerreros a sueldo planteó, de inmediato, problemas considerables. El primero, la ineficiencia e inseguridad de las tropas contratadas, que no permitía hacer previsiones fiables acerca de su capacidad combativa: no otra cosa cabía esperar de tropas bisoñas, mal pagadas y peor alimentadas, compuestas en una alta proporción por aventureros y delincuentes y, en todo caso, carentes del menor sentido de la disciplina y del compromiso (el porcentaje de desertiones y de cambio de bando, a mitad del conflicto, era altísimo; y, lo que es peor, contemplado con naturalidad).

---

<sup>39</sup> Sobre todo, ello, y en relación con la Edad Media, vid. Sir Charles Oman, *A History of the Art of War in the Middle Ages*, London, 1924, 2 vols.; Ferdinand Lot, *L'art militaire et les armées au moyen âge en Europe et le Proche Orient*, Paris, Payot, 1946, 2 vols.; J. F. Verbruggen, *The Art of Warfare in Western Europe during the Middle Ages*, Amsterdam, North-Holland, 1977; y Philippe Contamine, *La guerre au moyen âge*, Paris, PUF, 1986. Para los periodos posteriores, y en una perspectiva más general, vid. Ian S. Bloch, *Modern Weapons and Modern War*, London, Grant Richards, 1900; Graham Seton Hutchison, *Machine Guns: Their History and Tactical Employment*, London, 1938; Theodore Ropp, *War in the Modern World*, Durham, Duke University Press, 1959; Richard A. Preston-Alex Roland-S. F. Wise, *Men in Arms*, London, Wadsworth Publishing Co, 5.ª ed., 1991; Hew Strachan, *European Armies and the Conduct of War*, London-Boston, Unwin Hyman, 1983 (disponible en <http://www.reenactor.ru/ARH/PDF/Strachan.pdf>); John Childs, *Armies and Warfare in Europe, 1648-1789*, Manchester, Manchester University Press, 1986; Martin van Creveld, *Technology and War from 2000 B.C. to the Present*, New York, Free Press, 1989; Jack Kelly, *Gunpowder: Alchemy, Bombards, & Pyrotechnics: The History of the Explosive that Changed the World*, Basic Books, 2004; Brenda J. Buchanan (ed.), *Gunpowder, Explosives and the State: A Technological History*, Aldershot, Ashgate, 2006.

Un segundo inconveniente provenía del hecho de que los contingentes mercenarios fueran de formación y permanencia puramente eventuales: se reclutaban al comienzo de las hostilidades, disolviéndose al término de las mismas. Y la reiteración y multiplicación de las actividades bélicas dio lugar, en algunos territorios, a un fenómeno de profesionalización: a la creación de grandes bandas armadas, conducidas por auténticos señores de la guerra, que se ponían a disposición de los príncipes o ciudades que contrataban sus servicios, un fenómeno que aún no ha desaparecido <sup>40</sup>. Y más grave aún era la situación que se creaba en los lapsos entre campaña y campaña <sup>41</sup>, así como el destino de las tropas una vez finalizadas las hostilidades. La finalización de las campa-

---

<sup>40</sup> El fenómeno mercenario tuvo muy diferentes manifestaciones. En su origen, se trataba de bandas de caballeros formadas por segundones de familia, hidalgos pobres o de procedencia ilegítima, que quedaban inactivas en los lapsos entre una y otra guerra, y que se dedicaron a asolar el centro y sur de Francia; entre ellas, gozaron de una triste fama la llamada “Gran Compañía”, que actuó entre 1338 y 1354 comandada por Werner de Urslingen, y la “Compañía blanca”, bajo la dirección del inglés John Hawkwood; pero también destacaron la “compañía catalana”, que guerreó en Asia Menor y conquistó el Ática en 1309, y la “compañía navarra”, que peleó en Grecia en el último cuarto del siglo XIV, dejando como recuerdo de su paso el topónimo de Navarino.

Mayor fama adquirieron, dos siglos después, los *condottieri* italianos, entre los que se contaron los más ilustres apellidos de la política italiana (los Gonzaga, los dell’Este, los Colonna, los Visconti y los Sforza), algunos de los cuales terminaron usurpando el poder de las ciudades que los contrataban. Y, por último, estaban las tropas suizas, organizadas y contratadas por las autoridades de los cantones, justamente ponderadas por su eficacia y “profesionalidad” y, por ello, muy costosas (de ahí la conocida máxima francesa de la época: “*pas d’argent, pas de Suisses*”). Sobre todo ello, vid. Sir Charles W. Oman, *The Art of War in the Sixteenth Century*, London, 1937; Victor Kiernan, *Foreign Mercenaries and Absolute Monarchy*, en Trevor Aston (ed.), *Crisis in Europe, 1560-1660*, London, Routledge, 1965, p. 117 y ss.; Michael Mallett, *Mercenaries and their Masters: Warfare in Renaissance Italy*, Totowa (N.J.), Rowman and Littlefield, 1974; Geoffrey Trease, *Los condottieros. Soldados de fortuna*, Barcelona, Aymá, 1977; John Rigby Hale, *War and Society in Renaissance Europe, 1450-1620*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985; Kenneth Fowler, *Medieval Mercenaries. I. The Great Companies*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2001; William Urban, *Medieval Mercenaries. The Business of War*, Barnsley, Frontline Books, 2016.

El empleo de tropas mercenarias tuvo una prolongada duración, permaneciendo con carácter general, al menos hasta el siglo XVII: según George Gush (*Renaissance Armies, 1480-1650*, Cambridge, Patrick Stephens, 1975, p. 106), el ejército sueco del rey Gustavo Adolfo, en 1630, se componía en sus cuatro quintas partes de mercenarios escoceses, ingleses y alemanes; pocos años más tarde (1660), el ejército de las Provincias Unidas estaba integrado por 43 compañías inglesas, 32 francesas, 20 escocesas, 11 valonas y 9 alemanas; solo 17 compañías eran de composición holandesa.

<sup>41</sup> Téngase en cuenta que, en los siglos de que estamos hablando, la práctica de los combates no ocupaba más allá de cuatro o cinco meses cada año: en el duro clima continental de Centroeuropa, las hostilidades tenían que suspenderse a la llegada del invierno; no sólo por las deficiencias en la vestimenta militar, sino sobre todo por la ausencia de pastos para alimentar a las monturas y por lo intransitable de los caminos. Ello explica, en parte, la dilatada duración de las guerras (guerras de los siete años, de los treinta o cien años), inconcebible para la mentalidad actual.

ñas para las que habían sido contratadas o reclutadas no llevaba, en muchos casos, a su disolución; y, en tanto no surgía otro nuevo contrato, permanecían en el mismo teatro de operaciones, dedicándose al pillaje (o a la prestación de servicios de protección privada, que hoy llamaríamos mafiosos); lo que no tiene nada de extraño, si se tiene en cuenta la catadura moral de los integrantes de estas tropas<sup>42</sup>.

Pero el reto capital que planteó la guerra a base fuerzas de infantería fue el coste económico derivado del incremento exponencial del número de efectivos. Hacer la guerra con los tradicionales caballeros era, por así decir, sumamente barato, ya que su motivación, regida por un código de conducta mítico, era virtualmente desinteresada. A los mercenarios, en cambio, había que pagarles, y aunque esta retribución se confiaba, en muchos casos, al simple saqueo de las ciudades asediadas, esta compensación resultaba imprevisible y, por tanto, insuficiente para sus gestores. Muy pronto, las tropas mercenarias no aceptaron más forma de pago que en metálico, que había de salir de las arcas reales, lo mismo que el coste del armamento.

**C) Reorganización de los medios.** Todas estas circunstancias obligaron a la mayoría de los Estados europeos a plantearse la práctica de

---

<sup>42</sup> La existencia y forma de actuación de estas compañías de bandoleros se encuentra relatada vívidamente en las *Chroniques de Jean Froissart* (c. 1338-1410), poeta, pero también el mejor cronista de la Guerra de los Cien Años: "Había muchos hombres de otras naciones que eran grandes capitanes y grandes salteadores y que no tenían el menor deseo de irse; alemanes, brabanzones, flamencos, naturales del Hainault, bretones, gascones y malos franceses a quienes la guerra, había empobrecido y que querían compensar sus pérdidas a expensas del reino de Francia. Tales hombres perseveraron en su maldad y perjudicaron grandemente al reino. Aquellos que habían aprendido a pillar y que sabían que no les sería provechoso volver a sus propios países, o que temían volver a causa de los crímenes de que serían acusados, se reunían y escogían nuevos capitanes, eligiendo al peor hombre para el mando, y se echaban a los caminos. Se agruparon así primero en Champaña y Borgoña y reunieron grandes tropas y grandes compañías llamándose a sí mismos los «recién llegados» a causa de que todavía no habían saqueado mucho en el reino de Francia. Así tomaron por sorpresa el castillo de Joinville en Champaña y la gran riqueza que había en su interior, producto de todo lo que se había recogido de los campos circundantes. Se mantuvieron en el castillo por algún tiempo y devastaron toda la tierra de Champaña y los obispados de Verdún, Toul y Langres. Cuando ya habían pillado lo suficiente, se marcharon, pero vendieron el castillo de Joinville a la gente de la tierra en 20.000 francos. Luego entraron en Borgoña y allí estuvieron divirtiéndose, descansando y refrescándose, en espera unos de otros; allí cometieron muchas maldades y fechorías, porque habían llegado a un acuerdo con ciertos caballeros y señores del campo que les conducían y guiaban. Así se mantuvieron largo tiempo entre Besanzón, Dijon y Beaune y saquearon todo aquel país". El texto, en George Holmes, *Europa: jerarquía y revuelta 1320-1450*, Madrid, Siglo XXI, p. 44.

la guerra de acuerdo con criterios más racionales. Ello tuvo lugar en el siglo XVII como consecuencia de las desastrosas experiencias proporcionadas por la guerra de los treinta años; en él, una sucesión de Estados emprendió un proceso de reorganización que cambiaría el modo de hacer la guerra e indirectamente la propia estructura de los Estados<sup>43</sup>. Basten unos leves apuntes para describirlo.

Los Países Bajos, durante su larga guerra con España, y por iniciativa del príncipe Mauricio de Nassau, fueron la primera unidad política que abordó el problema con decisión, reclutando un amplio núcleo de fuerzas militares permanentes, retribuidas con regularidad, a las que se obligó a cavar trincheras y construir fortificaciones, y a las que se adiestró sistemáticamente en las tácticas de la época, en un marco de disciplina muy estricta; un ejército profesional, en suma, que pudo ser mantenido económicamente gracias a la riqueza obtenida del comercio de Ultramar<sup>44</sup>.

Esta línea de acción fue seguida, casi simultáneamente, por Gustavo Adolfo de Suecia, que sube al trono en 1611 y que organizó un ejército permanente reclutado mediante conscripción, pagado, vestido y armado por la Corona, sometido a una rigurosa disciplina y que en el campo de batalla actuaba bajo el mando directo de oficiales nombrados por el rey<sup>45</sup>.

Mucho más relevante, en todos los órdenes, fue la transformación de las fuerzas armadas francesas. Al término de la guerra de los cien años, Carlos VII emprendió la conversión de las fuerzas mercenarias en unidades

---

<sup>43</sup> Véase, sobre ello, específicamente, Josef V. Polisensky, *War and Society in Europe, 1618-1648*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978; Michael Duffy (ed.), *The Military Revolution and the State, 1500-1800*, Exeter, University of Exeter, 1980; Jack S. Levy, *War in the Modern Great Power System, 1495-1975*, Lexington, University Press of Kentucky, 1983; Geoffrey Parker, *The Military Revolution. Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; y Matthew S. Anderson, *War and Society in Europe of the Old Regime, 1618-1789*, London, Fontana, 1988.

<sup>44</sup> Sobre ello son esenciales las obras de Geoffrey Parker, *The Army of Flanders and the Spanish Road, 1567-1659*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972; *Europa en crisis, 1598-1648*, trad. esp., Madrid, Siglo XXI, 1981; y *Spain and The Netherlands*, *cit.*

<sup>45</sup> Vid. las obras de Michael Roberts, *Gustavus Adolphus, A History of Sweden*, London, Longman, II, 1958, p. 63 y ss., y *The Swedish Imperial Experience, 1560-1718*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

permanentes, organizadas en las llamadas *compagnies d'ordonnance*<sup>46</sup>. Esta medida fue completada y continuada, bajo el reinado de Luis XIII, por el cardenal Richelieu, encomendándose a dos funcionarios excepcionales (Michel Le Tellier y su hijo, el marqués de Louvois), que en menos de treinta años transformaron un contingente desarraigado de escasamente doce mil hombres en una impresionante máquina militar de más de trescientos mil, dotada de una completa logística de cuarteles, hospitales, campos de desfile y almacenes. Ello convirtió a Francia en la potencia indiscutida del concierto europeo hasta finales del siglo XVIII<sup>47</sup>.

Una transformación de esta índole exigió medidas muy diversas: las más importantes, de orden organizativo y económico. De una parte, Le Tellier y Louvois mantuvieron la organización militar clásica bajo el mando de coroneles de condición noble, a los que siguió correspondiendo la tarea fundamental de reclutar la tropa, pagarla y mantenerla; pero la Corona se reservó el derecho de nombrar oficiales subalternos, a los que se confió no sólo la dirección efectiva de las operaciones, sino algo en apariencia mucho más inocuo, la responsabilidad del equipamiento y de la alimentación. Y a estos oficiales se superpuso, además, una nueva burocracia civil, los intendentes, encargados de realizar visitas periódicas a las tropas, revisar los contratos de aprovisionamiento de armamento, alimentación y alojamiento, y organizar el abastecimiento en campaña. Esta burocracia comisarial, en los términos clásicos de Otto Hintze, supuso el inicio de la construcción de la moderna estructura administrativa de los Estados europeos; luego volveré sobre ello.

Fue, no obstante, el Estado prusiano quien llevó a sus últimas consecuencias la política militar, organizativa y económica diseñada bajo Luis XIV y, en particular, el llamado Gran Elector Federico Guillermo que,

---

<sup>46</sup> Creadas por la llamada *Grand Ordonnance* de 1445, seguida por el edicto de 1448, que estableció la llamada milicia de los *grands-archeurs*: vid. Malcom Graham A. Vale, *Charles VII*, Berkeley, University of California Press, 1992, y L. J. Andrew Villalon y Donald J. Kagay (eds.), *The Hundred Years War: A Wider Focus*, Boston, Brill, 2005.

<sup>47</sup> Sobre todo ello, R. Bongrand, *Les institutions militaires françaises sous l'Ancien Régime*, Paris, 1938; Louis André, *Michel Le Tellier et Louvois*, Paris, Armand Colin, 1942 (reimpr., Genève, 1974); Émile G. Léonard, *L'armée et ses problèmes au XVIIIème siècle*, Paris, Plon, 1958; André Corvisier, *L'armée française de la fin du XVIIème siècle au ministère de Choiseul*, Paris, PUF, 1964, 2 vols., así como *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*. Paris, PUF, 1976; Colin Jones, *The Military Revolution and the Professionalization of the French Army under the Ancien Régime*, en Michael Duffy (ed.), *The Military Revolution...*, cit. supra.

como el primero, logró levantar un ejército considerable con el que no solo unificó los dispersos dominios de la antigua marca de Brandenburgo, sino que fue capaz de arrebatar Silesia al imperio austriaco (ya bajo Federico II) y convertirse en una nueva gran potencia europea <sup>48</sup>.

**D) El gasto militar.** Pero, sobre todo, las transformaciones sufridas por la forma de hacer la guerra y la reorganización de los efectivos militares tuvieron unas consecuencias económicas capitales.

Como ya se ha dicho, la gestión de enormes contingentes humanos y de su armamento supuso un incremento exponencial del coste de la guerra, que en lo sucesivo estuvo principalmente condicionada por la capacidad de los Estados para sostenerla <sup>49</sup>. El gasto militar pronto consumió un altísimo porcentaje del total de ingresos públicos, llevando a un creciente endeudamiento de las monarquías. A título meramente ejemplificativo, en España, cuando Felipe II accedió al trono (1556) heredó una deuda de veinte millones de ducados; solo el mantenimiento de la batalla de Lepanto (1571) exigió un desembolso de diez millones de ducados, siendo así que los ingresos provenientes de las Indias solo alcanzaron, en su año de mayor rendimiento, los dos millones; y la desdichada guerra de los Países Bajos supuso para la Corona española, entre 1566 y 1654, un gasto de doscientos diez millones de ducados <sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Sobre la militarización prusiana, vid. Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, 1958; Otto Büsch, *Militärsystem und Sozialleben im alten Preussen 1713-1807. Die Anfänge der sozialen Militarisierung der preussisch-deutschen Gesellschaft*, Berlin, Walter de Gruyter, 1962; Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Cambridge (Mass.), Cambridge, 1958; Gordon A. Craig, *The Politics of the Prussian Army, 1640-1945*, Oxford, Clarendon Press, 1964; y Christopher Duffy, *The Military Experience in the Age of Reason*, London/New York, Routledge & Kegan Paul, 1987.

<sup>49</sup> *Pecunia nervus belli* era la expresión de la época que reflejaba esa realidad. Bastante más tarde, un publicista inglés de finales del siglo XVII, Charles Davenant, dejaba constancia del mismo hecho: "En la actualidad, todo el arte de la guerra ha quedado reducido al dinero; y el príncipe que mejor pueda conseguir dinero para alimentar, vestir y pagar a su ejército, y no el que disponga de las tropas más valientes, es el que mayor seguridad tendrá de alcanzar el éxito y la conquista" (*cit.* por Edmund Silberner, *La guerre dans la pensée économique du XVI au XVIII siècle*, Paris, 1939, p. 69; trad. esp., Madrid, Aguilar, 1954).

<sup>50</sup> Geoffrey Parker, *Spain and The Netherlands*, *cit.*, p. 185 y ss. En 1960, Jaime Vicéns Vives calculó que, a mediados del siglo XVI, los gastos militares consumían el 80 por 100 de los ingresos de la Corona española (en su trabajo *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*, reimpresso



Para afrontar estos gastos, los monarcas acudieron, en los primeros tiempos, a sufragarlos con cargo a las rentas de los dominios reales; de modo complementario, a recabar aportaciones económicas de los nobles y de la burguesía de las ciudades en las incipientes instituciones parlamentarias (normalmente, a cambio de privilegios o de la resolución de quejas); y, finalmente, acudiendo al establecimiento de impuestos sobre la generalidad de la población, que con frecuencia fueron creados singularmente para la financiación de concretas campañas militares, pero que pronto adquirieron un carácter permanente.

Todas estas formas de financiación se revelaron insuficientes. Las rentas de los dominios reales, incluso de aquellos que fueran extensos y productivos, eran escasas y de percepción tardía. La consecución de aportaciones de los estamentos era progresivamente penosa: la exigencia reiterada de fuertes cantidades de dinero a unas fuerzas sociales que no se sentían en absoluto concernidas por los proyectos militares del príncipe (las guerras, se decía, eran “cosas de los reyes”; la población civil se limitaba a sufrirlas resignadamente) suscitaba cada vez una mayor resistencia; y cuando las sumas interesadas se concedían, finalmente, era a cambio de concesiones muy gravosas para los monarcas. Por otra parte, el establecimiento de tributos era una técnica novedosa que, aparte de su impopularidad (y su desigualdad), arrojaba unos magros rendimientos: la inexistencia de aparatos públicos de recaudación forzaba a utilizar el concurso de empresarios privados que practicaban una defraudación sistemática (lo normal era que no más de una cuarta parte de las cantidades esperadas llegaran finalmente a la caja del príncipe).

---

en su libro *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Barcelona, Ariel, 1968, p. 116). En su libro *La Hacienda del Antiguo Régimen* (Madrid, Alianza-Banco de España, 1982, p. 481-482), Miguel Artola nos ofreció una serie histórica del presupuesto de gastos de los llamados servicios de millones. En 1651 (tres años después de la firma de los tratados de Westfalia), la suma de gastos militares y civiles ascendía a 2.101.656 ducados, correspondiendo a los primeros 1.401.656 (dos tercios), y a los segundos 700.000.

Las cifras de los demás países son similares: Francia, por ejemplo, tenía en 1596 una deuda de trescientos millones de libras; más tarde, el año de la victoria de Rocroi sobre los tercios españoles, los gastos de la Corona duplicaron los ingresos totales: vid. J. H. M. Salmon, *Society in Crisis: France in the Sixteenth Century*, New York, St. Martin Press, 1975 y Robin Briggs, *Early Modern France, 1560-1715*, Oxford, Oxford University Press, 1977. En Inglaterra, en 1540, la guerra de Francia y Escocia costó a la Corona 2.100.000 libras, que en aquel año suponía más de diez veces los ingresos ordinarios; y un siglo después, en 1657, de 2.878.000 libras de gasto total, 2.642.000 se destinaron a pagos militares: datos, en Frederick Charles Dietz, *English Government Finance, 1485-1558*, Urbana (Ill.), University of Illinois, 1920.

La insuficiencia, inseguridad y demora de estos recursos eran incompatibles con la ineludible necesidad de pagar en el acto a las fuerzas contratadas o reclutadas. Es comprensible, por tanto, que los monarcas improvisaran nuevas fuentes de financiación, como fueron la venta de privilegios y monopolios, la venta de oficios y la rebaja del valor de la moneda (o, en España, la confiscación de los envíos de metales preciosos de América); una política económicamente irracional, pero, además, tan magra en sus resultados como las antes mencionadas. No es de extrañar que, en esta situación, los reyes se vieran forzados a acudir a la forma tradicional de financiación de los sujetos privados, la toma de dinero a préstamo, que pronto se erigió en la forma de cobertura de una parte sustancial de los gastos públicos<sup>51</sup>. Para ello hubieron de acudir a los grandes financieros genoveses, alemanes y flamencos de la época, todos cuyos recursos explotaron en una espiral de endeudamiento sistemático: los préstamos resultaron, una vez más, escasos para la financiación de las campañas, y su devolución sufrió continuos retrasos, cuando no provocaban declaraciones de bancarrota de las monarquías que, a veces, se llevaban por delante a los propios prestamistas<sup>52</sup>; de manera que ante la dudosa solvencia de los deudores, las nuevas solicitudes de préstamo chocaban con la exigencia de tipos de interés y condiciones leoninos. Y así sucesivamente.

Juzgado desde la perspectiva de nuestros días, el panorama que ofrecían la actividad de los Estados y su financiación solo puede ser calificado de caótico. La dedicación predominante a una actividad tan

---

<sup>51</sup> En su obra *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987 (trad. esp., *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, 2.ª ed., 1989, p. 146), Paul Kennedy ofrece unos datos reveladores del déficit sufrido por la corona de Inglaterra a lo largo del Antiguo Régimen: en este período, el porcentaje de gastos que hubo de ser cubierto mediante préstamos fue siempre superior al 30 por 100 (33,6 % a fines del siglo XVII, y 39,9 % poco antes del inicio de la Revolución Francesa). Sobre la deuda pública, Earl J. Hamilton, *Origin and Growth of the National Debt in France and England, en Studi in onore di Gino Luzzato*. Milano, Giuffrè, 1949, vol. II; Julian Dent, *Crisis in Finance: Crown, Financiers and Society in Seventeenth-Century France*, Newton Abbot, David & Charles, 1973, y Jan de Vries, *The Economy of Europe in an Age of Crisis, 1600-1750*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

<sup>52</sup> La corona española se declaró en bancarrota en 1557, 1596, 1607, 1627 y 1647 (pero también Francia, en 1557, 1599 y 1648). Pero, mucho antes, la insolvencia de los monarcas había llevado a la quiebra a financieros muy poderosos en su tiempo, como los Peruzzi y los Bardi, que habían prestado buena parte de sus fondos al rey Eduardo III de Inglaterra al inicio de la Guerra de los Cien Años.

destruictiva y costosa como la guerra solo tenía justificación objetiva en casos contados de defensa frente a agresiones exteriores; la planificación de los gastos públicos era inexistente, atendiendo solo a cubrir de mala manera el sostenimiento de la corte y los gastos militares; la provisión de recursos económicos para la cobertura de estos gastos respondía a los más estrictos criterios de la improvisación; y a todo ello había de sumarse un casi completo desinterés de los Estados por la marcha de la economía y de la sociedad.

Una preocupación por revertir este estado de cosas y lograr algo parecido a una administración razonable de la cosa pública no llegaría en Europa hasta los siglos XIX y XX; y es forzoso reconocer que la satisfacción plena de estos objetivos se encuentra aún lejos de haberse conseguido. Es necesario, sin embargo, dejar constancia de algunos intentos de rectificación que se produjeron en aquellos tiempos: no tanto por éxito ni por su acierto económico, sino por lo que significaron en la evolución del Estado y de su incidencia sobre la sociedad. Ello nos lleva a la Francia de los tiempos del Rey Sol y de su famoso *contrôleur général de finances*.

## IV EL CAMBIO POLÍTICO: COLBERT

### 7. El hombre y la obra

Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) fue uno de los personajes cruciales de la historia de Francia<sup>55</sup>. De origen burgués y carente de estudios avanzados (solo se cree, y con dudas, que estudió en un colegio de jesuitas), estaba dotado de una inteligencia natural y de una inagotable capacidad de trabajo: Madame de Sevigné decía de él que “comenzaba a trabajar a la misma hora en que acababan las fiestas en Versalles”; un hombre oscuro, de austeridad a veces exagerada y de carácter seco e intemperante, rasgos que no le impidieron ascender rápidamente los escalones de la administración real hasta convertirse en el secretario privado del cardenal Mazarino y, a la muerte de éste, en la *longa manu* administrativa de Luis XIV, durante veintidós años.

Pese a su proximidad al rey y a la confianza ilimitada que este tenía en él, Colbert no tuvo tentación de intervenir en las intrigas palaciegas, actuando como un político, sino para lo que realmente servía y le complacía, como un administrador: un perfecto funcionario, que probablemente habría hecho felices a algunos monarcas prusianos del siglo XVIII y que abordó la reforma de la Administración y de la economía francesa con una decisión y empeño inusuales.

---

<sup>55</sup> Pese a lo cual ha recibido, salvo en Francia, una atención escasa por parte de la doctrina. La obra de referencia es, sin duda, la de Pierre Clément, *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert, Contrôleur Général de Finances, Ministre secrétaire d'État de la Marine, des Manufactures et de Commerce, surintendant des bâtiments*, Paris, Guillaumin Librairie, 1846. También, vid. Alfred Neymarck, *Colbert et son temps*, Genève, Starkline Reprints, 1970 (la obra es de 1877); Philippe Minard, *La fortune du colbertisme. État et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard, 1998; Michel Vergé-Franceschi, *Colbert (1619-1683). La politique du bon sens*, Paris, Payot, 2003; François d'Aubert, *Colbert*, Paris, Perrin, 2014; Thierry Sarmant y Mathieu Stoll, *Le grand Colbert*, Paris, Tallandier, 2019; y Daniel Dessert, *Colbert ou le mythe de l'absolutisme*, Paris, Fayard, 2019. Para una perspectiva no francesa, vid. Charles Woolsey Cole, *Colbert and a Century of French Mercantilism*, cit. *supra*, y Klaus Malettke, *Jean Baptiste Colbert, Aufstieg im Dienste des Königs*, Göttingen/Zürich/Frankfurt, Musterschmidt, 1977.

No es posible hacer aquí una reseña detallada del inmenso número de acciones que emprendió Colbert<sup>54</sup>. Ha pasado, por solo una parte de ellas, a la historia de las ideas económicas, en la que los términos mercantilismo y colbertismo han llegado a ser prácticamente sinónimos. Pero su actividad fue mucho más amplia, y afectó a la mayor parte de los ámbitos del Estado y de la sociedad francesa de su tiempo.

Inicialmente, el trabajo de Colbert fue el propio de lo que hoy llamaríamos, sencillamente, un ministro de finanzas. Hubo de encargarse desde el principio de su mandato del saneamiento y fortalecimiento de la hacienda real, que sufría la presión de un monarca empeñado en guerras de prestigio y que desde tiempo atrás se encontraba en un estado calamitoso por los fraudes masivos de que era objeto la recaudación de los tributos, contra cuyos defraudadores emprendió una campaña implacable. Su principal objetivo fue, en todo momento, reforzar los ingresos del tesoro, tarea que desempeñó con brillantez; baste decir que, al inicio de su actividad, las cuentas públicas arrojaban un déficit de 28 millones de libras, que en la fecha de la muerte de Colbert se había convertido en un superávit de 57 millones<sup>55</sup>, pese al coste de las guerras, de las obras de Versalles y de la completa pavimentación de París. Pero, simultáneamente, Colbert sentó las bases de una racionalización y profesionalización efectivas de las tareas hacendísticas, estableciendo una incipiente contabilidad pública e iniciando un catastro de la propiedad inmobiliaria de Francia<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Minuciosamente descritas en el libro de P. Clément, *cit. supra*. Su historia nos hace recordar, a los profesores de derecho administrativo, la ingente tarea, también reformista, que llevó a cabo, en los inicios del régimen constitucional, D. Francisco Javier de Burgos, ministro del primer gabinete de Isabel II, cargo que lamentablemente solo ocupó unos meses. Sobre ella, Antonio Mesa Segura, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946.

<sup>55</sup> P. Clément, *cit.*, p. 347.

<sup>56</sup> Sobre su lucha contra el fraude (que entonces no consistía en una ocultación de bases imponibles, sino, más simplemente, en la retención de ingresos públicos que deberían haberse ingresado en la hacienda real), P. Clément, *cit.*, p. 98 s.; para esta lucha, en la que implicó a la propia iglesia, haciendo leer en ellos púlpitos una admonición a los fieles para que denunciasen los abusos de que fueran conocedores, creó una jurisdicción penal especial, la *Chambre de justice*, que actuó con suma energía. La profesionalización se realizó mediante la supresión del carácter hereditario de los oficios financieros (*ibidem*, p. 124, así como imponiéndoles el deber de prestar garantías y de llevar un diario de sus operaciones. La reforma de la contabilidad pública, mediante la creación de dos registros de entrada y salida de fondos (*ibidem*, p. 126). Sobre el proyecto de catastro, p. 267.

Esta labor hubiera justificado todo su mandato. Pero, para Colbert, no era más que el comienzo. A él se debe, también, (1) una extensa y heterogénea serie de medidas de política comercial dirigida a la unificación de las tarifas aduaneras interiores y exteriores, a la protección de la marina mercante francesa frente a Inglaterra y los Países Bajos, a la creación de compañías de comercio exterior, en imitación a las existentes en los países citados y al establecimiento o reforma de organismos de fomento, como el *Conseil de Commerce* o la *Chambre d'assurances* de Marsella<sup>57</sup>; (2) la creación de empresas públicas de carácter suuntuario, como las manufacturas reales de Beauvais y de les Gobelins, más tarde imitadas en España; (3) la realización de obras públicas capitales, como los canales de Languedoc y de Orléans, proyectados desde la época de Carlomagno y que unen la Garonne y le Rhône, el primero, y la Loire y la Seine, el segundo; (4) la adopción de pequeñas medidas de finalidad social, como prohibiciones y limitaciones anti suuntuarias, la autorización a la nobleza para realizar actividades de comercio marítimo sin pérdida de su *status*, o la supresión de diecisiete festividades del calendario; y, en el plano cultural, (5) el otorgamiento de diversas pensiones a literatos y artistas, y, algo que tiene una cierta relación con esta casa, la creación de las Academias de Música de París, *des Incriptions et Belles-Lettres, des Sciences, de Sculpture et de Peinture*<sup>58</sup>. A todo ello debe sumarse (6) una intensísima actividad legislativa general, que condujo a la aprobación de la Ordenanza general de prisiones (1663), la Ordenanza para la reforma de la justicia civil (1667), el Reglamento general de aguas y bosques (1669), la Ordenanza criminal (1670), la crucial Ordenanza de comercio (1673), el reglamento general sobre la moneda (1679) y la Ordenanza de la marina mercante (1681), además de algunos otros textos más pintorescos<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Sobre la unificación de las tarifas aduaneras, P. Clément, *cit.*, p. 162; sobre la pugna con Inglaterra y Holanda en torno a los derechos de tonelaje, *ibidem*, p. 133 s.; sobre las compañías de comercio (de resultado nada halagüeño), *ibidem*, p. 171; y sobre el Conseil de Commerce y la Cámara de seguros de Marsella, p. 283 y 284.

<sup>58</sup> Sobre las manufacturas reales, P. Clément, *cit.*, p. 216; sobre los canales de Languedoc y de Orléans, *ibidem*, p. 203 y 213; sobre las medidas "sociales", *ibidem*, p. 287 y 241; sobre las pensiones a literatos (de los que siempre se excluyó a La Fontaine, que al parecer no era del gusto del rey), *ibidem*, p. 187; y sobre las Academias, *ibidem*, p. 192.

<sup>59</sup> Como las Declaraciones y Ordenanzas sobre "los abusos cometidos en las peregrinaciones, los Bohemios o Egipcios (*sic*), los envenenadores, adivinos y otros", de 1671 y 1682; en la obra de P. Clément hay muy pocas referencias detalladas a los restantes textos legales. De los citados en el texto, buena parte ellos permanecieron en vigor hasta la época de la Revolución y de Bona-

Colbert, sin embargo, ha pasado la historia más conocida por su política industrial, paradigma de las ideas mercantilistas. Su preocupación inmediata radicaba en la garantía de la calidad de los productos franceses y de su competitividad con los extranjeros (principalmente, los tejidos de Inglaterra y los Países Bajos), a cuyo efecto redactó e hizo aprobar una extensísima serie de reglamentos (más de cuarenta) que disciplinaban con un abrumador detalle la práctica totalidad de las actividades económicas<sup>60</sup>. Estas disposiciones se completaban, de una parte, con una tarifa aduanera fuertemente proteccionista sobre todos los productos extranjeros que pudieran competir con los franceses<sup>61</sup>.

## 8. Precedentes

Esta política no carecía de precedentes, que se remontan siglos atrás. Como ya dije anteriormente, durante el largo y oscuro período que media desde la desaparición del Imperio romano de Occidente hasta el renacer que Europa experimenta los siglos XI y XII, la acción directa de los Estados nacientes sobre sus súbditos, en cualquier sentido, fue prácticamente inexistente. En unas sociedades fragmentadas, de economía de subsistencia y muy precariamente comunicadas por la práctica desaparición de las calzadas romanas, la actividad de dichos poderes se limitaba, podría decirse, a asegurar su propia supervivencia, tanto frente a los poderes vecinos como frente a las sucesivas oleadas

---

parte (lo que es un claro indicio de su calidad), y algunos, mucho más allá: parte de las normas del Reglamento general de aguas y bosques y de la Ordenanza de la marina solo fueron formalmente derogados por el *Code général de la propriété des personnes publiques*, en 2006, habiendo sido pacíficamente aplicados hasta entonces por los tribunales administrativos (CE, 30 nov. 1979, *Fontaine et Min. Équipement*, y CE, 13 fév. 2002, VNE cit. por Benoît Plessix, *Droit administratif général*, Paris, Lexis Nexis, 3.<sup>a</sup> ed., 2020, p. 17).

<sup>60</sup> Esta serie de normas se inicia con un reglamento sobre las manufacturas y fábricas del Reino, de 8 de abril de 1666: P. Clément, *cit.*, p. 223. La obra no contiene una relación de los reglamentos sucesivos; una descripción de sus contenidos, en Eli F Heckscher, *La época mercantilista*, México, FCE, 1943, p. 87 ss., 142 ss.; vid. también Fritz Blaich, *Die Epoche des Merkantilismus*, Wiesbaden, Steiner, 1973.

<sup>61</sup> Un resumen de algunos de los conceptos de dicha tarifa, en P. Clément, *cit.*, p. 232. La finalidad proteccionista se expresa con toda claridad en la memoria adjunta presentada al rey: "Réduire les droits à la sortie sur les denrées et sur les manufactures du royaume; diminuer aux entrées les droits sur tout ce qui sert aux fabriques; repousser, par l'élévation des droits, les produits des manufactures étrangères": Clément, nota 303.

de invasiones/migraciones de pueblos periféricos, que convirtieron a Europa en un campo de batalla<sup>62</sup>.

Pero incluso en un escenario tan poco propicio, el poder público hizo su aparición, por más que fuera tímida. Las primeras manifestaciones de intervención administrativa se iniciaron al hilo del surgimiento de las nuevas ciudades<sup>63</sup>, únicas organizaciones que podían ocuparse de las necesidades y aspiraciones de los sujetos privados, y en el seno de las mismas. Tales intervenciones se centraron en dos objetivos.

En primer lugar, el abastecimiento de productos alimenticios (fundamentalmente, cereales), tendente a asegurar el sostenimiento físico de la población en los años de malas cosechas, evitando la producción de hambrunas y, en los casos extremos, las naturales revueltas que estas últimas producían entre los más desfavorecidos. Y muy pronto, la garantía de un abastecimiento suficiente hubo de ser completado con enérgicas medidas que hoy llamaríamos de policía: prohibición del acaparamiento e imposición de la venta directa en la ciudad de los productos del campo, en orden a evitar la especulación y el alza de precios. En una obra clásica, Henri Pirenne<sup>64</sup> lo describió así:

“Las administraciones municipales tuvieron que reglamentar desde un principio la importación de los víveres. Tenían no sólo que vigilar su

---

<sup>62</sup> La mejor y más vívida descripción, en Norbert Elias, *El proceso de la civilización*, México, FCE, 4.ª ed., 2016, en su penúltima parte, p. 400 ss. El resto de esta peculiar obra, por heterogénea, se refiere exclusivamente a cuestiones culturales.

<sup>63</sup> Cuyo papel precursor en el desarrollo de las instituciones estatales fue destacado desde hace tiempo, en Alemania, en las obras clásicas de Edith Ennen, *Frühgeschichte des europäischen Stadt*, Ludwig Röhrscheid Verlag, Bonn, 195; de Hans Planitz, *Die deutsche Stadt im Mittelalter*, Graz/Köln, 1954; y de Fritz Rörig, *Die europäische Stadt im Mittelalter und die Kultur des Bürgertums*, Göttingen, 2.ª ed., 1955. Para la literatura posterior, y con alcance general, vid. Yves Barel, *La ciudad medieval*, Madrid, IEAL, 1981; Jacques Heers, *La ville au Moyen Age en Occident*, Paris, Fayard, 1990, y Thierry Dutour, *La ville médiévale*, Paris, Odile Jacob, 2003. Especial interés han suscitado las ciudades italianas, por razones bien conocidas: además del libro de Gina Fasoli y Francesca Bocchi, *La città medievale italiana*, Firenze, Sansoni, 1973, vid. Yves Renouard, *Les villes d'Italie de la fin du Xe siècle au début du XIVe siècle*, Paris, Sedes, 1969; Philip Jones, *The Italian City-State*, Oxford, Oxford University Press, 1997, Bernard Doumerc, *Les communes d'Italie, XIIe-XIVe siècle*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2004; y Patrick Gilli, *Villes et sociétés urbaines en Italie, milieu XIIe-milieu XIIIe siècle*, Paris, Sedes, 2005.

<sup>64</sup> *Historia social y económica de la Edad Media*, México, FCE, 9.ª ed., 1963 (la obra es de 1933), p. 128.



arribo, sino alejar el peligro del acaparamiento y del alza arbitraria de los precios. Para asegurar a los burgueses subsistencias abundantes al menor costo posible, emplearon dos medios principales: la publicidad de las transacciones y la supresión de los intermediarios, entre las manos de los cuales pasan las mercancías antes de llegar al consumidor. Se esforzaron en poner directamente en contacto, bajo el control de todos, al vendedor campesino y al comprador urbano. Desde el siglo XII se habían promulgado amonestaciones y ordenanzas, de las que por desgracia bien poca cosa poseemos, y a partir del siglo XIII, abundan los textos cuyas minuciosas estipulaciones nos permiten observar con exactitud los procedimientos empleados para lograr su objeto: prohibición de "recortar" los víveres, es decir, de comprarlos al campesino antes de que llegaran a la ciudad; obligación de llevar directamente todas las mercancías al mercado y de exponerlas en él hasta determinada hora, sin poderlas vender a gentes que no fueran burgueses; prohibición a los carniceros de conservar carne en los sótanos o a los panaderos de procurarse más grano del necesario para su propio horno; prohibición, en fin, a cada burgués de comprar más allá de sus necesidades y de las de su familia. Las precauciones más minuciosas se toman para impedir cualquier alza artificial del precio de los alimentos. A menudo se recurre al establecimiento de un máximo. El peso del pan se fija en relación con el valor del grano; la policía de los mercados se encomienda a funcionarios comunales cuyo número aumenta incessantemente. El burgués no está menos protegido contra los abusos de la especulación y del acaparamiento que contra los fraudes y los engaños. Todas las mercancías se inspeccionan minuciosamente y se confiscan o se destruyen todas aquellas que no son de irreprochable calidad, o, para emplear la acertada expresión de los textos, todas aquellas que no son "leales"; además, se imponen castigos que a veces llegan hasta el destierro".

Un segundo conjunto de intervenciones tuvo por objeto la regulación de las actividades artesanales desarrolladas dentro de las ciudades. Se instrumentó principalmente mediante la creación de los gremios<sup>65</sup> (espontánea, o impulsada por los gobernantes locales), que supusieron

---

<sup>65</sup> Pier Silverio Leicht, *L'origine delle arti nell'Europa occidentale*, en la Rivista di storia del diritto italiano, VI, 1933; Gunnar Mickwitz, *Die Kartellfunktionen der Zünfte und ihre Bedeutung bei der Entstehung des Zunftwesens*, Helsinki, 1936; François Olivier-Martin, *L'organisation corporative de la France d'ancien régime*, Paris, 1938; Émile Coornaert, *Les corporations en France avant 1789*, Paris, Gallimard, 1941. En la historiografía general, vid. Norman J. G. Pounds, *Historia económica de la Europa medieval*, Barcelona, Crítica, 1981, p. 339 ss.

una intervención doble: primera, creando una barrera de acceso a estas actividades, ya que solo los integrantes de los gremios estaban autorizados para realizarlas (y a los que no tenían acceso los forasteros); y segunda, regulando la práctica de dichas actividades, en sus más minuciosos aspectos<sup>66</sup>.

La intervención municipal en la economía urbana no fue, ciertamente, la única medida de política económica que se adoptara por los poderes públicos de Europa antes de la llegada de Colbert: en momentos de tragedia especialmente graves, los propios reyes se vieron forzados a hacerlo, con decisiones drásticas que poco se diferencian de las disposiciones que pueden tomar los Estados contemporáneos en situaciones similares<sup>67</sup>. Pero, en estos casos, se trató de medidas puramente coyunturales y de duración tan breve como escaso su éxito.

---

<sup>66</sup> Nuevamente podemos acudir a la autoridad de Pirenne para encontrar una descripción precisa de estas regulaciones, que no he hallado en ningún otro lugar: el objeto de los gremios fue, en todos los países, “proteger al artesano, no sólo contra la competencia del extranjero, sino también contra la de sus colegas. Le reserva exclusivamente el mercado de la vida y lo cierra a los productores del extranjero; al mismo tiempo, cuida de que ningún miembro de la profesión pueda enriquecerse en detrimento de los demás. Por eso los reglamentos se imponen con una minuciosidad cada vez mayor; los procedimientos, de una técnica rigurosamente idéntica para todos, fijan las horas de trabajo, imponen el costo de los precios y el monto de los salarios, prohíben toda clase de anuncios, determinan el número de los utensilios y el de los trabajadores en los talleres, instituyen vigilantes encargados de ejercer la inspección más minuciosa e inquisitorial; en una palabra, se esfuerzan en garantizar a cada cual la protección y a la vez la igualdad más completa que fuera posible”: *Historia social y económica...*, cit., p. 135. Más referencias a la intervención en las actividades económicas, en general, en François Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, Domat, 1948, p. 144 ss.

<sup>67</sup> La primera oleada de la hecatombe que fue la epidemia de peste bubónica 1346-1352 produjo, como es sabido, el fallecimiento de cerca de un tercio de la población europea. La disminución drástica de la población que ello ocasionó tensionó fuertemente el mercado de trabajo, llevando a un alza de los salarios que los monarcas intentaron corregir. En Francia, el rey Jean II (apelado Le Bon) dictó en 1351 una *Ordonnance sur les métiers de la ville de Paris*, topando el alza de los salarios al nivel que tenían en 1347 y permitiendo a los maestros aumentar la jornada de trabajo de sus empleados hasta más allá de la puesta de sol (vid. Guy Bois, *La Grande Dépression médiévale, XIVe et XVe siècles: le précédent d'une crise systémique*, Paris, PUF, 2000, y Philippe Contamine (et al.), *L'Économie médiévale*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 356). Idéntica medida adoptó el Parlamento inglés en las mismas fechas, prohibiendo al tiempo a los obreros abandonar a sus patronos (John Hatcher, *Plague, Population and the English Economy 1348-1500*, London, Macmillan, 1977). En general, sobre la Muerte Negra y sus consecuencias, además de la obra clásica del cardenal Francis Aidan Gasquet, *The Black Death of 1348 and 1349*, London, George Bell and Sons, 2.ª ed., 1908 (accesible en <https://archive.org/details/blackdeathof1908gasq/page/n19/mode/2up>), vid. Philip Ziegler, *The Black Death*, Harmondsworth, Pelican Books, 1971, y Ole J. Benedictow, *The Black Death, 1346-1353. The Complete History*, 2004 (trad. esp., Madrid, Akal, 2011).

## 9. El significado del colbertismo

Desde un cierto punto de vista, podría decirse que existe una continuidad entre las medidas improvisadas en el período medieval y las implantadas por las políticas colbertistas; sobre todo, en el mantenimiento y fortalecimiento de las *corporations de métiers*, que Colbert reguló con todo detalle y rigidez (y que constituyeron una rémora para el crecimiento de la economía francesa). Pero sus objetivos eran sustancialmente diversos a los de los gremios medievales. En el orden económico, las regulaciones corporativas de Colbert no tenían por objeto la exclusiva protección de los miembros de los gremios (al revés, trataron de reprimir severamente tanto sus incumplimientos como sus abusos<sup>68</sup>), sino que formaban parte de una política consciente de competencia comercial con otras naciones, persiguiendo el prestigio de Francia y de sus productos, muy devaluado en aquellas fechas<sup>69</sup>. Pero, también, las preocupaciones fundamentales de Colbert tuvieron que ser las mismas que los ministros de finanzas han tenido en todas las épocas: atender las exigencias continuas de recursos que formulan los departamentos de gasto o inversión (empezando por el propio monarca). Estas medidas, por tanto, se inspiraban en una finalidad fiscal, la creación de riqueza que pudiera ser gravada y proporcionar unos ingresos (más importantes que los que proveía la agricultura) con los que financiar los crecientes requerimientos de las guerras: una vez más, la extracción y la apropiación al servicio de la violencia.

Hay en la obra de Colbert, sin embargo, algo aún más nuevo. El conjunto de reformas que adoptó revela la presencia de una mentalidad de ingeniería social global; quizá inconsciente, pero efectiva. Vistas en conjunto, sus reformas demuestran que Colbert era una persona profundamente insatisfecha con el Estado y la sociedad francesa de su

---

<sup>68</sup> “Sus *intendants* e inspectores de Manufacturas, así como sus ayudantes, visitaban y revisaban las fábricas para asegurarse de que se mantenían los niveles fijados por el estado: estandarización de longitud, anchura y peso, así como de la calidad del material y los tipos de acabado. Se castigaba con multas a quien hacía chapucerías, se confiscaba o quemaba el producto e incluso después de 1670 se ponía al culpable en una picota de 2.70 metros de altura”: E. N. Williams, *El Antiguo Régimen en Europa*, Madrid, Ediciones Pegaso, 1978, p. 171-172.

<sup>69</sup> Colbert no tuvo el menor reparo nacionalista en conceder privilegios especiales a los operarios textiles holandeses ni a los expertos italianos en vidrio y seda para que se establecieran en Francia y adiestraran a los obreros locales: Francis Ludwig Carsten (ed.), *Historia del mundo moderno, 5. La supremacía de Francia*, Cambridge University Press y Sopena, Barcelona, 1980, p. 27.

tiempo, y que aprovechó una situación de libertad tutelada<sup>70</sup> para poner en práctica unos afanes muy personales de cambio total. Y esta mentalidad no tiene nada de medieval, sino que es genuinamente moderna; más aún, actual: el impulso de transformar todo para acomodarlo a sus preferencias subjetivas, con la justificación íntima de ese cambio sería positivo para el pueblo y sin entender el rechazo que muchas de sus medidas podían suscitar en sus destinatarios.

Pero, aparte de estas motivaciones profundas, es indispensable señalar que las reformas que impulsó Colbert fueron una primera manifestación de lo que podríamos llamar un derecho administrativo *avant la lettre*; un derecho administrativo unilateral, limitado a la producción de normas de actuación administrativa (por supuesto, sin sombra alguna de garantías, que tardarían aún ciento treinta años en llegar). Me parece, por todo ello, una notoria injusticia que el nombre de una persona tan singular haya pasado a la historia exclusivamente vinculada al de una forma de política económica desacreditada, como es el mercantilismo. Para los Estados administrativos de nuestros días, Colbert fue un indiscutible precursor, que hubiera merecido un reconocimiento mucho mayor que otras figuras públicas, cuando menos en su país; suscita una cierta tristeza que su nombre solo sea recordado con una vía pública digna de tal calificación en su ciudad natal; no así en París, donde no tiene dedicada más que una pequeña y oscura calle a espaldas de la Biblioteca Nacional.

## 10. El colbertismo en otros países

Los proyectos de Colbert iban, en efecto, mucho más allá de una política comercial proteccionista, similares a las implantadas por la corona inglesa con sus Actas de Navegación. Por su amplitud de miras, fueron objeto de imitación en casi todos los países europeos<sup>71</sup>, cuyas

---

<sup>70</sup> Los historiadores están de acuerdo en que Colbert disfrutó de una autonomía prácticamente absoluta para poner en práctica sus proyectos, porque a su único fiscalizador le aburrían mortalmente las cuestiones económicas, centrando su atención en la guerra, las construcciones lujosas y, por supuesto, las damas: Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1789*, II, Paris, Presses Universitaires de France, p. 27 s., y Simone Bertier, *Les Reines de France au temps des Bourbons*, Paris, Éditions de Fallois, 1998, p. 9 ss. y *passim*.

<sup>71</sup> De esta pauta de conducta habría que excluir a Austria y España, donde las medidas de corte mercantilista se adoptaron principalmente en una etapa muy posterior (en los reinados de

reformas persiguieron fines distintos y más amplios que los estrictamente proteccionistas de su comercio exterior, aunque siempre orientadas, directa o indirectamente, a la financiación de la guerra.

Así se aprecia, en primer lugar, en el caso del ducado de Brandenburgo, luego reino de Prusia, bajo el mandato de sus tres monarcas más notorios<sup>72</sup>. Como se ha dicho muchas veces, la política de este Estado emergente estuvo presidida en todo momento por los afanes militares: la construcción de un poderoso ejército y la subordinación a ello de todas las restantes políticas públicas, mediante una completa militarización de la sociedad<sup>73</sup>. El Gran Elector puso en marcha diversas medidas mercantilistas, todas ellas inspiradas en la experiencia francesa<sup>74</sup>,

---

José II, 1765-1790, y de nuestro Carlos III, 1759-1788). Aunque la segunda mitad del XVIII no estuvo exenta de guerras, no fueron sus imperativos los que determinaron sus políticas de reforma, que estuvieron principalmente dirigidas a la mejora de la economía. Sobre José II, Derek Beales, *Joseph II: Vol. 2, Against the World, 1780-1790*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; y sobre los Borbones y Carlos III, vid. José Rodríguez Labandeira, *La política económica de los Borbones*, en Miguel Artola (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV. Instituciones, Alianza Universidad, Madrid, 1982; y, en la bibliografía más reciente, Antonio Domínguez Ortiz, *Carlos III y la España de la Ilustración*, Madrid, Alianza, 2005 (además de su anterior libro *Sociedad y estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976); Roberto Fernández Díaz, *Carlos III. Un monarca reformista*, Madrid, Espasa Calpe, 2016; y Charles C. Noel, *Charles III of Spain*, en Hamish M. Scott, *Enlightened Absolutism: Reform and Reformers in Eighteenth Century Europe*, London, Macmillan, 1990.

<sup>72</sup> Me refiero a Friedrich Wilhelm, llamado el Gran Elector (1640-1688); a Friedrich Wilhelm I, apelado el Rey Sargento (1713-1740); y a su hijo Friedrich II, llamado El Grande (1740-1786). La atención de la doctrina ha recaído principalmente sobre el último de estos monarcas: Gerhard Ritter, *Friedrich der Grosse. Ein historisches Profil*, Heidelberg, Quelle & Meyer, 3.<sup>a</sup> ed., 1954; Gerhard Oestreich, *Friedrich Wilhelm. Der grosse Kurfürst*, Muster-Schmidt Verlag, 1971; Walther Hubatsch, *Friedrich der Grosse und die preussische Verwaltung*, Köln/Berlin, Grote, 1973; Otto Bardong, *Friedrich der Grosse*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1982. Fuera de Alemania, George Peabody Gooch, *Frederick the Great. The Ruler: The Writer, The Man*, New York, Alfred A. Knopf, 1947; Pierre Gaxotte, *Frédéric II*, Paris, Fayard, 1972; y Christopher Duffy, *Frederick the Great. A Military Life*, London, Routledge, 1988. En un plano histórico más amplio, vid. W. O. Henderson, *The State and Industrial Revolution in Prussia, 1480-1870*, Liverpool, University of Liverpool Press, 1958, y Carl Hinrichs, *Preussen als Historisches Problem. Gesammelte Abhandlungen*, Berlin, Walter de Gruyter, 1964.

<sup>73</sup> Lo describió perfectamente Schrötter al decir que "Prusia no era un país con un ejército, sino un ejército en un país que utilizaba como alojamiento y como depósito de víveres; un Estado que nació en una época en la que los hombres habían olvidado que también se puede vivir en paz". Tomo la cita de Alejandro Nieto, *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, p. 67.

<sup>74</sup> Construcción del canal que unió el Oder y el Elba, creación de Compañías de las Indias Occidentales y de América (tan poco exitosas como las francesas) y de fábricas de productos de consumo diario, prohibición de importación de artículos de lujo y de exportación de lana, y atracción de miembros de confesiones reformadas, esta vez para proceder al cultivo de nuevas tierras.

con la finalidad exclusiva de incrementar la riqueza imponible que permitiera sustentar unas fuerzas armadas de más de treinta mil hombres. Su nieto, el Rey Sargento, solo continuó esta política en la medida necesaria para mantener un ejército que aumentó hasta ochenta mil efectivos<sup>75</sup>, pero fue intensificada por Federico el Grande, un típico *roi philosophe*, que practicó a lo largo de toda su vida un mercantilismo estricto<sup>76</sup>, aunque ya en una etapa histórica en la que este empezaba a ser abandonado por los restantes Estados europeos y sustituido por las ideas de la fisiocracia. Ninguna de estas medidas, sin embargo, era ajena a las preocupaciones guerreras: pese a su imagen amable, *Friedrich der Grosse* emprendió más campañas que su belicoso padre, como la conquista de Silesia al imperio austríaco.

Y lo mismo —el mercantilismo al servicio de la guerra— puede decirse en el caso de Rusia bajo los reinados de Pedro I y Catalina II<sup>77</sup>, los cuales estuvieron presididos por continuos acontecimientos bélicos (guerra contra Suecia y contra el imperio otomano, partición de

---

<sup>75</sup> Por ejemplo, mediante la construcción de una fábrica de tejidos destinados a uniformes militares. No conozco, y lo lamento, ninguna monografía dedicada a glosar la vida y personalidad de este peculiar monarca, al parecer de un rigor y crueldad draconianas. E. N. Williams, *El Antiguo Régimen...*, cit., p. 344 ss., relata una serie de anécdotas que suscitan tanta hilaridad como espanto; aunque esta versión deba ser matizada por la nacionalidad del autor. Sobre las reformas del Estado que emprendió, vid. Reinhold Dorwart, *The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1953.

<sup>76</sup> Fundación de compañías de comercio con ultramar y de seguros marítimos, creación de un banco estatal en Berlín, concesión de monopolios industriales, contratación de expertos, política de enseñanza a los agricultores, ampliación de cultivos mediante la desecación de marismas, etc.: vid. Timothy C. W. Blanning, *Frederick the Great and Enlightened Absolutism*, en H. M. Scott, *Enlightened Absolutism...*, cit.

<sup>77</sup> Ambos también conocidos con el apelativo de El/La Grande. Pedro I (1672-1725) gobernó desde 1682; Catalina II (1729-1796), desde su golpe de Estado y el asesinato de su marido en 1762. El apelativo cuadraba muy bien al primero, tanto por su estatura (media más de dos metros) como por su brutalidad; pero es más justo aplicado a Catalina II, cuya labor de gobernante fue mucho más importante. Sobre Pedro el Grande, vid., además de la obra de referencia de Reinhard Wittram, *Peter der Grosse. Der Eintritt Russlands in die Neuzeit*, Berlin, Springer, 1954, Robert K. Massie, *Peter the Great: His Life and World*, New York, Alfred A. Knopf, 1980; Lindsey Hughes, *Peter the Great: A Biography*, New Haven (Conn.) y London, Yale University Press, 2002; y Paul Bushkovitch, *Peter the Great*, Lanham, The Rowman & Littlefield, 2.ª ed., 2016. Sobre Catalina existe mucha más bibliografía, mucha de la cual se centra en el aspecto anecdótico de su agitada vida sentimental: así, en Henri Troyat, *Catalina la Grande*, Barcelona, Vergara, 2008, y Robert K. Massie, *Catalina la Grande: Retrato de una mujer*, Barcelona, Crítica, 2012; menos frívolo, Isabel de Madariaga, *Russia in the Age of Catherine the Great*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1981 (trad. esp., Madrid, Espasa Calpe, 1994).

Polonia y guerra de los Siete Años). Pedro I dedicó gran parte de sus esfuerzos a incrementar los ingresos fiscales que necesitaba su creciente ejército, y esta fue también la finalidad capital de sus medidas mercantilistas, como la puesta en explotación del hierro de los Urales, la apertura del canal que unió el Caspio con el Báltico o la construcción de una gran flota en este último mar<sup>78</sup>. Las adoptadas en el mismo orden de cosas por Catalina II se movieron más en la línea del despotismo típico de la ilustración (educación y mecenazgo cultural), aunque siempre sobre el trasfondo de las permanentes necesidades militares.

---

<sup>78</sup> De guerra, por supuesto. Es muy conocido el viaje (la Gran Embajada) que el zar hizo a los Países Bajos y a Inglaterra (de incógnito) en 1697 para estudiar las técnicas de construcción naval, viaje que culminó regresando a Rusia junto a un puñado de técnicos holandeses, pagados a precio de oro. No lo es menos la anécdota de que Pedro prohibiese a los rusos llevar barba, como un intento de occidentalización del país (real en muchos otros aspectos): aunque lo que realmente hizo fue establecer un impuesto a los varones, gravando con cien rublos al año a los nobles que la llevaran y eximiendo del tributo a los campesinos (que no obstante debían abonar un kopeck cada vez que entraban o salían de una ciudad).

## V EL CAMBIO IDELÓGICO: LA LEGITIMACIÓN

### 11. Significado general

La violencia y la apropiación extractiva son requisitos necesarios para el ejercicio del poder político y sus principales motores; pero son insuficientes a medio y largo plazo. Consiguen la obediencia de modo inmediato, pero una vez que el ser humano ha asumido pacíficamente esa situación, las dificultades crecientes de la vida, de cada uno de ellos, hacen surgir la pregunta inquietante de por qué tengo que obedecer a esta persona o grupo, que, además de someterme a sus órdenes, me priva periódicamente de parte de mi patrimonio.

Esta sería cuestión era inimaginable en todo el dilatado tiempo histórico en el que una parte sustancial de la población se encontraba reducida a una economía de pura subsistencia, periódicamente castigada por desastres climáticos, hambrunas y epidemias recurrentes, y, sobre todo, con una alfabetización escasa o nula<sup>79</sup>. Pero, desde el momento en que el nivel de educación y alfabetización comenzó a ascender lentamente, con la invención de la imprenta, el poder precisaba inexorablemente de imágenes que explicaran y justificaran el ejercicio de la coacción y de la apropiación. Tal es, dicho de forma harto vulgar, el problema de lo que los teóricos de la política han llamado la legitimación o legitimidad del poder<sup>80</sup>: las llamadas élites extractivas han sen-

---

<sup>79</sup> Estos factores eran decisivos en la vida preindustrial, como fácilmente puede suponerse, y perduraron en Europa hasta bien entrado el siglo XIX. La mejor descripción de este estado de cosas, en el monumental libro de historia de Jean Delumeau, *La peur en Occident (siglos XIV-XVIII)*, Paris, Fayard, 1978 (trad. esp., Madrid, Taurus, 1989; véase, sobre todo, el impecable prólogo de Amelia Valcárcel); antes, la obra —bastante inferior— de Guy Delpierre, *La peur et l'Être*, Toulouse, Privat, 1973.

<sup>80</sup> Sobre ello, además —por supuesto— de Max Weber (*Economía y sociedad*, trad. esp., México, FCE, 2.ª ed., 1964, vol. I, p. 170 ss.), vid. Gordon L. Clark y Michael Dear, *State Apparatus. Structures and Language of Legitimacy*, Boston (Mass.), Allen & Unwin, 1984; Henri J. M. Claessen, *Changing Legitimacy*, en Ronald Cohen y Judith D. Toland (eds.), *State Formation and Political Legitimacy*, New Brunswick, Transaction. Political Anthropology, vol. VI, 1988; y Mattei Dogan, *Conceptions of Legitimacy*, en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics, II*, London, Routledge & Kegan, 2.ª ed., 2003, pp. 116-219.



tido casi siempre, de una u otra forma, la necesidad de legitimar su *status*, empleando vehículos ideológicos que justifiquen su existencia y sus poderes y que, al tiempo, proporcionen un nivel adecuado de obediencia por parte de los súbditos, siempre inclinados a la resistencia, pasiva o activa, por la creciente pesadez de las cargas impuestas por aquéllas, ya fuera en dinero —tributos— o en sangre —incorporación forzosa a las fuerzas militares—.

## 12. El derecho divino y su crisis

Durante una buena parte de la historia escrita, la única explicación que las clases dominantes supieron dar a este interrogante consistió en el origen divino del poder. El axioma de que el monarca debe ser obedecido, porque el poder es una creación sobrehumana y le ha sido atribuido por una divinidad, se encuentra en la mayoría de las culturas, desde China a los indígenas de las llanuras norteamericanas, pasando por el valle del Nilo, y tuvo una importancia capital en la nuestra por la fuerza de la tradición bíblica judeo-cristiana<sup>81</sup>.

En su formulación más moderna, la teoría del derecho divino aparece en Inglaterra en el reinado de Ricardo II (1367-1400) como una construcción dirigida a fortalecer la Corona cuando ésta hubo de hacer frente a los levantamientos campesinos de 1381, y también a los señoriales de 1386, capitaneados por los llamados Lords Appellants<sup>82</sup>. Este fortalecimiento no solo se intentó mediante la consagración del principio de la obediencia incondicional a los mandatos del poder, sino también para la implantación definitiva de la regla de la sucesión real en base a la primogenitura<sup>83</sup>. Aunque es una constante histórica el que

---

<sup>81</sup> Sus expresiones son harto conocidas: "Por mí los reyes reinan y los magistrados administran la justicia. Por mí los príncipes gobiernan y los magnates juzgan toda la tierra": *Proverbios*, 8, 15. "No tendrías contra mí ningún poder, si no se te hubiera dado de arriba": Cristo a Pilatos, en *Juan*, 19, 11. "Sométanse todos a las autoridades que se hallan por encima de nosotros, pues no hay autoridad que no provenga de Dios, y las que existen, por Dios han sido constituidas": *Romanos*, 13, 1. Sobre esta doctrina, por todos, John Neville Figgis, *El derecho divino de los reyes*, trad. esp. México, FCE, 1982 (el original es de 1896) y, de mayor profundidad histórica, Walter Ullmann, *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1971, en especial p. 61 s. y 121 ss.

<sup>82</sup> Sobre ello, vid. Figgis, *op. cit.*, p. 65 ss.

<sup>83</sup> También, sobre ello, Figgis, p. 28 ss.

todos los autócratas hayan intentado investir anticipadamente a alguno de sus descendientes, esta práctica no tenía fundamento alguno y, sobre todo, propiciaba la lucha entre los diversos miembros de la familia reinante, con el resultado de violencia homicida al que antes me referí. La regla de primogenitura era, en este contexto, una solución pragmática, pero dotada de un fuerte soporte religioso: debe reinar aquel (varón) que Dios haya decidido que nazca el primero.

La teoría del derecho divino comenzó a experimentar un deterioro parcial desde finales del siglo XVI (que, curiosamente, no afectó a la regla de la primogenitura), con las obras de los monarcómacos<sup>84</sup> y, sobre todo, de Juan de Mariana<sup>85</sup>, que continuó con las de los republicanos ingleses Milton y Sidney y culminó con las teorías contractualistas, que consagraron, con diversas variantes, la tesis hoy indiscutida de que el poder radica en el conjunto del pueblo y de que, por tanto, se ejerce en su nombre y por delegación.

No parece necesario glosar esta doctrina, por notoria e indiscutida en los tiempos actuales. Interesa destacar que en ella comienza a emerger una idea complementaria, que se ha revelado capital: la de que no solo el poder emana del pueblo y pertenece a él, sino que debe ser ejercido, además, *en su beneficio*. Así aparece en dos textos:

“Así pues, dado que los reyes son instituidos por Dios y nombrados por el pueblo *para procurar el bien de los súbditos*, y este bien se manifiesta principalmente en dos cosas, [a saber], en la [administración de] justicia entre los ciudadanos y en el valor frente a los enemigos, se deduce de

---

<sup>84</sup> Así, en las obras de Stephano Junio Bruto Celta (seudónimo; la autoría ha sido atribuida sucesivamente a Hubert Languet y a Philippe du Plessis-Mornay), *Vindiciae contra tyrannos* (1573), Amsterdam, Ex Officina Typographica Henrici Laurentii, 1610 (ed. esp. de Madrid, Tecnos, 2008), de Théodore de Bèze (*Du droit des magistrats sur leurs subiets*, 1574) y de François Hotman, *Francogallia*, Amsterdam, Ex Officina Iacobi Stoerij, 1573 (ed. de Cambridge, At the University Press, 1972).

<sup>85</sup> El padre Mariana (*De rege et regis institutione*, Toledo, 1599; ed. de Luis Sánchez Agesta, *La dignidad real y la educación del Rey*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981) fue mucho más allá que los monarcómacos. En la descripción que hace del origen de la sociedad civil, en el primero de los capítulos de su obra, no hay apenas referencias al fundamento divino del poder, cuya formación atribuye a las necesidades físicas derivadas de la debilidad de los seres humanos (en la versión española, pp. 21-24). Por cierto que, inmediatamente antes, Mariana realiza una descripción del estado de naturaleza que bien podría haber suscrito Rousseau.

ello que el príncipe que sólo sirve a su beneficio y capricho, que desprecia y destruye todo derecho y deber, que trata a su pueblo con mayor dureza y crueldad que a un enemigo, puede ser llamado con propiedad tirano”<sup>86</sup>. “It being thus manifest, that the power of kings and magistrates is nothing else, but what is only derivative, transferred and committed to them in trust from the people *to the common good of them all*, in whom the power yet remains fundamentally and cannot be taken from them, without a violation of their natural birthright; and seeing that from hence Aristotle, and the best of political writers, have defined a king, him *who governs to the good and profit of his people*, and not for his own ends”<sup>87</sup>.

La idea era, en efecto, tan revolucionaria como la del contrato social, porque, hasta esas fechas, la teoría política no se había ocupado más que marginalmente de la cuestión de los fines del Estado ni de la extensión de su actividad sobre la sociedad civil. Salvo generalidades de escasa sustancia, propias de la filosofía escolástica (consecución del “bien común”), ningún pensador se había planteado qué cosas debe hacer, o no, el Estado y hasta dónde podía intervenir en la vida de los súbditos; lo que es comprensible si se tiene en cuenta que, como ya hemos dicho, los reyes no alcanzaban a hacer prácticamente nada más que sobrevivir en un entorno caracterizado por la absoluta escasez de medios, la dificultad de comunicaciones y la inexistencia de tecnologías adecuadas; por decirlo gráficamente, bastante tenían los reyes con preocuparse de la guerra con sus vecinos, de tener la mesa servida cada día y de evitar ser asesinados por sus familiares.

### 13. La filosofía de la felicidad del pueblo

Todas estas circunstancias estaban empezando a ser historia a fines del siglo XVII, época en la que los Estados habían adquirido una solidez considerable, demostrando poder llevar a cabo, en la práctica, muchas más actividades de inmisión en la vida de sus súbditos, como la expe-

---

<sup>86</sup> Stephano Junio Bruto Celta, *Vindiciae contra tyrannos*, cit., p. 118 de la edición española. Como revela este texto, Bruto no cuestiona el origen y fundamento divino del poder, pero condiciona el deber de obediencia a un ejercicio correcto del mismo, cuyo incumplimiento autoriza la deposición del rey e incluso su muerte. Más claramente, en el capítulo VI del libro I de la obra de Juan de Mariana (“Si es lícito matar al tirano”): *op. cit.*, p. 70 ss. de la versión española antes citada.

<sup>87</sup> John Milton, *The Tenure of Kings and Magistrates* (1648), en *The Prose Works of John Milton, with an Introductory Review by Robert Fletcher*, London, Henry H. Bohn, 1866, p. 232.

riencia de Colbert había revelado. El ambiente necesario para que aquellas preguntas llegaran a plantearse surgió con el sentimiento de decadencia y de cansancio que se hizo patente en los años finales del siglo: en Francia, en especial, durante los últimos treinta años del reinado de Luis XIV (que muere en 1715) y durante el mandato de su sucesor, comienza a difundirse un sensible malestar en los medios burgueses, que incitó a sus pensadores a plantearse si la construcción de un gran Estado, potente y centralizado, era o no deseable; si debería tener fines y límites y, en su caso, cuáles deberían ser éstos. Lo paradójico es que estas reflexiones, suscitadas por la reacción frente un Estado absorbente, proporcionaran a los gobernantes el fundamento doctrinal y la legitimación para hacerlo más opresivo. Pero así sucedió.

**A) Los ilustrados: Helvetius y Holbach.** Las primeras respuestas a estas cuestiones aparecen en algunos escritos críticos con el sistema de gobierno imperante en aquellas fechas, al que se dirige el reproche fundamental de desatender la que, a su juicio, debería ser su principal finalidad, la búsqueda de la felicidad de los súbditos; hasta entonces, los regímenes políticos habían mantenido una actitud, justamente tildada de egoísta, que centraba su atención en el brillo de la monarquía y en el incremento de su riqueza y poder a cualquier precio, con olvido del bienestar de los gobernados. Los dos primeros aparecieron en Francia, con gran revuelo, debidos a otros tantos autores de importancia secundaria en el mundo ilustrado: Claude-Adrien Helvetius (1715-1771) y Paul Henri Thiry, más conocido por su título de barón d'Holbach (1723-1789).

Es en la obra del primero de ellos donde se formula la tesis con mayor precisión: todos los hombres se mueven en base a dos estímulos fundamentales, el deseo del placer y el rechazo del dolor; el objeto principal de la conducta humana es, por tanto, lograr la felicidad, concretada en la obtención del mayor grado de placer y del menor posible de dolor. En consecuencia, en el nivel social, el objetivo de los gobiernos ha de consistir en lograr el mayor bien del mayor número de personas (no solo, por tanto, de la persona del príncipe y de su corte), y a ello deberían dedicar sus esfuerzos<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> La obra de Helvetius, *De l'esprit*, Paris, Durand, 1758, produjo un notable escándalo en Francia. Autorizada inicialmente por la censura, su fundamento sensualista y materialista (y, también, su tono ágil y divertido en ocasiones) determinaron que fuera de inmediato prohibida por

Sin perjuicio de su intencionalidad política, la obra de Helvetius se mueve en un plano filosófico y ético. En el polo opuesto se encuentra la obra de d'Holbach, un manifiesto dirigido al ataque virulento contra la religión; un libro filosófico, por así decir, pero en el que cuestiona a las instituciones eclesiásticas y, por extensión, a los gobiernos. Éstos, a su juicio, "han sido ignorantes, incompetentes, injustos, rapaces, dedicados a la explotación y no al bienestar de sus súbditos, indiferentes al comercio y la agricultura, a la educación y las artes, e interesados principalmente en la guerra y la conquista, creando la despoblación y el hambre en lugar de ser agentes del bien general"<sup>89</sup>. Igual que Helvetius, d'Holbach proclama que el objeto principal de todo gobierno debe ser la felicidad general, cuyo promotor ha de ser el monarca a través de reformas, en las que concede un papel esencial a la educación.

Las propuestas de Helvetius y de d'Holbach, como las de los monarcómacos y los republicanos, no tuvieron un impacto inmediato. Formuladas en textos polémicos, les faltaba fuste teórico suficiente para incidir a medio plazo en el comportamiento de los Estados; fuste que les fue proporcionado por las obras de los utilitaristas ingleses, espe-

---

el rey Luis XV, incluida por Clemente XIII en el *Index librorum prohibitorum* y quemada públicamente, por orden del *Parlement* de París, en las escalinatas del Palacio de Justicia. Su tesis se contiene principalmente en el Discurso II de la obra: puede leerse en la edición de J. M. Bermudo, Claude Adrien Helvetius, *Del Espíritu*, Madrid, Editora Nacional, 1984, p. 127 y ss. Sobre el mismo, además de la introducción de Guy Besse a la edición de *De l'esprit*, París, Éditions Sociales, 1968, el excelente libro de Letizia Gianformaggio, *Diritto e felicità. La teoria del diritto in Helvétius*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979; S. C. Brown (ed.), *Philosophers of the Enlightenment*, Brighton, The Harvester Press, 1979; Michèle Duchet, *Anthropologie et histoire au siècle des Lumières: Buffon, Voltaire, Rousseau, Helvetius, Diderot*, París, Flammarion, 1978. Y, para su encaje en el ambiente de la época, Daniel Mornet, *Les origines intellectuelles de la Révolution française (1715-1787)*, Lyon, Armand Colin, 1967; Guy Chaussinaud-Nogaret, *La vie quotidienne des français sous Louis XV*, París, Hachette, 1979; y el ensayo de Isaiah Berlin, *Freedom and its Betrayal. Six Enemies of Human Liberty*, London, Henry Hardy, 2002.

<sup>89</sup> George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, trad. esp., México, FCE, 3.ª ed., 1965, p. 418. La obra fundamental de D'Holbach, entre su nutrida producción intelectual, es el *Système de la nature, ou des lois du monde physique et du monde moral*, publicado en Londres el año 1770 bajo el seudónimo de M. Mirabaud (hemos manejado la edición de Laetoli, Pamplona, 2008); pero son también relevantes, en su pensamiento político, sus libros *Système social* y *Politique naturelle* (publicados ambos tres años después), así como su *Ethocratie ou le gouvernement fondé sur la morale*, Amsterdam, chez Marc Michel Rey, 1786 (vid., p. ej., p. 20). Sobre el autor, Pierre Naville, *D'Holbach et la philosophie scientifique du XVIII siècle*, París, Gallimard, 1967 y Jeroom Vercreyusse, *D'Holbach et ses amis (1760-1789)*, París, Hachette, 1979; y, en un plano más general, Ira O. Wade, *The Intellectual Origins of the French Enlightenment*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

cialmente de la gran figura de Jeremy Bentham (1748-1832). Su pensamiento es demasiado rico para poder ser resumido aquí<sup>90</sup>. En lo que importa al objeto de este estudio, su posición se condensa en unas pocas frases de su *Fragment on Government*<sup>91</sup>, en las que se formula lo que él mismo califica como axioma: que “la mayor felicidad del mayor número [*the greatest happiness of the greatest number*] es la medida de lo justo y de lo injusto” (Prefacio, 2). Para Bentham, la felicidad es un asunto primariamente individual, cuya consecución debe ser perseguida por cada persona; pero es también un criterio que debe presidir la actuación del legislador<sup>92</sup>.

**B) Los gobernantes: Federico el Grande.** Caben pocas dudas de que estas ideas se generalizaron en el estamento intelectual de la segunda mitad del siglo XVIII, en la medida en que coincidían con el espíritu de optimismo y del progreso unidireccional de la humanidad hacia mayores niveles de bienestar y felicidad<sup>93</sup>; pero hay bastantes de que fueran

---

<sup>90</sup> Para lo cual, la monografía de referencia es la de Benigno Pendás García, *Jeremy Bentham. Política y Derecho en los orígenes del Estado constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, con una completa bibliografía que es innecesario reproducir.

<sup>91</sup> Jeremy Bentham, *A Fragment on Government*, London, Printed for T. Payne, 1786. En esta edición (la primera es de 1776), la obra aparece sin mención a su autor, como otras muchas de tono polémico de la época: el Fragment es una crítica de algunos de los postulados de los *Commentaries on the Laws of England*, de William Blackstone, que comenzaron a publicarse en 1765 y que ya entonces gozaban del máximo prestigio. Hay una edición española de J. Larios Ramos, Madrid, Aguilar, 1973.

<sup>92</sup> Con toda solemnidad se preconiza este principio en el artículo 1.º del capítulo II de su Código Constitucional (*Constitutional Code for the Use of All Nations and All Governments*, vol. I, London, Robert Heward, 1830): “*the all-comprehensive object, or end in view, is, from first to last, the greatest happiness of the greatest number; namely, of the individuals, of whom the political community, or state, of which it is the constitution, is composed*”. En Benigno Pendás, *op. cit.*, p. 117. Expresiones semejantes, referidas ya específicamente a la felicidad del pueblo, se hallan dispersas en todas sus obras: p. ej., en el *Fragment of Government*, n.º 39 (“... el pueblo prometía al rey una obediencia general, y el rey, por su parte, prometía gobernar al pueblo de manera tal que promoviese su felicidad”), 40, 41 y 45.

<sup>93</sup> Aunque la idea de progreso tiene su primera formulación en la obra del Abbé Saint Pierre, *Observations sur le progrès continuel de la Raison universelle, en Ouvrages politiques*, Rotterdam, 1737, vol. XI, sus más ilustres representantes son, en primer lugar, un autor bien conocido en el mundo del derecho público, como Turgot (Anne-Robert-Jacques Turgot, Baron de l’Aulne, 1727-1781), con su obra *Tableau philosophique des progrès successifs de l’esprit humain*, Paris, 1750 (hay una edición de G. Mayos Solsona en Madrid, Tecnos, 1991); y, también, Condorcet (Marie-Jean-Antoine Nicolas de la Caritat, marqués de Condorcet, 1743-1794), con su muy difundido escrito *Esquisse d’un tableau historique des progrès de l’esprit humain*, Paris, 1795 (hay una ed. de A. Torres del Moral, Madrid, CEP, 2004), así como el proto-anarquista William Godwin (1756-1836), en su obra *Enquiry concerning Political Justice*, London, printed for G. G. and J. Robinson,

realmente compartidas por los gobernantes ilustrados de la época, a los que siempre se ha atribuido el afán “de mejorar la suerte de sus súbditos y procurarles la felicidad”<sup>94</sup>.

No faltan en los escritos de los gobernantes, ciertamente, declaraciones en este sentido. Suelen citarse a este respecto las reflexiones que hizo Federico el Grande en el capítulo I de su *Antimaquiavelo*<sup>95</sup>: “La principal preocupación del soberano debe ser la Justicia. Debe anteponer el bienestar de su pueblo a cualquier otro beneficio. ¿Qué queda, pues, de esas intenciones de usar la soberanía en beneficio propio? ¿Qué queda del egoísmo y del poder ilimitado del príncipe? El soberano no es el amo absoluto de los pueblos que se encuentran bajo su gobierno. No es para ellos más que su juez de última instancia”. Y ha de reconocerse que esta preocupación por el bienestar del pueblo no se limitaba a una declaración etérea, sino que se plasmaba en medidas bien concretas: “Un país cuya riqueza son los granos y los viñedos debe tener en cuenta dos cosas. Primera, debe cultivar toda su superficie para que hasta el trozo más pequeño de tierra dé beneficios. Además, debe ocuparse de colocar sus mercancías en la mayor cantidad posible, transportarlas a bajo costo y venderlas en condiciones más ventajosas que las ofrecidas por otros. En lo que se refiere a toda clase de manufactu-

---

1793. Sobre la filosofía del progreso, vid. John Bury, *La idea de progreso*, Madrid, Alianza, 1971 y Robert Nisbet, *Historia de la idea de progreso*, Barcelona, Gedisa, 1980. Sobre Turgot, Walter Weddigen, *Turgot: Leben und Bedeutung des Finanzminister Ludwigs XVI*, Bamberg, Meisenbach, 1950; Douglas Dakin, *Turgot and the Ancien Régime in France*, New York, Octagon Books, 1965; y Paloma de la Nuez, *Turgot, el último ilustrado*, Madrid, Unión Editorial, 2010. Sobre Condorcet, J. G. Frazer, *Condorcet on the Progress of Human Mind*, Oxford, Clarendon Press, 1933; Janine Bouissounouse, *Condorcet, le philosophe dans la Révolution*, Paris, Hachette, 1962; Keith M. Baker, *Condorcet: raison et politique*, Paris, Hermann, 1988, y M. Crampe-Casnabet, *Condorcet, lecteur des Lumières*, Paris, PUF, 1985. Por fin, sobre Godwin, Elton Edward y Esther Greenwell Smith, *William Godwin*, New York, Twayne Publishers, Inc., 1965, y Peter H. Marshall, *William Godwin*, New Haven, Yale University Press, 1984.

<sup>94</sup> Así, entre otros muchos, Richard Herr, *España y la revolución del siglo XVIII*, trad. esp., Madrid, Aguilar, 1971, p. 7.

<sup>95</sup> *Anti-Machiavel ou Examen du Prince de Machiavel, avec des notes historiques et critiques*. À la Haye, chez Jean van Duren, 1740. Como es sabido, el libro se publicó gracias a las gestiones de Voltaire, amigo personal del rey (que, muy probablemente, reescribió partes de su manuscrito), sin indicación de su autor y conoció un éxito inusitado: entre 1740 y 1745 se hicieron de él nada menos que dieciséis ediciones (en La Haya, Londres, Amsterdam, Göttingen, Copenhague y Leipzig). Hay una versión alemana de la obra, accesible en <http://www.ub.uni-bielefeld.de/diglib/friedric/anti-mac>. La versión que he manejado es la edición española, *Antimaquiavelo o refutación del Príncipe de Maquiavelo (1749)*, Madrid, CEPC, 1995.

ras, estas son, probablemente, lo más útil y ventajoso que un Estado puede tener. Con ellas le puede ofrecer a los habitantes todo lo que exigen las necesidades y aun lo superfluo, mientras que los vecinos tendrán la oportunidad de hacerse de los frutos de esta laboriosidad mediante el dinero. Las manufacturas sirven, por un lado, para que el dinero no salga del país y, por el otro, para que más y nuevo dinero entre en él”<sup>96</sup>.

Pero no creo que estas manifestaciones, muy aisladas, puedan tomarse como expresión de un sentir común de las distintas casas reales de la época. El *Antimaquiavelo* es un libro escrito en la juventud de Federico el Grande, antes de acceder a la corona de Prusia, y en la época de su mayor enfrentamiento con su tiránico padre. Una vez sucedió a éste, su comportamiento en nada se apartó del seguido por los demás déspotas ilustrados: y, si no puede negarse que las políticas mercantilistas que adoptó, como los demás monarcas, pudieron contribuir a una mejora objetiva de las condiciones de vida de parte al menos del pueblo llano, también es poco discutible que su objeto primordial siguió siendo, como antes dijimos, el incremento de la recaudación fiscal y el sostenimiento de los ejércitos; el engrandecimiento del Estado, en una palabra, del cual se consideraban su cabeza. En su talante profundo subsistía un desprecio casi absoluto por el pueblo al que pretendían servir<sup>97</sup>.

**C) Los críticos: Humboldt y Tocqueville.** La puesta en práctica de la que podríamos llamar filosofía de la felicidad del pueblo exigía un incremento sustancial de la acción de los Estados sobre la sociedad, tarea que éstos emprendieron con inusitada diligencia una vez se produjo el derrumbamiento del sistema de gobierno absolutista. Los peligros que ello entrañaba fueron advertidos por algunas voces discrepantes que, a contracorriente, afirmaron que la persecución del bienestar de los ciu-

---

<sup>96</sup> *Antimaquiavelo*, cit., capítulo XXI.

<sup>97</sup> En contraste con los textos antes reproducidos del *Antimaquiavelo*, algún otro (de cuando ya era rey) dice bastante de su filosofía profunda: “Un gobierno bien llevado debe tener un sistema que sea tan coherente como un sistema filosófico, de manera que las finanzas, la política y el ejército estén coordinados hacia el mismo fin, la consolidación del estado y el aumento de su poderío. Un sistema tal puede emanar tan sólo de un solo cerebro, el del soberano”. En G. P. Gooch, *Frederick the Great*, cit., p. 282. Su opinión sobre los súbditos era bien clara: “La gran masa del pueblo y el vulgo de la nobleza sigue siendo lo que la naturaleza les hizo, animales malvados” (también en G. P. Gooch, p. 190). Es en este contexto en el que debe entenderse la célebre frase que se le atribuye (que no he encontrado, por cierto, en el *Antimaquiavelo*), “*Ich bin der erste Diener meines Staates*”, soy el primer servidor de mi Estado; del Estado (de su Estado), no de sus súbditos.



dadanos exigía conferir a los gobiernos un amplísimo grado de libertad. En polémica con las tesis que antes glosamos, su postura propugnaba una limitación de sus funciones al desempeño de funciones de pura seguridad: tal fue la propuesta de Wilhelm von Humboldt<sup>98</sup>, que tuvo una gran repercusión por la pertenencia del autor a la clase político-administrativa prusiana (no se olvide que toda la vida activa del autor transcurrió en la Administración como diplomático, alto responsable administrativo y ministro). Para Humboldt, el que el gobierno se ocupe de conseguir la felicidad y el bienestar de la nación es el peor y más opresivo de los despotismos; el hombre solo puede llegar a ser feliz mediante su pleno desarrollo personal, y tal desarrollo sólo puede conseguirse si el Estado limita su actividad a garantizar la seguridad<sup>99</sup>.

Esta tesis es bien conocida: constituye el nervio del liberalismo más radical, que cuenta con defensores hasta este mismo siglo XXI, y fueron compartidas entonces por otros pensadores, entre los que no puede dejar de mencionarse, por todos, a Alexis de Tocqueville<sup>100</sup>. Y hay

---

<sup>98</sup> Friedrich Wilhelm Christian Carl Ferdinand, barón de Humboldt (1767-1835), hermano del famoso naturalista y geógrafo Alexander. Su obra fundamental es *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu begrenzen*, escrita en 1792, pero no publicada hasta 1851, en Breslau, por Eduard Trewendt). La edición de referencia es la realizada por la Königlich Preussischen Akademie der Wissenschaften, *Wilhelm von Humboldt Gesammelte Schriften*, Berlin, 17 vols., 1903-1936, hoy accesible en la reimpresión fotomecánica de Walter de Gruyter, Berlin, 1968. Hay al menos dos traducciones españolas de esta obra capital: la realizada por Wenceslao Roces, *Escritos políticos*, México, FCE, 1943, y la más reciente de Joaquín Abellán, *Los límites de la acción del Estado*, Madrid, Tecnos, 2.ª ed., 2009. Sobre Humboldt y su obra, Joachim H. Knoll, *Wilhelm von Humboldt: Politiker und Pädagoge*, Bad Godesberg, Inter Nationes, 1967; Peter Berglar, *Wilhelm von Humboldt*, Reinbek, Rowohlt, 1970; Herbert Scuria, *Wilhelm von Humboldt: Werden und Wirken*, Düsseldorf, Claassen, 1976; y Tilman Borsche, *Wilhelm von Humboldt*, München, Beck, 1990.

<sup>99</sup> Véase, sobre todo, el §III de su obra (en la edición esp. últimamente citada, p. 20 y ss.), cuya conclusión es terminante: "Si intentamos ahora sacar la conclusión final de todo el razonamiento anterior, el primer principio de esta parte de nuestra actual investigación deberá ser el siguiente: que el Estado se abstenga totalmente de velar por el bienestar positivo de los ciudadanos y se limite estrictamente a velar por su seguridad entre ellos mismos y frente a los enemigos del exterior, no restringiendo su libertad con vistas a ningún otro fin último" (*ibidem*, p. 43).

<sup>100</sup> Las referencias de Tocqueville al tema son numerosas: la más expresiva pertenece al célebre Capítulo VI de la cuarta parte de su obra *De la democracia en América*, trad. esp., México, 1957, p. 633. Me causó una gran impresión cuando la leí hace ya muchos años, por lo que me permitiré reproducirla aquí: "Quiero imaginar bajo qué rasgos nuevos el despotismo podría darse a conocer en el mundo; veo una multitud innumerable de hombres iguales y semejantes, que giran sin cesar sobre sí mismos para procurarse placeres ruines y vulgares, con los que llenan su alma. Retirado cada uno aparte, vive como extraño al destino de todos los demás, y sus hijos y sus amigos particulares forman para él toda la especie humana: se halla al lado de sus conciudadanos, pero no los ve; los toca y no los siente; no existe sino en sí mismo y para él sólo, y si bien le queda

que reconocer que no les faltaban motivaciones sólidas: había pasado muy poco tiempo para que se borrara de la mente de los ciudadanos el recuerdo de las arbitrariedades del Estado absoluto, y nadie creyó jamás que, conforme dijera Rousseau, la voluntad general se movería siempre en el sentido de favorecer la libertad, ni tampoco el bienestar de todos. Las guerras napoleónicas mostraron a muchos que el empeño del Estado por intervenir la libertad de los ciudadanos invocando la búsqueda de su felicidad sólo constituía, en muchos casos, un pretexto para extraer tributos destinados a la satisfacción de un afán de conquista que ni el tiempo ni la revolución habían disminuido.

D) Hegel. Esta resistencia, sin embargo, estaba destinada al fracaso, porque no ya los monarcas ilustrados, sino las nuevas clases gobernantes que toman el poder a partir de la Revolución de 1789 sentían una fuerte inclinación a hacer suyos los principios de la filosofía eudemónica: los Estados se sentían y sabían más fuertes que nunca, y la clausura de la confrontación entre las potencias europeas a partir de la derrota definitiva de Napoleón acabó con la válvula de escape que constituía la guerra. Todas las energías de los gobiernos habrían de volcarse, en lo sucesivo, hacia el interior, y la salida natural era emprender un cúmulo de actuaciones y reformas; para ello, esta filosofía les proporcionaba un impagable principio de legitimación, muy superior incluso a su origen representativo; un principio que vino a reforzarse decisivamente con la gran autoridad de Hegel<sup>101</sup>.

---

una familia, puede decirse que no tiene patria. Sobre éstos se eleva un poder inmenso y tutelar que se encarga sólo de asegurar sus goces y vigilar su suerte. Absoluto, minucioso, regular, advertido y benigno, se asemejaría al poder paterno, si como él tuviese por objeto preparar a los hombres para la edad viril; pero, al contrario, no trata sino de fijarlos irrevocablemente en la infancia y quiere que los ciudadanos gocen, con tal de que no piensen sino en gozar. Trabaja en su felicidad, mas pretende ser el único agente y el único árbitro de ella; provee a su seguridad y a sus necesidades, facilita sus placeres, conduce sus principales negocios, dirige su industria, arregla sus sucesiones, divide sus herencias y se lamenta de no poder evitarles el trabajo de pensar y la pena de vivir". La lucidez histórica de este texto, entre otros muchos del libro, es asombrosa: fue escrito hace ciento noventa años, pero es un vívido reflejo de la sociedad y el Estado de este siglo XXI.

<sup>101</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), cuya importancia en la historia de la teoría política es casi tan relevante como en la historia de la filosofía. Sus aportaciones a la primera fueron esbozadas en su temprana obra *La Constitución de Alemania* (1802; trad. esp., Madrid, Aguilar, 1972); se desarrollaron en su posterior *Enciclopedia de las ciencias filosóficas* (1817; trad. esp. de R. Valls Plana, Madrid, Alianza, 2000), plasmando definitivamente en sus *Grundlinien der Philosophie des Rechts, Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse* (Berlín, 1821; he utilizado la trad. esp. *Principios de la filosofía del Derecho*, ed. de J. L. Verma, Barcelona, Edhasa, 2.ª ed., 1999).

Dos son, dicho de modo muy simplificado, las aportaciones cruciales que Hegel hizo a la teoría política. De una parte, una revalorización sustancial de la idea del Estado y de su papel en relación con la sociedad civil, convirtiendo al primero en un presupuesto fundamental de la segunda. Hasta el siglo XIX, el Estado (el poder público, en términos generales) había sido considerado, no sin razón, como una carga gravosa para la sociedad, que se limitaba a sufrir pacientemente sus tropelías y sus inmisiones; como un mal inevitable, en suma. Hegel da la vuelta a este planteamiento tradicional, argumentando sobre el carácter imprescindible del Estado: dejada a su exclusiva dinámica, la sociedad civil —sin Estado— lleva a situaciones indeseables de miseria y explotación<sup>102</sup>; sólo a través de su inserción en el Estado la sociedad se “civiliza” y se convierte en un mecanismo efectivo de satisfacción de las necesidades humanas. El Estado, por tanto, no es solo un bien en sí, sino el presupuesto necesario para una sociedad civil digna de tal nombre: la forma bajo la que ésta se realiza efectivamente.

Esta magnificación filosófica del papel del Estado<sup>103</sup> conllevaba consecuencias prácticas idénticas a las antes expuestas: la más importante, el imperativo de que el Estado se ocupe de la satisfacción de las necesidades de todos los individuos: “Cuando la sociedad civil funciona sin trabas, se produce dentro de ella el progreso de la población y de la industria. [...] Pero, por otro lado, se acrecienta también la singularización y la limitación del trabajo particular, y con ello la dependencia y miseria de la clase ligada a ese trabajo, lo que provoca su incapacidad de sentir y gozar las restantes posibilidades, especialmente los beneficios espirituales, que ofrece la sociedad civil”<sup>104</sup>. Esta situación no puede

---

<sup>102</sup> “Por una parte, la particularidad por sí, en cuanto satisfacción en todas las direcciones de sus necesidades, de arbitrio contingente y de gusto subjetivo, se destruye a sí misma en un gozo y destruye su concepto sustancial. [...] La sociedad civil ofrece en estas contraposiciones y en su desarrollo el espectáculo del libertinaje y la miseria, con la corrupción física y ética que es común a ambas”: *Grundlinien...*, §185. En la más pura línea hobbesiana, Hegel califica a la sociedad civil como “el campo de batalla del interés privado individual de todos contra todos” (*ibidem*, §289, Obs.).

<sup>103</sup> En un texto muy conocido: “El Estado es la realidad efectiva de la idea ética, el espíritu ético como voluntad sustancial revelada, clara para sí misma, que se piensa y se sabe y cumple aquello que sabe precisamente porque lo sabe”: *Grundlinien...*, *cit.*, §257. Con independencia del significado profundo de este texto, solo accesible (como toda la obra de Hegel) a personas muy versadas en filosofía (entre las que no se cuenta el autor de estas líneas), no cabe duda de que expresa un objetivo de intensa exaltación del fenómeno estatal.

<sup>104</sup> *Grundlinien...*, §243.

ser corregida por las estructuras sociales intermedias (en especial, por la familia); el Estado ha de dedicarse a conseguir el bienestar de los ciudadanos y, por tanto, “preocuparse por la iluminación pública, la construcción de puentes, los precios de los artículos de primera necesidad, la salud”, e incluso la educación<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> *Grundlinien...*, §236, Zusatz; y §239. Aunque el planteamiento de Hegel es rigurosamente moderno, sus fundamentos radican aún en el Estado absoluto; la actividad estatal que preconiza es la característica del Estado-policía prusiano y austriaco, teorizado por las ciencias camerales. Es un indicio de ello el que la mayor parte de estos textos se encuentren, en los *Grundlinien*, bajo epígrafe “el poder de policía” (§§230 y ss.).

## VI EL IMPACTO DE LAS REVOLUCIONES LIBERALES

Y entonces sobrevinieron, a uno y otro lado del Atlántico, las dos grandes revoluciones, que culminaron el movimiento que Inglaterra había iniciado un siglo antes con la *Glorious Revolution* y que, en un lapso muy breve, cambiaron la faz política de Occidente. Lo que éstas supusieron ha sido mil veces descrito y, como era de esperar, en términos habitualmente hagiográficos (entre otras razones, porque siguen inspirando los actuales sistemas de democracia liberal, de los que nos sentimos legítimamente orgullosos); pero su significado, en términos históricos más amplios y profundos, debe ser puntualizado a la luz del fenómeno de crecimiento continuo del poder político, al que vengo refiriéndome este discurso.

### 14. Significado general

Resumamos: en los setecientos años que siguieron al derrumbamiento del Imperio romano de Occidente, las estructuras de gobierno sufrieron un agudo proceso de atomización y debilitamiento; pero, a partir del siglo XII, el poder comenzó a reconstruirse de la mano de los nuevos monarcas territoriales; incrementó su intensidad y su eficacia, concentrándose progresivamente en manos del rey por impulso de la guerra, y, de modo incesante, tendió a extender su acción sobre ámbitos de la vida social y económica cada vez más amplios, a medida que lo permitieron el incremento de la riqueza, la mejora de las comunicaciones y la evolución de los medios tecnológicos. Este proceso no tuvo un desarrollo lineal: tuvo interrupciones en diferentes territorios y en distintos momentos, pero siempre y en poco tiempo recuperó su dirección original, como impulsado por una necesidad aparentemente inexorable.

Así ocurrió, a mi juicio, con las revoluciones liberales. No cabe duda de que los sistemas nacidos de ellas impusieron fuertes limitaciones al ejercicio del poder político; pero estas restricciones no entrañaron, en modo alguno, una interrupción en el proceso de crecimiento del poder. Contra lo que se ha dicho en muchas ocasiones, el Estado

constitucional no entrañó lo que podríamos llamar un cambio de paradigma, ni supuso una cesura radical en la evolución de las organizaciones políticas europeas: fue el resultado evolutivo de las mutaciones que el Estado absoluto experimentó como consecuencia de movimientos culturales (principalmente, la Ilustración), de imperativos económicos (la revolución comercial e industrial) y de transformaciones sociales (la sustitución de las clases dominantes, por la pérdida de importancia relativa de la agricultura); no es de extrañar, por ello, que el Estado liberal se asemejara a la forma política que lo antecedió mucho más de lo que nos gustaría reconocer a sus defensores. Supuso, evidentemente, un giro tendente a limitar el poder en orden a asegurar un mayor grado de libertad de los gobernados; provocó cambios importantes en el desarrollo de la dinámica política y en las relaciones de los gobernantes con los ciudadanos y, sobre todo, estableció un marco de principios que ha terminado siendo aceptado por la inmensa mayoría de los países del mundo. Pero, sin desdeñar en modo alguno la importancia de estos cambios, la ruptura tuvo algo de ilusión, porque los cambios que el constitucionalismo introdujo tuvieron lugar en los estratos más superficiales de la praxis de la dominación; en los niveles más profundos, las aguas volvieron tempranamente a su cauce; el poder se reconstruyó y volvió a crecer; y lo hizo, además, de manera mucho más acelerada que en el pasado. Los procesos iniciados con las revoluciones liberales tuvieron, pues, una doble faz, a la que es necesario referirse.

### **15. Limitaciones al poder**

Empecemos con las limitaciones. Las tres más importantes —no las únicas, ciertamente— que se plasmaron en los diversos textos constitucionales fueron la regla de la división de poderes, el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales de los ciudadanos y el principio de legalidad. Estas limitaciones, insisto, han tenido una relevancia histórica que no cabe poner en cuestión: pero su eficacia como frenos del poder se ha revelado mucho menos enérgica de lo que quizá supusieron los autores de la *Déclaration de Droits* de 1789 y de la Constitución norteamericana.

La división de poderes, en primer lugar, experimentó tempranamente una mutación crucial. Se implantó formalmente en la Constitu-

ción norteamericana de 1787, con algunos leves matices<sup>106</sup>, y más rígidamente en la primera Constitución francesa, de 3 de septiembre de 1791<sup>107</sup>; pero la aparición paulatina, en Europa, de los regímenes parlamentarios, basados en el principio de la necesaria confianza de la cámara legislativa para el nombramiento y mantenimiento del gobierno, y del régimen de partidos, ha terminado por difuminar la contraposición entre legislativo y ejecutivo, que en la mayor parte de los países democráticos constituyen hoy una unidad de acción. En la actualidad, lo único que permanece intacto de este principio es la independencia del poder judicial.

Los derechos fundamentales han sufrido también un deterioro considerable: concebidos originariamente como ámbitos radicalmente exentos a la intervención de cualquiera de los poderes públicos, su proclamación en los textos constitucionales tuvo la paradójica consecuencia de entender esta proclamación como una habilitación implícita (en muchas ocasiones, expresa) al legislador para regular su contenido; regulación que casi siempre se ha efectuado en el sentido de su restricción, que ha llegado incluso no solo a su negación, sino a la calificación de algunas modalidades de su ejercicio —muchas, en ocasiones— como conductas penales. Más adelante habré de referirme a ello.

Y más problemática ha sido la dinámica del capital principio de legalidad. Qué duda cabe que esta regla es un corrector fundamental de la arbitrariedad de las Administraciones (y de los jueces), y que aporta a los ciudadanos un importante valor de seguridad y previsibilidad. Pero no puede olvidarse que la soberanía de la ley es la heredera directa del poder real absoluto; que, como éste, carece de límites efectivos y a la que, también, se debe una obediencia incondicional, solo parcialmente compensada en los países que disponen de un sistema de justicia constitucional. Y más aún: la manifestación del poder público a través de

---

<sup>106</sup> Por ejemplo, en la atribución al Senado de la potestad de autorizar la celebración de tratados y, más importante, de aprobar los nombramientos los embajadores y, en general de “todos funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley” (artículo 2, Segunda Sección, 2).

<sup>107</sup> Que confirió a la Asamblea el ejercicio exclusivo de la iniciativa legislativa (capítulo III, Sección I, 1) y al Rey el poder, igualmente exclusivo, de nombrar y cesar a los ministros (capítulo II, Sección IV, 1); lo que se completaba con la prohibición de que accediera a este cargo cualquiera que hubiera sido miembro de la Asamblea Nacional (capítulo II, Sección IV, 2).

leyes generales constituye un instrumento de racionalización de su ejercicio, de un aumento de su eficacia y, al tiempo, un refuerzo de su legitimación; las leyes y mandatos del monarca absoluto podían ser cuestionadas apelando al derecho divino, a la tradición o a unas históricas leyes fundamentales del reino, lo que autorizaba en ocasiones a ostentar un derecho de resistencia. Pero ello no cabe con las leyes, que no cabe discutir ni desobedecer, porque se supone que son mandatos que los propios ciudadanos se han dado a sí mismos (al menos, supuestamente, a través del mecanismo de la representación). La ley se vendió como una garantía de la libertad a los ciudadanos europeos; pero, en los doscientos años siguientes, estos pudieron comprobar, con estupor, que constituía el medio más enérgico para reducirla más y más: en los tiempos actuales, el anuncio de cada nuevo proyecto legislativo se contempla por la mayoría de los ciudadanos con la convicción resignada de que supondrá nuevas cargas y restricciones, incluso cuando se proponga el establecimiento de nuevos servicios.

A estas limitaciones habrían de añadirse otras, menos explícitas: por ejemplo, la regla de temporalidad en el ejercicio del poder, de acuerdo con la cual todo gobernante debe someterse periódicamente al veredicto de las urnas en un proceso en el que no debe interferir por medios ilegítimos, debiendo cederlo a otras personas cuando así resulte de las elecciones. También, por supuesto, la obligación de someterse permanentemente a la crítica de la oposición y de los medios, y el deber de rendir cuentas de la labor realizada. Pero estas reglas, por capitales que sean, no pasan de ser un motivo de incomodidad y sería molestia para quienes, en cada momento, son titulares del poder (que, por ello, intentan sortearlas de una u otra forma: en los casos más extremos, a eliminarlas): no afectan a la sustancia del poder, solo a la facilidad de su ejercicio.

## 16. Continuidad del poder

Por ello, nada más lejos de la realidad suponer que la implantación de estos frenos y limitaciones dio por resultado una debilitación efectiva del poder de los Estados. Bien al contrario, los nuevos Estados constitucionales emergieron del proceso revolucionario no solo asumiendo *en su integridad* los poderes que antes ostentaban los monarcas absolutos: también, renovando íntegramente su armazón organizativa, dotán-



dola de mayor racionalidad y eficacia, y, sobre todo, ampliando sus campos de actividad, que se ha extendido a ámbitos que ni siquiera se habría atrevido a soñar Colbert.

La asunción por los nuevos Estados de la integridad de los poderes propios de las monarquías absolutas fue el resultado de la sustitución pura y simple del titular del poder absoluto, sin alterar su esencia: de la soberanía del rey a la soberanía nacional, una situación sobre la que ni siquiera pesaban los antiguos y escasos límites del derecho divino. Esta evidencia pudo pasar inadvertida por el fulgor deslumbrante de las limitaciones que los Estados se impusieron en los textos constitucionales, que antes mencioné, pero fue lúcidamente detectada, a mediados del siglo, por Alexis de Tocqueville: «*Les gouvernements qu'elle a fondés sont plus fragiles, il est vrai, mais cent fois plus puissants qu'aucun de ceux qu'elle a renversés, fragiles et puissants par les mêmes causes, ainsi qu'il sera dit ailleurs*»<sup>108</sup>. Solo la disposición de este poder permitió culminar las radicales transformaciones sociales que la Revolución de 1789 emprendió y exportó a otros países<sup>109</sup>.

Los regímenes constitucionales, en segundo lugar, no solo heredaron las actividades de intervención iniciadas en el Antiguo Régimen: las multiplicaron exponencialmente, no solo codificando la legislación y, por supuesto, estableciendo sistemas tributarios modernos, sino, ante

---

<sup>108</sup> Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Calmann Lévy, 8.<sup>a</sup> ed., 1877, p. 12. El texto completo de esta reflexión es muy conocido: «Mais écarter ces débris: vous apercevez un pouvoir central immense qui a attiré et englouti dans son unité toutes les parcelles d'autorité et d'influence qui étaient auparavant dispersées dans une foule de pouvoirs secondaires, d'ordres, de classes, de professions, de familles et d'individus, et comme éparpillées dans tout le corps social. On n'avait pas vu dans le monde un pouvoir semblable depuis la chute de l'Empire romain. La Révolution a créé cette puissance nouvelle, ou plutôt celle-ci est sortie comme d'elle-même des ruines que la Révolution a faites. Les gouvernements qu'elle a fondés sont plus fragiles, il est vrai, mais cent fois plus puissants qu'aucun de ceux qu'elle a renversés, fragiles et puissants par les mêmes causes, ainsi qu'il sera dit ailleurs».

<sup>109</sup> Transformaciones que Tocqueville describió en términos dramáticos: «Cependant la Révolution suit son cours: à mesure que l'on voit apparaître la tête du monstre, que sa physionomie singulière et terrible se découvre; qu'après avoir détruit les institutions politiques elle abolit les institutions civiles, après les lois change les mœurs, les usages et jusqua la langue; quand, après avoir ruiné la fabrique du gouvernement, elle remue les fondements de la société et semble enfin vouloir s'en prendre à Dieu lui-même; lorsque bientôt cette même révolution déborde au dehors, avec des procédés inconnus jusqu'à elle, une tactique nouvelle, des maximes meurtrières, des opinions armées, comme disait Pitt, une puissance inouïe qui abat les barrières des empires, brise les couronnes, foule les peuples, et, chose étrange! les gagne en même temps à sa cause».

todo, extendiendo su acción sobre la totalidad de los aspectos de la vida social y económica. La visión convencional del Estado del siglo XIX como una estructura abstencionista, desinteresada de la sociedad, es rigurosamente errónea: lo demuestra, respecto de España, el examen de la Colección Legislativa, que da cuenta de las actuaciones innumerables que su Estado emprendió a lo largo de esta centuria, y que no es ocioso recordar sintéticamente.

Durante esos cien años, en efecto, y por primera vez en su historia, el Estado español reguló sistemáticamente la obtención y el uso de recursos primarios esenciales, como las aguas continentales, los montes y las minas<sup>110</sup>; organizó y reglamentó servicios sociales básicos como la sanidad pública<sup>111</sup>, la beneficencia<sup>112</sup> y la educación<sup>113</sup>; planificó y reguló la construcción de obras públicas<sup>114</sup>, de carreteras<sup>115</sup> y de puertos<sup>116</sup>; dictó las primeras disposiciones relativas al urbanismo<sup>117</sup>; implantó un sistema común de pesas y medidas<sup>118</sup>; inició la regulación del sistema financiero, tanto de la banca pública<sup>119</sup> como privada<sup>120</sup> y de las bolsas

---

<sup>110</sup> Leyes de Aguas de 3 de agosto de 1866 y de 13 de junio de 1879; Ordenanzas Generales de Montes de 22 de diciembre de 1833; y leyes de Minas de 4 de julio de 1825, 11 de abril de 1849 y 6 de julio de 1859.

<sup>111</sup> Ley sobre el servicio general de Sanidad de 28 de noviembre de 1855; Ordenanzas para el ejercicio de la profesión de Farmacia de 18 de abril de 1860.

<sup>112</sup> Establecimiento general de Beneficencia, creado por el Decreto XL de 27 de diciembre de 1821, y Leyes de Beneficencia de 6 de febrero de 1822 y 20 de junio de 1849.

<sup>113</sup> Reglamento general de instrucción pública, aprobado por el Decreto LXXXI de 29 de junio de 1821; Ley de 9 de septiembre de 1857, de Instrucción Pública y Real decreto de 22 de mayo de 1859, aprobando el Reglamento de las Universidades del Reino, entre otras numerosísimas disposiciones.

<sup>114</sup> Ley de 13 de abril de 1877, de Obras públicas.

<sup>115</sup> Orden de 30 de noviembre de 1840, relativa a la formación de un plan general de las carreteras generales del reino, Ley de 28 de abril de 1849, dictando disposiciones sobre la construcción, conservación y mejora de los caminos vecinales y Ley de carreteras de 4 de mayo de 1877.

<sup>116</sup> Real decreto de 17 de diciembre de 1851 y Ley de 7 de mayo de 1880, de Puertos.

<sup>117</sup> Ley de 29 de junio de 1864, fijando las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de las poblaciones, regulación de los ensanches de las ciudades de Barcelona y Madrid (Real orden de 7 de junio de 1859 y Real decreto de 19 de julio de 1860) y establecimiento de las reglas para la construcción y reformas de edificios de particulares (Real orden de 9 de febrero de 1863).

<sup>118</sup> Ley de 19 de julio de 1849, y Ley de 8 de julio de 1892, sobre el Sistema Métrico Decimal.

<sup>119</sup> Real cédula de 9 de julio de 1829, para la erección en Madrid del Banco Español de San Fernando; Real decreto de 25 de enero de 1844, de creación del Banco de Isabel II; Ley de creación del Banco de España, de 28 de enero de 1856, y establecimiento de Cajas de Ahorro (Real decreto de 29 de junio de 1853).

<sup>120</sup> Ley de 28 de enero de 1856, fijando las reglas que deberán observarse para el establecimiento de sociedades anónimas de crédito y Ley de 19 de octubre de 1869, declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de Sociedades de crédito.

de comercio <sup>121</sup>; liberalizó y fomentó la agricultura <sup>122</sup>, la caza y la pesca <sup>123</sup>, la actividad industrial <sup>124</sup> y el comercio <sup>125</sup>; estableció las bases del servicio de transportes terrestres por carretera y ferrocarril <sup>126</sup>, y marítimo <sup>127</sup> así como de las comunicaciones por correo, telégrafo y teléfono <sup>128</sup>; inició la regulación del patrimonio y de las actividades culturales <sup>129</sup>; y dictó las principales normas transversales del sistema jurídico administrativo, como el procedimiento <sup>130</sup>, los contratos públicos <sup>131</sup>, la expropiación <sup>132</sup> y el régimen de la justicia administrativa <sup>133</sup>. Y a ello habría de añadirse

---

<sup>121</sup> Real decreto de 10 de septiembre de 1831, estableciendo en Madrid una Bolsa o Lonja de negociación pública.

<sup>122</sup> Decreto CCLIX, de 8 de junio de 1813, aprobando varias medidas para el fomento de la agricultura y ganadería; Ley de 3 de junio de 1868, sobre fomento de la agricultura y de la población rural; Real orden de 20 de enero de 1834, sobre ganadería.

<sup>123</sup> Real decreto de 3 de mayo de 1834, incluyendo la ley sobre caza y pesca; Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837, sobre caza y pesca; y Real decreto de 2 de septiembre de 1888, sobre repoblación y fomento de la pesca.

<sup>124</sup> Decreto CCLXII de 8 de junio de 1813, sobre el libre establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil, y Real decreto de 6 de diciembre de 1836, sobre la libertad en establecer fábricas y ejercer cualquier industria útil.

<sup>125</sup> Real decreto de 20 de enero de 1834, declarando libre el comercio de los objetos de comer, beber y arder; Real decreto de 29 de enero de 1834, declarando libre la venta de cereales, sus harinas y toda clase de granos y semillas; y Decreto de 18 de noviembre de 1874, declarando libre la circulación de mercancías en el territorio español.

<sup>126</sup> Real decreto de 13 de mayo de 1857, aprobando el reglamento para el servicio de los carruajes destinados a la conducción de viajeros; Ley de 3 de junio de 1855, estableciendo un sistema general de ferrocarriles; Ley de 23 de noviembre de 1877, aprobando el Plan General de ferrocarriles.

<sup>127</sup> Real orden de 15 de junio de 1860, aprobando las Instrucciones para la navegación de buques a vapor.

<sup>128</sup> Real decreto de 18 de julio de 184, sobre el servicio de postas; Real orden de 25 de febrero de 1861, aprobando el Reglamento para el servicio de la correspondencia telegráfica en el interior del reino; y Real decreto de 16 de agosto de 1882, autorizando al ministro de la Gobernación para conceder a particulares o Compañías el establecimiento y explotación de redes telefónicas con destino al servicio público.

<sup>129</sup> Real decreto de 30 de septiembre de 1887, dictando disposiciones para la conservación de los monumentos históricos y artísticos y demás edificios que se expresan; Real decreto de 3 de diciembre de 1856, reorganizando la Biblioteca Nacional; Decreto IV de 1 de noviembre de 1822, sobre arreglo y fomento de los teatros del Reino, y Real decreto de 7 de febrero de 1849, organizando los teatros del Reino.

<sup>130</sup> Ley de 19 de octubre de 1889 y sucesivos Reglamentos de procedimiento de cada uno de los Ministerios.

<sup>131</sup> Real decreto de 27 de febrero de 1852, estableciendo reglas para la celebración de toda clase de contratos sobre servicios públicos; y Real decreto de 10 de julio de 1861, aprobando el pliego de condiciones generales para las contrataciones de obras públicas.

<sup>132</sup> Leyes de expropiación forzosa de 17 de julio de 1836 y 10 de enero de 1879.

<sup>133</sup> Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos provinciales, Ley de 6 de julio de 1845, de organización y atribuciones del Consejo Real, y Ley de 13 de septiembre de 1888.

la capital codificación del derecho privado, mediante la aprobación de los sucesivos Códigos de Comercio<sup>134</sup>, de la legislación hipotecaria<sup>135</sup>, del régimen del notariado<sup>136</sup> y, por supuesto, del Código Civil<sup>137</sup>.

Nunca en la historia, ni en ningún país, se ha producido un incremento de la acción pública comparable al que tuvo lugar en Europa en el siglo XIX. Y ello no fue debido solamente a la dinámica propia de las élites gobernantes, sino a la presión que ejerció sobre ellas la propia clase burguesa de la que aquéllas provenían; una clase que en los albores del siglo XIX había adquirido un poder económico y una capacidad de influencia considerables, y que comenzó a exigir a sus respectivos Estados nuevos servicios, infraestructuras que facilitarían el ejercicio de la actividad industrial y comercial, un nivel aceptable de seguridad física en las comunicaciones y, ante todo, un marco estable y racional de seguridad jurídica en la regulación del mercado.

## 17. Nuevas estructuras organizativas

Nada de ello hubiera podido llevarse a cabo con las precarias estructuras administrativas de que disponían las monarquías absolutas: las descripciones que de ellas se encuentran en muchos libros de historia producen estupor, por su absoluta ausencia de racionalidad: resulta milagroso que los monarcas y sus más directos colaboradores pudieran emprender ninguna acción eficaz<sup>138</sup>. Los Estados constitucionales nece-

---

<sup>134</sup> De 30 de mayo de 1829 y 22 de agosto de 1885.

<sup>135</sup> Ley y Reglamento Hipotecarios, de 8 de febrero de 1861; Ley Hipotecaria de 21 de diciembre de 1869; y Ley de Hipoteca Naval de 21 de agosto de 1893.

<sup>136</sup> Ley de 28 de mayo de 1862, de Notariado, y Reglamento aprobado por Real decreto de 30 de diciembre de 1862.

<sup>137</sup> Ley de 11 de mayo de 1888, autorizando al Gobierno para publicar un Código civil, y Ley de 26 de mayo de 1889, ordenando la publicación de una edición del Código civil con las enmiendas y adiciones que la Comisión general de codificación estime convenientes.

<sup>138</sup> Son múltiples los estudios sobre la organización interna de los Estados absolutos: a título meramente ejemplificativo, para Alemania, vid. Walther Hubatsch (ed.) *Absolutismus. Zur Bestimmung von Ausdruck und Inhalt europäischer Staatsformen im 17. und 18. Jahrhundert*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1973, y Hans Patze (ed.), *Aspekte des europäischen Absolutismus*, Hildesheim, August Lax, 1979. Respecto de Italia, Aurelio Musi, *Stato e pubblica amministrazione nell'Antico Régime*, Napoli, Guida, 1979. Para Francia, además del libro fundamental de Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la Monarchie absolue*, Paris, PUF, 2 vols., 1974-1980, vid. Pierre Goubert, *El Antiguo Régimen*, trad. esp., Madrid, Siglo XXI, tomo II, 1979; Philippe Sœur, *Histoire du droit public français (XV-XVIII siècles): La genèse de l'Etat con-*

sitaban imperiosamente de instrumentos organizativos de nuevo cuño que permitieran conformar y controlar efectivamente sus respectivas sociedades; y con tal fin procedieron a construir las modernas Administraciones públicas y su principal medio de acción, el derecho administrativo.

No me propongo relatar aquí el proceso de construcción de la Administraciones públicas que se inicia a comienzos del siglo XIX. La doctrina administrativa le ha dedicado millares de páginas, que sería imposible resumir aquí de forma mínimamente ilustrativa<sup>139</sup>. Pero su comprensión, en el marco de las preocupaciones que han llevado a este estudio, exige aportar unos cuantos datos relevantes.

**A) Las instancias centrales.** Una primera directriz consistió en la sustitución de lo que podríamos llamar un gobierno colegial por el de autoridades unipersonales, de acuerdo con la idea —que hoy nos parece elemental— de que los cuerpos plurales o colegiados sirven para deliberar, pero que la decisión debe corresponder a personas individuales. El sistema de gobierno del Estado absoluto se basaba en una compleja estructura de órganos colegiados —en España, los Consejos— que, en líneas generales, carecía de cualquier posibilidad de actuación eficaz: constituidos por un elevado número de miembros, dedicados preferentemente a la tramitación de expedientes y a la preparación de las decisiones que habían de ser sometidas al rey, sus competencias se hallaban frecuentemente superpuestas, consumiendo una infinita cantidad de esfuerzos en resolver los conflictos que tal superposición generaba; y la coexistencia, dentro de dichos órganos, de personas de origen

---

*temporaire*, Paris, PUF, 2 vols., 1989; François Bluche, *L'Ancien Régime. Institutions et Société*, Paris, Le Livre de Poche, 1993; y François Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 2.<sup>a</sup> ed., 1994. Y sobre España, además la antigua, pero importante obra de Georges Desdevises du Dezert, *L'Espagne de l'Ancien Régime*, Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 2 vols., 1897 (y nueva ed. en Fundación Universitaria Española, 1989), vid. José Luis Bermejo Cabrero, *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII-XVIII)*, Madrid, CEC, 1982.

<sup>139</sup> Lo que me obliga, también, a prescindir de cualquier tipo de referencia bibliográfica a la doctrina administrativista. Haré solo excepción con dos obras recientes y de mi especial preferencia: en la doctrina administrativa, la exposición magistral de Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General*, tomo I, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 4.<sup>a</sup> ed., 2015; y, en la historiografía, el libro de Juan Pro, *La construcción del Estado en España*, Madrid, Alianza, 2019.

y educación muy dispares (nobles y legistas de origen burgués), con perspectivas personales y filosofías de vida difícilmente compatibles, tampoco ayudaba a conseguir una toma de decisiones mínimamente ágil<sup>140</sup>.

Los monarcas absolutos no eran desconocedores de esta situación, que trataron de rectificar parcialmente con medidas improvisadas, adoptando las decisiones más importantes con la exclusiva asistencia de una o varias personas (en España, los denominados Secretarios de Despacho), a las que se encomendaba, sin mucho rigor formal, un área concreta de responsabilidad. Solo muy tardíamente surgió la idea de reunir a estas personas en sesiones conjuntas de trabajo, que culminaron en la institución de los consejos de ministros<sup>141</sup>.

<sup>140</sup> Sobre el sistema de órganos colegiados en España, vid. los libros del Conde de Torreeanaz, *Los Consejos del Rey durante la Edad Media*, 2 vols., Madrid, 1884; Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Sevilla, CSIC-Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 2 vols., 1935-47; A. Domínguez Ortiz, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976; Benjamín González Alonso, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI, 1981; Salustiano de Dios, *El Consejo Real de Castilla*, Madrid, CEC, 1982; Janine Fayard, *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1764)*, Madrid, Siglo XXI, 1982; Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía absoluta, 1521-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984; Pere Molas Ribalta, *Consejos y Audiencias durante el reinado de Felipe II*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1984; Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1994. Sobre el funcionamiento del Consejo Real dio buena cuenta, en su época, la obra de Don Pedro Escolano de Arrieta, *Práctica del Consejo Real en el despacho de los negocios consultivos, instructivos y contenciosos*, Madrid, En la imprenta de la viuda e hijo de Marín, 2 vols., 1796.

<sup>141</sup> Así sucedió en la España de Carlos III, a instancias del conde de Floridablanca (1787), con la llamada Junta Suprema de Estado, institución que tuvo una vida efímera. Sin que se conozcan las razones, fue suprimida por Carlos IV el mismo día que tomó posesión como Secretario de Estado el conde de Aranda (28 de marzo de 1792); pero la incuestionable lógica de la medida hizo que fuera retomada años después por Fernando VII, que estableció en 1815 una Junta Superior de Estado —reunión semanal de los Secretarios de Despacho— a imitación de la decisión adoptada en Francia por Luis XVIII, que creó el Conseil des Ministres por Ordonnance de 9 de julio de 1815, denominación que finalmente fue adoptada por el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823.

Sobre ello, vid. José Antonio Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, 4 vols., 1969 (2.<sup>a</sup> ed., 1976) y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Madrid, 2 vols., 1979; Federico Suárez Verdeguer, *Notas sobre la Administración en la época de Fernando VII, en Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1970, p. 441 ss.; Pablo González Mariñas, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974; F. Fontes, *El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII*, y José Sánchez Arcilla, *Consejo Privado, Consejo de Ministros. Notas para el estudio de los orígenes del Consejo de Ministros en España*, ambos en la Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense 71 (1985). Sobre la Junta Suprema de Estado, también José Luis Bermejo Cabrero, *Estudios sobre la Administración central española...*, cit., p. 85 ss.

De esta manera quedó sentada la aún vigente estructura departamental del gobierno: un sistema de distribución funcional basado en autoridades unipersonales, y un sistema jerarquizado, en el que cada unidad se encuentra dirigida por un ministro del que dependen una serie de empleados. Éstos desempeñan, en los orígenes, un papel puramente secundario, de meros escribientes de las instrucciones y resoluciones impartidas por el ministro (la misma tarea que realizaban los colaboradores privados de los antiguos Secretarios de Despacho); pero en muy pocas décadas comenzaron a ostentar funciones mucho más relevantes, creciendo en competencia personal y, sobre todo, en número, lo que obligó a la creación de una pirámide organizativa que los jerarquizase, cuyas dimensiones han crecido en estos doscientos años. Nace así, paulatinamente, el modelo de organización intraministerial que aún hoy se mantiene; y, con ella, la Administración Pública en su importante nivel central y su burocracia.

**B) La organización territorial.** El flanco más débil del absolutismo regio se encontraba en el plano de su implantación territorial: un sistema político no es capaz de emprender acciones eficaces si no dispone de una red de agentes que haga llegar las decisiones del poder central a toda su geografía; y hasta fines del siglo XVIII, esta red era, si no inexistente, sumamente precaria. Ello se debía a que los Estados —con la excepción de Prusia— habían mantenido una estructura poco menos que confederal, heredada de los tiempos feudales, en la que junto a territorios directamente dependientes del rey existían otros muchos dotados de instituciones políticas propias, de una autonomía de funcionamiento muy elevada y de regímenes jurídicos dispares. Es hartamente sabido que el reino de España no pasaba de ser una pura unión personal de los territorios de las Coronas de Castilla, de Aragón y de Navarra; tampoco, que la actual Alemania no era, en la época, más que un conjunto de reinos, principados civiles y eclesiásticos y ciudades autónomas bajo la simbólica cobertura del antiguo Sacro Romano Imperio; que el poderoso imperio austríaco estaba constituido por un conglomerado heterogéneo de las tierras hereditarias de los Habsburgo, de las de la corona bohemía y de la corona de San Esteban, cada una de las cuales, además, se integraba de un conjunto de un sinnúmero de unidades menores, pésimamente advenidas entre sí; y que la propia Francia, supues-

tamente el país más unitario y centralizado, presentaba un aspecto similar<sup>142</sup>.

Los regímenes absolutos intentaron corregir este estado de cosas en una línea de centralización: en ocasiones, de la manera más resuelta, como fue el caso de España, con los Decretos de Nueva Planta de 1707 para Valencia, de 1707 y 1711 para Aragón y de 1716 para Cataluña, que, por sobradamente conocidos entre nosotros, no parece necesario glosar; y, en los restantes países, mediante el establecimiento de un complejo de oficiales de nombramiento real, situados en los puntos estratégicos del territorio. El nombramiento de oficiales comisionados por los reyes para el control de ciudades o zonas estratégicas se remonta a tiempos anteriores incluso a los regímenes absolutos; pero, aunque la existencia de estos oficios dependía de la voluntad real, la docilidad de sus titulares a las instrucciones regias se vio severamente deteriorada por la política real de venta o venalidad de estos oficios, a la que antes aludí, que les confirió una muy notable capacidad de resistencia a los órdenes del rey. Rescatar los oficios enajenados resultaba inviable, por el altísimo precio que habían adquirido en el mercado, lo que llevó a los monarcas a superponerles una segunda red de oficiales, igualmente de libre designación y revocación real, a los que se confería un mandato o comisión específicos: de ahí su designación genérica de comisarios (en Francia y España se denominaron intendentes). Estas comisiones consistieron originariamente en la vigilancia de la correcta inversión de los fondos destinados al mantenimiento de las fuerzas militares, pero fueron ampliándose progresivamente hasta comprender la gestión de todos los fondos públicos, convirtiendo a sus titulares en auténticas autoridades financieras territoriales, con el consiguiente desapoderamiento de sus funciones a los antiguos oficiales<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> “En Provenza, el rey de Francia era conde de Provenza y se llamaba a sí mismo con tal nombre; en el Delfinado era el delfín de Viennois. Su reino era un estado corporativo, una federación de provincias, distritos y ciudades, que se habían empezado a ensamblar firmemente pieza por pieza en la época medieval y cada unidad retenía ciertos derechos, libertades, privilegios, usanzas y costumbres, que dependían de las circunstancias particulares en las que se negoció su instrumento de unión, su contacto, tratado o rendición. [...] Algunas provincias como Artois, Flandes, Borgoña y Languedoc (que sumaban un tercio del reino) tenían todavía sus propios Estados con el derecho de recaudar y gastar en parte sus propias rentas”: E. N. Williams, *El Antiguo Régimen*, cit., p. 153.

<sup>143</sup> La figura de los intendentes franceses ha suscitado una amplísima bibliografía: además de los antiguos libros de Cléophas Darest de la Chavanne (*Histoire de l'administration en France*



Se ha dicho muchas veces que los oficios comisariales constituyen un anticipo de la moderna administración territorial de los Estados, y no cabe duda de que los prefectos franceses instaurados en plena Revolución, y los subdelegados de fomento españoles —luego, gobernadores civiles— creados en 1833 se diseñaron sobre el modelo de los intendentes<sup>144</sup>.

**C) Las entidades locales.** El establecimiento de esta red de agentes de designación política no era suficiente para llevar la acción del Estado hasta los últimos rincones del territorio, donde se hallaban los pueblos, villas y ciudades. Estos no experimentaron grandes transformaciones

---

*et des progrès du pouvoir royale*, Paris, Chez Guillaumin et Cie, Librairies, 1848, II, p. 311 y ss.) y de Charles Godard (*Les pouvoirs des intendants sous Louis XIV*, 1901; reed. en Paris, Hachette, 2014), vid. Vivian R. Gruder, *The Royal Provincial Intendants: A Governing Elite in Eighteenth-Century France*, Ithaca, Cornell University Press, 1968; Adriana Petracchi, *Intendenti e Prefetti. L'Intendente provinciale nella Francia d'antico regime (1551-1648)*, Milano, Archivio della Fondazione Italiana per la Storia amministrativa, 1970; los trabajos de Roland Mousnier, *État et Commissaire. Recherches sur la création des intendants de provinces (1634-1649)*, y *Les rapports entre les gouverneurs de province et les intendants dans la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle*, ambos en su libro *La plume, la faucille et le marteau*, Paris, 1970, p. 179 ss., 201 ss.; Philip Dawson, *Provincial Magistrates and Revolutionary Politics in France, 1789-1795*, Cambridge, Harvard University Press, 1972; Douglas Clark Baxter, *Servants of the Sword: Intendants of the Army, 1630-1670*, Urbana (Ill.), University of Illinois Press, 1976; Françoise Mosser, *Les intendants de Finances au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Genève-Paris, Librairie Droz, 1978; François-Xavier Emmanuelli, *Un mythe de l'absolutisme bourbonnien. L'intendance du milieu de XVII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Aix-en-Provence, Université de Provence, 1981. Sobre esta figura en España, Henry Kamen, *El establecimiento de los intendentes en la Administración española*, Hispania XXIV, n.º 95, 1964, p. 368 ss.; Eduardo Garrigós Picó, *La organización territorial. Organización territorial a fines del Antiguo Régimen*, en Miguel Artola (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, Instituciones, Madrid, Alianza-Banco de España, 1982, p. 1 ss.; Diego López Garrido, *Los exaltados frente a la desamortización (1836-1839). La cuestión del intendente de Hacienda, en Desamortización y Hacienda Pública*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986; y Enrique Orduña Rebollo, *Intendentes e Intendencia*, Editorial Tres Américas, Madrid, 1997. En general, sobre la institución comisarial, el trabajo básico sigue siendo el de Otto Hintze, *El comisario y su significación en la historia general de la Administración*, en el vol. *Historia de las formas políticas*, trad. esp., Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 155 ss.; vid., también, Carl Schmitt, *La dictadura*, trad. esp., Madrid, Alianza, 1985, p. 75 ss.

<sup>144</sup> Sobre los prefectos franceses y la importación de la figura a España, vid., además de las obras de referencia de Brian Chapman, *Los prefectos y la Francia provincial*, trad. esp. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, y de Eduardo García de Enterría, *Prefectos y Gobernadores Civiles*, en su libro *La Administración Española*, 2.ª ed., Madrid, 1964, p. 83 ss., las posteriores de Miguel Ángel Pérez de la Canal, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964; de Nichola Richardson, *The French Prefectural Corps 1814-1830*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1966; y de Bernard Richard, *Étude sur les gouverneurs civils en Espagne de la Restauration à la Dictature (1874-1923)*, Mélanges de la Casa de Velázquez, VIII, Paris, 1972, p. 441 ss.

formales a lo largo del Antiguo Régimen: continuaron con el sistema de autogobierno que habían mantenido desde su formación en los tiempos medievales, aunque el empeño centralizador de algunos monarcas ilustrados llevó a la implantación paulatina de agentes de designación real en los núcleos más importantes. Pero, por decirlo así, los municipios no tenían relación alguna formal con la administración real, salvo en los casos en que actuaban como recaudadores interpuestos de los tributos.

El gran cambio que impulsó la Revolución consistió en la conversión de las entidades locales en piezas de un sistema administrativo global: los transformó, en una palabra, en administraciones, gobernadas por una corporación electa, pero vinculadas y sujetas al poder central por un agente unipersonal, elegido por la corporación o designado por el rey, pero en todo caso sometido a sus instrucciones y estando obligado a actuar como un dependiente suyo. De esta forma, los municipios quedaron integrados en la red global de administraciones y fuertemente sometidos a las instancias centrales<sup>145</sup> y se cerraba el círculo de la centralización, que pasó a ser una de las señas de identidad de los nuevos Estados constitucionales.

---

<sup>145</sup> Sobre España, Eduardo García de Enterría, *La formación de régimen municipal francés contemporáneo*, en su libro *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 2.ª ed., 1981, p. 71 ss.; Javier Guillamón, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, IEAL, 1980; Javier García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, IEAL, 1983; y Carlos Merchán Fernández, *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Tecnos, 1988. En la literatura de la época, para Francia, Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Paris, Théophile Barrois, 3.ª ed., 1833, y M. le Baron-C. F. E. Dupin, *Histoire administrative des communes de France*, Paris, Houdaille, 1834; también, Maurice Bordes, *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII siècle*, Paris, Sedes, 1973, y AA.VV., *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Actes du colloque d'Orléans, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998. Sobre Inglaterra, además de la antigua, pero interesante obra de Henry Alworth-Merewether y Archibald John Stephens, *The History of the Boroughs and Municipal Corporations of the United Kingdom*, London, Stevens and Sons, 3 vols., 1835, vid. Helen M. Jewell, *English Local Administration in the Middle Ages*, Newton Abbot, David & Charles, 1972; John Joseph Clarke, *A History of Local Government of the United Kingdom*, London, Greenwood, 1978; y Tony Travers/Lorena Esposito, *The Decline and Fall of Local Democracy: A History of Local Government Finance*, Policy Exchange (2003). Y sobre Alemania, Otto Gönnerwein, *Derecho municipal alemán*, trad. esp., Madrid, IEAL, 1967, pp. 3-40.

## 18. Un nuevo sistema jurídico

Y la erección del nuevo sistema de Administraciones generó, como producto inevitable, la creación de todo un nuevo sistema jurídico, que tempranamente comenzó a denominarse Derecho administrativo. Este movimiento, que ocupó la práctica totalidad del siglo XIX, se desarrolló en tres líneas.

A) **La organización.** Primera, la emanación de normas jurídicas dicitadas con objeto de establecer la organización y régimen de las nuevas estructuras administrativas. Como puede suponerse, esta normativa fue muy abundante a lo largo de todo el siglo, pero su examen detallado carece de interés en el presente discurso. Baste mencionar que la estructura del Consejo de Ministros fue establecida en la propia Constitución de Cádiz con una reducida composición (siete Secretarías de Estado) que no se alteró sustancialmente a lo largo de todo el siglo<sup>146</sup>, pero la composición interna de éstas fue experimentando un crecimiento continuo mediante el desdoblamiento de sus órganos, como reflejan los sucesivos decretos reguladores de lo que se denominaba su planta, índice del continuo incremento de los efectivos burocráticos a su servicio<sup>147</sup>. Mucha más abundante, prolija y políticamente conflic-

---

<sup>146</sup> José M.<sup>a</sup> García Madaria (*Estructura de la Administración Central (1808-1931)*), Madrid, INAP, 1982) estudió minuciosamente las vicisitudes de la estructura de la Administración estatal. De su análisis resulta una gran estabilidad de la planta de Ministerios: las siete Secretarías previstas en la Constitución de Cádiz (Estado; Gobernación para la Península; id. para Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina) quedaron reducidas a seis en 1814 (supresión de las dos de Gobernación, y creación de la de Ultramar) y a cinco en 1816 (supresión de Ultramar). Volvieron a ser siete en 1820 (refundición en una sola de la Secretaría de Gobernación y Ultramar), seis en 1832 (supresión de Ultramar; creación del Ministerio de Fomento, luego llamado del Interior y de Gobernación) y nuevamente siete en 1833 (creación de la Presidencia del Consejo). Hasta 1870 no hubo más novedades —aparte diversos cambios de denominación— que la creación en 1847 del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (desgajado de Gobernación; en 1852 pasará a denominarse de Fomento) y la reaparición del Ministerio de Ultramar (que solo desaparecerá, por razones obvias, en 1898).

<sup>147</sup> A título de ejemplo, la Secretaría de Estado de Gobernación se componía, en su primera regulación (Decreto LXV de 10 de abril de 1814), de seis Oficiales, diez Escribientes, tres Porteros y dos Barrenderos (sic!); a fines de siglo (Reglamento de Régimen Interior del Ministerio, aprobado por Real Decreto de 12 de julio de 1898), el Ministerio de estructuraba en una Subsecretaría y dos Direcciones Generales, subdivididos en diez Secciones y veintiún Negociados (además de un Oficial Mayor, un encargado del Registro General, un Archivero-Bibliotecario y un Habilitado general), de los que dependía un número indeterminado de Oficiales auxiliares o Escribientes, así como los Porteros y Ordenanzas (para más información, vid. María Josefa Garijo Ayestarán, *El Ministerio de*

tiva fue la normativa de municipios y provincias, que fue objeto de regulaciones generales sucesivas hasta en siete ocasiones<sup>148</sup>.

El modelo que estas disposiciones impusieron a las estructuras de la Administración central fue, como se ha recordado muchas veces, el propio de los ejércitos: una pluralidad de pirámides organizativas cuyos titulares se vinculaban entre sí por relaciones estrictas de jerarquía (mando y obediencia incondicional), en las que cada uno de dichos órganos ostentaba, además de sus funciones peculiares, la totalidad de las encomendadas en principio a las unidades inferiores, y en las que la tarea de coordinación correspondía siempre al superior jerárquico común. A estas estructuras, de finalidad casi exclusivamente ejecutiva, se asociaban algunos órganos —de carácter colegiado— a los que correspondían tareas de asesoramiento y apoyo a los mandos unipersonales, como era usual en los ejércitos a través de las figuras de las planas o estados mayores. La asunción de este modelo, aunque su diseño definitivo se efectuara en la época napoleónica (y, en un alto grado, por el propio Bonaparte), se explica mejor por la circunstancia de que, al menos desde la época de Luis XIV, la única organización pública fuerte

---

*la Gobernación. Materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1917*, Madrid, 1977). En la Secretaría clave de Hacienda, su primera norma reguladora (Decreto LXXVIII, de 29 de junio de 1821, que reguló el “Sistema administrativo de la Hacienda pública”) la organizaba en cinco Direcciones, subdivididas en un total de diez Secciones, constando cada una de ellas de un jefe, cuatro oficiales y cinco escribientes; y el Reglamento Orgánico de la Administración Central de la Hacienda Pública (Real Decreto de 3 de diciembre de 1895) multiplicaba por dos el número de Direcciones, estableciendo que en cada una de ellas habría un Jefe Superior de Administración, Oficiales de Secretaría, Inspectores Generales, Subdirectores, Jefes de Sección, Jefes de Negociado, Oficiales, Aspirantes a Oficial y personal subalterno, cuyo número no se detalla. Respecto de los restantes Ministerios solo conozco la obra de J. Martínez Cardós y L. Fernández Espeso, *Disposiciones orgánicas de la primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado*, Madrid, 1972.

<sup>148</sup> Sin mencionar las leyes de reforma parcial, tales regulaciones se acometieron mediante el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, de Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias; Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823 de Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias; Real decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino; Ley de 15 de octubre de 1836, relativa al Gobierno político de las Provincias; Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840; Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos; Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales; Ley de 5 de julio de 1856, de Ayuntamientos; Ley de 25 de agosto de 1863, sobre gobierno y administración de las Provincias; Ley Municipal de 20 de agosto de 1870; Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 y leyes orgánicas Municipal y Provincial de 2 de octubre de 1877. Vid. Enrique Orduña Rebollo y Luis Cosculluela Montaner, *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, Iustel, 2008.

y consolidada que existía en los Estados era la militar; su imitación en el mundo civil resultaba, pues, casi inevitable.

**B) Los servicios y actividades públicas.** Segunda, asimismo, la promulgación de un amplísimo número de normas jurídicas dirigidas a la creación, organización y funcionamiento de los nuevos servicios y actividades públicas. Hablo de un mundo compuesto por millares de disposiciones legislativas y reglamentarias que sería imposible enumerar aquí: las que antes se mencionaron solo constituyen una pequeña muestra. Esta legislación se produjo, sobre todo, en los momentos más críticos del siglo: en España, durante las dos primeras etapas parlamentarias (Cortes de 1810-1813 y 1820-1823), durante la década de los cincuenta y tras el destronamiento de Isabel II el año 1868; en la primera mitad del siglo estuvo dirigida preferentemente a implantar un marco de libertad para el ejercicio de las libertades económicas, pronto se extendió a la práctica totalidad de las áreas de intervención pública.

**C) El control judicial.** Y tercera, el establecimiento de un sistema de control de la conformidad a Derecho de la actuación de las autoridades administrativas, que hoy conocemos con la denominación genérica de lo contencioso-administrativo. Como advirtiera tempranamente Tocqueville, ya en el Antiguo Régimen existían vías de cuestionamiento de dichas actuaciones ante órganos de naturaleza judicial (más o menos) y dotados de una limitada independencia<sup>149</sup>; pero la creación de

---

<sup>149</sup> Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution ...*, cit., cuyo capítulo IV del Libro II se titula enfáticamente «*Que la justice administrative et la garantie des fonctionnaires sont des institutions de l'Ancien Régime*». Los datos y argumentos que aportó, sin embargo, no eran totalmente convincentes: aunque existen notables semejanzas formales, el sistema de garantías que se estableció después de la Revolución presenta diferencias sustantivas muy importantes con el existente en el Estado absoluto. No obstante, la historiografía francesa ha omitido frecuentemente estas diferencias: vid. Rodolphe Darest, *La justice administrative en France*, Paris, Auguste Durand, 1862, p. 7 ss.; Henri Morel, *Le recours au Roi dans les pays du Sud-Ouest de la Mouvance aux XIIIe et XIVe siècles*, Toulouse, Espic, 1955; Marguerite Boulet-Sautel, *Recherches sur l'expédition du contentieux administratif devant le Conseil du Roi à la fin de l'Ancien Régime*, Revue historique du droit français et étranger, 1963, p. 690 ss.; Aline Logette, *Le Comité contentieux des Finances près le Conseil du Roi (1777-1791)*, Nancy, Société d'impressions typographiques, 1964; Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, Paris, Librairie Droz, 1970; Anne Buot de l'Épine, *Du conseil du Roi au Conseil d'État. Le Comité contentieux des Départements (9 août 1789-27 avril 1791)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1972; y Jean-Louis Mestre, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime: Le contentieux des communautés de Provence*, Paris, LGDJ, 1976, y también en su *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, Presses

este tipo de órganos se hizo imperativa con la asunción por el Estado constitucional de los principios de legalidad y de sometimiento estricto de las Administraciones a las normas emanadas del poder legislativo. La solución más natural para instaurar dicho control hubiera sido encomendar su ejercicio a los órganos judiciales ordinarios, como ya sucedía en Inglaterra; pero los graves conflictos que enfrentaron, en Francia, a la monarquía con los *Parlements* territoriales en la década de 1780 empujaron a los revolucionarios a adoptar la fórmula tradicional vigente desde el edicto de Saint-Germain, disponiendo tajantemente que «les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions» (Ley de 16-24 de agosto de 1790, título II, artículo 13)<sup>150</sup>, estableciendo en su lugar un sistema de órganos de composición puramente administrativa a los que se encomendó la resolución de los conflictos de derecho con los ciudadanos: el Consejo de Estado y los consejos de prefectura. De esta manera se diseñó el modelo del contencioso-administrativo francés, que otros diversos países del continente —entre ellos, España—<sup>151</sup> adoptaron.

La exclusión de los jueces del poder de juzgar a la Administración respondía, no obstante, a razones más profundas. No se trataba solo de

---

Universitaires de France, 1985, p. 140 ss. Para Alemania, Erich Döhring, *Geschichte der deutschen Rechtspflege seit 1500*, Berlin, Duncker & Humblot, 1953, y Hans Uwe Erichsen, *Verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom felebrhaften belastender Verwaltungsakt*, Frankfurt, Athenäum, 1971, p. 64 ss. Y para España, Gustavo Villapalos, *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

<sup>150</sup> No otra cosa disponía el citado edicto, obra del cardenal Richelieu (febrero de 1649), que establecía «très expresses inhibitions et défenses» a los tribunales «de prendre à l'avenir connaissance d'aucunes affaires ... qui peuvent concerner l'Etat, administration et gouvernement d'icelui»; prohibición que fue confirmada, doce años después, por Luis XIV, en el *arrêt del Conseil du Roi* de 8 de julio de 1661. Una confirmación semejante de la Ley de 1790 recayó mediante el Decreto de 16 fructidor del año III: «Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient».

<sup>151</sup> El modelo francés fue incorporado mediante las leyes de 2 de abril y 6 de junio de 1845, de organización y atribuciones de los consejos provinciales y del Consejo Real; tras dos supresiones temporales (en 1854 y 1868), las leyes de 13 de septiembre de 1888 y 5 de abril de 1904 establecieron un sistema mixto, que fue totalmente judicializado en 1956. Sobre esta evolución, además de mi monografía *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX*, Madrid, Iustel, 2.ª ed., 2006, Juan Ramón Fernández Torres, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa, 1845-1868*, Madrid, Cívitas, 1998.

seguir la estela gloriosa de Richelieu y del Rey Sol, ni de prevenirse contra conflictos futuros con un estamento judicial que había patrocinado un auténtico levantamiento contra Luis XVI en 1787; ni tampoco de evitar el riesgo de que dicho estamento pudiera dificultar o impedir el proceso de venta de los bienes nacionales. Un Estado poderoso no podía tolerar, en sus momentos fundacionales, un contrapeso enérgico en su propio seno que obstaculizara la consecución de sus objetivos. De ahí que el contencioso-administrativo surgiera gravado de muy serias limitaciones: además de la composición político-funcionarial de sus órganos, sus competencias se ceñían a una serie de materias concretas de carácter patrimonial (actos de gestión), con exclusión de los actos de autoridad (*actes de puissance publique*); el control que ejercían se limitaba, además, a cuestiones de pura legalidad, nunca de mera oportunidad; y, sobre todo, sus decisiones se hallaban siempre condicionadas a su aprobación o asunción posterior por las autoridades de la Administración activa. Es cierto que tales limitaciones se minimizaron (algunas, incluso, desaparecieron) a lo largo del siglo, hasta el punto de que los órganos contenciosos llegaron a establecer un régimen de control sobre las Administraciones que tiene muy poco que envidiar al que, en otros países, ejercen jueces y tribunales ordinarios; pero la Administración ha conservado, imperturbablemente, importantes privilegios —procesales, sustantivos y, ante todo, fácticos— que aseguran un importante grado de inmunidad al poder administrativo. El poder sigue siendo el Poder.

## VII LOS DOS ÚLTIMOS SIGLOS

Lo que sucedió desde los albores del siglo XIX no necesita ser explicado detenidamente: lo tenemos mucho más cerca de nuestra memoria, por lo que podemos recordar sin demasiado detalle lo ocurrido en este lapso temporal.

### 19. Los basamentos del poder

Cuando la estrella de Napoleón se apagó, en Waterloo y en Leipzig, los Estados europeos habían alcanzado un nivel extraordinario de fortaleza, del que quizá, salvo Inglaterra, no eran totalmente conscientes. Las potencias legitimistas se vieron reforzadas, permitiéndose enviar fuerzas de castigo a los países periféricos que exhibían tendencias liberales, como España. Pero incluso el derrotado reino de Francia heredó de Bonaparte un Estado sumamente poderoso: además de la estructura racionalizada de la Administración que éste dejó, la experiencia de las guerras había dejado como remanente una enorme capacidad de acción sobre la sociedad. Las contiendas europeas obligaron a reproducir el esquema de militarización total del país ya ensayado en la Prusia de los Federicos. Francia hubo de montar apresuradamente un gigantesco ejército, pero de cuyos mandos, formados bajo el reinado de Luis XVI, desconfiaba profundamente. La solución consistió en un régimen de conscripción general, mediante el reclutamiento de batallones de extracción popular que primero fueron voluntarios, y, desde la ley de 23 de agosto de 1793, de prestación obligatoria; dicha ley declaró en servicio militar indefinido a la totalidad del pueblo francés, de manera que dos años después del inicio de las hostilidades, Francia había puesto en pie un ejército de un millón de hombres, la llamada *Grand Armée*.

Un contingente de estas dimensiones exigió un esfuerzo organizativo realmente hercúleo: no sólo de las propias fuerzas militares, sino de toda la sociedad francesa, que fue sometida a una situación de economía de guerra. Se requisaron las cosechas y los artículos de lujo, implantándose un régimen de racionamiento; se nacionalizaron los transportes y la industria, que se dedicó prioritariamente a la fabricación de uniformes,



armas y munición; incluso se efectuó el primer tendido telegráfico entre París y la frontera. Todo ello, igual que bajo Luis XIV, fue obra de un puñado de nuevos burócratas, dirigidos con mano férrea por Lazare Carnot <sup>152</sup>.

Esta situación debió constituir un descubrimiento capital de los gobernantes europeos. Las guerras les habían proporcionado unos recursos y una red burocrática que facilitaban el ejercicio efectivo del poder en todo el territorio, haciéndoles tomar conciencia de que tal poder podía utilizarse para algo más que guerrear; en especial, para condicionar la vida cotidiana de sus súbditos en algo distinto a asegurar su obediencia pasiva y reforzar los mecanismos de apropiación tributaria. Fue entonces cuando los Estados realizaron el *grand tournant* de abandonar su tradicional posición de aparatos militares, extractivos y parasitarios, volcándose hacia el interior de sus territorios para convertirse paulatinamente en instrumentos de configuración de la sociedad y de control de los procesos económicos.

Este capital giro tuvo diversas motivaciones. La principal de ellas fue, sin duda, la presión de la burguesía comercial e industrial a la que antes me referí, que exigió a los poderes públicos, ahora dominados por ella, una actuación que los Estados, que habían asumido plenamente la filosofía ilustrada de la persecución de la felicidad general, se hallaban naturalmente predispuestos a satisfacer. Pero jugaron también otros imperativos: de una parte, el despertar de una conciencia social de sensibilidad hacia las personas más desfavorecidas, que hasta este siglo solo habían sido atendidas por las instituciones eclesiásticas y, en menor grado, por la nobleza, y de las que tuvo que hacerse cargo el Estado al perder estos estamentos su antigua pujanza económica; de otra, la necesidad de corregir los efectos de miseria y explotación a que había dado

---

<sup>152</sup> Para la formación del ejército revolucionario, vid. Albert Latreille, *L'armée et la nation à la fin de l'ancien régime*, Paris, Librairie Chapelot, 1914; Jacques Godechot, *La Grande Nation. L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde (1789-1799)*, Paris, Aubier Montaigne, 1956; John Robert Elting, *Swords Around a Throne: Napoleon's Grande Armée*, New York, Da Capo Press, 1997; Alan Forrest, *Napoleon's Men: The Soldiers of the Revolution and Empire*, London, Bloomsbury Publishing, 2003, y *L'armée de Van II: la levée en masse et la création d'un mythe républicain*, *Revolutions française*, 335 (2004), p. 111 ss. (en <https://journals.openedition.org/ahrf/1385>); Miguel Ángel Martín Mas, *La Grand Armée*, Madrid, Andrea Press, 2005, y, sobre Carnot, Marcel Reinhard, *Le Grand Carnot*, Paris, Hachette, 1950-52, 2 vols., y Jean y Nicole D'Hombres, *Lazare Carnot*, Paris, Fayard, 1997.

lugar la revolución industrial; y, por fin, la mejora de la seguridad, sobre todo en las áreas rurales. De entre las actuaciones públicas que estas circunstancias provocaron, dos son, a mi juicio, las más importantes, que se iniciaron, respectivamente, en los tiempos iniciales y finales de la centuria: hablo de la regulación de la seguridad pública y de la intervención en las relaciones de trabajo.

## 20. La emergencia de la seguridad pública

A comienzos del siglo, las sociedades europeas se hallaban aún en un estado de inseguridad considerable. Era muy intensa en los espacios rurales escasamente poblados, en los que la pobreza impulsaba la permanencia de un bandolerismo existente desde tiempos inmemoriales: la circulación por las vías interurbanas había de hacerse invariablemente en grupo y bajo la protección de personas armadas, como relatará con toda naturalidad George Borrow en su muy conocido libro<sup>153</sup>. Y la inseguridad no se hallaba ausente de las ciudades, en las que la violencia privada seguía siendo dominante, ya que no pocos sujetos se hallaban en posesión de armas, blancas o de fuego. Pero la violencia no se manifestaba solo en los estratos inferiores de la sociedad: en la nobleza, el duelo seguía siendo un modo frecuente de resolución de agravios, y las luchas por el poder y la influencia, en los niveles del gobierno, se resolvían muchas veces mediante el homicidio.

Una sociedad violenta era incompatible con una economía industrial y comercial, que exigía tácitamente que los Estados hicieran realmente efectivo el monopolio de la coacción. Para ello era imprescindible establecer un control sobre la población, que dio lugar a la aparición de la policía, una institución a la que la historia económica ha prestado mucha menos atención de la que merece, pero que se trata de una de las innovaciones capitales del siglo XIX.

Ciertamente, las monarquías absolutas no desconocieron la institución policial. La seguridad en el interior de las ciudades se confiaba

---

<sup>153</sup> George Borrow, *The Bible in Spain: or the Journey, Adventures, and Imprisonment of an Englishman in an Attempt to Circulate the Scriptures in the Peninsula*, London, 1843. Es muy conocida la traducción española de esta obra (Madrid, Alianza, 1970) con un espléndido prólogo de Manuel Azaña.

a un corto puñado de personas concretas, normalmente dependientes de la municipalidad, que mantenían el orden y detenían a los maleantes haciendo uso exclusivo de la fuerza física; las asonadas más masivas se reprimían acudiendo a los efectivos militares. Todo esto cambió en los últimos años del absolutismo, cuando los monarcas percibieron dos cosas: primera, que el mayor riesgo para el *establishment* provenía de sus colaboradores más próximos, de la nobleza y de su burocracia, contra las que el empleo del ejército era inviable; y segunda, que tan importante como la represión era la información preventiva. A ello se aplicó, por ejemplo, José II de Austria, que estableció una extensa red de policía secreta, con la misión de espiar a los miembros de la burocracia, pero también a quienes se supusiese llevasen a cabo tareas conspiradoras o sediciosas contra la monarquía<sup>154</sup>.

Tras la aparición de los regímenes constitucionales, la cuestión de la seguridad requirió un planteamiento más global y eficaz, para hacer frente a los tres problemas principales que se hallaban sobre la mesa: el bandolerismo rural, que impedía la fluidez de las comunicaciones y las transacciones; las luchas por el poder entre diferentes facciones políticas; y el comienzo de los movimientos sociales generados por la revolución industrial. La solución inmediata consistió en implantar autoridades centrales de policía dedicadas a la obtención de información y a la erección de una extensa red de agentes de seguridad, esparcidos por todo el territorio. La República Francesa, tras el caótico período de la Convención, que llevó a la guillotina a todos sus protagonistas, creó, en enero de 1796, un Ministerio de la Policía General de la República, a cuyo frente se puso, tres años después, al tristemente célebre Joseph Fouché. Este desplegó una actividad extraordinaria: fue el principal muñidor del golpe de Estado que llevó a Napoleón al poder; sirvió a éste contra las conspiraciones internas y como fuente de información exterior en las guerras europeas, y se dedicó a sistematizar la informa-

---

<sup>154</sup> Su finalidad estaba perfectamente definida en la Instrucción Secreta que el responsable del aparato policial, el conde Pergen, suscribió en 1786: era misión de la policía "investigar discretamente lo que la gente dice de su emperador y su gobierno y "cómo se orienta la opinión pública a este respecto, si entre las clases altas o bajas hay descontentos o quizás incluso agitadores que empiezan a destacar, todo lo cual ha de ser concienzudamente informado a los superiores de acuerdo con los procedimientos prescritos": en Ernst Wangermann, *From Joseph II to the Jacobin Trials: Government Policy and Public Opinion in the Habsburg Dominions in the Period of the French Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 1969.

ción interior de la población (así, ordenando elaborar la “estadística personal y moral” de la población, comprendiendo las diferentes categorías sociales, la opinión política de los notables de cada población, los antecedentes —políticos— de los propietarios y funcionarios, e incluso los nombres de las jóvenes en edad de contraer matrimonio)<sup>155</sup>.

Mucho menos estudiada ha sido la evolución en España<sup>156</sup>. Se inicia con la creación —en pleno trienio liberal, por cierto— de la “Superintendencia general de Vigilancia pública para todo el Reino” (Decreto de 8 de junio de 1823), cuyo “principal cuidado” era “velar sobre las conductas de las personas que se hayan hecho o se hagan sospechosas por sus opiniones y principios contrarios á la Religión y al Trono”, así como la expedición de pasaportes (necesarios para la circulación por el territorio). Suprimida por Fernando VII apenas restablecido el régimen absolutista (Real Decreto de 18 de octubre de 1823, sin duda con la finalidad de cesar a sus titulares), la Superintendencia fue inmediatamente restablecida por Real Cédula de 13 de enero de 1824.

Esta norma estableció no solo un órgano central, sino un complejo de autoridades policiales comprensivo de todo el territorio<sup>157</sup>; y, lo que

---

<sup>155</sup> Vid. Marcel Le Clère, *Histoire de la police*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964; Alain Noyer, *La sûreté de l'État (1789-1965)*, Paris, LGDJ, 1966; Jacques Aubert et al., *L'État et la police en France, 1789-1914*, Genève, Droz, 1979; J. Moch, *Maintien de l'ordre: L'Etat et la police en France (1789-1914)*, Paris, Droz, 1979; Georges Carrot, *Histoire de la police française*, Paris, Tallandier, 1992. Sobre Fouché, además de la conocida biografía de Stefan Zweig (*Joseph Fouché*, Paris, Grasset, 1969; trad. esp., Barcelona, Juventud, 1984), Jean Tulard, *Joseph Fouché*, Paris, Fayard, 1998, y Emmanuel de Waresquiel, *Fouché. Les silences de la pieuvre*, Paris, Tallandier/Fayard, 2014.

<sup>156</sup> Con algunas excepciones, aunque los análisis no son demasiado detallados: vid. Enrique Martínez Ruiz, *Las Fuerzas de Seguridad y orden público en la primera mitad del siglo XIX*, Cuadernos de Historia, núm. 4, 1973, p. 149 ss.; Manuel Ballbé, *Orden público y militarismo en el Estado constitucional*, Madrid, Alianza, 1983, p. 61 ss.; Diego López Garrido, *El aparato policial en España*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 21 ss.; y Javier Barcelona Llop, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Oñati, IVAP, 1988, p. 39 ss. El libro de Martín Turrado Vidal (*Estudios sobre historia de la policía*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 2 vols., 1991) es una colección no sistemática de estudios parciales; y la antigua obra de Juan Antonio Escobar Raggio solo abarca hasta el final del período absolutista, como indica su título (*Historia de la Policía, desde sus orígenes hasta fines del siglo XVIII*, Madrid, Policía, Revista Técnico-Legislativa, 1947).

<sup>157</sup> Superintendente General de la Policía del Reino, en Madrid; Intendentes y Subdelegados en cada una de las capitales de provincia, Subdelegación de Policía en cada cabeza de partido, y Corregidores Alcaldes mayores en las cabezas de partido que no fueran capitales de provincia, los cuales actuarían como Subdelegados natos de Policía: vid. arts. 2 a 11. Estas previsiones se hallaban ausentes del anterior Decreto XVI de 6 de diciembre de 1822, que aprobó el llamado Reglamento provisional de policía.

es más relevante, enunció en sus artículos 13 y 14 una extensa relación de hasta cuarenta y dos funciones de autorización y control sobre todo tipo de actividades (incluidas las económicas) a desempeñar por estas autoridades —de imposible reproducción en este lugar, pero cuya consulta debería ser obligada para todos los estudiosos del derecho público—, a las cuales se habilitaba, además, a sancionar el incumplimiento de sus mandatos “con multas y con prisión de treinta días, a lo más, según las circunstancias y en los términos que fijarán los reglamentos particulares” (artículo 17); funciones que iban mucho más allá de la paternal y engañosa declaración de su preámbulo, según el cual la policía se establecía para “hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos, e indicarme los medios de reprimir el espíritu, de sedición y de extirpar los elementos de discordia, y de desobstruir todos los manantiales de prosperidad”.

La Real Cédula de 1824 fue, sin duda, una norma capital, cuyo contenido fue modificado en numerosas ocasiones, pero siempre en el sentido de una ampliación y fortalecimiento. Y a ella es obligado sumar las posteriores que crearon el cuerpo de la Guardia Civil (Reales Decretos de 28 de marzo, 9 y 15 de octubre de 1844), pensado primordialmente para hacer frente al bandolerismo rural<sup>158</sup>, pero con el que se implantó una eficacísima red capilar de ocupación del territorio. Con ella emerge el principal instrumento de dominación interior de que los Estados dispusieron en lo sucesivo, sin que en la actualidad se observe en él ningún retroceso, sino todo lo contrario; sin duda, porque es absolutamente imprescindible en las complejas sociedades de nuestro tiempo<sup>159</sup>.

No me resisto a hacer notar, en este proceso, un rasgo que afecta directamente al objeto de este estudio. La implantación y desarrollo de

---

<sup>158</sup> Sobre el cual, vid. Domingo Pastor Petit, *El bandolerismo en España*, Barcelona, Plaza & Janés, 1979. Sobre la Guardia Civil, además de la obra de Antonio de Quevedo y Donís José Sidro, *La Guardia Civil*, Madrid, Antonio Pérez Dubrull, 1858, reed. en Wentworth Press, 2011, vid. también la excelente de Diego López Garrido, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, Crítica, 1982.

<sup>159</sup> Para información sobre otros países, vid. las aportaciones de Jean-François Tanguy y de y François Bloch-Lainé/G. Etienne en el coloquio organizado por la Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIXe siècle, *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, Ille et Vilaine, Créaphis, 1987, y John D. Brewer et al., *The Police, Public Order and the State. Policing in Great Britain, Northern Ireland, The Irish Republic, the USA, Israel, South Africa and China*, New York, St Martins, 1988.

todo el aparato policial se desarrolló invariablemente, a lo largo del siglo, a través de disposiciones reglamentarias<sup>160</sup>; solo en su último tercio fueron dictadas algunas tímidas normas con rango de ley (Leyes de 31 de enero de 1868, organizando la Guardia rural, y de Orden Público, de 23 de abril de 1870). Hace así su aparición formal el Derecho administrativo como vehículo normal y usual para la construcción de los sistemas de restricción de la libertad; un papel que ya nunca abandonará.

## **21. La intervención de las relaciones de trabajo**

La segunda gran manifestación del intervencionismo estatal consistió en la regulación de las condiciones del trabajo en las industrias. El estado de explotación y miseria de las clases obreras, consecuencia de la revolución industrial, se había hecho escandaloso desde comienzos de siglo, y se visibilizó para todos cuando las fábricas se trasladaron a las ciudades. Las obras de Dickens ayudaron a crear una conciencia de lo insoportable de la situación en parte de la burguesía, que pronto comenzó a reclamar de los Estados medidas protectoras; una conciencia que se intensificó con el temor a los movimientos sociales, crecientemente estimulados por los sindicatos y partidos socialistas y anarquistas.

---

<sup>160</sup> El día inmediatamente anterior a la muerte del Fernando VII, una Real cédula de 28 de septiembre de 1833 restableció la vigencia de la de 13 de enero de 1824. A ella siguieron el Real decreto de 22 de diciembre de 1836, autorizando al Gobierno para proceder contra los conspiradores; el Decreto de la regencia de 2 de noviembre de 1840, aboliendo la policía secreta (que ninguna norma había establecido antes); el Real decreto de 26 de enero de 1844, organizando el ramo de protección y seguridad pública; el Real decreto de 25 de febrero de 1852, dando nueva organización al ramo de Protección y Seguridad pública en Madrid; la Real orden de 21 de marzo de 1852, aprobando el reglamento para el ramo de Vigilancia; el Real decreto de 4 de abril de 1854, dando nueva organización al servicio de vigilancia pública y municipal de Madrid, y su reglamento de ejecución (Real orden de la misma fecha); el Real decreto de 5 de noviembre de 1856, organizando la vigilancia pública y municipal de Madrid; el Real decreto de 24 de marzo de 1858, creando en el Ministerio de la Gobernación una Dirección de seguridad y orden público; el Real decreto de 29 de diciembre de 1858, organizando el servicio de vigilancia en la provincia de Madrid (y su reglamento aprobado por Real orden de 10 de febrero de 1859); Real decreto de 21 de octubre de 1863, aprobando el reglamento orgánico del cuerpo de vigilancia pública; Decreto de 22 de octubre de 1873, organizando el Cuerpo de policía gubernativa y judicial en todo el territorio de la República; Real decreto de 18 de octubre de 1887, aprobando el reglamento de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia; Real decreto de 6 de abril de 1892, organizando militarmente el Cuerpo de Miñones de la provincia de Vizcaya; Real decreto de 4 de mayo de 1892, organizando militarmente el cuerpo de Mozos de Escuadras de la provincia de Barcelona; y Real orden de 19 de septiembre de 1896, creando un Cuerpo de policía judicial en Madrid y Barcelona, destinado al descubrimiento y persecución de los delitos cometidos o que se cometan por medio de explosivos.

La adopción de estas medidas tuvo un ritmo muy distinto, en función del grado de industrialización de cada uno de los países. Comenzó tempranamente en Inglaterra, con leyes sucesivas de 1802, 1833, 1867, 1875 y 1878<sup>161</sup>, pero en los países escasamente industrializados, como España, el movimiento fue más tardío. En 1855, un diputado de nombre bien conocido de todos, el burgalés Manuel Alonso Martínez, presentó a las Cortes un proyecto de ley sobre “ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera” que no pudo ser aprobado. Fue objeto de rechazo casi unánime, no solo por parte de los diputados conservadores, sino incluso por los movimientos obreros, que lo consideraron insuficiente<sup>162</sup>; y una suerte solo algo mejor corrieron la Ley de 24 de julio de 1873, “excluyendo a los niños y niñas menores de diez años del trabajo en fábricas, talleres, fundiciones o minas y fijando las horas del trabajo las mismas”, promovida por el entonces ministro de Fomento Eduardo Benot, y la Ley de 26 de julio de 1878, “señalando penas a los que hagan ejecutar a los niños o niñas menores de diez y seis años ejercicios peligrosos, y dictando otras disposiciones para proteger a los niños de la explotación de los acróbatas, gimnastas y funámbulos”, normas que, pese a la importancia de sus disposiciones, parece que fueron objeto de un importante grado de incumplimiento<sup>163</sup>.

Tras estos intentos fallidos, la emergencia de la legislación protectora se produjo abruptamente a partir del año final del siglo gracias a la ardua labor desempeñada por la Comisión de Reformas Sociales, creada

---

<sup>161</sup> Sobre ello, y con información sobre otros países, vid. Bob Hepple (ed.), *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparado de la evolución de nueve países hasta 1945*, trad. cast., Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1994.

<sup>162</sup> Sobre el proyecto y su entorno político, Jaime Montalvo Correa, *Fundamentos de Derecho del Trabajo*, Madrid, Cívitas, 1974, p. 119 ss., y Antonio Elorza, *El proyecto de ley de Alonso Martínez sobre el trabajo en la industria en 1855*, Revista de Trabajo núms. 27-28, 1969, p. 253 ss. Su texto puede encontrarse en la obra de Antonio Martín Valverde *et al.*, *La legislación social en la historia de España de la revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 1109-1131; de este libro, cuyo grueso es una recopilación de textos, ha de destacarse el completo estudio preliminar del primero de los autores antes citado, pp. XI-CXIV.

<sup>163</sup> Lo que acreditan hechos tan sorprendentes, para la mentalidad actual, como que el preámbulo del Decreto de creación de la Comisión de Reforma Sociales lo reconociera abiertamente. Los textos de estas leyes, en Antonio Martín Valverde *et al.*, *La legislación social...*, *cit.*, pp. 6 y 63; y un análisis de las mismas, en Fernando Suárez González, *Mujeres y menores ante el contrato de trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967 y J. Ignacio García Ninet, *Elementos para el estudio de la evolución histórica del derecho español del trabajo*, en Revista de Trabajo, núms. 51 y 52.

por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, a la que sucedieron el Instituto Nacional de Previsión (1908) y el Ministerio de Trabajo (1920). A su labor se debe el que, desde 1900 al comienzo de la dictadura de Primo de Rivera, se dictaran más de una docena de leyes y reglamentos que establecieron las bases del actual derecho del trabajo<sup>164</sup>.

Desde el punto de vista que interesa a este discurso, la aprobación de la legislación obrera tuvo una importancia trascendental, tanto por afectar al grueso de la población española, cuanto por su incidencia inmediata y global en el mercado de trabajo, del que el Estado había estado siempre ausente. Sin mengua de la importancia del sistema policial (y de la relevancia que siempre le han dado, lógicamente, quienes sufrieron sus actuaciones), ha de reconocerse que su organización y medios de información fueron muy precarios, por no decir que primitivos, hasta muy avanzado el siglo XX. En contraste, las leyes laborales chocaron inicialmente con duras resistencias, como antes señalé, pero su aplicación —paulatina, pero efectiva— no se demoró demasiado gracias a la creación de la inspección de trabajo en 1906.

Y un rasgo reiterado de todo este cuerpo normativo fue, como en el caso de la policía de seguridad, su elevado índice de reglamentarización: da buena cuenta de ello el que, sobre el total de disposiciones que lo integraron<sup>165</sup>, casi dos terceras partes tenían naturaleza de normas de rango inferior a la ley. Aunque la regulación de algunos de los subsectores de este *corpus* se inició mediante una ley, esta fue seguida por un extenso cortejo de reglamentos: en materia de jornada de trabajo, por

---

<sup>164</sup> Su enumeración se contiene en la práctica totalidad de las obras generales de esta disciplina, por lo que no tendría utilidad reproducirla aquí en su integridad, ni menos glosar su contenido: vid., por ejemplo, Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa, *Derecho del Trabajo*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 24.ª ed., 2016, p. 60 ss. Deben quizá destacarse, por su importancia, la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900, las leyes de protección de colectivos vulnerables, como los niños y las mujeres (Leyes de 13 de marzo de 1900, 12 de agosto de 1904, 27 de febrero y 11 de julio de 1912), la regulación de la jornada de trabajo (Ley de 4 de julio de 1918 y Real Decreto de 3 de abril de 1919) y del descanso dominical (Ley de 3 de marzo de 1904), la Ley de huelgas y coligaciones de 27 de abril de 1909), y las Leyes sobre consejos de conciliación y arbitraje industrial, y sobre tribunales industriales, de 19 de mayo de 1908. Para su descripción y sus textos, Antonio Martín Valverde *et al.*, *La legislación social...*, cit., p. XLVIII ss. y *passim*.

<sup>165</sup> Desde los orígenes hasta 1936, sumaron 331, que se recogen en la obra citada de Antonio Martín Valverde *et al.*, cit. *supra*.



ejemplo, las tres leyes sobre dicha jornada en las minas (Ley de 27 de diciembre de 1910) y en el comercio (Ley de 4 de julio de 1918), y la de jornada máxima (Ley de 1 de julio de 1931 fueron desarrolladas (y, en algunos casos, modificadas de *facto*) por diecisiete Reales Decretos y Reales Órdenes; en otros, incluso (así, en materia de seguridad e higiene, de inspección de trabajo y de previsión y asistencia social), la ley estuvo, por así decir, totalmente ausente.

Aunque no con tanta intensidad, es cierto que este fenómeno se venía produciendo también en otros sectores de la intervención administrativa, como antes señalé a propósito de la seguridad pública. El declive de la regulación parlamentaria se inició con carácter general en el último cuarto del siglo XIX, en el que los cada vez más gruesos volúmenes de la Colección Legislativa ofrecían solo esporádicas apariciones de la ley, en medio de un océano de normas reglamentarias. Ello pudo deberse, probablemente, a la brevedad de las legislaturas, a la inestabilidad de los sucesivos gobiernos, y también a un deseo de aceleración en la producción de normas para resolver problemas considerados perentorios, como sin duda sucedió en el campo de las relaciones de trabajo. Pero se trataba de un signo de los tiempos, cuando el creciente descrédito de la institución parlamentaria produjo un continuo desplazamiento hacia los ejecutivos del liderazgo en la toma de decisiones, que anunciaba la aparición de regímenes autoritarios, como los que en los años veinte surgieron en España e Italia; y como también se produjo en la misma Alemania de Weimar, cuyos gobiernos solo pudieron sostenerse mediante el empleo sistemático de los poderes excepcionales que el artículo 48 de la Constitución otorgaba al presidente de la República. De esta forma, la proporción y relación “naturales” entre ley y reglamento, entre normación legislativa y administrativa, se subvirtió, quizá para siempre, bajo la égida del Derecho administrativo como nuevo protagonista del ordenamiento jurídico público.

## **22. Las guerras globales y sus efectos**

Estos fenómenos se agudizaron exponencialmente a partir de 1914, año que marcó el auténtico comienzo del siglo XX. La Gran Guerra supuso un revulsivo brutal en la totalidad de los países que se vieron implicados en la contienda. Las pérdidas y destrucciones sufridas fueron enormes: más de trece millones de muertos, además del doble

de víctimas civiles, y un descenso radical en el PIB de todos los países, que ascendió a una tercera parte del mismo en Francia e Inglaterra y más de un veinte por ciento en Alemania, amén de un déficit y de una deuda pública galopantes. Fueron muchos, lógicamente, quienes pensaron que la firma de los tratados de Versalles permitiría una vuelta a la situación de bonanza experimentada en los últimos años del siglo anterior, sin quizá percatarse de que, en la década siguiente, el mundo occidental se vería sometido a una tormenta económica perfecta que se prolongaría hasta el inicio de la siguiente conflagración mundial.

No es posible —de nuevo las limitaciones físicas que impone un discurso de esta naturaleza—, relatar los factores de la gran crisis de entreguerras. Se inició con la inflación y el caos monetario de 1920-1923 —que tan presente continúa en el subconsciente de la población alemana—, que hizo que el marco perdiera por completo su valor (en enero de 1922, un marco oro valía 45 marcos papel; en diciembre del mismo año, comprar un marco oro exigía el desembolso de cerca de un billón de marcos papel)<sup>166</sup>. A la hiperinflación siguieron las oscilaciones de los precios de las materias primas, que primero se elevaron por la demanda de la reconstrucción y luego cayeron en picado por el exceso de producción. Como consecuencia de todo ello, unas considerables tasas de paro (un 11 por 100 en Estados Unidos en 1921; en algunas ciudades inglesas, el desempleo afectó a más del 50 por 100 de la población). Pero lo peor llegaría con el crack de la bolsa de Nueva York en el martes negro de 29 de octubre de 1929, de efectos devastadores en todos los países industrializados: la producción industrial, por ejemplo de automóviles, se contrajo hasta la mitad; el comercio mundial se redujo en dos tercios; numerosos bancos entraron en quiebra y el desempleo comenzó a escalar cotas antes impensadas: nuevamente en Estados Unidos, el millón y medio de parados contabilizados en 1929 se transformaron, en 1932, en cerca de quince millones; en Inglaterra, el 9,7 por 100 de paro en 1929 pasó a situarse, en 1932, en el 22 por 100. Me abstengo de enumerar otras muchas manifestaciones de esta gran crisis, tanto o más graves que las que he citado, que se encuentran en

---

<sup>166</sup> Sobre este acontecimiento, Frank D. Graham, *Exchange, Prices, and Production in Hyperinflation: Germany, 1920-1923*, Princeton (NJ), 1930; y Constantino Bresciani-Turroni, *The Economics of Inflation: A Study of Currency Depreciation in Post-war Germany*, London, Allen & Unwin, 1937.

todos los libros de historia<sup>167</sup>: a su luz, no alcanzo a comprender cómo ha podido seguirse hablando, hoy mismo, de los felices años 20; intuyo que los que lo hacen no han leído la novela de John Steinbeck.

El resultado de todo este panorama fue, una vez más, un incremento sustancial de la intervención de los Estados. Nada de extraño tiene que ello sucediera durante el desarrollo de la Gran Guerra: como ya había sucedido un siglo antes en la Francia de Napoleón, ésta condujo a una militarización completa de la vida económica, aunque mucho más intensa: todas las actividades productivas de los países fueron sometidas a control estatal y dirigidas a sostener el esfuerzo militar. Pero la guerra también conllevó el empleo por los Estados de dos medios de financiación largamente conocidos: todos ellos apelaron a los préstamos exteriores (los aliados, sobre todo de Estados Unidos, que durante esos cuatro años aportaron más de siete mil millones de dólares; de la época) y también a un fuerte incremento de la presión fiscal, al generalizarse los impuestos sobre los beneficios extraordinarios y sobre el volumen de negocios; como consecuencia de ello, la República francesa duplicó sus ingresos tributarios, e Inglaterra los triplicó<sup>168</sup>.

Después del Armisticio de 1918, las principales fuerzas económicas quizá pensaron que la primera crisis que se empezaba a desatarse era una más de las cíclicas que habían aquejado a Europa durante el siglo XIX, y que se resolvería, como ellas, dejando actuar a las leyes natu-

---

<sup>167</sup> Por ejemplo, en G. Pedroncini, *La primera guerra mundial*, en Jacques Néré (comp.), *Historia contemporánea*, Barcelona, Labor, 1977, p. 437 ss.; también, Pierre Renouvin, *La crise européenne et la Première Guerre mondiale*, Paris, PUF, 1969; Bernard Philippe, *La fin d'un monde, 1914-1929*, Paris, Seuil, 1975; Maurice Crouzet, *Historia general de las civilizaciones. La época contemporánea*, I, Barcelona, Destino, 1982, p. 66 ss., 168 ss.; Pierre Miquel, *La Grande Guerre*, Paris, Fayard, 1983; Rondo Cameron, *Historia económica mundial*, Madrid, Alianza, 1991, p. 400 ss., y Niall Ferguson, *The Pity of War: Explaining World War I*, New York, Basic Books, 1999. Sobre la gran depresión de 1929, además de las aportaciones antiguas de Henry V. Hodson, *Slump and Recovery, 1929-1937*, Fair Lawn (NJ), 1938, y de Moritz J. Bonn, *The Crumbling of Empire: The Disintegration of World Economy*, London George Allen & Unwin, 1938, la obra clásica de John K. Galbraith, *The Great Crash*, Boston, Houghton Mifflin, 2.ª ed., 1961. La explicación más técnica de la crisis (aunque sin duda hay muchas más en la literatura especializada) la he encontrado en la obra de Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century*, traducido en España como *Historia del siglo XX, 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 1995, p. 92 ss., que no parece demasiado afectada por el fuerte sesgo ideológico de su autor.

<sup>168</sup> Shepard B. Clough y Richard T. Rapp, *Historia económica de Europa*, Barcelona, Omega, 3.ª ed., 1988, p. 456 ss.

rales del mercado. Pero cuando se hizo evidente que sus efectos eran mucho más graves, acudieron a solicitar la protección de los Estados, que inmediatamente procedieron a adoptar un amplísimo conjunto de medidas. A título meramente ilustrativo<sup>169</sup>, mencionaré las monetarias de devaluación y de control de cambios; las proteccionistas y de fomento de la autarquía; las políticas de subvenciones a la agricultura y de salvamento de entidades financieras incursas en bancarota; y los instrumentos de lucha contra el paro mediante subsidios y sobre todo, a través el emprendimiento masivo de obras públicas, en la línea propugnada por los economistas keynesianos. Y, aunque quizá no fueran las económicamente más importantes, las que más me interesan fueron la reglamentación exhaustiva de muchas actividades económicas privadas y el establecimiento o crecimiento de un poderoso sector público.

La reglamentación alcanzó a un buen número de actividades típicamente privadas, que históricamente se consideraban inmunes a toda intervención pública. Fue muy intensa en los sectores más afectados por la crisis y que tenían un carácter sistémico, como el bancario<sup>170</sup>, pero se aplicó también a diversas actividades de producción de bienes de consumo y alimentación, regulando con extremo detalle todas las fases de la elaboración y las características de los productos. El objetivo de fortalecer estos sectores pasó incluso por el fomento o la imposición de cárteles de producción, que los actuales expertos en la política de competencia habrían considerado como una aberración: ello se hizo no solo en Estados autoritarios como Alemania, sino también en los de régimen liberal-democrático, como Inglaterra o Francia<sup>171</sup>. En otros

---

<sup>169</sup> No conozco ningún estudio que analice sistemáticamente este paquete de medidas, que fueron solo similares en cada uno de los países. El corto número de obras que me ha sido posible consultar solo ofrecen pinceladas expuestas de forma caótica (muy en la línea de la tradicional historiografía inglesa), por lo que me resulta imposible suplir ahora esta carencia.

<sup>170</sup> Incluso en países de tradición fuertemente abstencionista, como los Estados Unidos, que llegó a establecer un control en el que ningún país liberal ha llegado tan lejos. Como dice Crouzet, “determinadas medidas fijaron las reglas de composición del capital, el nombramiento de los administradores y el control de las operaciones de los bancos comerciales; aquellos cuyo capital pasaba del millón de dólares fueron obligados a asegurarse en el sistema de bancos federales de reserva. El comercio de títulos se reservó a los bancos afiliados, y la emisión de nuevos títulos fue reglamentada para impedir la colocación de títulos poco sólidos, fraudulentos o sin valor”: *op. cit.*, p. 188.

<sup>171</sup> En Alemania se crearon la *Koblen syndikat*, el *Stalberksverband*, el *Interessengemeinschaft der Farbenindustrie*, entre otros muchos *Konzern*, además de estimular la posición

casos se acudió a la fórmula de salvamento de empresas estratégicas mediante la entrada en su capital de entes públicos, como el Istituto per la Ricostruzione Industriale o el Istituto Mobiliare Italiano (ejemplos que en España nos fueron muy familiares). La reglamentación, en suma, se realizó por dos vías: la interna, de asunción directa de poderes de gestión en determinadas empresas (o de su íntegra propiedad), y la externa, de regulación minuciosa de los requisitos tanto para la creación de unidades productivas y su ingreso en el respectivo mercado, como cuanto para el desarrollo de sus actividades.

Aunque practicada de forma general y especialmente intensa, la reglamentación de actividades económicas privadas no constituía ninguna novedad en términos históricos: materialmente, no difería mucho de las regulaciones que siglos atrás habían establecido los viejos gremios. Y también podrían señalarse algunas raíces de la segunda de las líneas que antes mencioné, la creación de un sector público industrial y comercial en las fábricas reales creadas por Colbert, así como los monopolios fiscales). Pero, en este caso, la finalidad perseguida era completamente dispar: las fábricas reales se constituyeron como una medida de ejemplo y estímulo para la creación de empresas privadas semejantes (también, como proveedoras de material de lujo para la corona). Las nuevas empresas públicas creadas en este período (de nueva planta, mediante el rescate de privadas en crisis, o mediante nacionalización) tuvieron por objeto garantizar la estabilidad empresarial en áreas clave de la economía<sup>172</sup>, asegurar la presencia del Estado en sectores estraté-

---

dominante de muchas empresas en los respectivos mercados, como la Siemens en la industria eléctrica, o la I.G. Farben en la química. Muestra de tal posición es que esta última empresa daba trabajo, al comienzo de la segunda guerra mundial, al 25 por 100 del personal de la industria química alemana, poseía el 33 por 100 del capital nominal de todas las sociedades y aportaba el 33 por 100 de la producción y el 66 por 100 de las exportaciones. En el Reino Unido se constituyó la *British Iron and Steel Federation*, que controlaba más de dos mil firmas, y se favoreció el fortalecimiento de trusts de industrias químicas como *Imperial Chemical Industries*, *Unilever* o *Courtaulds*. Los datos, en Crouzet, *op. cit.*, p. 195 ss.

<sup>172</sup> Muy significativa fue la acción de Estados Unidos en relación con los bancos. En 1932, el gobierno federal se había visto obligado a crear la *Reconstruction Finances Corporation*, para prestar directamente fondos a los bancos, compañías de seguros y cajas de crédito agrícola; y se dice que un año más tarde (marzo de 1933), cuando Franklin D. Roosevelt tomó posesión de su cargo, se encontró con el panorama de que no había en todo el territorio de la Unión un solo banco abierto; ello le obligó a tomar su control mediante la *Emergency Banking Act*, colocando a todos los bancos nacionales que se hallaran en dificultades bajo la tutela de un administrador provisional. Y, posteriormente, hubo de crear institutos de crédito público para los sectores que los

gicos de bienes de capital o de consumo, y, más limitadamente, la industrialización y mejora de territorios deprimidos; también, por supuesto, el cumplimiento de programas políticos de apropiación de medios de producción<sup>173</sup>. De esta manera, al comienzo de la segunda mitad del siglo, muchos Estados habían terminado convirtiéndose, como se ha dicho muchas veces, en los principales empresarios del país, sumando a un extenso e intenso poder político, el poder económico inmediato.

### 23. La sociedad reglamentada y el desbordamiento del poder

Al finalizar el milenio, el poder parecía haber conseguido casi completamente su objetivo: crear una sociedad intensamente reglamentada, en la que la práctica totalidad de las actividades con incidencia interpersonal se encuentran reguladas y sometidas al cumplimiento de requisitos y trámites de obligada observancia, y en la que el Estado ha asumido el

---

bancos habían abandonado, como los *Federal Land Banks* (para la agricultura), las *Home Loans Banks* (para la construcción de viviendas), la *Federal Farm Mortgage Corporation* (para los préstamos hipotecarios), y el *Export-Import Bank* (para asegurar el comercio exterior).

<sup>173</sup> Los movimientos de nacionalización de empresas (dejando a un lado a la antigua URSS) se inician en el Reino Unido, sobre los pasos del *Gas and Water Socialism* tan querido del movimiento fabiano, con la creación, en 1908, de la *Port of London Authority*; a la que siguieron la *Electricity Commission* y la *Forestry Commission* (1919); la *British Broadcasting Corporation* y la *Central Electricity Board* (1926); en 1928, la *Racehorse Betting Control Board* (1928), la *London Passenger Transport Board* (1933) y la *British Overseas Airways Corporation* (1935). Y las nacionalizaciones se reanudaron con gran energía después de la guerra, con la elección de Clement Attlee como primer ministro, lo que llevó a la nacionalización del Banco de Inglaterra (*The Bank of England Act*, 1946), de la industria minera (*Coal Industry Nationalization Act*, 1946), de la aviación civil (*Civil Aviation Act*, 1946), los ferrocarriles y anejos (*Transport Act*, 1947), la electricidad (*Electricity Act*, 1947) y el gas (*Gas Act*, 1948). Sobre ello, Antonio Serrano Mediaaldea, *Las nacionalizaciones inglesas en su aspecto político*, en <http://cepc.gov.es/sites/default/files/2021-12/7977rep090161.pdf>.

Un movimiento muy semejante aconteció en Francia tras la aprobación por el Consejo de la Resistencia (1944, bajo la presidencia del general De Gaulle) de un amplio programa de nacionalizaciones: apenas terminada la guerra mundial, las minas de carbón del Pas de Calais fueron nacionalizadas (octubre de 1945), y en 1946 se nacionalizó casi toda la industria carbonífera, igual que la industria del gas y la electricidad. Se dio paso, así, a grandes entreprises publiques como *Charbonnages de France*, *Électricité de France*, *Gaz de France*, *Commissariat à l'énergie atomique* y la *Renault*. Por fin, en 1945, el Banco de Francia y cuatro grandes bancos privados (el *Crédit Lyonnais*, la *Société Générale*, el *Comptoir d'Escompte* y la *Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie*) fueron nacionalizados. Y no menor importancia tuvo la asunción parcial de empresas por el sector público mediante sociedades de economía mixta con capital público mayoritario, como la *SNCF*, *Air France*, *Air Inter*, la *Compagnie française des pétroles*, y la *Agence Havas*.

papel de elemento infraestructural contra cuya voluntad apenas cabe hacer cualquier cosa. Este movimiento no parece haberse detenido: en las últimas décadas, precisamente cuando, tras el final de la guerra fría, los principios fundamentales de los sistemas liberal/democráticos habían alcanzado su punto más alto de valoración, el poder ha seguido creciendo, sus instrumentos han aumentado en potencia, las reglamentaciones se han intensificado y los márgenes de libertad real que restan a los ciudadanos han sufrido un progresivo estrechamiento; que no cesa de producirse.

Sin duda, esta conclusión puede ser objeto de reproches: no serán pocos los que la tilden de exagerada, y también habrá quienes, desde el punto de vista opuesto, la consideren una obviedad.

No comparto el primer reproche, sencillamente porque choca de lleno con mi experiencia personal, forjada en décadas de atenta observación. Siempre he sido especialmente sensible al margen de libertad que me ha permitido la sociedad en la que he vivido, y no tengo ya necesidad de libro alguno para confirmar que el número y la intensidad de las prohibiciones y constricciones que pesan sobre cualquiera de nosotros ha aumentado de modo considerable: en España y en todos los Estados. Dicho de forma más sencilla, hoy hay muchas, muchísimas más cosas prohibidas o sometidas al cumplimiento de requisitos que hace medio siglo, sea cual fuere el fundamento de estas restricciones. Sé que hay muchas personas que no comparten esa sensación. Y, aunque creo no ser propenso a pensar que tengo razón cuando muchos piensan lo contrario, me temo que incurren en un error, debido a la falta de perspectiva o a la ignorancia.

Cuando hablo de la falta de perspectiva me refiero, metafóricamente, a lo que se conoce como el síndrome de la rana hervida, que popularizó el pensador suizo Olivier Clerc. El aumento del nivel de interferencia pública se ha producido durante los dos últimos siglos de manera paulatina, lenta y casi imperceptible, de manera que, cuando una persona accede a la conciencia, da por natural la interferencia que ya existe, por más que su nivel sea ya muy elevado: el grado de percepción de la creciente disminución de la libertad es directamente proporcional a la edad. En ocasiones —principalmente, con motivo de las guerras—, el nivel de interferencia sube bruscamente (como la tempe-

ratura del agua en el síndrome que antes mencioné), pero se acepta resignadamente como consecuencia inevitable de una situación excepcional. Cuando la guerra finaliza, el nivel de intervención desciende un tanto, creando la falsa sensación de que la libertad se ha recuperado, sin tener en cuenta que, en ese momento, se sitúa a un nivel más alto que el que tenía antes de comenzar la guerra. Lo más grave de todo es que ignoramos cuál sea el punto de ebullición del agua y cuándo la rana habrá de saltar de la cazuela.

La segunda causa del error se debe a la ignorancia general del contenido real del ordenamiento jurídico. Esta circunstancia afecta a un altísimo porcentaje de la población, que solo alcanza a tener noticia de la intensidad de la intervención pública en el momento que realiza una actividad reglamentada, y únicamente con referencia a esa concreta actividad. No hay reproche subjetivo alguno, obviamente, en esta constatación: las normas hoy vigentes en el ordenamiento administrativo de cualquier país desarrollado se cuentan por centenares de miles, que son absolutamente desconocidas para la práctica totalidad de los ciudadanos (no ya su contenido, sino su misma existencia), porque su volumen es físicamente inasequible para las memorias más privilegiadas. Y no hablo solo del ciudadano medio, sino también de los juristas, incluyendo a aquellos que por imperativo profesional hemos de examinar sucesivamente las normas reguladoras de distintos sectores del derecho positivo, bien sea para responder a las consultas de nuestros clientes o para dictar sentencias: cada vez que hemos de enfrentarnos a una nueva materia, descubrimos con horror lo enciclopédico de nuestra ignorancia.

Acepto, por el contrario, el segundo reproche que antes mencioné. La conclusión que antes expuse, en efecto, ha sido ya repetida en múltiples publicaciones. Me atrevo a insistir en ella porque me parece que nunca ha sido debidamente explicada y fundamentada en datos concretos, y también porque creo que, en la actualidad, el avance del poder sobre el campo de la libertad posee unas características muy diferentes a las que tenía antes de comenzar el presente siglo.

Las más importante de estas novedades, a la que después me referiré, consiste en el desbordamiento del poder, que ha pasado de ser ejercido en exclusiva por los Estados, a ser asumido también por algunos



de sus destinatarios. Es cierto que, aunque el poder ha sido siempre ejercido primariamente por una persona sola, o por un reducido número de ellas, en todas las formaciones políticas mínimamente extensas han participado de su ejercicio otras personas o colectivos, llámense nobles, señores territoriales o miembros de una oligarquía económica. También lo es que, en los dos últimos siglos, hemos asistido a una tendencia a monopolizar su titularidad y ejercicio por un aparato formalmente establecido y separado de la sociedad civil. Pero en los últimos cincuenta años se observa un proceso de (1) entrega por parte de los Estados de parcelas del poder a determinados sujetos privados (mediante su entrega formal, o por omisión), y (2) de asunción de poderes coactivos o cuasi coactivos por organizaciones sociales, normalmente informales. Es errónea, pues, la suposición de que el fenómeno de progresiva restricción de las libertades proviene solo de las instancias gobernantes, y que la ciudadanía lo sufre y, en ocasiones, se resiste a ello. La depreciación de la libertad y las crecientes limitaciones que se le imponen se originan también en el mundo de la sociedad civil.

## VIII EL ESTADO LIMITADOR

Vayamos ya a los hechos concretos, comenzando por las limitaciones que tienen su origen en la actividad de los Estados. Lo haré previas dos advertencias: primera, que, dado su número, habré de reducirme a poco más que mencionarlas (cada una de ellas exigiría un volumen monográfico); y segunda, que, al enumerarlas, no hago alusión a Estado ni gobierno alguno, incluyendo a los propios, por más que muchos ejemplos (solo los ejemplos) estén tomados de nuestro ordenamiento y de nuestra peculiar práctica política. Las más importantes de estas limitaciones son de carácter transversal; afectan al conjunto del sistema jurídico-político y son, por ello, menos perceptibles. Afectan a los tres pilares claves del poder político que antes mencioné: la violencia y la coacción, la apropiación y los títulos de legitimación del poder.

### **24. Transformaciones en el ejercicio de la violencia**

El uso de la violencia por los poderes públicos (hablo solo, por supuesto, de la que se ejerce por los gobernantes sobre los gobernados) ha experimentado transformaciones sustanciales en el último medio siglo, en un proceso de racionalización y enmascaramiento de la violencia física. Las sociedades de los sistemas demoliberales son cada vez menos tolerantes con el ejercicio de dicha violencia, cuando se ejerce sobre las personas por contingentes de represión (característicamente, por la policía de seguridad); la visión directa e inmediata de tales acontecimientos a través de los medios suscita repugnancia, por más que se ejecuten de forma plenamente legal y completamente justificada.

Podría pensarse, desde una perspectiva optimista, que esta ha sido una conquista imperceptible del proceso de civilización, que ha conseguido que el ser humano haya reprimido su instinto genético de violencia, pero me temo que no ha sido así. Hay múltiples lugares en el mundo en los que la violencia, pública o privada, se contempla con frialdad casi absoluta: pocos ciudadanos norteamericanos se estremecen al ver cómo unos policías apalean a un delincuente notorio que les hace

frente de modo agresivo, salvo si éste pertenece a una minoría étnica; y este es solo un pequeño ejemplo. Me pregunto si este rechazo tiene por objeto la violencia en sí misma o el hecho de verla en primer plano.

Pero, sea cual fuere la respuesta, lo cierto es que esta actitud ha empujado a los Estados a modificar los modos de ejercicio de la violencia: concretamente, al empleo preferente de métodos de coacción difusa. Un papel fundamental corresponde al sistema de represión penal, que trata de condicionar la libertad de acción de los ciudadanos mediante la proliferación de conductas calificadas como delitos (que no lo eran en el pasado; ni siquiera como infracciones administrativas) y la amenaza de un sistema judicial imprevisible y de un ritmo de funcionamiento que desprecia el paso del tiempo, sujetando a quien es sometido a él a un sufrimiento de varios años de incertidumbre; no es menos importante la intimidación que produce el sistema penitenciario, cuya irracionalidad ha permitido que Alejandro Nieto lo haya calificado gráficamente como la antesala del infierno. Algo menos graves para la libertad física y la seguridad son, quizá, las técnicas de persuasión y propaganda, que condicionan la libre elección de las personas a través de la difusión reiterativa, a través de los medios, de mensajes elaborados por el poder público, incluso referidos a actividades privadas perfectamente lícitas, pero que se apartan de la ideología dominante. Y no puede dejarse de hacer mención a las más recientes técnicas de intimidación psicológica a través de la filtración de *fake-news* a los medios de comunicación convencionales, o del uso de las redes sociales: son ya múltiples los Estados (y los partidos que apoyan a un gobierno determinado) que utilizan pequeños ejércitos de bots para amenazar, vilipendiar o ridiculizar a personas seleccionadas.

## **25. Cambios en los mecanismos de apropiación**

También se han producido cambios en los mecanismos de apropiación. En apariencia, nada sustancial se ha modificado en el orden del establecimiento y recaudación de los impuestos, que es tan viejo como la humanidad. Formalmente, los sistemas tributarios y recaudatorios se han racionalizado y tecnificado, pero la estructura básica de la imposición no difiere excesivamente de la que existía en la época medieval (impuestos sobre las rentas, reales o supuestas, y sobre el tráfico de bienes). Ha habido, también, un incremento exponencial de la presión fiscal,

motivado por la necesidad de recursos que exigen los Estados de bienestar, pero se trata de una alteración meramente cuantitativa.

El cambio fundamental se ha producido como consecuencia de la implantación de sistemas tecnológicamente muy avanzados de tratamiento de datos, que ha puesto en manos de los Estados una información exhaustiva acerca de la totalidad de las actividades que realizamos todos y cada uno de los ciudadanos. No pongo en cuestión su necesidad ni su oportunidad, siempre que dicha información se utilice única y exclusivamente para los fines con que fue obtenida; pero no me cabe duda de que este depósito de información entraña una negación radical de la intimidad, que podría ser manipulada y utilizada con fines muy distintos e ilícitos, como sucede en algunos Estados autoritarios.

Pero la apropiación, como privación coactiva de bienes y valores, no opera solo a través de los vehículos tributarios. Opera también, y de modo creciente, a través de la técnica de imposición unilateral de cargas reales que suponen un importante coste económico para sus destinatarios y en cuya financiación los poderes públicos no asumen obligación alguna. Sería imposible mencionarlas ahora, por innumerables: recordaré, solamente, las cargas urbanísticas o las establecidas por la normativa de seguridad de los bienes y productos, como las de seguridad de las edificaciones o de los vehículos a motor. Se trata de auténticos “impuestos en la sombra”, que a veces intentan justificarse afirmando que se establecen en beneficio exclusivo de sus titulares, cuando lo que persiguen realmente son objetivos de interés general.

## **26. Nuevos títulos de legitimación**

El tercer pilar del poder político, decía, se halla en sus títulos de legitimación, campo este en el que las últimas décadas han aportado transformaciones más numerosas y relevantes. Hasta no hace mucho, podría decirse que el viejo título de la Ilustración de perseguir y conseguir la felicidad de los ciudadanos era considerado suficiente. Da la impresión, sin embargo, de que este objetivo, por bello e indiscutible que sea, no proporcionaba razones suficientemente convincentes para justificar la inmensidad de intervenciones dispares que los Estados han venido diseñando y poniendo en práctica. Por su carácter abstracto, no parecía resultar lo bastante atractivo como para generar un consenti-

miento y adhesión espontáneos de los individuos hacia las distintas políticas públicas. Y ello ha producido un fenómeno de diversificación y multiplicación de títulos legitimantes.

**A) El riesgo y el miedo.** Estos títulos tienen diversos fundamentos. El primero de ellos, y quizá el más importante, puede resumirse en torno al fenómeno del miedo. Como ya antes señalé, todas las sociedades históricas —también, las europeas— han vivido en un estado de temor permanente, motivado por múltiples circunstancias: miedo a un inminente fin del mundo, a la supuesta omnipresencia de elementos satánicos, a los muertos y aparecidos, a la magia y las brujas, pero también a las catástrofes naturales, como las pestes, las plagas, las sequías y las inundaciones; y, sobre todo, a los hombres, ya en forma de colectivos amenazadores (los bárbaros, los musulmanes, y siempre los judíos), ya como vecinos hostiles o agresivos, o bajo la forma de oficiales del señor o el monarca, siempre haciendo gala de especial brutalidad y arbitrariedad (principalmente a los recaudadores de impuestos)<sup>174</sup>. La habitualidad de todas estas amenazas, reales o imaginadas, era, sin embargo, conllevada resignadamente por la generalidad de la población, no suscitando en ella, por su natural inevitabilidad, más que reacciones esporádicas, como las revueltas campesinas que describiera Roland Mousnier<sup>175</sup>, los pogromos antisemitas y la quema de magos y brujas. En especial, ninguna de estas reacciones se dirigía contra las instituciones políticas, a las que se tenía como enteramente ajenas a todas estas desgracias (los odiados esbirros y los recaudadores no eran el rey).

Salvo en concretos ambientes rurales de escasa alfabetización y en relación a las catástrofes naturales, estos temores disminuyeron su intensidad desde comienzos del siglo XIX: desde entonces, el temor se desplazó al impacto de las guerras en la población civil, que se acrecentó con las dos terribles contiendas mundiales; y a ello se sumó, a partir de 1945, el miedo global a una confrontación entre los dos grandes bloques y a una conflagración nuclear que terminaría con la vida humana en el planeta; de ello podemos dar fe directa quienes ya éramos adultos

---

<sup>174</sup> Sobre lo cual, la indispensable obra de Jean Delumeau, *La peur en Occident, cit. supra*.

<sup>175</sup> Roland Mousnier, *Fureurs paysannes. Les paysans dans les révoltes du XVII siècle (France, Russie et Chine)*, Paris, Calmann-Lévy, 1967 (trad. esp., *Furores campesinos*, Madrid, Siglo XXI, 1976).

en esa época, especialmente en los trece días críticos de octubre de 1962, cuando todos rezamos; incluso los que nunca lo habían hecho y los propios ciudadanos del bloque socialista.

El miedo a la muerte que entonces se experimentó tenía, sin embargo, caracteres distintos a los que había revestido siglos atrás. El Occidente vivía entonces momentos de euforia colectiva y personal, debido al crecimiento económico experimentado desde el final de la segunda guerra mundial, a la expansión exponencial del bienestar, a los progresos de la medicina y al aumento de la esperanza de vida: en aquellos días críticos, quienes rondábamos la treintena sentíamos un gran aprecio por un futuro que se entreveía como largo y satisfactorio, al contrario de lo que probablemente hubiera ocurrido con nuestros más que tatarabuelos, que quizá habrían aceptado dócilmente los designios del destino, solo porque su perspectiva vital habría sido muy corta.

La desaparición del riesgo de holocausto produjo, obviamente, una sensación de alivio, que se incrementó repentinamente veintisiete años después, cuando en octubre de 1989 cayó el muro de Berlín y acto seguido implosionó la Unión Soviética. Ello podría haber dado lugar a un largo tiempo de tranquilidad y optimismo, como se expresó en el libro de Fukuyama (aunque bien poco después, la obra de Huntington se encargó de arrojar algunas sombras sobre esta ilusión)<sup>176</sup>.

No sucedió así. El miedo no solo no ha desaparecido de nuestras sociedades, sino que ha aumentado en extensión, afectando a todos los tipos de población. La conciencia del bienestar, de un lado, y la dureza de la vida económica, de otro, que conlleva el temor a no conseguir los objetivos que uno cree lícitamente merecer, o a perder su *status* y su seguridad económica, han generado un espíritu general de inquietud y desasosiego<sup>177</sup>. Pero a ello se han sumado otros múltiples factores de

---

<sup>176</sup> Me refiero, evidentemente, a los más que notorios libros de Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. esp., Barcelona, Planeta, 1992, y de Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, trad. esp., Barcelona, Paidós, 1997.

<sup>177</sup> Es éste el fenómeno que se analiza en la obra de Heinz Bude, *Gesellschaft der Angst*, Hamburg, Hamburger Edition, 2014 (trad. esp., *La sociedad del miedo*, Barcelona, Herder, 2017), y que se halla en la base de muchos movimientos políticos populistas: vid., por todos, Fernando Vallespín y Mariam Martínez-Bascuñán, *Populismos*, Madrid, Alianza, 2017, p. 91 ss.

peligro, tanto individual como colectivo, reales o imaginados, surgidos de algunos estamentos científicos y acogidos con entusiasmo por los medios de comunicación, que, con independencia de la mayor o menor solidez de sus advertencias, y siempre en busca de noticias de impacto, han encontrado en ella un nido de suculentas oportunidades profesionales. Como no podía ser de otra manera, estos mensajes han terminado por calar en la mente de sus lectores.

Dichos factores son innumerables. La mayor parte de ellos tienen relación con la salud personal. Son innumerables los ciudadanos de los países de Occidente que dedican un tiempo considerable a consultar páginas de internet, autoanalizándose para ver si padecen alguno de los siete signos del cáncer, o de los cinco síntomas de la depresión, de la hipertensión arterial, o midiendo su nivel de colesterol o de obesidad. Los menos hipocondríacos guardan precauciones extremas consultando las etiquetas de todos los productos, calculando el número de calorías que proporcionan y eludiendo su ingesta por temor a las cardiopatías, y padeciendo de pánico al sida, a las drogas, a las radiaciones electromagnéticas, a los virus y, en general, a las sustancias adictivas o contaminantes; el temor que causan todos estos elementos tiene que ver con una hipervaloración de la salud y con la aversión a la enfermedad<sup>178</sup> y, por supuesto, con el temor a la muerte, a la que se ha hecho incluso políticamente incorrecto nombrar (en Estados Unidos nadie dice *ya to die, sino to pass*).

Otros miedos se refieren a riesgos sociales o económicos, como la violencia callejera, las estafas informáticas, las consecuencias laborales de la inteligencia artificial, la destrucción del patrimonio histórico y artístico, la inflación, los accidentes de tráfico, el aumento de personas con estados depresivos o enfermedades raras, el riesgo de pobreza o el

---

<sup>178</sup> Es paradójico, pero real, que el temor irracional hacia las enfermedades se ha intensificado precisamente en una época en la que la medicina, la farmacología y los cuidados hospitalarios han experimentado un progreso y mejora tan impresionantes. En contra de toda lógica, los adelantos médicos han engendrado una fuerte angustia ante cualquier especie de patología, que provoca una exacerbación de las conductas preventivas y una apelación a los servicios sanitarios en el momento en que se hace patente la menor dolencia, con el consiguiente colapso de muchos servicios de urgencia. La sanidad se ha convertido, en las sociedades desarrolladas, en un objeto de consumo prioritario, cuya prestación se reclama enérgicamente de los Estados hasta convertirse en una de sus principales fuentes de gasto.

*bullying* escolar y laboral. Otros, también, a la amenaza que suponen algunos colectivos, como los islamistas y, más en general, los inmigrantes, a quienes algunos ven como generadores de disfunciones de falta de integración o de violencia urbana. Y, por fin y sobre todo, el temor general a una catástrofe ambiental generalizada, que, yendo mucho más allá, ha terminado convirtiéndose en una ideología con fuertes parentescos con las creencias religiosas, haciéndolo inasequible a cualquier intento de discusión racional <sup>179</sup>.

Me parece inadecuado, como se ha hecho frecuentemente, englobar todos estos factores en una teoría general de la llamada sociedad del riesgo, construida a partir del temprano libro de Ulrich Beck <sup>180</sup>, concepto que, por claridad mental, debería reservarse para otras realidades. La complejidad de la civilización tecnológica, la urbanización creciente y la progresiva división del trabajo han convertido al ser humano en un ente radicalmente dependiente de un conjunto de sistemas, prestaciones y servicios públicos sin los cuales su existencia colapsaría de forma irreversible; y a la sociedad, en una estructura sumamente frágil, en la que el fallo de uno solo de sus sistemas esenciales, como el suministro eléctrico, la red de comunicaciones o la red de trans-

---

<sup>179</sup> Sería imposible, en este o en cualquier otro estudio, reseñar mínimamente el océano de publicaciones, oficiales y privadas, que han venido advirtiendo de la catástrofe climática que está afectando al mundo. La contundencia y fervor de la mayoría de estas publicaciones han silenciado las escasas voces discrepantes que, por razones elementales de rigor científico, deben ser recordadas: Peter Huber, *Hard Green: Saving the Environment from the Environmentalists, a Conservative Manifesto*, New York, Basic Books, 1999; Frances Drake, *Global Warming: The Science of Climate Change*, New York, Oxford University Press, 2000; Wilfred Beckerman, *A Poverty of Reason: Sustainable Development and Economic Growth*, Oakland, California, Independent Institute, 2003; Bjorn Lomborg, *False Alarm. How Climate Change Panic Costs Us Trillions, Hurts the Poor, and Fails to Fix the Planet*, New York, Basic Books, 2020 (trad. esp., Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2021); y Michael Shellenberger, *Apocalypse Never: Why Environmental Alarmism Hurts Us All*, New York, Harper Collins, 2020 (trad. esp., Barcelona, Deusto, 2021).

<sup>180</sup> Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*. London, Sage, 1992, sobre ideas antes avanzadas en 1986 (trad. esp., Madrid, Siglo XXI, 2002), y en la obra colectiva de Barbara Adam, Ulrich Beck y Joost van Loon, *The Risk Society and Beyond*, London, Sage, 2000. Vid. también Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press, 1990; Paul Slovic (ed.), *The Perception of Risk*, London, Earthscan, 2000; Niklas Luhmann, *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana, 2006; Cass Sunstein, *Riesgo y razón: seguridad, ley y medio ambiente*, Buenos Aires, Katz, 2006; Nick Bostron y Milan M. Cirkovic (ed.), *Global Catastrophic Risks*, Oxford, Oxford University Press, 2008; y Toby Ord, *The Precipice. Existential Risk and the Future of Humanity*, New York, Hachette, 2020.



porte y distribución de alimentos es susceptible de crear un caos de alcance imprevisible<sup>181</sup>. Nada de esto tiene que ver con los factores generadores de miedo personal a los que antes aludí. Los riesgos del sistema son perfectamente conocidos de todos los ciudadanos, que desarrollan su vida sin tenerlos apenas en cuenta, otorgando un amplio margen de confianza a la solidez de los servicios.

Lo que es nuevo y característico en esta situación de temor es su conexión inmediata con el Estado, en un doble sentido. Primero, creando exigencias continuas a los poderes públicos para que hagan frente a estos riesgos: prohibiendo, por ejemplo, los alimentos y sustancias insalubres, reforzando la sanidad preventiva y hospitalaria o regulando el tráfico para reducir el índice de mortalidad; exigencias que dan lugar, con frecuencia, a otras tantas políticas públicas limitativas; y segundo, imputando al Estado la creación o la tolerancia con el mantenimiento de estas circunstancias de peligro, como parte de una estrategia de acrecentamiento de su poder.

Nada hay que decir el primero de estos puntos, de simple evidencia. Menos verosímil es la tesis de la creación por los Estados de las ideas referidas a factores de riesgo. Es cierto que existen coincidencias temporales sospechosas en el surgimiento de la cultura del miedo, que explica que sean hoy muchos quienes piensan que la ideología del medio ambiente, por ejemplo, fue creada artificialmente en Occidente, al término de la guerra fría para sustituir el temor a una tercera guerra mundial, o que fue elaborada por los *think tanks* de la entonces Unión Soviética con la finalidad de debilitar el poder económico de los países democráticos, embarcándoles en una carísima política de reducción de productos y de sustitución de fuentes de energía; a estas hipótesis conspiracionistas ha colaborado, sin duda, la circunstancia de que aquella ideología, entre otras, haya sido arduamente asumida y

---

<sup>181</sup> No hay ningún tipo de chauvinismo científico en recordar que esta realidad fue descrita, mucho antes que el libro de Beck, por uno de los más importantes administrativistas del pasado siglo, Ernst Forsthoff en su trabajo *Die Verwaltung als Leistungsträger*, publicado en 1938 (trabajo al que no son ajenas resonancias de la doctrina nacionalsocialista; hay trad. esp. en el volumen *Sociedad industrial y Administración Pública*, Madrid, 1967), y posteriormente en su *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München (1.<sup>a</sup> ed.) 1950, y en su ensayo *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen* (1958).

propugnada, en Europa, por los partidos de izquierda radical<sup>182</sup>. No lo creo probable. En el peor de los casos, la difusión de estas políticas e ideologías ha tenido una razón sustitutiva: es evidente que muchos de estos riesgos han sido magnificados por la acción de diversas agencias de las Naciones Unidas, tratando así de eludir la vaciedad de sus cometidos, y también lo es que han servido a muchos partidos de izquierda para dar algún contenido atractivo a sus programas, una vez que la defensa de los sistemas de socialismo real resultó invendible a partir de la caída del muro de Berlín.

Es mucho más verosímil la hipótesis, nada irrazonable, de que una situación de temor general en toda o buena parte de los ciudadanos ha sido acogida con tácita satisfacción por cualesquiera poderes públicos, que no han hecho casi nada por mitigarlo. Todo Estado soberano tiene necesidad de ejercer control sobre el comportamiento de sus ciudadanos, de mantenerlos dentro de un orden y fomentar en ellos una actitud razonablemente sumisa; y es notorio que el control social se ejerce como mucha más facilidad sobre personas atemorizadas, cualquiera que sea la causa, facilitando la puesta en práctica de políticas enérgicas que hubieran sido socialmente rechazadas de no concurrir una situación de temor. Lo ha demostrado, hasta la saciedad, el comportamiento general de algunos Estados durante la última pandemia, durante la cual, salvo en los momentos iniciales de angustia por la búsqueda de elementos de protección y vacunas, se han encontrado sumamente cómodos, por así decirlo. El miedo, no nos engañemos, es una magnífica ocasión para eludir la penosidad de las formalidades propias de un sistema democrático, para distraer la atención de otros problemas difícilmente resolubles, y también un factor que permite a los gobernantes adoptar

---

<sup>182</sup> Muestra de ello son los libros de Barry Glassner, *The Culture of Fear: Why Americans Are Afraid of the Wrong Things*, New York, Basic Books, 1999; David L. Altheide, *Creating Fear: News and the Construction of Crisis*, New York, Aldine de Gruyter, 2002; Frank Furedi, *Culture of Fear: Risk-taking and the Morality of Low Expectation*, New York, Continuum, 2002; Geoffrey Skoll, *Social Theory of Fear: Terror, Torture and Death in a post Capitalist World*, New York, Palgrave MacMillan (2010); Luke Howie, *Witnesses to Terror*, New York, Palgrave MacMillan, 2012. Estas obras, como productos académicos, tuvieron un limitado impacto en la opinión pública norteamericana: mucho mayor fue el de la novela de Michael Crichton, *State of Fear*; New York, Harper Collins, 2004 (trad. esp., Barcelona, Random House, 2005), tan apasionante como todas las suyas, que difundió alguna de aquellas tesis. Es preciso tener la mente muy fría para vencer la tentación de asumir algunas de sus acusaciones.

medidas que les hacen parecer útiles ante los ciudadanos en una etapa en la que su descrédito ha alcanzado cotas muy elevadas<sup>183</sup>.

**B) La protección de minorías.** Un segundo fundamento de los nuevos títulos de legitimación se encuentra en la protección de minorías, a la que los Estados no habían prestado especial atención hasta tiempos muy recientes, pero que ahora ha motivado una ancha gama de medidas de intervención. Me refiero, sin afán de ser exhaustivo, a la protección de colectivos vulnerables, como los niños y jóvenes; a la protección y rehabilitación de colectivos indígenas, donde aún existen; a la protección preferente de minorías religiosas en países de una confesión mayoritaria determinada; a las políticas de acogida e integración (o de respeto estricto) de colectivos étnicos provenientes de la inmigración; y también, a la normalización (que en ocasiones llega a la exaltación) de las personas con orientación sexual distinta a la mayoritaria.

Este es, quizá, uno de los aspectos en que nuestro tiempo se diferencia más de los que le antecedieron, cuando estos colectivos eran objeto de hostilidad abierta o, en el mejor de los casos, de indiferencia. Todos o casi todos somos capaces hoy de recordar que, en épocas no muy lejanas, las minorías indígenas fueron sometidas, directa o indirectamente, a una política de arrinconamiento, cuando no de extinción; que las minorías religiosas y sexuales fueron objeto de persecución sistemática a lo largo de toda la historia; y que la atención y el especial cariño hacia los niños, hijos incluidos, era inexistente antes del siglo XIX, cuando eran simplemente considerados como “adultos en pequeño”<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Aunque efímero, tuvo un gran impacto, poco después del atentado contra las Torres Gemelas, un espléndido documental que emitió la BBC2 en 2004 titulado *The Power of Nightmares: The Rise of Politics of Fear*, cuyo guionista y productor fue Adam Curtis, uno de los más prestigiosos autores de programas serios en el Reino Unido (en <https://www.bbc.co.uk/iplayer/episodes/p088s5k4/the-power-of-nightmares>). Aunque el documental admitía la realidad del terrorismo global, advertía que su presentación por los poderes públicos de todos los países era una ilusión exagerada y distorsionada por los gobiernos, los servicios de seguridad y los medios internacionales de comunicación; y terminaba diciendo que “en un momento en que las grandes ideas han perdido su credibilidad, el miedo a un enemigo fantasma es lo único que les queda a los políticos para mantener su poder”.

<sup>184</sup> Sobre ello es ilustrativo el libro de Philippe Ariès, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid, Taurus, 1987. Solo en ese marco puede comprenderse, por más que sea intolerable para la sensibilidad actual, que el infanticidio ha sido una medida de contención demográfica practicada regularmente desde las sociedades primitivas hasta tiempos bien recientes. De la juventud, por lo demás, jamás se habló como un colectivo a proteger, sino, a lo sumo, como una condición perdida y envidiada por las personas de edad.

Tampoco es posible, ni quizá conveniente, aludir aquí a las concretas políticas tutelares basadas en estos objetivos, todos ellos preñados de componentes sentimentales, ideológicos y éticos que hace casi imposible una discusión en términos de racionalidad. Solo advertiré de la grave disfunción que supone haberse convertido en objeto del debate político: la asunción radical de estos objetivos por algunos partidos (que, en algunos casos, no tiene más motivación que la creación de viveros de votantes potenciales), ha conducido a su negación, igualmente radical, por los partidos del signo político opuesto, lo que lleva a una polarización de posiciones que impide un tratamiento equilibrado y racional de los problemas. El régimen de la inmigración es, sin duda, el más importante, en cuanto alimenta a la totalidad de los partidos que llamaremos populistas, tanto de Europa como de Norteamérica; sobre él versó el penúltimo de los discursos de ingreso en esta Academia, de nuestra compañera Carlota Solé, a la que me permito felicitar por su contenido.

**C) Fuerza expansiva de los títulos.** No entro a hacer valoración alguna de estos nuevos títulos legitimadores: me limito a hacer constar que han sido abundantemente utilizados para justificar múltiples regulaciones limitativas, a las que me referiré de inmediato. Pero no puedo ocultar el riesgo que genera su fuerza expansiva.

De una parte, la insistencia en la protección de las minorías tiene como trasfondo una minusvaloración disimulada de los derechos de carácter individual y personal, que son los característicos de la cultura occidental desde la Ilustración y los únicos realmente existentes (los colectivos son imágenes ideales que carecen de soporte real; ningún colectivo no personificado puede ser titular de derechos, que en todo caso solo corresponderían a cada uno de sus miembros). La afirmación enfática de unos supuestos derechos colectivos supone aceptar la premisa de que los de naturaleza individual pueden ser restringidos o sacrificados en beneficio de aquéllos; algo que, por principio y en mi exclusiva opinión personal, no puede aceptarse.

Y, de otra, la *vis* expansiva de algunos de estos títulos incita a sus más arduos defensores a defender la consecución de sus objetivos con los medios más extremos, incluyendo la eliminación de cualesquiera ámbitos de libertad y la supresión de las reglas mínimas que caracteri-

zan a un sistema político democrático; y no se trata de una mera posibilidad. A comienzos del presente año me llamó la atención un artículo publicado en la *American Political Science Review*, una de las más importantes publicaciones científicas del mundo en su campo. Se titulaba *Political Legitimacy, Authoritarianism, and Climate Change*<sup>185</sup>, y su lectura me produjo una seria inquietud.

En él podían leerse aseveraciones como las siguientes: en momentos de crisis climática, como los actuales, los mecanismos de la democracia liberal están obstruyendo la labor de los gobiernos, por lo que “puede ser necesario recurrir a poderes de emergencia, que a menudo son autoritarios en cuanto a su carácter y alcance”; poderes mediante los que cabría, por ejemplo, “obligar a los ciudadanos a cambiar significativamente su estilo de vida [...], por ejemplo, reduciendo la ingesta de carne [...] incluso si el hacerlo va contra los deseos democráticamente expresados o viola los derechos individuales o de ciertos grupos”; también, imponer “un régimen de censura que impida la proliferación de desinformación y de negacionismo climático en los medios de comunicación”, “relajar los derechos de propiedad, para poder nacionalizar, cerrar o reorientar ciertas empresas, especialmente en los sectores energético y agrícola”, así como “limitar ciertas instituciones y procesos democráticos, en la medida en que afecten al establecimiento o implementación de la política medioambiental”. ¿Cómo? Imponiendo “exámenes climáticos a los candidatos a cargos públicos”, prohibiendo el acceso a los mismos “a cualquiera que tenga relaciones significativas con industrias que dañen el clima o que tenga un historial de negacionismo climático”, y creando “instituciones capaces de revertir decisiones democráticas previas (expresadas, por ejemplo, en referendos o plebiscitos)” que choquen con “las necesarias políticas climáticas”, como una “Corte Suprema de Expertos Climáticos” dotada de competencia para “evaluar, modificar o derogar toda legislación que exacerbe la crisis climática o contribuya a otras formas graves de destrucción medioambiental” (*sic!*).

---

<sup>185</sup> Ross Mittiga, *Political Legitimacy, Authoritarianism, and Climate Change*, APSR 6 de diciembre de 2021, en <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/political-legitimacy-authoritarianism-andclimatechange/E7391723A7E02FA6D536AC168377D2DE>.

El artículo no tiene desperdicio. Me llamó la atención que los extremadamente rigurosos comités de evaluación de la revista lo hayan considerado digno de publicarse en sus páginas, a pesar de su mínimo soporte documental y argumental (el artículo es poco menos que un manifiesto); pero no me sorprendió el fondo de sus propuestas, que no tienen nada de novedosas. Hace varios años, James Lovelock (ilustre científico y ferviente ambientalista, por supuesto), ya declaró, en una entrevista a un periódico inglés, que *“even the best democracies agree that when a major war approaches, democracy must be put on hold for the time being. I have a feeling that climate change may be an issue as severe as a war. It may be necessary to put democracy on hold for a while”* (el subrayado es mío)<sup>186</sup>. Tomemos nota, pues, de que estas tesis están empezando a ser compartidas por un influyente sector académico de los Estados Unidos; y no olvidemos que, como se ha dicho, Norteamérica posee una inmensa fuerza de propagación, una enorme capacidad para exportar sus peores defectos, quedándose para sí sus virtudes.

## 27. Limitaciones de las libertades públicas

Estos títulos de legitimación han sido sistemáticamente invocados para imponer fuertes limitaciones en las libertades públicas reconocidas en los textos constitucionales, que en algunas ocasiones han llegado a su virtual vaciamiento. En los sistemas jurídicos continentales, como el nuestro, esta limitación se ha realizado preferentemente a través de las normas de desarrollo de los preceptos de la Constitución; normas con rango de ley, pero tampoco han faltado las de naturaleza reglamentaria y las medidas puramente administrativas. Me referiré ahora a lo sucedido en España, aunque lo mismo podría decirse de otros muchos países<sup>187</sup>.

La implantación de estas normas se ha llevado a cabo, entre nosotros, apelando a la afirmación axiomática de que tales restricciones son

---

<sup>186</sup> *The Guardian*, 29 de marzo de 2010. La entrevista, hecha por el periodista Leo Hickman, lleva el no menos inquietante título *“Humans are too stupid to prevent climate change”*.

<sup>187</sup> Incluso de los más sensibles a las libertades públicas: en el Reino Unido, por ejemplo, Conor Gearty, profesor de *Human Rights* en la *London School of Economics*, publicó un completo listado de todas las limitaciones impuestas a las libertades personales bajo la rúbrica de legislación antiterrorista: *Cry Freedom*, en *The Guardian*, 3 de diciembre de 2004. Tomo la referencia del libro de Zygmunt Bauman, *Tiempos líquidos*, trad. esp., Barcelona, Tusquets, 2022, p. 40.

imperativas, ya que ningún derecho fundamental carece de límites, los cuales han de ser establecidos para la protección de otros derechos también reconocidos en la propia Constitución.

Nada cabe objetar a esta afirmación en línea de principio: la cuestión es en qué medida es jurídicamente aceptable eliminar contenidos de un derecho para proteger a otros. Nuestro texto constitucional admite implícitamente esta eliminación, al permitir en su artículo 53.1 que las leyes regulen el ejercicio de los derechos fundamentales (regulación que supone necesariamente su limitación), con el único límite de que deberá respetarse en todo caso “su contenido esencial”. Y, aunque esta previsión sea razonable, es claramente insatisfactoria, por escasa y excesivamente genérica, sin que la jurisprudencia que lo ha interpretado haya sido capaz de establecer precisiones más claras y seguras<sup>188</sup>. Ello

---

<sup>188</sup> Como es bien sabido, el “contenido esencial” de los derechos es un concepto máximamente indeterminado. El Tribunal Constitucional intentó precisarlo en una célebre y temprana sentencia (STC 11/1981) de la que fue ponente el admirado maestro Don Luis Díez-Picazo, referida al derecho de huelga. En ella se dijo que “constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así [...]. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”. Este razonamiento es, desde luego, impecable y, personalmente, no sería capaz de mejorarlo un ápice, pero no es satisfactorio. La única exigencia de que el contenido de un derecho, tras su regulación en una ley, permita a un tercero reconocerlo como tal, es notoriamente insuficiente. Supongamos que una ley reguladora de las reuniones privadas permitiera que en las casas particulares se celebren cenas de familia (faltaría más, podría decirse), pero que estableciera que a dichos acontecimientos debería asistir un delegado gubernativo, que éste debiera comprobar la identidad de los asistentes, que tuviera derecho a colocar a los comensales en el orden que estimara correcto y a señalar el momento en que cada plato debe ser servido. Este conjunto de disparates no impediría calificar la cena como una manifestación del derecho de reunión, porque reunión lo sería, indiscutiblemente, y la participación del delegado gubernativo no la haría “impracticable”, siempre que este no pudiera oponerse a su celebración. Es evidente que una reunión privada exige naturalmente una ausencia de intervención pública en la misma, pero tal ausencia no se deriva necesariamente de la “imagen” o de la “practicabilidad” de que la sentencia habla. Lo que pretendo expresar es que el contenido esencial de un derecho no puede definirse con precisión de manera global, con referencia a cualesquiera derechos, sino solo derecho a derecho, y no por vía legislativa (lo que sería imposible), sin mediante decisiones judiciales del máximo rango que declaren qué concretas limitaciones lesionan, o no, el referido contenido esencial.

ha permitido a nuestra legislación postconstitucional establecer regímenes limitativos crecientemente restrictivos para el ejercicio de algunos derechos (no de todos, felizmente).

Veamos algunos ejemplos. La libertad de reunión, a la que acabo de referirme, dispone de una regulación claramente aceptable en la Ley Orgánica 9/1983; y su ejercicio se lleva a cabo entre nosotros con un alto grado de autonomía. Pero esta regulación (que fue pensada antes todo para la facilitación de las manifestaciones políticas) posee importantes resquicios en relación con las reuniones privadas, que prácticamente ignora, al declarar que no estarán sometidas a autorización ni comunicación previa alguna. Esta aparente muestra de respeto, sin embargo, crea un vacío harto peligroso, que permite tácitamente a las Administraciones intervenir en ellas de formas múltiples; como así ha sucedido. De este modo, resulta que, mientras las reuniones en espacios cerrados se entienden siempre permitidas, la apertura o habilitación de dichos espacios (no domiciliarios ni públicos) para su celebración —como los establecimientos de hostelería y locales de ocio nocturno, que son los que utilizan casi exclusivamente los jóvenes—, se encuentran sujetas a licencia previa del ayuntamiento (el cual, hipotéticamente, podría denegarla para cualquier local sito en su término municipal); licencias que, además, se crean mediante ordenanzas locales, no con leyes. Intentar justificarlo diciendo que una cosa es la fiesta o el baile, y otra el local, que requiere unas medidas de sanidad, seguridad, etc., es una sutileza inadmisibles, porque sin local no hay reunión posible.

Y algo semejante sucede con las reuniones al aire libre. La Ley Orgánica solo tuvo en mente a las manifestaciones de finalidad política o sindical convocadas y organizadas por algún tipo de entidad, cuya celebración se pretendió facilitar ordenadamente; de ahí que exigiera en su artículo 9.1 que el escrito de comunicación a la autoridad gubernativa hiciera constar el nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante. No tuvo en cuenta, en cambio, a las agrupaciones espontáneas, convocadas informalmente sin el respaldo ni la promoción determinante de organización alguna, que hoy son la mayoría: las aglomeraciones frente a la sede de un partido político para vitorear o increpar a sus directivos, o las concentraciones de vehículos en la vía pública, pero también las socialmente mucho más importantes hoy día reuniones



nocturnas juveniles al aire libre para consumir bebidas y escuchar música, o los conciertos al aire libre, entre otras muchas. Todos estos acontecimientos (que son, sin duda, nítidas expresiones del derecho de reunión) son objeto de limitaciones o prohibiciones diversas establecidas al margen de la Ley Orgánica: así, la celebración de cualesquiera reuniones en lugares de tránsito público sin cumplir los requisitos que la Ley Orgánica establece para las manifestaciones, constituye una infracción administrativa (artículo 37.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana); las concentraciones de vehículos pueden ser disueltas sin formalidad alguna cuando dificulten la circulación (artículo 23.2 de la misma Ley), igual que sucede con los llamados botellones, mediante la simple invocación a la necesidad de proteger la tranquilidad de los vecinos (valor sin duda importante, pero que ningún precepto constitucional recoge expresamente). No discuto la procedencia de tales medidas, sino su establecimiento improvisado. Y asistemático.

No son éstos los únicos supuestos de limitación de los derechos mediante la creación de espacios de alegalidad. Es el caso del derecho al secreto de las comunicaciones, que la Constitución prevé únicamente respecto de las postales, telegráficas o telefónicas (artículo 18.3); una previsión parcialmente inútil en los dos primeros supuestos, ya que, en la actualidad, es despreciable el número de personas que escriben cartas privadas o utilizan para ello el telégrafo. Sigue teniendo pleno sentido la referencia a las conversaciones telefónicas (que puede entenderse comprensiva de las hechas a través de whatsapp, por más que éste no existiera en 1978); pero la legislación se ha cuidado mucho de no regular las comunicaciones realizadas por correo electrónico o mediante las redes sociales, que pueden ser examinadas, e indagados sus autores (y lo son), sin autorización judicial de ningún tipo.

Y sucede lo mismo con el sagrado principio de inviolabilidad del domicilio, concepto éste que la legislación se ha resistido férreamente a precisar: no lo hace la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo artículo 554 sigue hablando, equívocamente del domicilio como el “edificio o lugar cerrado, o la parte de él destinada principalmente a la habitación de cualquier español o extranjero residente en España y de su familia”; tampoco lo hace el artículo 15 de la antes mencionada Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, que ni siquiera intenta una definición aclaratoria. Me parece insólito que en un Estado que se pretende

de Derecho sigamos hoy sin tener certeza completa de si tiene la consideración de domicilio, por ejemplo, la habitación de un hotel, el piso que se encuentra vacío porque sus ocupantes se encuentran de vacaciones o alojados en otros domicilios, el apartamento de la playa arrendado para quince días, o el piso alquilado a través de AirBNB a un grupo de jóvenes para celebrar una fiesta un fin de semana; y que ello haya de averiguarse a través de decisiones judiciales aisladas, contradictorias o imprevisibles. Todo lo cual crea un ámbito de profunda inseguridad no solo a los titulares de estos espacios, sino a los miembros de las propias fuerzas de seguridad, que ignoran cuándo pueden acceder a los mismos. A las peculiaridades de la entrada en domicilios para la ejecución de decisiones administrativas me referiré más adelante.

Más casos. En nuestros días, la libertad de circulación que consagra el artículo 19 de la Constitución es un derecho que se ejerce, por decirlo sin utilizar tecnicismos innecesarios, a pie o en vehículo. Pocas actividades humanas se encuentran más intervenidas que el desplazamiento en vehículos, que en España no se regula, además, mediante una Ley Orgánica, como exige el artículo 53.1, sino a través de una ley ordinaria (Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre) y un sinfín de reglamentos. Se dirá, naturalmente, que toda esta regulación persigue asegurar una circulación fluida y en condiciones de seguridad, propia y ajena, lo que no pongo en duda, pero no deja de constituir un cúmulo considerable de limitaciones a la libertad personal. Pero es que incluso la circulación ambulatoria (pasar), que es la que quizá tuvieron más en cuenta los constituyentes, se encuentra sometida con frecuencia a limitaciones, como las que establecen algunas ordenanzas de grandes ciudades, estableciendo calles peatonales de circulación de un solo sentido en fechas de gran afluencia de viandantes. No valoro aquí la conveniencia de tales medidas, sino solo su establecimiento como si el artículo 19 no existiera.

En páginas anteriores hice alguna referencia a las limitaciones cuasi expropiatorias que ha experimentado el derecho de propiedad, sin duda el más reglamentado y materialmente vaciado de todos los que contempla la Constitución. Con el apoyo invaluable de la doctrina científica y de la jurisprudencia, la propiedad inmueble hace mucho tiempo que dejó de ser un verdadero derecho para convertirse en una situación jurídica objetiva, todas cuyas facultades se encuentran determinadas y condicionadas por el planeamiento urbanístico y por la

normativa medioambiental, y que es una fuente de inagotables obligaciones y deberes. Pero los bienes muebles no se libran de tales limitaciones: no hablo ya de objetos intrínsecamente peligrosos, como las armas, o de limitaciones impuestas por su carácter histórico o artístico, sino de otros muchos bienes de uso común, como los juguetes infantiles supuestamente peligrosos.

Resulta un tanto sorprendente que las limitaciones que he mencionado hasta ahora (unos pocos ejemplos entre una miríada de ellos que podrían extraerse de nuestro ordenamiento) hayan tenido escaso eco en las numerosas publicaciones que en los últimos años se han ocupado de la crisis de los sistemas democráticos, que antes mencioné. Todas ellas, sin embargo, se ocupan muy particularmente de las limitaciones y agresiones que está sufriendo la libertad de expresión, que es, sin duda, una de las más importantes. Ello me excusa, creo, de enumerarlas con detalle, por lo que me limitaré a recordar las dos que estimo más relevantes. La primera ha tenido por destinatario exclusivo a la prensa escrita, y ha consistido en la utilización de los instrumentos de que dispone el poder para condicionar la orientación de los medios: en concreto, la distribución arbitraria de la publicidad institucional, como forma de financiación indirecta, y la creación o fomento de bloques de medios de comunicación al servicio de partidos hegemónicos. La segunda, establecida por medio de la legislación, la tipificación penal de las conductas que supuestamente incitan al odio o la violencia (los denominados delitos de odio), nociones estas cuya suprema ambigüedad actúa de factor inhibitor de cualquier tipo de expresiones que pueden resultar ofensivas, sin saber muy bien a quién y en qué grado. Y a ellas cabría añadir, en el específico campo de las redes sociales, la creación de entidades públicas o semipúblicas a las que se encomienda la valoración de mensajes que deben ser considerados como *fake-news* y su eliminación de los correspondientes servidores.

## **28. Limitaciones de las libertades personales**

Las restricciones que he ido mencionando aluden exclusivamente al ámbito de las libertades públicas garantizadas en la Constitución. Limitarse a ellas, sin embargo, supone desconocer una parte sustancial del problema que me ocupa, porque, como al comienzo advertí y como muchas veces se olvida, la libertad no tiene como único objeto los derechos constitu-

cionalmente reconocidos. Esta precisión me parece fundamental; la he expuesto en otras publicaciones, pero creo necesario insistir en ella.

La vida de las personas se desarrolla a través de un infinito conjunto de decisiones autónomas que nada tienen que ver con los derechos constitucionales: hablo de todas las manifestaciones de lo que el artículo 10.1 de la Constitución denomina el libre desarrollo de la personalidad, que van desde las opciones más cruciales, como decidir dónde se vive, si se alquila o compra la vivienda, o la elección de la pareja, hasta las más nimias, como elegir el traje que he de ponerme, o la hora en que deseo levantarme un día festivo. He dicho alguna vez, con cierta hipérbolo, que buena parte de la tabla de derechos que figura en los artículos 11 a 38 de la Constitución (exceptuando, por supuesto, los enumerados en sus artículos 15 a 20, 32 y 33) no pasa de ser sino la enumeración de los derechos de la clase política: una amplísima mayoría de ciudadanos no los utiliza jamás, ni le interesa. La libertad es mucho más que eso.

Restringir la idea de libertad a los derechos constitucionales no es solo un reduccionismo conceptual, sino un prejuicio de consecuencias letales, porque priva al resto de libertades personales de todas las garantías de que gozan aquellos derechos: no han de ser reguladas mediante ley orgánica, ni gozan siquiera de la protección inherente a la reserva de ley; se encuentran entregadas, inermes, a la decisión de cualquiera de los poderes públicos. En estos términos, y por absurdo que parezca, cabría que una simple orden ministerial o autonómica prohibiera a todos los ciudadanos, por ejemplo, vestir calcetines o medias negras, o que impusiera a todos sentarse en un determinado tipo de sillas ergonómicas, vetando el uso de los sofás. Se dirá, sencillamente, que eso no puede hacerse, pero desafío a que alguien exponga razones jurídicas convincentes para demostrarlo, que no existen. Falta ostensiblemente en nuestro ordenamiento constitucional un precepto de similar contundencia al que figuraba en el artículo 4 de la Declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano de 1789<sup>189</sup>:

---

<sup>189</sup> «La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi». Y esta previsión se reiteraba en el siguiente artículo 5: «La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. *Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas*».

un precepto que consagre inequívocamente un derecho subjetivo exigible ante los tribunales, a hacer cualquier cosa que la ley, y solo la ley, no prohíba clara y expresamente. Hoy por hoy, la libertad personal lato sensu carece prácticamente de tal protección constitucional, lo que explica que los poderes públicos se hayan considerado habilitados para limitarla sin obstáculo alguno y, en particular, sin requerir una autorización parlamentaria mediante ley, a la que solo se acude cuando los destinatarios de la limitación poseen la suficiente capacidad de resistencia para oponerse a ella.

## 29. El derecho administrativo como instrumento

El derecho administrativo ha sido el vehículo utilizado prioritariamente por los Estados para establecer todas las limitaciones que he venido glosando. Y esto ha sido así porque este concreto ordenamiento jurídico se halla integrado por un conjunto de principios y técnicas que reflejan con toda fidelidad el fondo estrictamente autoritario del poder político al que sirve de vehículo. El poder, aunque se disfrace de benéfico prestador de servicios públicos o de protección a los ciudadanos, es autoridad pura y dura, y el derecho administrativo participa de esta naturaleza. Ello es harto conocido de los juristas especializados, a los que pido disculpas por la elementalidad de las siguientes consideraciones, pero quizá no sea ocioso recordar sintéticamente sus rasgos principales.

**A) La imposición unilateral.** El derecho administrativo se basa, en primer lugar, en el principio de la imposición unilateral: la actuación pública se expresa preferentemente mediante la emisión de actos unilaterales de mando o prohibición, actos que por sí mismos se presumen ajustados a Derecho (aunque no lo sean) y que crean situaciones jurídicas en sus destinatarios de modo inmediato —sin que precisen, salvo en contadas excepciones, del complemento de ninguna otra actuación pública—, obligando a éstos a su inmediato cumplimiento. Así lo dicen hoy los artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, normas que fueron formalmente incorporadas a la legislación en 1958, pero que se arrastran desde la noche de los tiempos.

Es cierto —y evidente— que el poder emplea también, con frecuencia, la vía consensual del contrato o figuras similares para relacio-

narse con los sujetos privados; pero solo terminó acudiendo a esta fórmula cuando las Administraciones se convirtieron en grandes organizaciones consumidoras de bienes y servicios de los que no resultaba posible autoproveerse, y cuya exigencia por vía coactiva no permitía una adquisición en condiciones satisfactorias de calidad. Pero, desde sus mismos orígenes, las adquisiciones contractuales se sujetaron a una regulación especial, distinta de las contenidas en los códigos civiles o de comercio, y trufada en todas sus partes de actos unilaterales de autoridad que conferían a las Administraciones unos poderes y privilegios exorbitantes frente a los cocontratantes, y una posición de neta superioridad en el conjunto de la relación contractual. Muestra paradigmática de ello es el artículo 190 de nuestra vigente Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre), según el cual las Administraciones contratantes ostentan, nada menos, los poderes de “interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta”. Estas prerrogativas han terminado por parecer naturales a los administrativistas, pero no debe extrañar que causaran escándalo a los juristas formados en el derecho privado, llevándolos incluso a negar razonablemente que se tratara de auténticos contratos.

**B) La ejecución autónoma.** Es también inherente al derecho administrativo el principio de ejecución autónoma. Aunque una larga tradición lo ha hecho bien conocido, quizá no esté de más recordar a los juristas que, en la hipótesis de que los mandatos de las Administraciones no sean inmediatamente obedecidos por sus destinatarios, éstas se hallan habilitadas para ponerlos en práctica por sí mismas, acudiendo, si fuera necesario, a las medidas de ejecución forzosa que la legislación prevé; medidas pueden llegar al empleo de la fuerza física, que la ley llama púdicamente “compulsión sobre las personas” (artículos 97 y siguientes de la antes citada Ley 39/2015).

Esta potestad tiene un alcance diverso. En algunos países, la ejecución unilateral de una decisión administrativa exige, para determinados tipos de actos, la colaboración y el control previo de una autoridad judicial. En la mayoría, sin embargo, tal límite no existe, teniendo el

poder de ejecución un ámbito universal: así sucede desde tiempo inmemorial en España, salvo para la ejecución de actos administrativos que requieran la entrada en un domicilio, a la que antes me referí, que exige una autorización judicial expresa y previa por imperativo del artículo 18.2 de la Constitución<sup>190 191</sup>.

**C) El principio de punición.** El tercer pilar sobre el que se apoya el derecho administrativo podría ser denominado el principio de punición, y no es menos conocido que los anteriores. Significa, sencillamente, que cada concreta Administración a la que corresponde ejecutar determinadas normas legales está habilitada para imponer sanciones a quienes incumplan los preceptos legales o reglamentarios correspondientes.

---

<sup>190</sup> No es inoportuno señalar que la regulación de esta garantía capital posee múltiples grietas. El artículo 18.2 de la Constitución solo exime de la exigencia de autorización judicial los supuestos de “flagrante delito”, pero varios preceptos legales han añadido otros supuestos: el artículo 15 de la vigente Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, antes citada, exime de la autorización judicial los supuestos en que concurra “la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad”; y el artículo 8.6 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa la excluye también en los casos de “ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia”. No me cabe duda la procedencia de la primera de estas adiciones (aunque sorprenda que no se mencione en ella la necesidad de evitar delitos flagrantes, que está en la Constitución), pero me suscita muchas reservas la segunda, por su amplitud y ambigüedad.

Por lo demás, parece poco admisible la escasísima regulación del procedimiento para obtener la autorización judicial, en la que se echan en falta, cuando menos, los requisitos mínimos previstos en el artículo 558 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (“El auto de entrada y registro en el domicilio de un particular será siempre fundado, y el Juez expresará en él concretamente el edificio o lugar cerrado en que haya de verificarse, si tendrá lugar tan sólo de día y la Autoridad o funcionario que los haya de practicar”), precepto que no rige para la jurisdicción contencioso-administrativa (con independencia de que sus miembros lo apliquen de *facto*). Esta inexplicable laguna ha tenido que ser parcialmente cubierta por una importante jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con las entradas en domicilios de funcionarios de los servicios de defensa de la competencia; pero sería altamente conveniente una regulación completa del derecho fundamental de la inviolabilidad domiciliar que, hoy por hoy, no está ni se le espera.

<sup>191</sup> Además de las entradas forzosas en domicilios, nuestra legislación exige también autorización judicial previa para la adopción de “de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales” (artículo 8.6 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, introducido apresuradamente tras la declaración del estado de alarma con motivo de la epidemia del Covid-19), así como para “la ejecución de los actos adoptados por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneren la propiedad intelectual” (artículo 9.2 de la misma Ley).

Así como los principios de imposición unilateral y de ejecución autónoma son de origen histórico tan lejano como desconocido, la atribución a las Administraciones de potestades sancionadoras es mucho más reciente, y reviste unas características mucho más cuestionables.

La similitud material entre las sanciones administrativas y las penas impuestas por los órganos de la jurisdicción criminal llevó a presuponer, en los momentos iniciales del constitucionalismo, que cualquier tipo de infracción debía ser necesariamente comprobada y sancionada por los jueces y tribunales, aunque, siempre, algunos órganos administrativos conservaron excepcionalmente esta potestad (en concreto, los alcaldes, que tradicionalmente reunían la doble condición de órganos administrativos y judiciales: véase el artículo 275 de la Constitución de Cádiz). Pero la atribución de un cierto poder punitivo a las Administraciones se hizo inevitable a medida que, ya en el siglo XIX, la legislación administrativa creció exponencialmente, así como el número de infracciones a sus preceptos: mantener su encomienda al poder judicial habría planteado serias dificultades a sus órganos y demorado sine die la represión de las conductas infractoras, privando de eficacia práctica a los preceptos de aquélla.

Esta solución pragmática no suscitó excesivos escrúpulos, ya que, hasta bien entrado el siglo XX, la potestad sancionadora de las Administraciones tuvo, de hecho, un alcance limitado. Salvo en algunas materias, las previsiones a la misma que se contenían en las leyes eran considerablemente genéricas; las sanciones que se prevenían, de cuantía moderada, y las efectivamente impuestas, no demasiado numerosas. Todo ello cambió radicalmente en los años ochenta del siglo pasado, cuando una interpretación extensiva del artículo 25 de la Constitución llevó al Tribunal Constitucional a obligar al legislador a tipificar cuidadosamente las conductas consideradas como infracciones sancionables en cada una de las leyes reguladoras de cada sector de actuación administrativa. Es probable que esta exigencia pretendiera frenar en cierta manera el crecimiento de la potestad administrativa sancionadora, pero paradójicamente produjo el efecto contrario. A partir de aquellas fechas, toda nueva ley sectorial se preocupó de enumerar con minuciosidad extrema las conductas sancionables, tipificando como tales actuaciones que, con anterioridad, no eran objeto de reproche; el resultado final ha consistido un conjunto de disposiciones que



integran un gigantesco corpus normativo de posiblemente muchos millares de actividades infractoras<sup>192</sup>.

**D) Relevancia y justificación de estos principios.** Los tres principios a que he hecho referencia merecen una valoración muy distinta. Cabe admitir que los de imposición unilateral y de ejecución autónoma sean poco menos que inevitables en sociedades tan complejas como las actuales, en las que la alfabetización universal ha producido una masa de población que valora críticamente las decisiones emanadas del sector público y mantiene discrepancias frente a las mismas. La consecución de un cierto grado de obediencia general a las normas requiere del respaldo de decisiones autoritarias y ejecutables por sus autores. Pero un aparato sancionador de las características que he descrito no es sostenible, como ahora se dice: exige, a mi juicio, una reconsideración total y en profundidad<sup>193</sup>.

En primer lugar, se trata de un sistema hiperdimensionado y, en buena parte, innecesario. Un observador proveniente de otro planeta podría pensar razonablemente que hubiera sido establecido para domesticar a un pueblo natural e irremisiblemente rebelde a cualquier mandato de los poderes públicos. Y nada más lejos de la realidad: la más elemental experiencia acredita que la población española es, en su inmensa mayoría, sumamente dócil y disciplinada ante las prescripciones públicas dotadas de fundamento racional, como demostró su comportamiento durante la pandemia del Covid-19: muy pocos países

---

<sup>192</sup> Qué, físicamente, deja reducido físicamente a un papel residual al vigente Código Penal, que no tipifica más allá de quinientos delitos y faltas. Así lo indican algunos datos, que tomo al azar: contra lo que podría suponerse, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 6/2015) solo tipifica 51 infracciones graves y muy graves, un número muy semejante a la prevista en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (56); casi dobla este número la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (94), y lo excede cumplidamente la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (121); aunque quizá el récord esté establecido por la Ley del Mercado de Valores (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre), que tipifica nada menos que 213 conductas sancionables.

<sup>193</sup> La potestad sancionadora ha sido objeto, en España, de estudios jurídicos numerosos y bien conocidos de los especialistas, cuya mención estaría fuera de lugar, como otras muchas, en este discurso. La única obra que ha emprendido un examen crítico de este sistema, y de cada una de sus partes, es la del profesor Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 5.ª ed., 2012), que ha motivado muchas de las reflexiones que se exponen en el texto.

occidentales pueden alardear de un nivel de observancia tan riguroso de las medidas de confinamiento, vacunación y empleo de mascarillas. Por supuesto, hay sectores y actividades en los que tienen lugar altos niveles de incumplimiento. Pero ello suele producirse en relación con disposiciones materialmente incumplibles en su integridad, como sucede con las que regulan el tráfico rodado: a todos nos consta que, si alguna vez se produjera un observancia rigurosa de los preceptos del Reglamento General de Circulación, se ocasionaría un colapso apocalíptico en todas las vías públicas; las llamadas huelgas de celo, en cualquier actividad, son la mejor muestra de que muchas normas administrativas adolecen de un exceso regulatorio tan gratuito como absurdo, y de que su parcial incumplimiento no es producto de la indisciplina general, sino de una rara mezcla de tolerancia y de sentido común.

Segundo: la sobreabundancia del régimen de infracciones y sanciones no solo perturba a sus destinatarios sino también a los servicios encargados de su denuncia y administración, que se ven incapaces de gestionar y tramitar las denuncias, cuando éstas se acumulan por millares; lo que ha llevado a la adopción de medidas tales como externalizar su gestión en manos de empresas privadas o al empleo de medios automáticos de detección de infracciones, convirtiendo a unas y otras en las instancias materialmente sancionadoras; lo que, a simple vista, parece dudosamente admisible en un Estado de Derecho. Y este mismo fenómeno conlleva —inevitablemente— situaciones de desigualdad, que se producen en los casos en que, ante una multitud de infracciones, las autoridades encargadas de su investigación o denuncia se ven forzados a elegir y perseguir solo a una o a un reducido número de ellas. Esté o no justificado, las decisiones selectivas generan un comprensible sentimiento de injusticia, y obligan a pensar si el incumplimiento masivo de un precepto no se debe a su falta de fundamento o necesidad.

El sistema es también irracional, en tercer lugar, por su misma desmesura. No me refiero ahora a la multiplicación de conductas sancionables, sino al notorio exceso cometido en la fijación de los importes de las sanciones. Cuando en los años noventa del siglo pasado se inició el proceso de tipificación legal de infracciones, la cuantía de las sanciones de multa emprendió una escalada imparable, superando con mucho la de las que pueden imponer los jueces penales y alcanzando

importes inimaginables para el común de los mortales<sup>194</sup>; a lo cual ha de sumarse que, además de las sanciones pecuniarias, las leyes han previsto muy frecuentemente otras medidas accesorias a la sanción principal, como la inhabilitación para realizar las actividades propias de la infracción o el restablecimiento a su estado original de los bienes ilícitamente alterados, medidas cuyo coste o trascendencia económica excede en muchos casos del importe de la multa que se hubiere impuesto. Esta inflación de las cuantías sancionadoras no se produjo por motivos racionales, ni en base a estudios científicos sobre la capacidad económica de los eventuales sancionados: se fijaron exclusivamente, en la mayor parte de los casos, en base a exabruptos impulsivos y populistas de responsables políticos de uno y otro signo; y también, por el efecto de un mecanismo de emulación comparativa tendente a magnificar artificiosamente la relevancia de un determinado sector de actividad frente a los restantes: como lo mío es más importante, podría decirse, las multas han de ser mucho mayores. En esta situación, los importes máximos de las multas que cabe imponer vienen a desempeñar una función puramente intimidatoria: salvo en escasas ocasiones, los gestores se abstienen de utilizar estas cuantías máximas, fijando la multa en un nivel inferior de la horquilla que la ley permite: bien porque sensatamente comparten la idea de que aquellas cuantías son excesivas, bien porque no quieren asumir el riesgo de una más que probable sentencia judicial que la rebaje, imputándoles una notoria falta de proporcionalidad.

---

<sup>194</sup> Aunque las cifras son de general conocimiento, recordaré, por ejemplo, que las sanciones por infracciones muy graves que prevé la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 9/2014, de 9 de mayo, artículo 79) pueden ascender a 20 millones de euros; las establecidas para el mismo tipo de infracciones en las Leyes del Sector Eléctrico (artículo 64.1) y de Hidrocarburos (Ley 34/1988, de 7 de octubre, artículo 113), a 30 millones; y las reguladas en la Ley estatal de regulación del juego (Ley 13/2011, de 27 de mayo, artículo 42), a 50. Pero, incluso, estas cuantías pueden ser excedidas en aquellos sectores cuyas leyes cuantifican las sanciones en función de algunos criterios de valoración: por ejemplo, en materia de contrabando (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, artículo 12), las sanciones pueden alcanzar hasta un 350% del valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos decomisados; y, en materia de defensa de la competencia (Ley 15/2007, de 3 de julio, artículo 63) y del mercado de valores (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, artículo 302) hasta el 10% del volumen de negocios total mundial de la empresa infractora; lo cual supondría, en una hipótesis imaginaria, que una empresa como Apple podría ser sancionada con una multa de 36.500 millones de dólares (su cifra de facturación en 2021 fue de 365.000 millones de dólares).

Estos excesos cuantitativos son, además, en cuarto lugar, un serio incentivo a la desigualdad en la aplicación de la ley. Cuando la diferencia entre los importes mínimo y máximo que esta establece es muy acusado (por ejemplo, multa entre 1.000 y 300.000 euros), la cuantía que efectivamente se fija se determina literalmente a ojo, conforme a un criterio intuitivo, que puede modificarse en la siguiente ocasión en que ha de decidirse sobre una infracción idéntica o muy semejante. Y la desigualdad proviene también de otros factores: en primer término, de la descoordinación legislativa. Las leyes sectoriales se elaboran en el Ministerio o Consejería correspondientes con absoluto desconocimiento de los preceptos contenidos en otras semejantes, estableciendo sanciones de volumen muy dispar para conductas de trascendencia pública prácticamente igual. Y, en segundo término, la desigualdad territorial, consecuencia de la estructura autonómica de nuestro Estado, que determina que conductas infractoras *idénticas* sean objeto de multas de importe muy alejado entre sí<sup>195</sup>.

El sistema sancionador que sufrimos, podría decirse, hace tiempo que dejó de ser un medio al servicio de la observancia de la ley. Hoy es un simple instrumento de gobierno que posee diversas motivaciones: la primera y más tradicional es su utilización como palanca recaudatoria, como lo fueron en la Edad Media las penas de confiscación de bienes, casi siempre anejas a las personales. La segunda, el que se trata de un mecanismo psicológico reactivo de las instancias de poder frente a una sociedad que —se piensa— rechaza y desobedece displicentemente las medidas que la clase política (y la alta burocracia) adoptan, sin duda con el mejor espíritu constructivo, despreciando el esfuerzo y la ilusión puestos en ellas; la más reacción humana más natural frente a este supuesto desprecio es la exacerbación de las sanciones. Y, por fin, en otros casos, es un medio más en la lucha por la supremacía: en las sociedades desarrolladas, los complejos empresariales privados han

---

<sup>195</sup> Tomemos el ejemplo de la legislación en materia de suelo y ordenación del territorio. El importe máximo de las sanciones que cabe imponer a las infracciones muy graves es de 150.000 € en la comunidad autónoma de Cantabria (Ley 2/2001, de 25 de junio, art. 222); de 300.000 en la comunidad autónoma de Aragón (Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, art. 279); de 600.000 en la comunidad autónoma de Canarias (Ley 4/2017, de 13 de julio, art. 373); de un millón en la de Galicia (Ley 2/2016, de 10 de febrero, art. 161); y de tres millones en la de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio, art. 207).

adquirido un poder económico superior al de los propios Estados, invirtiendo la relación de fuerzas que existió durante siglos; y la reacción de estos últimos ha consistido en enseñar los colmillos de un régimen sancionador desafiante, que se utiliza para contener y, si es necesario, debilitar a los contrincantes del mundo empresarial<sup>196</sup>. No sé si ello es legítimo, pero no lo es el resultado, que pesa sobre la generalidad de los ciudadanos, en el sentido más estricto del término: seguramente, son una minoría exigua los españoles adultos que jamás ha sufrido una sanción (de tráfico, tributaria o de otra naturaleza); no conozco a ninguna persona que pueda exhibir el privilegio de formar parte de esa minoría, a la que naturalmente no pertenezco. Y un sistema que somete a castigos, mayores o menores, a tan alta proporción de ciudadanos, es sencillamente irracional y absurdo.

### 30. Debilidades de las instituciones judiciales de garantía

No todo son sombras y amenazas para la libertad en el mundo del derecho administrativo. También forman parte de él, por supuesto, los mecanismos de garantía: las medidas y decisiones que toman las Administraciones pueden ser sometidas hoy, en su práctica totalidad, a la fiscalización de los jueces y tribunales que integran el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (la jurisdicción contenciosa, en su denominación coloquial), que están habilitados para paralizarlas y revocarlas.

---

<sup>196</sup> Aunque no es ni mucho menos el único, es paradigmático el caso de la legislación anti-trust de los Estados Unidos. A finales del siglo XIX ya estaban constituidas las grandes corporaciones económicas, a las que se acusó de prácticas comerciales abusivas. Fueron algunas asociaciones de granjeros del medio oeste las que promovieron la aprobación, en 1890, de la *Sherman Antitrust Act*; pero esta no fue utilizada para proteger sus intereses, sino para luchar contra las compañías del sector industrial que controlaban accionarialmente a otras del mismo sector, como la Northern Securities Company, la American Tobacco Company, la Du Pont y, sobre todo, la Standard Oil Company, a la que se imputó públicamente controlar la misma Casa Blanca (en el libro de Ida M. Tarbell, *The History of the Standard Oil Company*, New York, McClure, 1904), y a las que se obligó a escindirse en distintas compañías independientes. Que tras una política de libre mercado subyacía una lucha por el poder político lo declaró con satisfacción el presidente Woodrow Wilson tras las sentencias de la Supreme Court de 1911 que ordenaron la escisión de los dos trusts últimamente citados: "Si el monopolio persiste, siempre querrá sentarse en el timón del gobierno; y si hay hombres en este país lo suficientemente fuertes para poseer el gobierno de Estados Unidos, lo van a conseguir" (en su libro *The New Freedom*, 1913, cit. en Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países*, cit., p. 378). Sobre todo ello, vid. Matthew Josephson, *The Robber Barons. The Great American Capitalists, 1861-1901*, Orlando (Fl.), Harcourt, 1962 (el libro es de 1934); Bruce Brinkhurst, *Antitrust and the Oil Monopoly: The Standard Oil Cases, 1890-1911*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1979.

Es esta una conquista histórica capital, cuya importancia sería insensato desdeñar, pero que desgraciadamente presenta fisuras e insuficiencias que no es inconveniente recordar a quienes no tienen un conocimiento de primera mano de ella. Trataré de exponerlas de la forma más elemental posible, omitiendo las infinitas sutilezas jurídicas que plantean en la práctica.

**A) Configuración del procedimiento.** Algunas de estas fisuras traen causa de la configuración legal del procedimiento que ha de seguirse para obtener una respuesta judicial satisfactoria. En términos generales, su regulación es francamente aceptable: se trata de un proceso sencillo y de desarrollo potencialmente rápido, que garantiza la contradicción y ofrece amplias posibilidades de defensa a todas las partes. Siempre será susceptible de mejora, pero tiene debilidades considerables para los ciudadanos reclamantes, en tres puntos clave.

En primer lugar, en su iniciación. Aunque el comienzo del proceso no tiene dificultad material alguna, se halla sujeto al cumplimiento de plazos de carácter preclusivo, cuya infracción por el demandante conduce invariablemente a la inadmisión del recurso. Estos plazos son extremadamente breves en algunos procedimientos especiales (de diez días hábiles y de 48 horas en algún caso), aunque el más común es el de dos meses, a contar de la fecha de la notificación de la resolución administrativa que pretende impugnarse. Para las personas o empresas que disponen de un asesoramiento jurídico ágil e inmediato, la observancia de este plazo general no ofrece dificultad alguna; pero las resoluciones administrativas se dirigen a centenares de miles de personas corrientes que no se hallan en esta situación o que no muestran una particular diligencia, y para las que los plazos de recurso expiran con harta frecuencia, con la consecuencia que antes mencioné: su recurso tardío se inadmite sin entrar en el fondo, y la resolución que se impugna queda firme e irrevocable, sea cual fuere su contenido. Es cierto que la jurisprudencia ha aliviado en parte estos rigores (sobre todo, exigiendo que la notificación del acto sea completa e inequívoca, y en relación con los actos presuntos o por silencio), pero el régimen general continúa siendo el antes descrito.

En segundo lugar, la eficacia inmediata de las decisiones administrativas, que antes mencioné, puede hacer inútil el proceso. Este tiene

una duración prolongada, como luego explicaré, de manera que, en la fecha en que sea resuelto mediante una sentencia, esta puede resultar irrelevante si, durante su transcurso, la Administración ha procedido a ejecutar materialmente su decisión, creando situaciones irreversibles. La ley no es ajena a esta dificultad, y establece la posibilidad de solicitar del juez o tribunal, en el momento mismo de la iniciación del proceso, que adopte las medidas cautelares que sean precisas para asegurar la efectividad de la sentencia que en su día se dicte; medidas que usualmente consisten en la suspensión de la eficacia del acto y la prohibición de su ejecución. Sucede, no obstante, que el incidente en el que ha de decidirse sobre las medidas cautelares que se solicitan tiene también, de hecho, una duración en ocasiones considerable por la carga de trabajo que pesa sobre los tribunales, plazo durante el cual la Administración autora del acto puede proceder a su ejecución y hacer inútil la medida cautelar que se adopte (hay un procedimiento sumarisimo para la adopción de estas medidas en casos, dice, de “especial urgencia”, pero el abuso que se ha hecho de ellas ha conducido a una restricción de su empleo por los jueces). Y sucede también que algunas medidas cautelares son susceptibles de causar algún tipo de perjuicio a los intereses públicos; y, aunque la ley no da preferencia a éstos frente a los particulares que invoca el demandante (antes bien, obliga al juez a ponderar en cada caso unos y otros), es comprensible que, en caso de duda, la solicitud de la medida sea rechazada. De hecho, y aunque se carece de cualquier estadística sobre esta circunstancia, los profesionales del derecho sabemos que las medidas cautelares se adoptan efectivamente por los tribunales en un porcentaje muy corto de procesos.

La tercera y última grieta en el proceso contencioso-administrativo se localiza en la fase de ejecución de la sentencia con que aquél finaliza. Si ya es harto difícil obtener una sentencia estimatoria —esto es, favorable a las pretensiones del recurrente—, la puesta en práctica de su contenido constituye en muchos casos un indescrutable vía crucis. La ley no solo concede unos generosos plazos para que la Administración condenada proceda a cumplir voluntariamente el fallo de la sentencia (dos y tres meses, según los casos); también permite que la sentencia sea inejecutada cuando concurran supuestos de imposibilidad material o legal para hacerlo. Pero los problemas prácticos no están ahí, sino en la muy frecuente resistencia de las Administraciones, que apelan a todo tipo de excusas o dificultades, reales o imaginarias, para

ejecutar, efectivamente y con presteza, lo que los tribunales han resuelto en contra de sus intereses. Todos somos malos perdedores, pero las Administraciones, sin excepción alguna, se cuentan entre los peores. Y, ante estas resistencias, es obligado decir, con todo respeto, que los tribunales hacen un uso más que comedido de las potestades que la ley les otorga para forzar a las Administraciones vencidas a cumplir lo sentenciado.

**B) Espacios de discrecionalidad.** Un segundo tipo de desfallecimientos que aqueja al control jurisdiccional de la Administración radica en la paulatina aparición de espacios de discrecionalidad técnica a los que el control jurisdiccional llega con creciente dificultad. Históricamente, los actos discrecionales habían estado por completo exentos de este control, por ordenarlo así las leyes. A partir de la década de los sesenta, la jurisprudencia comenzó a reducir este ámbito de inmunidad, entrando a fiscalizar los elementos reglados que siempre existen en las potestades discrecionales (por ejemplo, la competencia para hacer uso de ellas), la existencia y veracidad de los hechos a las que se aplican, así como la correcta apreciación de la concurrencia de los conceptos indeterminados utilizados por las leyes (por ejemplo, si una conducta podía estimarse temeraria).

El empleo de estas técnicas chocaba, sin embargo, con los supuestos que fueron conocidos como de discrecionalidad técnica: ¿puede, por ejemplo, un órgano judicial, integrado por juristas, juzgar con solvencia si es o no científicamente correcto un informe de química orgánica utilizado para denegar la autorización de un medicamento? A estos supuestos, de una relativa simplicidad, fueron sumándose otros muchos, a medida que muchas leyes comenzaron a utilizar parámetros económicos, técnicos o matemáticos para la adopción de decisiones administrativas (por ejemplo, en materia eléctrica, de telecomunicaciones o de defensa de la competencia), cuyo control de corrección y acierto excede, lógicamente, de la capacidad y conocimientos personales de los miembros de la jurisdicción contenciosa. Sucede, por lo demás, que los criterios técnicos, que los juristas siempre hemos creído susceptibles de verificación o falsación, no lo son en absoluto, de manera que cabe perfectamente la posibilidad de que una cuestión técnica pueda ser valorada con informes absolutamente contradictorios que cada una de las partes exhibe en el mismo proceso para defender o atacar la vali-



dez de una decisión administrativa; lo que no puede hacer sino sumir en la perplejidad a los miembros de los tribunales que, pese a su ignorancia, se ven en el imperativo de decidir a favor de una u otra parte. Es digno de elogio que estos tribunales vengan desempeñando su tarea de juzgar de la manera más razonable y objetiva que les es posible, aunque las dudas irresolubles que les suscita les inclinen en muchos casos a prestar mayor credibilidad a las valoraciones técnicas emitidas por las Administraciones demandadas, a las que se presupone una mayor imparcialidad y objetividad en el conflicto. El resultado no puede ser otro que una fuerte limitación del control judicial sobre este tipo de decisiones, cada vez más abundantes y de mayor impacto económico.

**C) Dilación de las resoluciones.** Sin embargo, la mayor de las debilidades que presenta la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra en la dilación abrumadora que ofrecen sus resoluciones: esto es, el tiempo que transcurre desde la iniciación de un proceso hasta su resolución definitiva, que es normal que alcance dos o más años<sup>197</sup>, aunque esta duración varía sensiblemente de unos órganos a otros<sup>198</sup>. El proceso se desarrolla con una moderada celeridad; pero en el momento en que su tramitación se ha consumado, entra en una larga lista de espera hasta el momento en que el juez o tribunal puede emprender su análisis, lo que se lleva a cabo por orden estricto de interposición del recurso.

---

<sup>197</sup> Aunque se trate solo de un ejemplo, un magistrado de esta jurisdicción, cuya información me ofrece fiabilidad absoluta, me comentó el pasado mes de mayo que la sección de la Sala a la que pertenece estaba comenzando a resolver los recursos interpuestos ante ella el año 2017. Me consta que esa Sala no forma parte de las que sufren mayores retrasos.

<sup>198</sup> Desde hace largo tiempo, los tiempos de resolución más dilatados se daban en el órgano máximo de la jurisdicción, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, donde no eran insólitos demoras de hasta diez y más años; pero, desde la implantación del nuevo recurso de casación en 2015, dichos tiempos se han abreviado considerablemente. Seleccioneo al azar de la base de datos del CENDOJ cuatro sentencias de dicha Sala, dictadas en abril del presente año, tomando como fecha inicial del período de pendencia la del auto del juez o tribunal de instancia teniendo por preparado el recurso de casación (que ingresa en la Sala Tercera pocos días después): en el caso de la Sentencia 1417/2022, el recurso se tuvo por preparado el 27 de julio de 2020, y la sentencia lleva por fecha el 8 de abril de 2022 (20 meses); en el caso de la sentencia 1511/2022, las fechas respectivas, inicial y final, fueron el 20 de noviembre de 2020 y el 20 de abril de 2022 (17 meses); en el de la sentencia 1537/2022, el 27 de enero de 2021 y el 21 de abril de 2022 (15 meses); y, en el de la sentencia 1540/2022, el 30 de septiembre de 2020 y el 22 de abril de 2022 (19 meses). En resumen, una media de aproximadamente año y medio.

Huelga decir que esta demora es mucho más que un inconveniente para las personas demandantes: es una circunstancia que disminuye seriamente la eficacia de las sentencias que finalmente se pronuncian, cuando no las vacía por completo de utilidad. Una buena parte de las impugnaciones en vía contenciosa se refiere a situaciones jurídicas o fácticas extremadamente volátiles, sobre las que existe un interés de las partes que puede ser muy intenso en el momento de interponer el recurso, pero que se diluye rápidamente. De nada sirve, por ejemplo, al directivo de una empresa que un tribunal anule en 2022 la sanción que se impuso a esta en 2018 y por cuya comisión hubiera sido despedido; ni a un promotor inmobiliario al que una sentencia le conceda una licencia de obras que se le denegó cuatro o cinco años antes, cuando ya le expiró el derecho de opción que tenía sobre el suelo, o cuando tuviera comprometidos todos sus recursos en otra promoción distinta. El tiempo no solo borra las penas; extingue también los intereses.

Sin que sirva de consuelo, señalaré que estas demoras se producen en prácticamente todos los países, y por razones idénticas: tienen que ver, naturalmente, con las cifras de ingreso en los tribunales de nuevos procesos, que son literalmente enormes. Sin especial precisión puede decirse, para entendernos, que a la jurisdicción contencioso-administrativa española accede, cada año, una media de 200.000 recursos<sup>199</sup> y que, en la actualidad, se resuelve un número aproximadamente igual<sup>200</sup>; pese a ello, el número de asuntos “embalsados”, pendientes de finalizar y sentenciar es muy elevado, cerca de otros doscientos mil<sup>201</sup>, carga ésta que es debida, probablemente, al altísimo número de recursos que se interpusieron en el tiempo de la anterior crisis económica (más de 300.000 en cada uno de los años 2008 y 2009).

---

<sup>199</sup> 195.908 en 2017; 208.704 en 2018; 249.367 en 2019 y 194.223 en 2020 (descenso probablemente motivado por la pandemia del Covid-19). Tomo estos datos, y los que figuran en las notas siguientes, de los Informes sobre la Justicia Administrativa que desde 2015 elabora y publica el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid, bajo la dirección de la profesora Silvia Díez Sastre; todos ellos accesibles en la *web* del Centro.

<sup>200</sup> Las tasas porcentuales de resolución fueron del 109% en 2017; del 101% en 2018; de 91% en 2019 y del 99% en 2020.

<sup>201</sup> En 2017, el número de procesos en tramitación ascendía a 186.613, en 2018, a 188.054; en 2019, a 211.616; y en 2020, a 215.973.

Estas cifras constituyen un serio motivo de preocupación para los miembros de la propia jurisdicción contenciosa, a los que no sería justo imputar desidia en el cumplimiento de su trabajo. Expuesta la cuestión en la forma más simple que cabe: en dicha jurisdicción prestan servicio, según informa la *web* del CGPJ, un total de 576 jueces y magistrados, a cada uno de los cuales se les solicita un ritmo medio de producción de sentencias de 8 a 9 por semana en los juzgados unipersonales, de 4 a 5 en los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, y de 2 en la Sala Tercera del Tribunal Supremo; este dato no consta en estadística alguna, pero me consta de primera mano y puedo afirmarlo con plena seguridad de acierto. Y a la tarea de elaboración de sentencias ha de añadirse el tiempo que consume cada magistrado en la tramitación de los procesos, la redacción de resoluciones interlocutorias (autos y diligencias), la celebración de vistas y la deliberación de los proyectos de sentencia en los órganos colegiados, que requiere la presencia física de todos los magistrados de la Sala.

Expresado en el lenguaje de la calle, esto es una barbaridad. Estas cifras suponen una carga de trabajo y un nivel de tensión que bien podría calificarse de sobrehumanos, y cuyo mantenimiento solo se explica por la experiencia, el espíritu de servicio y la capacidad de sacrificio de los miembros de la carrera judicial, que es justo y obligado reconocer. Puedo decir que es excesivo por simple experiencia personal, que puede ser útil a efectos comparativos: aunque jamás he sido juez, sí puedo decir que un abogado que se supone experimentado, como el que les habla, no emplea menos de tres o cuatro días en elaborar una demanda que pueda considerarse simplemente decente, un escrito que posiblemente requiere una inversión de tiempo inferior a la redacción de una sentencia (que exige analizar los escritos de las restantes partes y la prueba que se haya practicado). En estas condiciones, resulta increíble que puedan dictarse sentencias de un cierto detalle y calidad, y, además, acertando con la solución justa.

Esta situación viene de muy lejos y no tiene visos de corregirse, por la dejadez de los sucesivos gobiernos —de todos—, que invariablemente invocan razones de escasez presupuestaria. No diré que estas no existan, aunque crear y sostener tres o cuatro juzgados tenga un coste mucho menor que construir y mantener un polideportivo municipal; pero me temo que, tras ellas, lo que existe es una resistencia a crear

órganos dedicados a controlar a los responsables administrativos. Por crudo que resulte, las Administraciones se encuentran sumamente cómodas con un aparato contencioso que tarda años y años en resolver los recursos contra sus actos y disposiciones, porque, cuando finalmente lo hacen, el conflicto de fondo está casi olvidado, los autores de los actos ya no están en sus puestos y han dejado a sus sucesores el desagradable compromiso de ejecutar la sentencia, si esta fuera desfavorable para la Administración.

Las consecuencias negativas de esta situación son, sin embargo, preocupantes, y me temo que las instancias políticas las desconocen, porque no tienen contacto directo y reiterado con las personas litigantes, algo que desdichadamente nos está reservado a los abogados. La experiencia cotidiana me dice que quienes deciden impugnar una decisión administrativa ponen en el empeño, por lo común, un nivel de compromiso y de indignación inusuales; porque, con razón o sin ella, se sienten agredidos por un poder que creen les trata despóticamente. Y, tras un período de emoción en la pelea procesal, reciben, al cabo de los años, una sentencia que además desestima sus pretensiones. La reacción que dichas sentencias producen es singular: el malestar que experimentan contra los fallos desfavorables se desplaza desde el contenido de la sentencia (con el que nunca se está de acuerdo) a la tardanza en resolver, un dato objetivamente secundario, pero que se hace pasar al primer plano. Y este malestar se plasma en tres censuras tópicas, que reproduzco con la misma crudeza con la que se expresan: primera, que los jueces no trabajan, y que cuando trabajan, lo hacen con desgana; segunda, que los jueces tienden a fallar con demasiada frecuencia a favor de las Administraciones; y tercera, que el sistema judicial y el Estado mismo son una basura, porque no se quieren adoptar medidas para arreglar estas intolerables demoras. No comparto ninguna de estas censuras, pero de que se producen no me cabe ninguna duda.

No se trata solo, como digo, de un problema de decepciones individuales, sino de una cuestión que merecería un análisis sociológico detenido. Recordemos que cada año se plantean doscientos mil recursos contenciosos. Descontemos el porcentaje de los que tienen éxito, y también, sea cual fuere su resultado, los interpuestos por organizaciones empresariales que toman el recurso sin empeño especial, como una incidencia más de su diaria lucha en el mercado. Así las cosas, cada

año se producirán no menos de cien mil litigantes frustrados que van predicando a los cuatro vientos su descontento con el aparato judicial y su desencanto con el sistema político que lo mantiene en tan intolerable situación. Y los resultados están a la vista: leo en la *web* del CGPJ los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo sobre bienestar<sup>202</sup>, que valora el nivel de satisfacción de la población española con el sistema judicial; en una escala de 0 a 10, el porcentaje de encuestados que le otorgan una puntuación de 0 a 4 es del 65,2 en los hombres y del 64,8 en las mujeres; y los porcentajes de quienes les dan un aprobado raspado (de 0 a 6) son un 26,2 y un 27,3 por ciento.

Ahora que se habla tanto del desapego de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, quizá debería tomarse nota del efecto letal que produce esta legión anual de desengañados.

---

<sup>202</sup> <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t25/p453/modulo/2013/10/&file=03007.px&type=pcaxis&L=0>

## IX

### LA SOCIEDAD COMO FUENTE DE RESTRICCIONES

Antes advertí que las limitaciones a la libertad han tenido su origen en el Estado o instituciones similares. Así ha sido siempre en la historia, por lo que nada de sorprendente hay en su evolución y crecimiento, que han sido en todo momento enteramente previsibles. Pero de lo que estoy completamente seguro es que los ilustrados y luego los primeros liberales no podrían haber previsto que llegaría una etapa en que aquellas limitaciones provinieran de organizaciones de la sociedad civil, y más aún, que fueran defendidas y propugnadas por miembros de esta no integrados formalmente en las estructuras del poder. Se trata, como los anteriores, de dos fenómenos de nuestro tiempo muy conocidos, aunque muy diferentes.

#### 31 El efecto de las “privatizaciones”

El primero de ellos presenta un problema de entrada: carece de un vocablo que lo identifique frente a fenómenos de apariencia similar, pero de naturaleza muy diversa. Suele hablarse, con absoluta imprecisión técnica (y no solo en el lenguaje político) de privatización, término que acoge, en un perfecto *totum revolutum*, supuestos tan alejados como la externalización de servicios de apoyo (imprescindibles, pero secundarios, como el de limpieza de dependencias oficiales, que no pasa de ser una simple técnica de ahorro de costes), la venta de empresas públicas de carácter comercial o industrial al sector privado (un proceso que tuvo un potente auge en los años noventa, en aplicación de las políticas neoliberales entonces en auge, y que tenía como fundamento la suposición de que sus actividades y su rentabilidad serían superiores siendo gestionadas por manos privadas), y, también, la transformación de entes públicos en entidades con forma de derecho privado con la finalidad de lograr un grado de agilidad mayor (y que dio lugar, en mi comunidad académica, a una ardua polémica sobre lo que se denominó como una huida del derecho administrativo). Todos estos supuestos son sin duda importantes, pero carecen de interés para la temática de este discurso, porque su incidencia negativa en la libertad es muy escasa, o nula.

Hablo aquí de otro fenómeno. Desde hace muchos siglos, las estructuras políticas nacientes han precisado de la colaboración de personas privadas para el ejercicio de algunas de sus potestades: parece una ley histórica que los Estados hayan dispuesto siempre de un número de servidores inferior al requerido para el efectivo desarrollo de sus competencias, incluso de las más relevantes. Así sucedió, durante mucho tiempo, con la recaudación tributaria, encomendada a auténticos empresarios privados, previa entrega anticipada a los reyes del importe total a recaudar, y descontando, por supuesto, una jugosa comisión; un sistema que pereció en el momento en que los monarcas comprobaron que la parte retenida por los recaudadores privados excedía notablemente de la cuantía pactada, haciéndolo irrentable. Y algo similar podría decirse de otros muchos oficios enajenados, por más que muchos de ellos se configuraran formalmente como cargos públicos. Y sucedió, también, con la práctica de la guerra, para la que algunas veces —ya me referí antes a ello— los Estados se servían de banda privadas de mercenarios sin apenas control público, con la única misión de causar daño a la potencia contraria.

Desde mediados del siglo XVIII, las monarquías emprendieron un proceso de rescate coactivo de todas estas encomiendas, y su culminación permitió trazar un corte ideal nítido entre el Estado y sus funciones, de un lado, y la sociedad civil, de otro: en esta última no habría ningún sujeto habilitado para el desempeño de operaciones propias del sector público. Pero han bastado menos de doscientos años para que el fenómeno se reproduzca con toda intensidad: la ley histórica que antes mencioné ha vuelto a actuar de modo inexorable a medida que los Estados han asumido un imponente conjunto de funciones y servicios cuya burocracia es incapaz de prestar, viéndose obligado a habilitar a personas u organizaciones privadas para el ejercicio de potestades públicas inequívocas, de autoridad, sobre los ciudadanos. Se trata de lo que, a falta de un vocablo más sintético, suele conocerse como ejercicio por particulares de funciones de autoridad<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Es este el título de la importante obra de la profesora Dolors Canals i Ametller, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad*, Granada, Comares, 2003. El tema ha provocado una abundante atención doctrinal, como exigía su indiscutible importancia, por lo que la reseñaré aquí por excepción: aparte del trabajo pionero de Alfonso Ojeda Marín, *Entidades privadas colaboradoras con la Administración en el ámbito técnico*, en el *Libro Homenaje al profesor*

Dentro de este rótulo cabría mencionar determinados supuestos, de origen muy antiguo, referidos a profesionales (normalmente, personas físicas) a los que el ordenamiento jurídico encomienda el desempeño, de forma accesoria, de algunas funciones públicas inherentes al trabajo que desempeña, dicho sea sin la menor precisión conceptual: se trata de los casos (muy distintos entre sí) de los capitanes de buques mercantes y de los comandantes de aeronaves, de los prácticos de puerto, de los árbitros de derecho privado y de los notarios<sup>204</sup>. También, cómo no, habría de aludirse a la institución de los colegios profesionales, en los cuales los Estados han delegado desde hace mucho la disciplina de las profesiones correspondientes. Todas estas atribuciones de potestades públicas son ciertamente relevantes, por la incidencia que tienen en la libertad de los privados, pero lo son mucho más otros dos supuestos.

El primero comprende todo un amplio conjunto de entrega a entidades privadas de funciones característicamente públicas de inspección, normalización, certificación y control de actividades igualmente privadas. Este proceso se inició en el ámbito de los procesos y productos industriales que podían suscitar riesgos para la seguridad de sus usuarios (calderas de vapor, instalaciones de electricidad o gas, apa-

---

José Antonio García-Trevijano Fos, Madrid, Colegio Universitario de Estudios Financieros/Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, p. 607 ss., deben mencionarse los de Carlos Padrós Reig, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Madrid, Tecnos, 2001; Vicente Álvarez García, *La normalización industrial*, Valencia, Tirant lo Blanch/Universidad de Valencia, 1999; Juan Antonio Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Instituto García Oviedo/Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2000; Manuel Izquierdo Carrasco, *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2000; José Esteve Pardo, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002; y Marc Tarrés Vives, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003. Con posterioridad a la obra de Canals i Ametller, cabe citar el libro de Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Barcelona, Huygens, 2010.

<sup>204</sup> Sobre ellos, el clásico trabajo de Fernando Sáinz Moreno, *Ejercicio privado de funciones públicas*, Revista de Administración Pública 100-103 (enero-diciembre 1983), p. 1699 ss. En esta obra se mencionan categorías que ya no existen en nuestro derecho, como los agentes de cambio y bolsa (que extinguió la Ley del Mercado de Valores) y los corredores de comercio, fusionados hoy con los notarios; y, también, a los profesionales de los servicios de seguridad, sobre los que tengo dudas de que encajen en la figura que Sáinz Moreno estudió, porque forman parte de los que aquí me interesan.



ratos elevadores, vehículos a motor y embarcaciones de recreo) para extenderse después a materias como el control metrológico, la certificación y clasificación de buques, la verificación ambiental y la llamada inspección de consumo. Estas entidades privadas se agruparon inicialmente bajo la denominación de entidades colaboradoras de la Administración, luego designadas Entidades de Inspección y Control Reglamentario (dentro de las cuales se comprendían también entes públicos), a las que luego se sumaron (por la Ley de Industria de 1992, en aplicación de normas de la UE) los llamados Organismos de Control. Hablamos de un amplísimo complejo de entidades, muy distintas entre sí y con un régimen de habilitación y funcionamiento tan dispar que hace imposible su exposición sintética. Lo más relevante —aparte de lo que después se dirá— es que las decisiones y actuaciones de estas entidades surten, sobre sus destinatarios, unos efectos jurídicos idénticos a los que tendrían si fueran emitidas o realizadas por organismos integrados en las Administraciones.

Y el segundo, la atribución implícita de funciones materialmente autoritarias a empresas privadas que han asumido *ex lege* la prestación de servicios públicos esenciales. Como he dicho en otro lugar, el mundo privado funciona, por lo general, sobre la base de unidades aisladas (las empresas) que actúan de modo independiente, compitiendo en el mercado y sin conexión alguna entre sí. Esto no ocurre, sin embargo, en algunos sectores capitales para la economía, que precisan para su funcionamiento eficaz de estructuras centralizadas que pongan en relación a todos los sujetos del mercado y regulen sus transacciones recíprocas y el flujo de bienes y productos.

Esta función conectiva, por el altísimo interés general que comporta, ha sido asumida en muchos momentos y países por entes públicos creados *ad hoc*; pero en la actualidad se encuentra generalmente confiada a sociedades privadas, formadas por los propios sujetos del respectivo mercado, a las que la ley confiere un estatuto especial y a las que, correlativamente, somete a un cierto control público. Estas sociedades, aun sin ostentar formalmente potestades de autoridad, poseen poderes de decisión de efectos materialmente equivalentes a las que ejercen los poderes públicos, adoptando cotidianamente millares de decisiones que inciden de manera directa en el negocio de los sujetos del mercado; son auténticas “cuasiadminis-

traciones”<sup>205</sup>. Pero a ellas deben sumarse las propias empresas prestadoras de dichos servicios, cuya operativa habitual supone la toma de decisiones que inciden inmediatamente en la vida cotidiana de los ciudadanos; decisiones unilaterales, sin duda exigidas por el funcionamiento del sistema que gestionan, pero que poseen, *de jure* y *de facto*, una eficacia semejante al que ostentan las que emiten las propias Administraciones públicas.

El problema común a los dos supuestos que he mencionado (el de las entidades colaboradoras y el de las empresas prestadoras de algunos servicios públicos esenciales), es el de la relativa informalidad de sus actuaciones. Toda Administración que pretenda dictar una decisión de autoridad relativa a un ciudadano ha de observar un procedimiento riguroso que asegure una efectiva contradicción (dirigida a hallar la verdad) y posibilidades de defensa del destinatario; y, después, tan decisión puede ser fiscalizada mediante un recurso ante la propia Administración o los tribunales. Nada de esto está claro en los mundos a que nos hemos referido, en los que las entidades privadas, en muchas ocasiones, operan de modo rigurosamente unilateral, sin escuchar siquiera a aquellos sobre quienes actúan, sin comunicarles formal y claramente el contenido de la decisión, sino ejecutándola directamente, y, por supuesto, sin que se tenga noticia clara de cuándo y ante quién puede

---

<sup>205</sup> La simple mención de algunas de estas sociedades basta para comprender su importancia. En el sector eléctrico debe citarse a dos sociedades: 1) la llamada por la ley “operador del sistema”, una sociedad anónima (Red Eléctrica de España, S.A.) a la que corresponde asegurar la continuidad y regularidad del suministro eléctrico a través de la red de transporte en alta tensión (a cuyo efecto toma decisiones unilaterales instantáneas acerca de las unidades de generación que en cada momento hayan de producir energía). Y 2) el también llamado por la ley “operador del mercado”, otra sociedad anónima (Compañía Operadora del Mercado Español de Electricidad, S.A.) que lleva a cabo la recepción y casación de las ofertas de venta y compra de electricidad. En el mercado del gas natural, la condición de “gestor técnico del sistema” se atribuye por ley a otra sociedad (Enagas, S.A.), y a la que corresponde la gestión de las redes de transporte.

Y estructuras semejantes hallamos en el sector monetario y del mercado de valores. Así, el intercambio, compensación y liquidación de las órdenes de pagos cursadas entre las entidades de crédito se confía a la denominada Sociedad Española de Sistemas de Pago, S.A. Y, en el mercado de valores, la gestión de cada una de las Bolsas está encomendada a una sociedad mercantil de accionariado privado; todas ellas integran la llamada Sociedad de Bolsas, una de cuyas funciones principales es la organización y gestión del llamado Servicio de Compensación y Liquidación de Valores, también sociedad anónima, a la que corresponde gestionar la liquidación y compensación de valores y efectivo, derivada de la negociación en las bolsas, y llevar el registro central de los valores admitidos a cotización.

impugnarse esa decisión; a ello ha de sumarse la circunstancia agravante de que tales decisiones se toman frecuentemente in situ por personal contratado (o subcontratado) de nivel ínfimo en todos los aspectos. El derecho administrativo opera aquí crudamente en su vertiente autoritaria de la acción, sin haber sido capaz de extender su manto de garantías a la actuación de estas empresas privadas, confundido por la errónea suposición de que su ámbito de vigencia comprende solo a las Administraciones, no a quienes actúan como tales. No será fácil, ciertamente, infundir un mínimo de formalidad a todas estas acciones, por la propia naturaleza de los sectores en que se producen; pero algo, creo, habrá que hacer.

### 32. Los movimientos sociales y las redes

El segundo fenómeno al que antes me referí es mucho más notorio para la opinión ilustrada de nuestro tiempo, pero también más difícil de explicar en un corto espacio de tiempo: se trata de un fenómeno que carece de materialización y formalización en previsiones legales o reglamentarias, y que, además, tiene manifestaciones muy dispares.

Me refiero a la multitud de movimientos surgidos más o menos espontáneamente en la sociedad civil para la defensa de minorías concretas o de otro tipo de fines y valores, que preconizan con intensidad políticas de reforma y que tratan de implantarlas de manera autoritaria, utilizando cauces de presión ajenos a los normalmente utilizados en las democracias liberales<sup>206</sup>. Me consta que la descripción es muy imprecisa, pero resulta difícil concretarla, porque engloba a movimientos que muy poco tienen que ver entre sí, cuya ideología política de base es muy dispar y cuyo nivel de legitimación va desde lo indiscutible a lo rechazable. Hago abstracción, evidentemente, de los grupos y partidos que proponen formalmente la transformación de los regímenes demo-

---

<sup>206</sup> Estos movimientos han sido objeto de un número muy elevado de estudios en el último lustro. Como muchos de nosotros, he consultado varias de estas publicaciones, principalmente alemanas y norteamericanas, que me han parecido tan lúcidas como coincidentes y repetitivas. Y no me mueve el afán de adulación decir que ninguna de ellas me ha enseñado más y mejor que los últimos libros de nuestro compañero el profesor Fernando Vallespín, que suman a su agudeza una envidiable concisión: empezando por *La mentira os bará libres. Realidad y ficción en la democracia*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2012, *Populismos*, cit. *supra* y, sobre todo, *La sociedad de la intolerancia*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2021.

cráticos en dictaduras de signo fascista o similar (que, hoy por hoy, son las menos) o en dictaduras extractivas de cualquiera de los tipos que continúan existiendo en nuestro planeta (que son numerosos y variados: las diferencias que existen entre los sistemas ruso, chino o venezolano son muy acusadas); y excluyo también a las ideologías y partidos existentes en las democracias que se designan comúnmente como populistas. Todos ellos tienen entre sus seguidores (y en sus programas) a movimientos de opinión a los que quiero referirme, pero se trata de realidades diversas.

Como puede suponerse, hablo, en primer lugar, de los movimientos que encajarían en la denominación de cultura *Woke*. Esta expresión, procedente del *slang* afroamericano, comenzó a utilizarse en Estados Unidos por el movimiento #BlackLivesMatter, que tomó pie en 2013 con la absolución del policía que causó la muerte del joven Trayvon Martin, y de las de Michael Brown y Eric Garner el siguiente año. El objetivo formal del movimiento era crear conciencia sobre los tiroteos y brutalidades policiales contra afroamericanos, y, en general, sobre el racismo. Posteriormente se extendió, dentro y fuera de los Estados Unidos, a movimientos similares, siempre variados y descentralizados, que pretendían llamar la atención, y luchar activamente, contra situaciones de desigualdad social en relación con el género (así, con el #MeToo-Movement) y la orientación sexual de determinados colectivos. Estos movimientos han sido asumidos (y algunas veces incorporados) por partidos políticos de la izquierda clásica, que han hecho de la defensa de sus valores una de sus señas de identidad, en perjuicio de su ideario marxista.

Pero el fenómeno es mucho más amplio: otros diversos valores, objetivos o bienes sociales del más variado signo han venido a ser asumidos y defendidos, con pasión extrema, por personas y grupos más o menos organizados, que dedican esfuerzos ímprobos a proponer, cuando no a exigir, que dichos valores, objetivos y bienes sociales sean obligatoriamente compartidos por toda la población. Me refiero a la preconización obsesiva de comportamientos tan heterogéneos como la salvaguardia del medio ambiente, el cuidado de la piel de los rayos solares, el culto al ejercicio físico, la práctica del vegetarianismo y del veganismo o la prudencia extrema en la conducción de vehículos; y, también, la lucha contra el consumo de carnes rojas, de alcohol, de

tabaco, de azúcar, de sal, de gluten, de grasas poliinsaturadas o de aceite de palma (antaoño lo fue también el de oliva) con las que nos bombardean diariamente los profetas de la frugalidad.

Se ha dicho con acierto que esta forma de actuar ha venido a sustituir al fundamentalismo religioso de otros tiempos, creando una serie de verdades axiomáticas que pretenden imponerse a la generalidad como imperativos éticos ineludibles, condenando de modo inquisitorial no solo a quienes los contradicen, sino también a quienes son indiferentes a ellos; despojando tal afirmación de cualquier tipo de connotación peyorativa, la similitud es evidente. Y alarmante por poco que se conozca la historia.

Todas estas propuestas son objeto de una propaganda tan unilateral como abrumadora en los medios de comunicación y en las redes sociales (en algunos casos, por razones puramente comerciales), y están siendo sistemáticamente inculcadas en los menores de edad a través de la educación. Nada tengo que objetar a algunas de ellas, si no fuera porque su preconización conlleva de modo implícito la demonización ética de quienes no las comparten. Lo cual no solo se expresa en una condena moral subjetiva, sino, en los movimientos más radicales, en la pretensión de exclusión de los discrepantes de la sociedad civil mediante la censura de sus opiniones (que los medios y las redes ejecutan fielmente), el desencadenamiento de campañas de descrédito personal, haciéndoles aparecer como personas indeseables, o incluso criminalizándolos a través de los a mi juicio más que cuestionables delitos de odio, que hoy ya figuran en nuestro Código Penal. En eso consiste la llamada cultura de la cancelación, un término que produce estremecimiento: no se olvide que, en el lenguaje usual norteamericano, la expresión cancelar no solo alude a los vuelos o a los compromisos, sino también a la extinción física.

No pretendo analizar el fondo teórico de todas estas posiciones y movimientos, ni la ingeniería social que mueve a algunos de ellos. Lo único que quiero señalar una vez más, en el marco de este discurso, es que todos estos movimientos se proponen la imposición autoritaria de sus ideas, con absoluta intolerancia y desprecio de las libertades de pensamiento, de expresión y de acción de las personas. Todas las élites políticas son vulnerables al irresistible encanto del autoritarismo, lo que es

connatural a la atracción que ofrece el ejercicio del poder. Lo que es nuevo, y a mi juicio preocupante, es que dicha inclinación ha terminado contaminando a diversos núcleos de la sociedad civil, que persiguen ejercer el poder sobre sus conciudadanos al margen de los cauces democráticos y sin las sujeciones y responsabilidades que dichos cauces imponen.

### **33. Las causas: el desencanto democrático**

Es aún demasiado pronto para que alcancemos a adivinar las causas de estos fenómenos. Es muy posible que tengan que ver con las actitudes de desencanto y desapego que se perciben en las poblaciones de los países democrático-liberales hacia sus instituciones y principios constitutivos, a los que se reprocha su lentitud y relativa ineficacia para la consecución rápida de determinados objetivos deseables. Yascha Mounk<sup>207</sup>, que es probablemente quien ha estudiado esta situación con mayor rigor, con profusión de datos demoscópicos, ha señalado algunas tendencias preocupantes: (1) en los Estados Unidos, el porcentaje de personas que manifestaban tener interés por la política muestra una línea decreciente en función de la edad: un 85% los nacidos en la década de 1930, un 68% los nacidos en los años sesenta y solo un 41% de los nacidos desde 1980. (2) La confianza en las instituciones mostraba también una caída en picado: en 2014, solo un 30% de los norteamericanos decía tener confianza en el Tribunal Supremo, un 29% en la figura del Presidente, y solo un 7% en el Congreso y Senado; y el nivel de aceptación de los concretos presidentes e instituciones hace tiempo que se encuentra bajo mínimos, a uno y otro lado del Atlántico.

Pero no se trata solo de la valoración que merecen las instituciones actuales y sus titulares, sino el sistema democrático mismo. (1) En una encuesta paralela a la antes mencionada en primer lugar, a la pregunta de si se atribuía importancia real al hecho de vivir en una democracia, la respuesta positiva reflejaba también un descenso en función de la edad: un 71% de los nacidos en los treinta, un 51% de los nacidos en la década de los sesenta y un 29% de los que vieron la luz en los ochenta. (2) Las respuestas a una pregunta más incisiva —si se consi-

---

<sup>207</sup> En su libro *El pueblo contra la democracia*, cit. supra, p. 105 ss.

deraba que un régimen de gobierno liderado por un “hombre fuerte” era preferible a la democracia— eran también preocupantes: según sus datos, en 1995, los que consideraban mejor un sistema autoritario eran ya un 24%; pero en 2011 esta proporción había ascendido a un 32%. Y (3) apretando las tuercas, se preguntó también si se consideraría seriamente apoyar el establecimiento de una dictadura militar: la respuesta positiva, en 1995, fue de solo uno de cada dieciséis norteamericanos, pero en 2011 ya fueron uno de cada seis.

Esta situación no es imputable al tópico carácter militarista del pueblo americano, que con gran humor retrató Steven Spielberg en su primera película<sup>208</sup>, porque resultados semejantes se obtuvieron en otros muchos lugares del globo dotados de sistemas liberal-democráticos. En la encuesta realizada en veintidós países (USA excluido) acerca de la preferencia por un gobierno de “líder fuerte”, solo en siete las respuestas negativas superaron a las positivas, una proporción idéntica a la pregunta acerca del eventual apoyo a un régimen militar (por cierto, y un tanto curiosamente, España se encuentra claramente entre los países que muestran adhesión a la idea de un gobierno personal fuerte —claramente: en tercer lugar después de Rumania y los Países Bajos—, pero entre los que obtienen más respuestas negativas que positivas a la pregunta acerca de la conveniencia de un régimen militar; las explicaciones son obvias).

Valgan lo que valgan las encuestas sobre cuestiones tan abstractas, en las que las contestaciones son frecuentemente impulsivas, la existencia de un ambiente de cansancio, desencanto y desapego hacia las instituciones es perceptible en todos los países democráticos, incluido el nuestro. Esta realidad parece resistirse a un análisis racional: a primera vista, no es comprensible que ciudadanos que disfrutan de un alto grado de desarrollo y de bienestar puedan encontrarse a disgusto con unos regímenes políticos que, además, les garantizan un nivel de libertad incomparable con el que existe en los sistemas autoritarios.

Pero no me siento capacitado para indagar en las causas de esta situación, sin duda muy complejas. Lo que me preocupa es que el desin-

---

<sup>208</sup> 1941, del año 1979, con guión de Robert Zemeckis.

terés por los mecanismos del sistema democrático se ha extendido a la libertad misma, por la que se siente un aprecio decreciente. Vuelvo a insistir en que no me refiero aquí a las libertades constitucionales, sino a la libertad en general como posibilidad de actuación autónoma y sin interferencias públicas. Los únicos ámbitos de la misma que se consideran esenciales son los relativos al consumo y a la diversión: todo el resto parece pacíficamente abierto y disponible para los poderes públicos, que pueden permitirse establecer, casi sin resistencia, medidas limitativas extremadamente gravosas, como el severo confinamiento y las restricciones accesorias a las reuniones sociales que sufrieron más de quinientos millones de europeos (y de otros muchos países) durante más de dos años: un panorama apocalíptico que jamás se había visto en la historia.



## X CONCLUSIÓN

No corren buenos tiempos para la libertad, en suma. Podría pensarse, ante el panorama que acabo de trazar, que difícilmente las cosas podrían empeorar. Pero, por más optimista que quisiera ser, me temo que no va a ser así.

De una parte, me parece ilusorio, lamentablemente, pensar que los poderes públicos frenen su inclinación a continuar introduciendo nuevas regulaciones; menos aún, que la detengan por completo. No se trata solo de que los políticos se enfrenten, nada más tomar posesión de su cargo, con cuestiones heredadas y con nuevos problemas que surgen el mismo día siguiente; es también que todos ellos tienen en la cabeza proyectos legítimos que desean materializar. Saben, además, que emprender iniciativas regulatorias les permite tener visibilidad en los medios, tanto mayor cuanto más llamativo y polémico sea su contenido; y que, en el peor de los casos, ningún ministro o consejero desea exponerse a la acusación de pasividad por parte de la opinión pública (o de su presidente) que recaería sobre él si se mostrase inactivo. Todo en su entorno, en suma, le hace ser vulnerable a ese trastorno mental que se llamó el furor de gobernar<sup>209</sup>. Las normas, me temo, seguirán lloviendo sin cesar sobre un ordenamiento jurídico ya inabarcable al modo de “un pavoroso remolino de polvo y escombros centrifugado por la cólera del huracán”, como decía Gabriel García Márquez en la insuperable página final de su gran novela.

Y esa tendencia natural se agrava por la fuerte permeabilidad que las instituciones de los sistemas democráticos están mostrando a las exigencias crecientes de las culturas de la cancelación, las compartan o no. Estas culturas introducen un importante nivel de ruido en el sis-

---

<sup>209</sup> “Le difficile est de promulguer que des lois nécessaires, de rester à jamais fidèle à ce principe vraiment constitutionnel de la société, de se mettre en garde contre le fureur de gouverner, la plus funeste maladie des gouvernants modernes”: Honoré-Gabriel Riqueti, comte de Mirabeau (1749-1791), en *Discours de Monsieur Mirabeau l'Ainé, sur l'éducation publique*, Paris, Veuve Lejay, 1791 (accesible en <https://archive.org/details/discoursdemonstic00mira/page/2/mode/2up>).

tema, principalmente a través de las redes, de manera que los gobiernos tienden a prestarles atención y, en la medida de lo posible, a atender a algunos de sus requerimientos, como si estuvieran asumidos por la totalidad o un sector mayoritario de la población; aunque solo sea para acallar las voces de protesta y evitar ser tildados de insensibles o de inmorales.

Estas dinámicas no pueden tener otra consecuencia que la imposición de nuevas y crecientes limitaciones al ejercicio de la libertad. No me parece que estas limitaciones vayan a incidir demasiado intensamente en el mundo de las libertades públicas, aunque no podría descartarlo: no me sorprendería en exceso, por ejemplo, que algún día se prohibiera o restringiera la libertad de reunión de grupos o asociaciones de ideología contraria a los dogmas de la corrección política, o que se les denegara la autorización para establecer instituciones educativas, con la motivación de que por estos medios podrían difundirse y hacer apología de mensajes racistas, sexistas, negacionistas de la destrucción ecológica o simplemente contrarios a la salud. El tratamiento agresivo que los medios (y, en algunos casos, las fuerzas del orden) han dado, en numerosos lugares, a las manifestaciones de grupos antivacunas es solo un indicio de por dónde podrían ir las cosas.

Pero el campo donde es más probable que actúen las nuevas limitaciones es el de las libertades puramente personales, en el que bien podrían llegar a hacerse realidad propuestas que hoy nos parecen de ciencia ficción: hace algunos años habría considerado improbable, por estúpido, que algún día pudiera obligarse a los propietarios de vehículos privados a instalar cinturones de seguridad para los perros de compañía, con independencia de su tamaño; sin embargo, ahí está. Tampoco cree nadie probable, hoy, que llegue a prohibirse el consumo de alcohol en público (aunque ya se está haciendo con el tabaco), pero la sugerencia de hace unos meses de que no se incluya en los menús del día de los establecimientos de hostelería apunta claramente en esa dirección; y lo mismo podría pensarse de las persistentes campañas en contra del consumo infantil de dulces y productos de bollería que les chiflan, pero que supuesta o realmente provocan obesidad, o contra juguetes que evocan actividades bélicas (de ahí a su prohibición total no hay más que un paso). No necesito que nadie me recuerde las razones que aconsejan la adopción de medidas de este porte, porque son tan notorias como muchas veces fingidas: tras muchas de ellas no hay

otra cosa que el instinto de represión del placer ajeno, que tan claramente expuso Sigmund Freud.

Con todo, la principal amenaza para la libertad se encuentra en las redes sociales. Contra el optimismo y el entusiasmo que muchos sienten hacia ellas, su empleo sistemático por una gran parte de la población ha incrementado el nivel de agresividad de muchos de sus usuarios. Antes de ellas, dicha agresividad estaba contenida por la inviabilidad de hacer llegar sus mensajes a los destinatarios, lo que ahora está posibilitado con esta forma de comunicación directa e inmediata, y estimulada por la gratificación que proporcionan unos pocos Me gusta. El infierno son los otros, dijo Sartre hace un siglo, y todos esos otros, se encuentran ahora al alcance de unos pocos golpes de teclado; y nosotros de ellos.

Pero los efectos desasosegantes de esta acrecentada agresividad interpersonal tienen muy poca importancia comparados con los riesgos que supondría la apropiación y empleo de las redes sociales por los Estados. En cierta forma, puede considerarse una fortuna que dichas redes sean múltiples y diversas, y también que se hallen, hasta ahora, en manos privadas, puesto que los algoritmos que emplean se utilizan solo para condicionar nuestras pautas de consumo; lo único que quieren, por ahora, es vender más y más (y ya es bastante). Más reprochable es que algunos de los propietarios de dichas redes (me refiero, por ahora, a *Facebook*) hayan vendido sus datos de mercado a partidos políticos o instituciones públicas, además de a empresas privadas, con objeto de influir en los comportamientos electorales. Pero sería literalmente aterrador un escenario en el que los Estados se apoderaran de dichas redes, porque es bien sabido que las mismas permiten obtener un conocimiento detallado de los gustos, preferencias, inclinaciones y pensamientos, lícitos o ilícitos, de todos y cada uno de los usuarios, lo que posibilitaría ejercer un control y una coacción directa o indirecta que eliminase no ya solo su libertad de opinión, sino toda decisión autónoma; una situación que dejaría en mantillas las negras predicciones de la novela de Orwell.

Todo lo hasta aquí expuesto exhala, seguramente, un aire de fuerte pesimismo, una actitud que también se respira en la mayor parte de las reflexiones publicadas en la última década sobre los fenómenos que he

comentado. Pero rechazo que mi conclusión sea de esta naturaleza: desde mi juventud, he sentido y conservado intacto un aprecio inquebrantable por la libertad, y estoy convencido de que ese aprecio es compartido, en mayor o menor grado, por muchos seres humanos, como revela la airada reacción que experimentan cuando por una u otra causa la pierden. Los únicos que no la estiman son, quizá, quienes nunca han carecido de ella, o quienes no han tenido el dudoso privilegio de haber visto transcurrir buena parte de su existencia bajo un régimen político autoritario, como ha sucedido a casi todos los que nos encontramos hoy en esta sala. Dije al principio que en la herencia genética del ser humano se hallan fuertemente inscritos los instintos de dominación y de apropiación; pero también lo está, y es tan fuerte como ellos, el deseo de libertad. Mientras la recordemos, y siempre que no olvidemos las continuas amenazas que pesan sobre ella, no dejará jamás de existir. Esta ha sido la intención de este modesto discurso, al que debo poner ya punto final.



# DISCURSO DE CONTESTACIÓN

POR EL

ACADÉMICO DE NÚMERO

**EXCMO. SR. D. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO**

SESIÓN DEL DÍA 25 DE OCTUBRE DE 2022

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS





## DISCURSO DE CONTESTACIÓN

Exmo. Sr. Presidente de la RACMyP.  
Excelentísimos señoras y señores académicos.

También yo deseo comenzar estas palabras, que pronuncio en nombre de la Academia, para recibir como miembro de número a don Juan Alfonso Santamaría Pastor, dedicando un recuerdo a don Landelino Lavilla Alsina, último titular de la medalla que hoy entregaremos al nuevo académico. Fue un académico ejemplar, que aportó a la corporación sus grandes conocimientos y experiencias, y un jurista de Estado, como le calificó nuestro compañero don Alejandro Nieto en la sesión necrológica que organizó la Academia para honrar su memoria, que dedicó su vida a la defensa y mejora de las instituciones que hacen posible la convivencia en España. Lo hizo desde su carrera de funcionario público, como miembro del Gobierno durante la gloriosa Transición, en su cargo de Presidente del Congreso y, hasta el final de su vida, como Consejero Permanente de Estado.

Recordaremos siempre con orgullo la colaboración con él, la amistad que nos dispensó y su brillante paso por esta corporación en la que su nombre ha quedado inscrito al lado de otros grandes hombres de Estado que han dado lustre a nuestras reuniones académicas desde mediados del siglo XIX.

No abundan en la España de nuestros días trayectorias de servicio al Estado tan completas como la de nuestro inolvidable compañero, pero la Academia ha hecho una sabia elección al designar, para sustituirlo, a otro notable servidor público. Entiendo yo que esa categoría suprema de jurista de Estado puede obtenerse de dos maneras principales: ocupando cargos públicos especialmente relacionados con el Derecho, en el Ministerio de Justicia, el Consejo de Estado, o responsabilidades elevadas en el Parlamento, que fue el caso de don Landelino; o puede alcanzarse también contribuyendo a estudiar los problemas de organización y funcionamiento del Estado y las garantías de los derechos de los ciudadanos, preocupándose de aportar soluciones en obras personales de alta repercusión intelectual, y luchando, desde este plano, por la libertad y la justicia. Esta es la manera patriótica que algunos juristas tienen de preocuparse por enderezar la pesada organización pública cuando se desvía de su



rumbo o queda paralizada por la falta de inspiración o recursos técnicos, o cuando las urgencias atenazan la vida de los gobernantes y les nublan el entendimiento.

En las universidades se enseña a los futuros hombres de Estado. Especialmente en la facultades de Derecho. Hace pocos años, cuando cambiaron radicalmente los programas para aplicar el denominado Plan Bolonia, algunos profesores, como yo mismo, siguiendo una protesta que había nacido en Alemania, alertamos sobre las consecuencias de la reducción del tiempo necesario para recibir un título habilitante para el ejercicio de las profesiones jurídicas. Se estaba menospreciando, decíamos, que en la Universidad se forman los futuros servidores del Estado, en cuyas manos vamos a dejar irremediablemente el manejo de su compleja maquinaria. Son ellos quienes se ocuparan de legislar, de ejecutar lo legislado y de juzgar, funciones en las que la posición de los juristas es dominante. Es necesario que la formación ofrecida en las Facultades de Derecho sea esmerada y eso requiere tiempo y paciencia.

En el mundo del Derecho el mayor granero de juristas de Estado está entre los cultivadores del Derecho Administrativo. No menosprecio al afirmarlo la importancia de otras dignas disciplinas próximas, pero creo que todos los juristas solventes comparten que los que dedican su tiempo a conocer minuciosamente no solo los grandes principios y valores constitucionales, sino el mundo especializado de los reglamentos, los actos administrativos, los contratos administrativos, los servicios públicos, la responsabilidad de los poderes públicos y las garantías jurisdiccionales de los derechos, son los administrativistas. La calidad de las instituciones, tan relevante para el bienestar y el progreso, reside justamente en esos dominios. El núcleo esencial del Derecho del Estado está en el Derecho Administrativo.

Sirva este preliminar para concluir, como ya dejo adivinar, que hemos elegido para la medalla de académico numerario, que enseguida impondrá nuestro presidente, a uno de los más indiscutibles y meritorios juristas de Estado con que España cuenta.

Conoce a la perfección las estancias administrativas, en las que ha vivido como funcionario de alto nivel; desde la misma posición ha servido durante cuarenta años a nuestras Cortes Generales; ha aseso-

## DISCURSO DE CONTESTACIÓN

rado a muchas instituciones y órganos administrativos como abogado; y ha estudiado todos los problemas esenciales del Estado de Derecho como catedrático en las universidades de Valencia y Complutense de Madrid.

Cabe recordar que el profesor Santamaría ingresó tempranamente al servicio del Estado en 1967, en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; pero las limitaciones que imponía esa función le empujaron de inmediato a explorar otros campos de actividad, incorporándose al ejercicio de la abogacía y emprendiendo el *cursus honorum* en la Universidad Complutense como profesor ayudante y acometiendo la elaboración de su tesis doctoral.

Dedicó su tesis a la nulidad de los actos administrativos, un asunto verdaderamente central en la disciplina del sometimiento del poder público al derecho. Publicada hace más de cincuenta años, sigue siendo un libro de referencia en esa materia cuyo estudio renovó sustancialmente.

En 1972 ingresó en la docencia profesional al ser nombrado Profesor Agregado de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.

No es necesario recordar, por bien conocidos, los años de efervescencia política en que todo esto sucedió. La vocación de servicio profesional al Estado, que ya se había manifestado en Santamaría, lo llevó a ingresar en el cuerpo de letrados de las Cortes Generales, oficio que ha desempeñado durante varias décadas, asesorando en consecuencia a los parlamentarios en la tramitación de las leyes y preparando incontables informes. De la misma época fue su aceptación del cargo de director del Instituto de Estudios Administrativos, organismo vinculado primero a la Escuela de la Función Pública de Alcalá de Henares y, en su mandato, al servicio de la Presidencia del Gobierno. También de este tiempo preconstitucional es su desempeño como Secretario General Técnico del Ministerio del Interior, entonces dirigido por nuestro compañero Rodolfo Martín Villa. Fue designado en 1976 y permaneció en el cargo más de tres años.

Será justo señalar que estos años fueron esenciales para la transformación jurídica del Estado que nos llevó hasta la Constitución de 1978,

y que los puestos en los que sirvió nuestro nuevo compañero eran los más propicios para la generación de ideas y soluciones a los problemas, tan nuevos y agudos, con los que los Administradores públicos se enfrentaron. Docenas de informes de Santamaría sembraron la Administración de ideas de progreso y reforma en aquellos días cruciales para España.

Le he oído algunas veces expresar la sensación contradictoria que le produjo este cambio radical de actividad, que parecía yugular su carrera universitaria e investigadora justamente en el momento en el que había accedido a la legítimamente deseada condición de catedrático. Pero también escuché su justificación, el sacrificio personal que imponía una coyuntura histórica tan singular como la que entonces atravesaba España, y su satisfacción por haber servido al país en un departamento tan duro como aquél, y bajo la dirección de unos ministros de calidad excepcional, para los que siempre ha tenido un reconocimiento sin quejas ni fisuras.

Culminada esta tarea, el profesor Santamaría se reincorporó a la vida profesional, universitaria y como abogado, en la que ha permanecido hasta la fecha. En el primer aspecto, desempeñó su función como catedrático en las Universidades de Valencia (donde coincidí con él), en la Universidad Pontificia Comillas y, desde 1988, nuevamente en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, en la que permaneció invariablemente hasta su retiro, en 2012. Y, en el segundo, continuó en el ejercicio de la profesión de abogado que había iniciado años atrás, en el despacho y bajo la dirección de nuestro común maestro el profesor García de Enterría, más tarde trabajando en solitario, durante un breve período en asociación con el profesor Tomás Ramón Fernández, e incorporándose finalmente al despacho de Gómez-Acebo & Pombo, en 2004, en el que aún permanece.

Todas estas tareas no han impedido a nuestro candidato mantener una permanente actividad de investigador y publicista, sostenida sin descanso hasta la fecha. Resulta imposible resumirla en un acto como este.

Me permitiré destacar, en primer lugar, sus trabajos de alcance general, como son sus *Fundamentos de Derecho Administrativo* y las sucesivas ediciones de sus *Principios de Derecho Administrativo* general, que me consta han servido, por su ejemplar claridad, a varias gene-

## DISCURSO DE CONTESTACIÓN

raciones de estudiantes y, lo que es quizá más importante, de aspirantes al ingreso en la función pública superior.

Aparte de estas obras de referencia, el trabajo investigador del profesor Santamaría ha abarcado la mayoría de los temas fundamentales del Derecho Administrativo general, empezando por sus diversas monografías sobre el sistema de fuentes del Derecho, siguiendo con el análisis de los actos y del procedimiento administrativo y de los contratos del sector público, y terminando con una atención continua a las técnicas de control judicial de la Administración Pública, dentro de las que destaca su reciente obra titulada *1700 preguntas sobre Contencioso-Administrativo*, que se ha convertido en un manual de empleo absolutamente general entre los jueces y magistrados de lo contencioso-administrativo y los abogados que actuamos ante dicho orden jurisdiccional.

Pero, como tengo dicho, nuestro candidato no es ni ha sido un mero investigador del Derecho Administrativo. Su versatilidad como estudioso y su pasado en la gestión pública directa le ha llevado a abordar, en numerosas ocasiones, cuestiones capitales del derecho constitucional español. Y su formación polivalente le ha impulsado a ofrecernos obras muy valiosas en el terreno de la historia de nuestro Derecho público: destaco por todas las dedicadas a estudiar el origen del Derecho Administrativo y sus principales instituciones en el siglo XIX, y el estudio de la evolución de la ciencia del Derecho Administrativo en España, que hoy forma parte de la magna obra *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, que suscriben una buena parte de los principales profesores de toda la Europa comunitaria.

No hace mucho que sus compañeros de España, Europa y América, le dedicaron un homenaje, compilado por el profesor Soriano García en dos copiosos volúmenes, titulados *Por el Derecho y la Libertad* (Iustel, 2014).

De Derecho, Administración Pública y libertad nos ha hablado hoy el profesor Santamaría en su penetrante discurso de ingreso, al que me dispongo a contestar en nombre de la Academia.

Contestar al recipiendario, en la tradición de las reales academias, no consiste discutir sus tesis o expresar posibles discrepancias con su

discurso. En las academias lo que se ha esperado siempre de quien asume el papel que hoy me honra desempeñar, es que lo comente y ayude, si fuera necesario, a añadirle algunas consideraciones que contribuyan a valorar mejor su importancia.

Esto haré yo a partir de ahora.

Santamaría se ha desplazado bien al fondo de la Historia para encontrar las raíces de la violencia. Ha atribuido su uso a la condición natural violenta de los hombres valiéndose de criterios y bibliografía propios de la Antropología, para encarar después, con ayuda de la Ciencia política, la progresiva transferencia del uso de la violencia al Estado. Esta traslación, como explicaron los filósofos racionalistas, fue una operación de conveniencia, un pacto entre los hombres para que la convivencia fuera posible.

Esta convención se fue forjando a lo largo de la Edad Media y se consolidaría en el Estado absoluto, en el que todo el monopolio de hacer leyes, ejecutarlas, juzgar y ejercer la violencia termina por ser atribuido al monarca.

Durante el tiempo que duró el Estado absoluto, las funciones del Estado se resumían en recaudar recursos de los ciudadanos y hacer guerras a los vecinos, siguiendo la versión más simplificada de la tesis que nos ha expuesto el nuevo académico. La expansión de esas funciones primitivas del Estado mínimo tuvieron que esperar a que hombres como Jean Baptiste Colbert (1619-1683) propusieran transformaciones que implicaban la atribución a su organización de tareas nuevas o apenas desarrolladas hasta entonces: política comercial, protección de la marina, creación de empresas públicas y manufacturas reales, realización de obras públicas esenciales, etc.

En España, el año en que nació Colbert reinaba Felipe III, el rey más indolente de los varios que hemos tenido de esta clase, y cuando el estadista francés hizo su gran despliegue ideológico estaba el conde duque de Olivares, en el reinado de Felipe IV, proponiendo también grandes reformas del Estado por las que los arbitristas españoles (de Cellorigo y Pérez Herrera a Marina y Álamos Barrientos) venían clamando desde el reinado de Felipe II, es decir, coincidiendo con el ini-

cio de la decadencia del Imperio. Aparecen en la época servicios públicos de seguridad indispensables para normalizar las transacciones mercantiles y los primeros e importantes servicios sociales, radicados entonces en los ayuntamientos, que son la mejor muestra de que el Estado está empezando a considerar que una de sus obligaciones es procurar la felicidad del pueblo.

Los servicios públicos y las tareas mercantiles del Estado siguieron creciendo. A las políticas heredadas del siglo XVII, añaden los políticos de la Ilustración muchas nuevas: desarrollan un sistema de carreteras y vías de comunicación, se preocupan por la educación, reforman las Administraciones Públicas, hacen los primeros ensayos de desamortización, recuperan regalías de la corona, reducen privilegios sociales y eliminan fueros, ensanchan la red de establecimientos de beneficencia, y reorganizan las instituciones sanitarias, entre otros servicios.

Todo esto se hace en favor de la felicidad del pueblo, pero sin contar con el pueblo. Las reformas ilustradas son despóticas y las ejecuta una organización administrativa, cada vez más vasta, al servicio de monarcas absolutos, que reinan concentrando todo el poder y sin ninguna concesión en favor de la libertad.

Las libertades públicas y los derechos de los ciudadanos estaban, sin embargo, a punto de emerger. La gran eclosión europea viene marcada por la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Constitución de 1791, sustituida por la inmediata de 1793. Explícitamente, el derecho de todos los hombres a la búsqueda de la felicidad se consigna como uno de los derechos del hombre, junto a la libertad y la igualdad, en las primeras líneas de la Declaración de Independencia de la colonias de Norteamérica, escrita por Thomas Jefferson y proclamada en 1776.

Estas revoluciones, a las que se suma España con la Constitución de Cádiz de 1812, no suponen, pese a lo que han difundido muchos análisis esquemáticos del periodo, ni una disminución de la fortaleza del poder, en relación con la que tuvo el monarca absoluto, ni una consagración definitiva de los derechos y libertades de los ciudadanos. Tendrá que pasar un siglo y medio más hasta que el equilibrio entre el poder y la libertad alcance una estabilidad satisfactoria.

Las reformas de la Administración Pública, que tienen lugar en la Francia de Napoleón, sirvieron para fortalecerla y hacerla más eficaz que la Administración del Antiguo Régimen: la Ley de 28 pluvioso del año VIII (es decir, 17 de febrero de 1800) llevó a cabo una separación de la función consultiva y la ejecutiva, ambas residenciadas hasta entonces en los Consejos de la Monarquía, que se encomendarían en lo sucesivo a órganos diferentes, depositándose las responsabilidades de administración en la nueva organización ministerial que suple el sistema de secretarías de Estado que habían implantado, un siglo antes, los gobiernos ilustrados; y también reorganizó la Administración del territorio de Francia, implantando una cadena de agentes que iban desde el ministerio del interior en París, a los prefectos en los departamentos, los subprefectos en los distritos y los alcaldes, convertidos en autoridades delegadas del Estado y no en jefes de gobiernos municipales autónomos. Se sustituyó la diversidad de circunscripciones territoriales y de agentes a su servicio por una estricta uniformidad, de manera que, como dijo Chaptal, un ministro del interior de la época, las órdenes se transmitían desde la capital del Estado a la periferia con la rapidez del fluido eléctrico. El resultado de la racionalización y robustecimiento de la rama administrativa del Estado lo expuso, con su lucidez habitual, Alexis de Tocqueville, en su libro *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Se había creado, dijo, una maquinaria formidable de poder, hasta entonces desconocida, que hubieran envidiado los monarcas absolutos de Europa.

En España las reformas del Estado, iniciadas con la constitución de 1812 y concluidas con los gobiernos reformistas de la regencia de María Cristina, siguen exactamente las pautas marcadas por Francia, aunque solo un tiempo breve existirían agentes provinciales de Administración semejantes al prefecto (la figura del subdelegado de fomento impuesta por iniciativa de Javier de Burgos en 1833, fue pronto sustituida por una figura de perfiles más gubernativos y políticos, como la del jefe político o gobernador civil).

Por lo que concierne a los derechos, es pretenciosa y tópica la afirmación que su consagración se produjo en Europa, de modo fulgurante, tras la aprobación de la Declaración francesa de 1789 y, en España, tras la aprobación de la Constitución de 1812. Nada más lejano a la realidad que esta afirmación que tanto se repite en manuales y monografías.

## DISCURSO DE CONTESTACIÓN

Los derechos y libertades han estado, durante todo el siglo XIX y buena parte del XX a disposición del legislador, que ha podido regularlos, suspenderlos o desconocerlos sin contestación posible. Añádase la excepcionalidad continua del orden público en la España decimonónica o los periodos de dictadura del siglo XX, para constatar hasta qué punto los derechos consagrados en las constituciones han estado ordinariamente sometidos a la política del gobierno de turno. Nótese, además, que las constituciones, en Francia y en España, han carecido siempre de fuerza normativa que les haya permitido imponerse frente a disposiciones legislativas contrarias a sus preceptos. En Francia la cuestión de si debía establecerse un tribunal que se ocupara de controlar la adecuación de las leyes a la Constitución, fue discutido por la Asamblea Constituyente en 1791, pero nadie aceptó que las leyes pudieran ser anuladas por los tribunales, con excepción del agudo abate Siéyès, que defendió hasta el final su idea de un *Jury constitutionnaire*. En España, la cuestión no se planteó en términos equiparables.

Puede decirse, por tanto, que en España las libertades han estado a disposición del legislador (cuando no de simples decretos del gobierno o de modestas órdenes ministeriales) y pendientes de sus regulaciones, delimitadoras, limitadoras o ablatorias de su contenido, sin que ningún tribunal haya podido anularlas por infringir la Constitución, hasta que (tras el breve paréntesis del Tribunal de Garantías de 1931) se instauró el actual Tribunal Constitucional con la Constitución de 1978.

Por lo que respecta a los demás poderes del Estado, las constituciones europeas establecieron el principio de separación. Nuestras Cortes Constituyentes de Cádiz, adoptaron la medida, antes incluso de empezar a discutir la Constitución, mediante el Decreto de 24 de septiembre de 1810. Es bien sabido que, según la conocida formulación de Montesquieu, el objeto de la separación era impedir que el poder abusara del poder. Separar las funciones del Estado y los órganos que tienen encomendado su ejercicio era una buena ocurrencia para evitarlo. Pero la experiencia histórica también ha mostrado la insuficiencia de la fórmula: por una lado, porque nunca ha podido evitarse, al aplicarla, la preeminencia y abusos del ejecutivo ni la banalización del control judicial de sus decisiones; por otro, porque a la separación horizontal de los poderes no se añadió, hasta 1978, una separación vertical, que diluyera



territorialmente el poder, federalizándolo, como hizo el constitucionalismo norteamericano, por razones históricas que son bien conocidas, desde que aprobó la Constitución de 1787.

Además de estas quiebras ordinarias del modelo, el poder de la Administración en relación con los ciudadanos sigue contando con privilegios posicionales que proceden del Antiguo Régimen, pero que hoy están fuertemente sometidos al Derecho. El profesor Santamaría los explica en su discurso: son, principalmente, el poder de decidir unilateralmente con la correlativa obligación de los ciudadanos de cumplir las resoluciones que les conciernen, y el poder de ejecutar forzosamente sus decisiones cuando ganan firmeza, sin necesidad de solicitar el auxilio de los tribunales, sino usando medios propios de coacción.

El problema para los derechos y la libertad de los ciudadanos no radica en la existencia de estos poderes de la Administración, que son comunes en todos los Estados de Derecho y compatibles con los principios de la Constitución, como han declarado los altos tribunales, constitucionales y supremos, de toda Europa. El problema consiste en el control de las decisiones y su ejecución para evitar la arbitrariedad y cualquier otra clase de vulneraciones del ordenamiento jurídico.

En este punto las debilidades de los derechos frente al poder de la Administración han sido muy difíciles de superar y siguen teniendo en la actualidad una fragilidad inquietante.

El control de las vulneraciones de la legalidad en las que incurren las normas y resoluciones de la Administración es una operación de carácter jurídico, como bien se comprende. Pero no ha sido claro en Europa, por influencia del constitucionalismo francés, que se deba encomendar a los jueces y tribunales esa tarea. En Francia entendieron, desde el constitucionalismo revolucionario, que tal asignación sería una vulneración del principio de separación de poderes, en tanto que permitiría al judicial corregir al ejecutivo. Por eso decidieron que la solución más coherente con el principio de separación era encomendar la tarea de juzgar a la Administración a la propia Administración, considerando que la función de control era más de naturaleza administrativa que judicial (el aforismo a que se atuvo esta tesis sostenía que *juger a l'Administration c'est encore administrer*).

## DISCURSO DE CONTESTACIÓN

Esta doctrina condujo a que el control de las decisiones administrativas se atribuyera a órganos administrativos especializados, que, durante muchos años, tuvieron, además, simples facultades de propuesta, en cuanto que no se les asignaron facultades resolutorias.

Así ocurrió también en España hasta la Ley de 13 de septiembre de 1888, conocida como Ley Santamaría de Paredes, por el administrativista y diputado que la promovió. La conclusión, antes de considerar sus consecuencias, es que las garantías de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración fueron, durante todo el siglo XIX, de muy escaso calibre y apenas utilizables para obtener una protección eficaz.

La Ley de Santamaría de Paredes (completada por otra Ley de 1904) trasladó en España el control de las ilegalidades de la Administración a la Justicia. Pero lo hizo estableciendo, entre otras, las siguientes limitaciones: no eran susceptibles de control los reglamentos administrativos; tampoco los actos discrecionales de la Administración y otros expresamente excluidos por su naturaleza; y, sobre todo, las sentencias que condenaban a la Administración no podían ser ejecutadas por los tribunales que las habían dictado, sino por la propia Administración autora de las mismas. Este privilegio dejaba en las manos de los órganos administrativos, sin que se arbitrara ningún remedio poderoso, el cumplimiento o no de las sentencias contrarias a sus decisiones.

La situación mejoró parcialmente con la ley de la jurisdicción contencioso administrativa de 1956 y, sustancialmente, tras la aprobación de la Constitución de 1978, que permitió la aprobación de una nueva Ley en cuyo marco se incrementaron, gracias también a la enérgica reacción de la jurisprudencia, todas las garantías de protección de los derechos frente a las resoluciones y actuaciones de la Administración. Pero la conclusión sobre el siglo XX, aunque algo más alentadora, tampoco permite establecer que la libertad y los derechos gozaron de garantías suficientes frente al poder.

Todo lo expuesto enseña que no es cierto que los derechos y libertades quedaran consagrados desde las proclamas de finales del XVIII y principios del XIX, sino que acaban de ser garantizados hace pocos años.

Esta conclusión puede resultar desilusionante para algunos, o descorazonadora para los más optimistas, pero es irrefutable.

Así las cosas, lo que puede añadirse de positivo es que el sistema de garantías de los derechos ha mejorado en España, y en toda Europa, de un modo extraordinario en los últimos cuarenta años. Conviene subrayar que casi todas las excepciones al control pleno de las decisiones administrativas han sido eliminadas y contamos con un complejo de fórmulas jurisdiccionales de control de la legalidad de la Administración muy estimables.

Lo que no nos autoriza a relajarnos y descansar. El equilibrio de las instituciones del Estado ha sido siempre muy delicado y la desconfianza y la crisis se puede adueñar de ellas con suma facilidad. Por ejemplo, porque no funcione la organización de la Administración de Justicia por insuficiente dotación de recursos económicos o de efectivos. Estas carencias, a las que se somete en España periódicamente a la Justicia, y que contrasta con la opulencia y la absurda e innecesaria multiplicación de organismos administrativos inútiles, conducen a que los jueces y tribunales no puedan responder en un tiempo razonable a la resolución de conflictos que se someten a su decisión. Aparece entonces la catástrofe de la justicia tardía que, como bien suele decirse, es el supuesto mayor de la inexistencia de justicia.

En fin, nunca puede perderse de vista la atención al buen funcionamiento de las instituciones y menos cuando, como he contado en términos muy esquemáticos, acabamos de conseguir que funcionen después de un peregrinaje de dos siglos.

Solo me queda añadir, antes de concluir, una nueva reflexión sobre las causas del crecimiento inexorable de las intervenciones en la libertad, contra las que ha clamado el profesor Santamaría esta tarde.

Es incuestionable que la presencia de los poderes públicos en el ejercicio ordinario de la libertad y de los derechos no ha dejado de incrementarse a lo largo de los años. No parece discutible que este efecto está relacionado con el incremento de responsabilidades que los Estados contemporáneos han asumido en todos los órdenes de la economía y la sociedad. Nada parecida es la Administración Pública de hoy a la de principios del siglo XIX.

## DISCURSO DE CONTESTACIÓN

Pero, además de este crecimiento exponencial de las tareas del Estado, esta impresionante presencia del poder público en las vidas de los ciudadanos, normalmente reduciendo su libre albedrío y condicionando su libertad, tiene que ver con un importante cambio de paradigma en la relación del Estado con los ciudadanos. que está afectando a toda Europa desde los años finales del siglo XX y hasta hoy.

Ha habido en los Estados europeos un aparente retroceso del Estado en lo que concierne a sus funciones de gestor de empresas y servicios. En la economía de los Estados han desaparecido los monopolios y muchas empresas públicas y solo si se cumplen requisitos muy estrictos han podido mantenerse servicios económicos de interés general. Los servicios sociales y de autoridad han tenido una evolución más favorable al mantenimiento de su titularidad pública, pero en alguna medida también han quedado afectados por esa filosofía de reconversión, favorable al crecimiento de los servicios que operan en régimen de competencia y mercado y sin gozar de regímenes jurídicos privilegiados, como era común en España y en toda la Europa continental, hasta hace unos pocos lustros.

Esta retracción del Estado gestor ha dado paso al Estado regulador y garante, El Estado no gestiona servicios ni actividades de interés general, pero establece las reglas sobre cómo han de hacerlo las empresas privadas, para asegurarse que se atienen al interés general. Lo hace con una intensidad hasta ahora desconocida para nosotros y desplegando un instrumental normativo y administrativo muy renovado, más amplio, penetrante, exigente y distinto del que había usado el Estado administrativo hasta finales del siglo XX. La inspiración del cambio viene, sobre todo, de Estados Unidos, y, envuelto en la globalización, aquí nos ha llegado de la mano del Derecho de la Unión Europea. Una prueba más del cambio de paradigma es también que los administrativistas españoles, que en dos siglos no habían leído ni un solo libro de Derecho administrativo norteamericano, porque se correspondía con un sistema jurídico muy diferente del nuestro, se han puesto ahora a beber de esa fuente con una avidez que se aprecia en las constantes publicaciones de monografías y artículos de revistas.

Una de las quejas más de fondo y recurrentes que la doctrina estadounidense ha planteado en relación con el fenómeno de las agencias

reguladoras es que han vuelto a concentrar todos los poderes del Estado en la medida en que tienen amplias facultades para aprobar normas, dictar actos y resoluciones administrativas, y enjuiciar y resolver controversias. La capa de intervención que arrastra la regulación, como técnica de intervención del Estado, es asombrosamente gruesa, y afecta de modo constante, a la propiedad y a la libertad de empresa. La misma clase de herramientas jurídicas nuevas se aplican a la regulación de los derechos y libertades (libertad de expresión, protección de datos, derechos medioambientales, de los consumidores, propiedad intelectual, dignidad, honor, intimidad, etc.) cuyo ejercicio se ha visto afectado por las nuevas tecnologías digitales, y más recientemente, por el empleo de la inteligencia artificial.

El conjunto de estas transformaciones produce ese resultado abrumador que ha descrito el nuevo académico esta tarde. Especialmente porque lo que late en el fondo es si seremos capaces en corto tiempo de restablecer el equilibrio entre intervención pública y garantías de los derechos y libertades de los ciudadanos que, como he expuesto, ha necesitado dos siglos de constitucionalismo para estabilizarse y actualmente está de nuevo en peligro.

Volvemos a reclamar el auxilio de los juristas de Estado, de los generadores de ideas que sirvan para renovar las instituciones y adaptarlas a las necesidades de nuestro tiempo. Su influencia sobre los gobernantes se ha conseguido siempre, de modo inexorable. Se trata ahora de no desfallecer.

Hemos traído a Juan Santamaría Pastor a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, para que mantenga viva en esta casa su inquietud intelectual y la frescura de su ingenio para colaborar con nosotros en esa tarea honoraria que ejercemos, tan noble e institucional, de servir al Estado.

Le doy la más cordial bienvenida en nombre de la corporación.

Madrid, 25 de octubre de 2022