

EL PRINCIPIO DE
SUBSIDIARIEDAD EN LA
«LABOREM EXERCENS»

JESUS GONZALEZ PEREZ

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMIA.
 1. La omnipresencia de la Administración en todas las esferas de la vida social.
 2. Las modalidades de la intervención.
 3. La sustitución de la actividad privada por la de los entes públicos, en la esfera económica.
 4. Función del principio de subsidiariedad.
 - a) La abstención de la intervención.
 - b) La proporcionalidad en la intervención.
 5. La Encíclica «Laborem exercens».
- III. LICITUD DE LA SOCIALIZACION.
 1. Propiedad e iniciativa privadas.
 - a) Principio general.
 - b) Exigencias del principio.
 2. Licitud de la socialización.
 3. Límites de la socialización.
- IV. TITULARIDAD Y GESTION DE LA EMPRESA.
 1. La gran quiebra de la empresa pública.
 2. La titularidad de la empresa.
 - a) La empresa como «algo propio» del trabajador.
 - b) La organización de la titularidad de la empresa.
 3. Gestión de la empresa.
 - a) Los directores de las empresas.
 - b) La autogestión.
- V. CONCLUSION.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA «LABOREM EXERCENS»

1. INTRODUCCION

Con raíces en la más pura tradición tomista, el principio de subsidiariedad va a ser formulado en la doctrina pontificia como «principio supremo de la Filosofía social, inamovible e inmutable». Es en la Encíclica *Quadragesimo Anno* donde logra esta solemne consagración. Pero lo que él mismo comporta ha sido siempre doctrina social de la Iglesia, como exigencia ineludible de la Justicia.

Va a ser, sin embargo, en los últimos años cuando, ante la obsesionante, impresionante y monstruoso crecimiento de la actividad administrativa, va a adquirir una significación especial en la defensa de las libertades reales de la persona frente a la Administración pública¹. Y es la Encíclica *Mater et Magistra* la que va a poner un especial acento en el principio, dando lugar a una reacción generalizada en los distintos ámbitos de aplicación, y, por supuesto, en el de las relaciones Administración pública-administrado.

Ya en la *Rerum Novarum* encontramos declaraciones como éstas:

«No es justo que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño al bien común y sin injuria de nadie.»

¹ Así, en mis trabajos, *Administración pública y libertad*, Méjico, 1972, págs. 31 y ss., y *El administrado*, Madrid, 1966, págs. 54 y ss.

Y que:

«Si se ha producido amenaza o algún daño al bien común o a los intereses de cada una de las clases *que no pueda subsanarse de otro modo*, necesariamente deberá afrontarlo el poder público.»

El pasaje esencial de la *Quadragesimo anno* es, como subraya SANCHEZ AGESTA, el siguiente²:

«Pues aun siendo verdad, y la Historia lo demuestra claramente, que por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto sólo él lo puede realizar dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, servido este principio de función «subsidiaria», el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.»

Y de la *Mater et Magistra* es esta declaración:

«Nuestra época registra una progresiva ampliación de la propiedad del Estado y de las demás instituciones públicas. La causa de esta ampliación hay que buscarla en que el bien común

² SANCHEZ AGESTA, *El principio de función subsidiaria*, «Revista de Estudios políticos», núm. 121, págs. 9 y ss.

exige hoy de la autoridad pública el cumplimiento de una serie creciente de funciones. Sin embargo, también en esta materia ha de observarse íntegramente el *principio de la función subsidiaria*, ya antes mencionado, según el cual la ampliación de la propiedad del Estado y de las demás instituciones públicas sólo es lícita cuando la exige una manifiesta y objetiva necesidad del bien común, y se excluye el peligro de que la propiedad privada se reduzca en exceso, o, lo que sería aún peor, se la suprima completamente.»

Al cumplirse los noventa años de la *Rerum Novarum*, «en vísperas de nuevos adelantos en las condiciones tecnológicas, económicas y políticas que, según muchos expertos, influirán en el mundo del trabajo y de la producción no menos de cuanto lo hizo la revolución industrial del siglo pasado», y analizarse científicamente «las posibles consecuencias de tales cambios en la convivencia», en la Encíclica *Laborem exercens*, interesa verificar hasta qué punto estas profundas mutaciones han afectado aquel principio supremo, inamovible e inmutable de la Filosofía social.

2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ECONOMÍA

2.1. La omnipresencia de la Administración en todas las esferas de la vida social

Asistimos a tan impresionante aumento de la intervención administrativa, que hemos llegado a preguntarnos si quedará un refugio, siquiera mínimo, de la libre omnipresencia de la Administración³. «Se advierte —decía Juan Gascón— una constante extensión e intensificación de la función administrativa, de tal suerte realizadas, que la Administración es a la vez ubicua y pancrónica, autónoma y pantónoma.» «La Administración ubicua, pancrónica, autónoma y pantónoma, es —concluía— el Dios del siglo XX, el Dios porque de ella espera el hombre el milagro de la salvación de

³ JORDANA DE POZAS, *Los fines de la actividad administrativa*, «Revista de Administración pública», núm. 4, pág. 26.

su inseguridad y miseria y se cree que pueda articular la seguridad social para todos»⁴.

No existe esfera de la realidad social que escape de esta despiadada presencia de la Administración. Nos encontramos, como ha dicho FERNANDEZ DE LA MORA, con una relación Estado-sociedad cuya línea divisoria es debilísima y ampliamente cruzada por el Estado-administración, benefactor y garante del máximo grado de bienestar social⁵. En la Encíclica *Mater et Magistra* encontramos esta declaración:

«Pero, simultáneamente, con la multiplicación y el desarrollo casi diario de estas nuevas formas de asociación, sucede que, en muchos sectores de la actividad humana, se detallan cada vez más la regulación y la definición jurídicas de las diversas relaciones sociales. Consiguientemente, queda reducido el radio de acción de la libertad individual. Se utilizan, en efecto, técnicas, se siguen métodos y se crean situaciones que hacen extremadamente difícil pensar por sí mismo, con independencia de los influjos externos, obrar por iniciativa propia, asumir convenientemente las responsabilidades personales y afirmar y consolidar con plenitud la riqueza espiritual humana. ¿Habrà que deducir de ésto que el continuo aumento de las relaciones sociales hará necesariamente de los hombres meros autómatas sin libertad propia? He aquí una pregunta a la que hay que dar respuesta negativa.»

2.2. Las modalidades de la intervención

Ante los fines de interés general, los entes públicos no se limitan a una acción administrativa de persuasión o estímulo, encauzando la actividad privada hacia la realización de aquéllos. Es más, no se conforman con una simple acción interventora limitativa de la actividad privada, sino que llega a la más drástica de sustitución de la actividad privada por la pública.

En último término, la intervención administrativa, por estrecha que sea, presupone una actividad que sigue siendo privada. Con todas las cortapisas que se quiera, con todos

⁴ *Los fines de la Administración*, «Revista de Administración pública», núm. 11, págs. 37 y ss.

⁵ En *De la libertad a la seguridad*, «Nuestro tiempo», núm. 75, págs. 357 y ss.

los condicionamientos que puedan imaginar los entes públicos; pero privada. Y esto no basta, no es suficiente a la voracidad de los administradores. Lo que se pretende es que la actividad deje de ser privada y se convierta en pública; que la satisfacción de necesidades realizadas por los particulares en régimen de derecho común, se realice por entes públicos en régimen de derecho administrativo o incluso de derecho común.

De este modo, ha surgido el fenómeno de las municipalizaciones, provincializaciones y nacionalizaciones de los servicios, tan en boga en los últimos años.

Y lo curioso es que la libertad se ha invocado tanto por los defensores como por los contradictores de estas tendencias publicadoras. «Tan excelsa e indiscutible parece ser para todos la libertad que, sin que nadie se moleste en decirnos en qué consiste concretamente, la vemos figurar al lado de los que defienden la nacionalización y al lado también de los que la impugnan»⁶.

Estamos ante el dilema de la prevalencia entre las libertades formales y las libertades reales, al que hace unos años dedicó Raymond Aron, tres excelentes conferencias pronunciadas en el *Jefferson Lectures Committee* de la Universidad de California⁷. La contradicción y radical oposición entre una y otra concepción, es evidente. Se refleja perfectamente en estas palabras de aquel gran jurista que fue Angel Ossorio: «Quienes se consuelan —¡o se enorgullecen!— de una opresión del alma, alegando que, en cambio, existe un buen ferrocarril, no deben ir en él como viajeros, sino como mercancías»⁸. Si un representante de la más avanzada ideología socialista, se enfrentara con estas palabras, es casi seguro que respondería que los que demandan eficacia ya viajan de hecho como mercancías.

Pero no es que hoy el hambre, la miseria, las calamidades, sean mayores que en cualquier otra época. Todo lo contrario. Es que se ha producido una profunda mutación

⁶ FEDERICO RODRIGUEZ, *Aspectos sociales de la nacionalización*, «Revista de Administración pública», núm. 3, págs. 188-191.

⁷ Traducidos al castellano y publicados con el título de *Ensayo sobre las libertades*, por la Ed. Alianza, 1.ª ed., Madrid, 1966; 2.ª, 1969.

⁸ OSSORIO, *Bases para la reorganización judicial*, Madrid, 1929, pág. 9.

en la mentalidad del hombre. Ya no importa tanto la libertad del ciudadano, como su bienestar material. A la preocupación por salvar la personalidad del hombre frente a la tiranía de una minoría, ha sustituido la preocupación por el desarrollo de la economía.

Y si el liberalismo fue —y así ha podido calificarse— el término de una larga lucha dirigida por el hombre contra todas las fuerzas que oprimían su personalidad⁹, las concepciones marxistas pueden considerarse el comienzo de una lucha contra la tiranía de las necesidades materiales.

Pues en aquel mundo, que había logrado conservar solemnemente en sus Constituciones todas las libertades, subsistía la más despiadada esclavitud económica. Al mismo tiempo que se levantaban los Parlamentos más brillantes, se extendía implacablemente el suburbio.

«Si en la cima del otero —nos diría muy gráficamente Enrique Serrano— se alzan las nobles siluetas del castillo-atalaya y de la catedral y hoy la de los grandes rascacielos y edificios creados por el monumentalismo de las actuales técnicas del cemento y del acero, junto al cieno del río se encuentran indefectiblemente, la miseria física y espiritual, el alcoholismo y la desesperación»¹⁰.

Hay que reconocer que no cabía otra reacción. El hombre que, en un mundo con todas las libertades políticas garantizadas, estaba sujeto a la esclavitud del amo, no podía reaccionar de otra manera que depositando su confianza en la técnica, exigiendo el desarrollo material, aun a costa de sacrificar aquellas libertades que, en definitiva, sólo eran patrimonio de unos privilegiados.

Ahora bien, parece que la evolución del mundo ha demostrado cumplidamente que no existe incompatibilidad alguna entre las llamadas libertades formales y las libertades reales, que el desarrollo económico es perfectamente posible en un mundo regido por los principios de libertad y respeto a la persona humana. Por lo que no es en modo alguno admisible invocar la libertad real para sacrificar las liberta-

⁹ RACINE. *Au service des nationalisations: l'entreprise privée. L'évolution du monde et des idées*, Neufchâtel, 1948.

¹⁰ *La Administración local y los problemas de la renovación urbana*, Madrid, 1961, págs. 51-52.

des formales y justificar el endiosamiento de un hombre, de una casta o de un partido¹¹.

2.3. La sustitución de la actividad privada por la de los entes públicos, en la esfera económica

La vida económica aparece escindida en dos grandes sectores: el público y el privado. La transferencia de lo que era una actividad privada al sector público puede operar por técnicas distintas:

a) Puede, por lo tanto, someterse a régimen de Derecho público lo que era actividad puramente privada. No es sólo que la titularidad de la actividad pase de un sujeto privado a un ente público. Es que se publica la actividad, convirtiéndose en un auténtico servicio público, sujeto al régimen de Derecho administrativo.

b) Pero puede no llegarse a tanto. Puede operarse una transferencia de la actividad, que seguirá siendo privada y sujeta al Derecho privado, a un ente público o a una empresa con capital y bajo el control de los entes públicos.

De este modo surge una nueva modalidad de actividad de los entes públicos, que no encaja en los casos de policía, fomento y servicio público, que obligó a la doctrina a una revisión de los conceptos tradicionales¹².

2.4. Función del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad surge en defensa de la persona humana frente a una intervención administrativa desordenada. Por la especial incidencia en la relaciones Administración pública-administrado ha sido objeto de especial atención por los administrativistas, habiéndose

¹¹ Así, en mi trabajo *Administración pública y libertad*, cit., págs. 27-28.

¹² Cfr., por ejemplo, VILLAR PALASI, *La interacción administrativa en la industria*, Madrid, 1964; MARTIN MATEO y SOSA WAGNER, *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1974; BAENA DEL ALCAZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Madrid, 1966; MANZANEDO, HERNANDO y GOMEZ REINO, *Curso de Derecho administrativo económico*, Madrid, 1970; S. MARTIN-RETORTILLO, *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, «Revista de Administración pública», núm. 50, pág. 142.

llegado a formular el principio como básico entre los que informan el Derecho administrativo¹³. Con carácter general comporta¹⁴:

a) *La abstención de la intervención*

La abstención de toda intervención debe ser el ideal a que debe aspirar cualquier Administración. La presencia de los agentes administrativos resulta perturbadora, molesta, desagradable. Va contra la esencia misma del hombre, contra lo que es su natural forma de ser. De todos los males que ha de soportar el hombre en su paso por la tierra, quizás no exista ninguno peor que la Administración pública.

Por ello, precisamente por ello, única y exclusivamente, debe actuar la Administración allí donde estrictamente sea necesario, en el sentido más riguroso.

La Administración resulta inevitable. Como inevitables son las enfermedades, el frío, el hambre, los delitos... Pero debe actuar sólo en la medida que lo exija la realidad social.

De tal modo que en muchos casos el sacrificio que suponga para las libertades sea más aparente que real, y la intervención constituya en definitiva la posibilidad de hacer algo que de otra forma resultaría imposible.

Desde que salimos de nuestra casa por la mañana hasta el momento de nuestro reposo, tenemos que soportar muchas limitaciones; pero buena parte de ellas resultan imprescindibles. Al cruzar las calles, no podemos hacerlo por cualquier lugar, sino precisamente por el espacio acotado para ello; pero es muy probable que sin esa limitación, no sería posible el cruce de la calle, ante la avalancha de circulación. Al tomar nuestro automóvil, hemos tenido que soportar las limitaciones tendentes a evitar que por el tubo de escape salgan humos nocivos; pero precisamente gracias a estas medidas que afectan a mi vehículo y al de mis convecinos, podemos subsistir todos a pesar de vivir en una

¹³ Así, RODOLFO CARLOS BARRA, *Principios de Derecho administrativo*. Buenos Aires, 1980, págs. 27 y ss. Cfr., también, entre nosotros, MONCADA, *El principio de subsidiariedad del Estado*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1962, págs. 179 y ss.; DROMI, *Administración y subsidiariedad*, ED, Buenos Aires, febrero de 1979, núm. 4.660.

¹⁴ Así, en mi trabajo *Administración pública y libertad*, cit., págs. 32 y ss.

gran ciudad. Si al circular por la ciudad tengo que seguir unas direcciones impuestas, absteniéndome de circular por determinadas calles, sufro unas limitaciones, pero quizás gracias a ellas puedo circular...

Refiriéndose al tema, SAMUELSON, decía: «¿Me coartan y limitan mi libertad los semáforos, verdad? Pues bien, antes de su instalación, ¿era verdaderamente libre en mitad de un atasco en una calle? Y la suma algebraica de mi libertad y la del automovilista medio, o la de la colectividad en su conjunto, ¿ha aumentado o disminuido a consecuencia de las luces rojas? Los semáforos, como sabéis, señalan el rojo, pero también el verde»¹⁵.

Y aquí radica la cuestión: en la apreciación de cuándo el semáforo constituye una rémora de la circulación o, por el contrario, el único procedimiento de hacerla posible. Porque si bien es cierto que esas limitaciones son las que nos permiten circular por la ciudad, tampoco es despreciable el número de ellas que son producto del capricho, obstinación, desequilibrio o arbitrariedad de un alcalde, jefe de distrito o director de la circulación.

«Si se ha producido o amenaza algún daño al bien común o a los intereses de cada una de las clases, *que no pueda subsanarse de otro modo* —leemos en la *Rerum Novarum*—, necesariamente deberá afrontarlo el Poder público.»

b) *La proporcionalidad en la intervención*

En el supuesto de que la intervención administrativa resulte necesaria en un sector determinado, el principio de subsidiariedad impone la utilización del modo de intervención que resulte menos gravoso para la libertad individual.

Cuando bastan las medidas limitativas o de estímulo para que puedan satisfacerse las necesidades públicas, nunca deberá ser asumida por el Estado su satisfacción. Como hace años dijo Abraham Lincoln, en frase que hizo fortuna, «el Estado sólo debe hacer aquello que los ciudadanos no pueden realizar por sí mismos, o que no pueden hacer con resultados tan positivos como el Estado».

¹⁵ *El papel económico de la iniciativa privada*, en «Información Comercial», abril de 1965, págs. 53-60.

Y así como el administrado debe contar con medios para impedir que la alegría de los gobernantes instaure servicios públicos cuando ninguna necesidad real existe, también debe tenerlos para lograr la creación de aquellos servicios que son, no ya convenientes, sino hasta ineludibles en una comunidad bien organizada. Pues en buen número de casos se olvidan servicios esenciales, mientras se crean mil servicios inútiles, pero más fáciles de organizar, más espectaculares o que halagan a sectores más influyentes, aun cuando sean los menos necesitados.

En el ámbito concreto de las empresas públicas, la aplicación del principio se traducirá en el establecimiento de límites a su creación. De tal modo que la actuación directa estatal en el sector económico únicamente sea admisible por la concurrencia de unos motivos previamente tipificados por la ley, siendo la actividad económica de la Administración, en caso contrario, ilícita¹⁶.

2.5. La Encíclica «*Laborem exercens*»

La Encíclica *Mater et Magistra*, al reafirmar el principio de subsidiariedad y precisar y matizar algunas de sus consecuencias, como destacó SANCHEZ AGESTA, le aplicó directamente a comprender la relación entre el Poder público y la iniciativa particular en el ámbito económico. «Y aunque ésta fue la intención original de la enunciación del principio por Pío XI, se le desenvuelve ahora con una proyección tan específica en esta esfera, que hace ineludible considerar como una de las consecuencias más importantes del principio de subsidiariedad, la coordinación de la actividad económica individual y la acción del Poder público en el ámbito económico»¹⁷.

La *Laborem exercens*, dedicada al *trabajo humano* o más exactamente —como la misma indica— «al hombre en el vasto contexto de esa realidad que es el trabajo», no

¹⁶ Así, FERNANDEZ FARRERES, *En torno al procedimiento de creación de empresas nacionales: especial referencia al principio de subsidiariedad*, «Revista de Administración pública», núm. 80, págs. 127 y ss.

¹⁷ SANCHEZ AGESTA, *El principio de función subsidiaria*, cit. pág. 12.

podía dejar de abordar lo que el principio de subsidiariedad comportaba desde esta perspectiva.

Si «el trabajo lleva en sí un signo particular del hombre y de la humanidad, el signo de la persona activa en medio de una comunidad de personas», ¿qué exige en esas relaciones entre el Poder público y la iniciativa particular? ¿Qué nuevos matices se nos muestran en la aplicación del principio inamovible e inmutable de la subsidiariedad?

La nueva Encíclica supone, desde luego, una reafirmación de los principios. «En el espacio de los decenios que nos separan de la publicación de la Encíclica *Rerum novarum*, la enseñanza de la Iglesia siempre ha recordado todos estos principios, refiriéndose a los argumentos formulados en la tradición mucho más antigua, por ejemplo, los conocidos argumentos de la *Summa Theologiae* de Santo Tomás de Aquino.» En orden a los supuestos en que es lícita la socialización, va a ser la más rotunda ratificación del principio de subsidiariedad, tal y como fue formulado con anterioridad.

Pero, al tratar de «asegurar la primacía del trabajo», va a subrayar unas exigencias en orden al destino último de la socialización. Las experiencias socializadoras estarán muy presentes en el Pontífice a la hora de señalar las condiciones que deben exigirse en la titularidad de la empresa «socializada».

3. LICITUD DE LA SOCIALIZACION

3.1. Propiedad e iniciativa privadas

a) *Principio general*

La Encíclica parte del tradicional respeto a la propiedad y a la iniciativa privada:

«Es evidente que, cuando se habla de la antinomia entre trabajo y capital, no se trata sólo de conceptos abstractos o de "fuerzas anónimas", que actúan en la producción económica. Detrás de uno y otro concepto están los hombres, los hombres vivos, concretos; por una parte, aquellos que realizan el trabajo sin

ser propietarios de los medios de producción, y por otra aquellos que hacen de empresarios y son los propietarios de estos medios, o bien representan a los propietarios. Así pues, en el conjunto de este difícil proceso histórico, desde el principio está el problema de la propiedad. La Encíclica *Rerum novarum*, que tiene como tema la cuestión social, pone el acento también sobre este problema, recordando y confirmando la doctrina de la Iglesia sobre la propiedad, sobre el derecho a la propiedad privada, incluso cuando se trata de los medios de producción. Lo mismo ha hecho la Encíclica *Mater et Magistra*.»

Vale la pena recordar las declaraciones de Encíclicas anteriores.

La *Rerum novarum*, al proclamar frente al colectivismo que la propiedad e iniciativa privada es una exigencia de la Justicia. Por lo que el colectivismo es, por lo pronto, una injusticia. Y concluye:

«Pero, además de la injusticia, se deja ver con demasiada claridad cuál sería la perturbación y el trastorno de todos los órdenes, cuán dura y odiosa la opresión de los ciudadanos que habría de seguirse. Se abriría de par en par la puerta a las mutuas envidias, a la maledicencia y a las discordias; quitado el estímulo al ingenio y a la habilidad de los individuos, necesariamente vendrían a secarse las mismas fuentes de las riquezas, y esa igualdad con que sueñan no sería ciertamente otra cosa que una general situación, por igual miserable y abyecta, de todos los hombres sin excepción alguna. De todo lo cual se sigue claramente que debe rechazarse de plano esa fantasía del socialismo de reducir a común la propiedad privada, pues que daña a esos mismos a quienes se pretende socorrer, repugna a los derechos naturales de los individuos y perturba las funciones del Estado y la tranquilidad común. Por lo tanto, cuando se plantea el problema de mejorar la condición de las clases inferiores, se ha de tener como fundamental el principio de que la propiedad privada ha de conservarse inviolable. Sentado lo cual, explicaremos dónde debe buscarse el remedio que conviene.»

La *Quadragesimo Anno*, al recordar:

«Bien sabéis, venerables hermanos y amados hijos, que nuestro predecesor, de feliz recordación, defendió con toda firmeza el derecho de propiedad contra los errores de los socialistas de su

tiempo, demostrando que la supresión de la propiedad privada, lejos de redundar en beneficio de la clase trabajadora, constituiría su más completa ruina. Pero, como no faltan quienes calumnien al Sumo Pontífice y aun a la Iglesia misma de ponerse de parte de los ricos contra los proletarios, lo que constituye la más atroz de las injurias, y, además, los católicos no se hallan de acuerdo en torno al auténtico pensamiento de León XIII, hemos estimado necesario no sólo refutar las calumnias contra su doctrina, que es la de la Iglesia en esta materia, sino también defenderla de falsas interpretaciones.»

La *Mater et Magistra*, contiene estas declaraciones:

«Pero manténgase siempre a salvo el principio de que la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa, salvaguardando, sin embargo, incólumes los derechos esenciales de la persona humana».

.....

«La experiencia diaria prueba, en efecto, que cuando falta la actividad de la iniciativa particular surge la tiranía política. No sólo esto. Se produce, además, un estancamiento general en determinados campos de la economía, echándose de menos, en consecuencia, muchos bienes de consumo y múltiples servicios que se refieren no sólo a las necesidades materiales, sino también, y principalmente, a las exigencias del espíritu; bienes y servicios cuya obtención ejercita y estimula de modo extraordinario la capacidad creadora del individuo.»

b) *Exigencias del principio*

Siguiendo la doctrina tradicional, la *Laborem exercens* subraya las exigencias del principio, en los siguientes términos:

«El citado principio, tal y como se recordó entonces y como todavía es enseñado por la Iglesia, se aparta radicalmente del programa del colectivismo, proclamado por el marxismo y realizado en diversos países del mundo en los decenios siguientes a la época de la Encíclica de León XIII. Tal principio se diferencia al

mismo tiempo del programa del capitalismo, practicado por el liberalismo y por los sistemas políticos, que se refieren a él. En este segundo caso, la diferencia consiste en el modo de entender el derecho mismo de propiedad. La tradición cristiana no ha sostenido nunca este derecho como absoluto e intocable. Al contrario, siempre lo ha entendido en el contexto más amplio del derecho común de todos a usar los bienes de la entera creación: el derecho a la propiedad privada como subordinado al derecho al uso común, al destino universal de los bienes.

Además, la propiedad según la enseñanza de la Iglesia nunca se ha entendido de modo que pueda constituir un motivo de contraste social en el trabajo. Como ya se ha recordado anteriormente en este mismo texto, la propiedad se adquiere, ante todo, mediante el trabajo, para que ella sirva al trabajo. Esto se refiere de modo especial a la propiedad de los medios de producción. El considerarlos aisladamente como un conjunto de propiedades separadas con el fin de contraponerlos en la forma del «capital» al «trabajo», y más aún realizar la explotación del trabajo, es contrario a la naturaleza misma de estos medios y de su posesión. Estos no pueden ser poseídos contra el trabajo, no pueden ser ni siquiera poseídos para poseer, porque el único título legítimo para su posesión —y ésto ya sea en la forma de la propiedad privada, ya sea en la de la propiedad pública o colectiva— es que sirvan al trabajo, hagan posible la realización del primer principio de aquel orden, que es el destino universal de los bienes y el derecho a su uso común.»

3.2. Licitud de la socialización

De las exigencias que acaban de exponerse se llega a la licitud de la socialización. Dice:

«Desde ese punto de vista, pues, en consideración del trabajo humano y del acceso común a los bienes destinados al hombre. *tampoco conviene excluir la socialización, en las condiciones oportunas, de ciertos medios de producción.*»

Los términos son, por demás, expresivos. «Tampoco conviene excluir...». La socialización, pues, no se excluye. Lo que supone reconocer que debe ser siempre una vía anómala, que sólo debe adoptarse «en las condiciones oportunas». Lo que no es sino una reiteración del principio de

subsidiariedad, tal y como se había formulado. Siguen teniendo vigencia plena, pues, los límites impuestos a la socialización.

Un matiz aparece acentuado en la nueva Encíclica: la consideración «del trabajo humano y del acceso común a los bienes destinados al hombre». Lo que va a condicionar, más que los supuestos de licitud de la socialización, la forma en que ha de realizarse y la titularidad de la empresa.

3.3. Límites de la socialización

Si la socialización es lícita, el problema está en la determinación de los supuestos que la legitiman. Problema que ha adquirido en España el máximo relieve, al pasarse de un Ordenamiento que proclamaba solemnemente entre sus principios rectores el de la función subsidiaria a otro en el que, al mismo tiempo que la «libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» (art. 38 de la Constitución de 1978) se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128 de la Constitución de 1978)¹⁸.

Se ha meditado ante las alegrías con que algunos han recibido la consagración de la iniciativa pública y lo que consideran superación del principio de subsidiariedad por el de complementariedad y cooperación¹⁹.

La doctrina pontificia, siguiendo la más pura tradición de la Iglesia, es clara: la socialización «sólo es lícita cuando lo exige una manifiesta y objetiva necesidad del bien común». Son palabras de la *Mater et Magistra* (ap. 117). Las reformas «no pueden llevarse a cabo mediante la eliminación apriorística de la propiedad privada de los medios de producción». Son palabras de la *Laborem exercens*. Y de la Constitución *Gaudium et spes* son éstas:

«A consecuencia de la complejidad de nuestra época, los poderes públicos se ven obligados a intervenir con más frecuencia

¹⁸ Entre los muchos trabajos sobre el tema, merecen destacarse los estudios dirigidos por GARRIDO FALLA, publicados por el Instituto de Estudios Económicos, bajo el título *El modelo económico en la Constitución española*, 2 vols., Madrid, 1981, y el trabajo de WITKER, *La empresa pública en Méjico y en España*, Madrid, 1982, págs. 54 y ss.

¹⁹ ARIÑO, *La empresa pública*, en el trabajo colectivo dirigido por GARRIDO FALLA, *El modelo económico en la Constitución española*, cit., II, pág. 81.

en materia social, económica y cultural para crear condiciones más favorables, que ayuden con mayor eficacia a los ciudadanos y a los grupos en la búsqueda libre del bien completo del hombre. Según las diversas regiones y la evolución de los pueblos, pueden entenderse de diverso modo las relaciones entre la socialización y la autonomía y el desarrollo de la persona.»

Lo que supone una condena de toda socialización pura y simple decidida de antemano, abstracción hecha de las circunstancias que en cada caso concurren y que pongan de manifiesto que la transferencia de lo que era actividad privada al sector público responde a las exigencias del bien común. Pues la experiencia europea ha puesto de manifiesto el fracaso de las nacionalizaciones, cómo los males que se pretendían remediar no sólo no se han remediado, sino que se han agravado. Con el gravísimo riesgo de que, pese al fracaso y una vez constatado, se insista en el error. La *Laborem exercens* lo advierte al decir que no se da marcha atrás «ni siquiera ante la ofensa de los derechos fundamentales del hombre». Pues de todos los límites que en todo momento han de resultar respetados íntegramente es éste de los derechos fundamentales.

Ante estas realidades incuestionables, partidos como el Socialdemócrata alemán no han dudado en constatarlas y en rechazar la estatización como principio. Así, en las «Pautas de orientación económico-política para los años 1975 a 1985», en las que se reafirman y complementan los postulados del Programa Básico de Bad Godesberg: «En los llamados países socialistas —se dice—, la supresión del poder económico privado ha conducido a enormes acumulaciones de poder político-económico en manos de una burocracia incontrolada y a la dictadura en lugar de producir la liberación de los trabajadores.» Y más tarde proclama como postulado básico que «la vida del hombre, su dignidad y su conciencia tienen primacía sobre el Estado... y esto demuestra que la socialdemocracia tiene conciencia de los límites del poder y de la acción del Estado»²⁰.

De todos los aspectos que la socialización plantea quiero

²⁰ Cit. por ENTRENA, en *El principio de libertad de empresa*, en *El modelo económico en la Constitución española*, cit., I, pág. 154.

referirme especialmente a uno que ocupa un lugar destacado en la *Laborem exercens*: el de la titularidad y gestión de la actividad económica sustraída de los empresarios privados.

Aparte de los condicionamientos previos de esa sustracción de la actividad privada, sólo justificada excepcionalmente, pues donde falta la iniciativa personal de los particulares hay tiranía política²¹, están los condicionamientos impuestos por el destino ulterior de la actividad socializada, y, muy especialmente, el de la titularidad de la empresa.

4. TITULARIDAD Y GESTION DE LA EMPRESA

4.1. La gran quiebra de la empresa pública

Son muchos y graves los vicios institucionales de la empresa pública. Y, quizás, sea cierto que, como se ha dicho muy gráficamente, todos tengan una raíz común: «es una casa sin amo, como una *res nullius* de la que todos (Gobierno, partidos, nacionalidades y regiones, castas superiores de burocracia, sindicatos obreros, grupos oligárquicos) se quieren apoderar para utilizarlas en su propio beneficio»²¹.

Esta utilización de las empresas que no son privadas para el propio beneficio, al que se subordinan asimismo los caudales públicos que son utilizados alegremente para remediar los fracasos de una gestión inadecuada, se traduce en la designación del personal directivo: se prescindirá de los más elementales criterios de selección, y se seguirán criterios puramente políticos. No se llamará a los más capacitados y mejor preparados, sino a los compañeros de partido o

²¹ SANCHEZ AGESTA, prólogo al libro *Constitución y Economía*, Centro de Estudios y Comunicaciones Económicas, Madrid, 1977, págs. 6 y ss.

²² Así, ARIÑO, *La empresa pública*, cit., pág. 81. En pág. 71, dice: «La empresa pública es una empresa... sin empresario. Frente al modelo privado, cuyo secreto es la existencia, detrás de cada organización, de un hombre (o un equipo de hombres), que es la fuerza creadora, el espíritu dinamizador que da vida y mueve lo que ve como «su empresa» (sea o no el propietario directo) de la que él responde claramente (ante el Consejo, la Junta General o la familia propietaria de ella), la empresa pública aparece casi siempre como una casa sin amo, en la que las decisiones se generan a través de un complicado proceso (proceso administrativo, regulado por las leyes) en el que hay múltiples interferencias políticas, y en el que, como es habitual, la responsabilidad se diluye.»

«servidores políticos a los que se premian así pasadas o futuras lealtades»²³.

A lo que hay que añadir las dificultades de la gestión, derivadas de la necesaria relación entre los rectores de las empresas y los titulares de los órganos de la Administración pública a los que compete su control, puestas de manifiesto en Gran Bretaña en el informe elaborado al efecto en 1976 por el *National Economic Development Office*²⁴.

Aun cuando las empresas estén sometidas al mismo régimen que las privadas, huyendo del formalismo y trabas del régimen administrativo, es inevitable la «burocratización», no ya por la dependencia de la Administración pública, sino por los hábitos y costumbres de los hombres que, en definitiva, siempre asumen la dirección.

Estos riesgos son destacados en la doctrina pontificia y muy especialmente en la *Laborem exercens*, que los denuncia claramente, al mismo tiempo que señala los cauces para superarlos.

4.2. La titularidad de la empresa

a) *La empresa como «algo propio» del trabajador*

Frente a la realidad indiscutible de esas empresas «de nadie», de que todos se quieren apoderar en beneficio propio, al margen de las exigencias del bien común, la *Laborem exercens*, invocando el principio de la prioridad del trabajo, proclama la necesidad de hacer todo lo posible para conservar «la conciencia de trabajar en algo propio». El texto no puede ser más expresivo:

«... el hombre que trabaja desea no sólo la debida remuneración por su trabajo, sino también que sea tomada en consideración, en el proceso mismo de producción, la posibilidad de que él, a la vez que trabaja incluso en una propiedad común, sea consciente de que está trabajando «en algo propio». Esta conciencia se

²³ ARIÑO, *La empresa pública*, cit., pág. 76. Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Administración pública y libertad*, cit., págs. 33 y ss., en que me refiero al «lamentable espectáculo del político y funcionario jugando a hombre de empresa».

²⁴ GARRIDO FALLA, en *El modelo económico de la Constitución española*, cit., I, págs. 80 y ss.

extingue en él dentro del sistema de una excesiva centralización burocrática, donde el trabajador se siente engranaje de un mecanismo movido desde arriba; se siente por una u otra razón un simple instrumento de producción, más que un verdadero sujeto de trabajo dotado de iniciativa propia. Las enseñanzas de la Iglesia han expresado siempre la convicción firme y profunda de que el trabajo humano no mira únicamente a la economía, sino que implica, además y sobre todo, los valores personales. El mismo sistema económico y el proceso de producción redundan en provecho propio, cuando estos valores personales son plenamente respetados. Según el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, es primordialmente esta razón la que atestigua en favor de la propiedad privada de los mismos medios de producción. Si admitimos que algunos ponen fundados reparos al principio de la propiedad privada —y en nuestro tiempo somos incluso testigos de la introducción del sistema de la propiedad «socializada»— el argumento personalista, sin embargo, no pierde su fuerza, ni a nivel de principios ni a nivel práctico. Para ser racional y fructuosa, toda socialización de los medios de producción debe tomar en consideración este argumento. Hay que hacer todo lo posible para que el hombre, incluso dentro de este sistema, pueda conservar la conciencia de trabajar en «algo propio». En caso contrario, en todo el proceso económico surgen necesariamente daños incalculables; daños no sólo económicos, sino ante todo daños para el hombre.»

La empresa deja de ser una «res nullius». La empresa deja de ser patrimonio a utilizar en beneficio de intereses bastardos de grupo, de partido, de sindicato. Al crearse la conciencia en los que trabajan en ella de hacerlo en algo propio, la empresa encontrará en ellos la misma defensa que en el titular de la propiedad privada.

Se recuerda así el profundo significado de la propiedad privada. En el proceso económico y en los valores personales.

Sólo en la medida en que se logre concienciar así al trabajador, se conseguirá superar lo que se ha considerado la raíz común de los vicios institucionales de la empresa pública.

La tarea no puede ser más sugestiva. Ni más difícil. Pues son tales los grados de egoísmo y desilusión alcanzados, que no se acierta a ver cómo será posible devolver la ilusión en el trabajo a quien sólo le interesa una remuneración asegurada

por los caudales públicos, siempre dispuestos a acudir para remediar cualquier deficiencia por grave que sea.

Las dificultades son tales que, quizás, la meta aparezca como una utopía. Hay que estar convencido, sin embargo, de que las dificultades son superables. Que no estamos ante lo que en la Carta apostólica *Octogesima adveniens* se ha calificado de la «apelación a la utopía» como «un cómodo pretexto para quien desea rehuir las tareas concretas».

b) *La organización de la titularidad de la empresa*

Los gravísimos peligros que comporta la asunción por el Poder político de la actividad económica²⁵ ocupan un lugar preferente en la *Laborem exercens*:

«Hay que tener presente —dice— que la simple sustracción de esos medios de producción (el capital) de las manos de sus propietarios privados, no es suficiente para socializarlos de modo satisfactorio. Los medios de producción dejan de ser propiedad de un determinado grupo social, o sea de propietarios privados, para pasar a ser propiedad de la sociedad organizada, quedando sometidos a la administración y al control directo de otro grupo de personas, es decir, de aquellas que, aunque no tengan su propiedad por más que ejerzan el poder dentro de la sociedad, disponen de ellos a escala de la entera economía nacional, o bien de la economía local.

Este grupo dirigente y responsable puede cumplir su cometido de manera satisfactoria desde el punto de vista de la primacía del

²⁵ ARIÑO, *La empresa pública*, cit., pág. 42, dice: «Nos quieren “liberar” del poder de la oligarquía capitalista, pero ¿no irá a parar ese poder a otra oligarquía peor, la del partido, burocrática o sindical? Malo es que existan grupos de poder que escapen al control del Estado, pero es mucho peor que el aparato del Estado —el más totalitario y poderoso del Estado— escape al control de la sociedad.» Y GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 35: «Es cierto que, como advirtió MONTESQUIEU, quien tiene poder tiende a abusar de él; es una genial observación psicológica que, por tanto, es aplicable a quienes tienen el poder político y a quienes tienen el económico. Pero, precisamente por eso, uno de los axiomas del pensamiento liberal (es decir, de aquella ideología cuya preocupación fundamental está en la defensa de las libertades individuales) se sintetiza así: el poder económico no puede estar en manos de quien ya tiene el poder político. Una tal concentración de poderes es la fórmula más segura de opresión.»

Para terminar las citas, ésta de la *Octogesima adveniens*: «Aun las ideologías más revolucionarias no desembocarán más que en un simple cambio de amos: instalados a su vez en el poder, estos nuevos amos se rodean de privilegios, limitan las libertades y consienten que se instauren otras formas de injusticia.»

trabajo; pero puede cumplirlo mal, reivindicando para sí, al mismo tiempo, el monopolio de la administración y disposición de los medios de producción, y no dando marcha atrás ni siquiera ante la ofensa a los derechos fundamentales del hombre. Así pues, el mero paso de los medios de producción a propiedad del Estado, dentro del sistema colectivista, no equivale ciertamente a la «socialización» de esta propiedad. Se puede hablar de socialización únicamente cuando quede asegurada la subjetividad de la sociedad, es decir, cuando toda persona, basándose en su propio trabajo, tenga pleno título a considerarse al mismo tiempo «copropietario» de esa especie de gran taller de trabajo en el que se compromete con todos.»

Pero no se limita a denunciar el peligro y precisar las exigencias de la socialización. Sino que se llega a señalar los cauces para conseguir la revisión a que debe ser sometido el «rígido capitalismo», en los siguientes términos:

«Un camino para conseguir esa meta podría ser la de asociar, en cuanto sea posible, el trabajo a la propiedad del capital y dar vida a una rica gama de cuerpos intermedios con finalidades económicas, sociales, culturales: cuerpos que gocen de una autonomía efectiva respecto a los poderes públicos, que persigan sus objetivos específicos manteniendo relaciones de colaboración leal y mutua, con subordinación a las exigencias del bien común y que ofrezcan forma y naturaleza de comunidades vivas; es decir, que los miembros respectivos sean considerados y tratados como personas y sean estimulados a tomar parte activa en la vida de dichas comunidades.»

4.3. Gestión de la empresa

a) *Los directores de las empresas*

En la doctrina de la Iglesia ha estado muy presente la preocupación por las personas que han de regir el Estado y demás entidades públicas y por los que han de regir las empresas sustraídas de la propiedad privada.

Ante la triste y penosa realidad del tipo humano que normalmente detenta el Poder y del que asimismo domina entre los que administran las empresas públicas, en las Encíclicas pontificias se encuentra una precisa referencia a las cualidades que deben reunir unos y otros.

De la *Pacem in terris* (ap. 72) son estas palabras, referidas a los «requisitos que deben observar los gobernantes»:

«... la realidad pide que los gobernantes, para mantener incólume la ordenación jurídica del Estado en sí misma y en los principios que la inspiran, satisfacer las exigencias fundamentales de la vida social, acomodar las leyes y resolver los nuevos problemas de acuerdo con los hábitos de la vida moderna, tengan, lo primero, una recta idea de la naturaleza de sus funciones y de los límites de su competencia, y posean, además, sentido de la equidad, integridad moral, agudeza de ingenio y constancia de voluntad en grado bastante para descubrir sin vacilación lo que hay que hacer y para llevarlo a cabo a tiempo y con valentía.»

De la *Mater et Magistra* (ap. 118) son estas otras, referidas a las condiciones que deben administrar las empresas públicas:

«Hay que afirmar, por último, que las empresas económicas del Estado o de las instituciones públicas deben ser confiadas a aquellos ciudadanos que sobresalgan por su competencia técnica y su probada honradez y que cumplan con suma fidelidad sus deberes con el país. Más aún, la labor de estos hombres debe quedar sometida a un cuidadoso y asiduo control, a fin de evitar que, en el seno de la administración del propio Estado, el poder económico quede en manos de unos pocos, lo cual sería totalmente contrario al bien supremo de la nación.»

Lo cierto es, sin embargo, que los altos cargos de las empresas que están bajo el control de la Administración son utilizados por la clase política, abstracción hecha del bien común y de la eficacia de la empresa.

No puede desconocerse que, también en la esfera privada, no siempre los grupos minoritarios que manejan las grandes empresas se inspiran en criterios objetivos a la hora de designar a sus directivos. Si en la empresa pública la elección se utiliza para premiar pasadas o futuras lealtades políticas, en la empresa privada se utilizará para colocar a los descendientes de la oligarquía. Pero no puede desconocerse que, en definitiva, en la esfera privada siempre dominarán los gerentes elegidos en razón a su idoneidad, por la simple y elemental razón de que para la empresa privada la

eficacia es condición esencial de su existencia. A diferencia de la empresa pública, que tiene siempre detrás el dinero público para remediar cualquier fracaso.

Recordemos el pasaje de la *Laborem exercens* antes transcrito, en el que, al referirse al grupo de personas que disponen de la economía pública, se decía: «este grupo de personas puede cumplir su cometido de manera satisfactoria desde el punto de vista de la primacía del trabajo; pero puede cumplirlo mal, reivindicando para sí, al mismo tiempo el monopolio de la administración y disposición de los medios de producción». Desgraciadamente, lo frecuente es ésto último. Cualquiera que sea el Estado y el sistema político dominante, lo normal será que ese grupo de presión que maneja las empresas que han pasado a ser «propiedad de la sociedad organizada» no cumplan su cometido de manera satisfactoria, «desde el punto de vista de la primacía del trabajo» —que es el que se destaca en la *Laborem exercens*— ni desde cualquier otro.

Por lo que, a la hora de adoptar una decisión concreta de socialización, en modo alguno pueda prescindirse de estas elementales consideraciones. Y no hay que descartar —por el contrario, ha de admitirse como frecuente— que sea precisamente la conquista para la clase política de una serie de puestos bien remunerados la finalidad real de la socialización.

b) *La autogestión*

El principio de la prioridad del trabajo que informa toda la Encíclica *Laborem exercens*, de que el trabajador tenga la conciencia de que trabaja en algo propio, parece conducir al sistema de *autogestión*.

Sin embargo, no existe en toda la Encíclica un solo pasaje que pueda suponer una defensa de la gestión autogestionaria.

Es indudable que, en alguna ocasión, al referirse a la doctrina social católica y al Supremo Magisterio de la Iglesia, se alude a «la copropiedad de los medios de trabajo, a la *participación de los trabajadores en la gestión y/o en los beneficios de la empresa*». Que, en otras, se reafirme la

conciencia de trabajar en algo propio, y se condene la «excesiva centralización burocrática, donde el trabajador se siente por una u otra razón un simple instrumento de trabajo».

Mas a la hora de las soluciones, lo que se propugna es la creación de unos cuerpos intermedios, «cuerpos que gocen de una autonomía efectiva respecto a los poderes públicos, que persigan sus objetivos específicos manteniendo relaciones de colaboración leal y mutua, con subordinación a las exigencias del bien común y que ofrezcan forma y naturaleza de comunidades vivas».

Pero no se señala la autogestión como solución idónea. Y es que la autogestión es una vía que conduce a la explotación de la empresa por sus agentes²⁶.

5. CONCLUSION

«Somos todos nosotros, los que vivimos hoy en la Tierra, la generación que es consciente del aproximarse del tercer milenio y que siente profundamente el cambio que se está verificando en la historia» (*Dives in misericordia*, VI, 10), una generación dominada por la sensación de amenaza, de la amenaza biológica y «de otra amenaza, que destruye aún más lo que es esencialmente humano, lo que está en conexión íntima con la dignidad de la persona, con su derecho a la verdad y a la libertad» (*Dives in misericordia*, IV, 11). En esta situación, «debemos preocuparnos... por el ocaso de tantos valores fundamentales que constituyen un bien indiscutible, no sólo de la moral cristiana, sino simplemente de la moral humana, de la cultura moral» (Id. IV, 12).

Pues bien, uno de los valores que hemos de intentar salvar, uno de los valores por cuya subsistencia hemos de luchar, es el que la Encíclica *Quadragesimo Anno* calificó de «principio supremo de la Filosofía social, inamovible e inmutable», el de la función subsidiaria del Estado.

Pues lo que el mismo comporta es, en definitiva, la defensa de la libertad y dignidad del hombre frente a una

²⁶ ARIÑO. ob. cit., pág. 74.

Administración pública que no quiere dejar ninguna parcela de la realidad social fuera del despiadado, frío y despótico poder del Estado, aun cuando sea en defensa de este hombre del siglo XX, sumergido en la inseguridad y en la miseria.