

INTRODUCCIÓN

El bien más precioso del hombre es la libertad. Quizá más que la vida misma. Pues poco vale la vida sin libertad.

Y lo mismo que no se sabe lo que vale la salud hasta que falta, tampoco se sabe lo que vale la libertad hasta que se pierde. Por eso, nadie mejor para hablar de libertad que el que ha sufrido en su propio ser la dictadura, la opresión, la tiranía.

Entre los muchos hombres que en este mundo que nos ha tocado vivir, se han visto privados de las libertades más elementales, hasta la de vivir y morir en su propia tierra, existe uno que experimentó como pocos toda la angustia y desesperación de su destino trágico. Este hombre que, cuando se veía obligado a ir de un país a otro, soñaba con los días apacibles de un mundo que había desaparecido, *El mundo de ayer*,¹ cuando estaba ya camino del desenlace fatal, se refirió a “esta época sin alma y sin derecho, que empuja a los más nobles a una desesperación tal que no saben encontrar otra salvación, por odio contra ese mundo, que aniquilarse ellos mismos”.² Su última obra, una obra cuyo manuscrito no llegó a Europa hasta mucho después de su muerte, la dedica a Montaigne. Y de todas las facetas que ofrece la vida de este hombre que vivió en medio de las luchas civiles, sólo se preocupa de una: “averiguar cómo pudo mantenerse libre en una época semejante a la nuestra y de qué modo, al leerlo nosotros, podemos hallar fuerzas en su ejemplo”. “Le veo —dice— como el patriarca, como el protector y el amigo de todo hombre libre

¹ Zweig, Stefan, *El mundo de ayer*, trad. de A. Cahn, Barcelona, Hispanoamericana de Ediciones, 1947.

² Zweig, Stefan, *Legado de Europa*, Barcelona, Juventud, 1968, p. 223.

del mundo, como el mejor maestro de esta nueva aunque eterna ciencia de mantenerse incólume contra todo y contra todos”. Y después, concluye:

Siempre y en todo momento está en posesión del valor y la verdad aquel que se esfuerza y lucha por su propia independencia. Pero a nadie hemos de estar más agradecidos que a quienes, en una época como la nuestra, refuerzan en nosotros lo humano; que nos amonestan a no negociar por ningún precio lo único e imposible de perder que en definitiva poseemos: nuestro ‘yo’ más íntimo. Porque sólo aquel que se mantiene libre contra todo y contra todos, acrecienta y preserva la libertad sobre la tierra.³

Ahora bien, lo grave, lo verdaderamente grave para el hombre de hoy es que los atentados a su esfera de libertades se están produciendo, día tras día, en una incesante progresión, al margen de las concepciones totalitarias. Ya no es la bestial ruptura con todos los principios de justicia que unos cuantos déspotas obsesionados por unos mitos imponen en una nación de la que se adueñan, sino la cotidiana acción estatal sobre las libertades individuales.

Me estoy refiriendo a la libertad real, a la libertad en sentido social, a las cosas que el hombre puede hacer libremente. Existe libertad cuando se puede hacer una cosa sin que nadie impida hacerla o sin que se nos imponga obstáculos o dificultades para hacerla. Cuando al hacer una cosa, encontramos trabas, obstáculos o dificultades para realizarla, no existe libertad. Como tampoco existe cuando la cosa se hace por imposición de un tercero.⁴

Entre esta libertad existente en la sociedad y la que se permite en el Estado, existe, evidentemente, una correlación. Pero no absoluta. Esto lo ha expresado muy gráficamente Julián Marías.

Como la vida humana es libertad —dice—, toda sociedad, en la medida en que lo es, en que está sometida a normas sociales, tie-

³ *Op. cit.*, *supra*, pp. 16-19.

⁴ Se emplea la expresión en el sentido de Oppenheimer, *Dimensions of Freedom*, Nueva Cork, 1961, p. 118.

ne un margen de libertad considerable. Un campo de concentración no lo tiene, pero no es una sociedad; cuando se consideran las diversas formas políticas, nada es más importante que ver en qué medida dejan subsistir la existencia de una sociedad o la reducen a una versión mitigada del campo de concentración; y adviértase que esto no depende sólo de los caracteres del sistema político, sino muy principalmente de los de la sociedad a que se aplica.⁵

Pues bien, estas cosas que el hombre puede hacer son cada vez muchas menos. Y las que puede hacer, no puede hacerlas libremente, sino que se le exige que previamente obtenga una autorización, una licencia o un permiso que legitime la actividad.

Aun cuando el hombre conserve, en los países en que la conserva, la libertad de elegir sus gobernantes y de expresar libremente sus opiniones, lo cierto es que su esfera de libertades se habrá achicado hasta límites insospechados. Se operará este achicamiento de sus libertades por procedimientos de constitucionalidad y legalidad irreprochables, a través de disposiciones adoptadas por los administradores por él elegidos y con todas las fiscalizaciones que los más escrupulosos sistemas de control pueden arbitrar. Pero el hecho es irreversible.

No obedece a determinadas ideologías políticas. Obedece a causas más profundas e incontrastables, “como son el aumento demográfico, el progreso material, la concentración de la población, la elevación del nivel de vida y la inseguridad producida por la ruptura de la unidad espiritual y política y por la expansión exterior de algunos pueblos”.⁶ Precisamente por ello se da una correlación entre la intensidad de estos fenómenos y la de la acción interventora, con independencia de los principios políticos vigentes en el país de que se trate.

⁵ *Meditaciones sobre la sociedad española*, 2a. ed., Madrid, Alianza, 1968, pp. 20 y 21.

⁶ En este sentido, Pozas, Jordana de, “El problema de los fines de la actividad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 4, p. 16.

Y puede darse la paradoja de que la libertad en sentido social resulte mucho más coartada en un régimen democrático que en un régimen autoritario. Estoy casi seguro de que en el régimen español vigente en los años sesenta, por citar un ejemplo característico, el hombre de la calle experimenta menos limitaciones en su esfera de libertad que el administrado de los Estados Unidos de América.

Es indudable que el ciudadano español carece en el Estado actual de muchas libertades formales esenciales que tiene el ciudadano americano. Al menos en teoría. Pero el administrado español tiene más libertad que el administrado americano; en parte, porque la intervención administrativa no ha llegado en España, pese a todo, a los límites de otras administraciones en régimen democrático; en parte —y esta razón priva sobre la primera—, por el compadreo que caracteriza a los administradores españoles. Alguien ha definido el régimen español como absolutismo legislativo atemperado por la inobservancia. Lo triste es que de este compadreo no todos resultan beneficiados en la misma proporción. Y el que queda malparado es el principio de igualdad, como tendremos ocasión de ver.

Pero las diferencias entre un país y otro no son apreciables, porque los fenómenos de masas con que se enfrentan son análogos. Y estos fenómenos han determinado una administración que no podía imaginarse en la época dorada del Estado de derecho liberal.

De una época en que sólo se concebía la limitación de la libertad por razones de seguridad y salubridad pública, hemos llegado a una en que no existe esfera o realidad social que escape a la limitación por los motivos más diversos. Cualquier finalidad pública puede justificar un atentado a la libertad del hombre, a través de las diversas funciones administrativas.

Asistimos hoy —decía Juan Gascón— a una omnipresencia de la administración en todas las esferas de la vida social. Se advierte una constante extensión e intensificación de las funciones administrativas, de tal suerte realizadas, que permiten afirmar que la

administración es a la vez ubicua y pancrónica, autónoma y paútónoma, es —concluía— el Dios del siglo XX, el Dios porque de ella espera el hombre el milagro de la salvación de su inseguridad y miseria y se cree que puede articular la seguridad social para todos.⁷

Resultado: los atentados diarios de la libertad individual. *Las violaciones de la libertad individual cometidas por la administración*, es el título de un sugestivo libro aparecido en Francia hace pocos años.⁸

Los atentados han llegado a esferas tan íntimas que, como destacaba don Miguel de Unamuno, ni la libertad de conciencia del niño se respeta. En unas páginas bellísimas dedicadas al día de la infancia, a ese único día, sin día siguiente y sin un mañana, en que el niño vive en infinitud y en eternidad, contemplaba, angustiado por la tristeza, un mundo en el que se quiere abreviar ese día maravilloso de la infancia, en el que se quiere anticipar ciudadanía, en el que se considera que la conciencia del niño ha de ser del Estado, en el que ha de profesar la religión del Estado. “¡Qué terrible mañana —decía don Miguel—, qué trágico descubrimiento de muerte y de odio se está preparando en esa niñez, porvenir de la Patria!”⁹

Ante estos extremos a los que ha llegado el fenómeno del crecimiento de la acción administrativa, Jordana de Pozas se pregunta: “¿No quedará un refugio, siquiera mínimo, libre de la omnipresencia de la administración?” Y contesta: “Sí, ciertamente, debe salvaguardarse un reducto exento, pero es lo más probable que no alcance a más que a la conciencia y al hogar y que la conciencia esté acuciada por la propaganda y el hogar reducido, para muchos seres, al dormitorio y al lecho”.

⁷ Gascón Hernández, “Los fines de la administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 11, pp. 37 y 38.

⁸ De J. Robert, publicado en París, 1956.

⁹ *Visiones y comentarios*, 4a. ed., 1967, colección Austral, pp. 37-40.

Realmente, es triste tener que llegar a tal conclusión; tener que llegar a reconocer que, salvo la conciencia y el hogar, nada escapa a la despiadada intervención de la administración moderna.¹⁰

Ante estos hechos, la defensa de la libertad se ha movido en planos distintos:

- 1) Por lo pronto, la lucha por reducir la intervención a sus justos límites.
- 2) En segundo lugar, la lucha porque la intervención se ajuste a unos principios de justicia y equidad, que la hagan más llevadera.
- 3) Por último, la lucha por la instauración de un sistema de garantías que haga efectiva la sumisión a aquellos principios.

A la lucha en estos tres frentes voy a dedicar estas páginas, empezando, naturalmente, por el estudio del fenómeno del crecimiento de la actividad administrativa.

¹⁰ Pozas, Jordana de, *op. cit.*, nota 6, p. 26. así, en nuestro trabajo *La expropiación forzosa por razón de urbanismo*, Madrid, 1965, p. 9.