

Una Administración Pública para el siglo XXI

FERNANDO SÁINZ MORENO *

I.- Introducción

El ciclo de conferencias dirigido por Julián Marías y coordinado por Helio Carpintero sobre “una España posible para el siglo XXI” aspira, se dice en su presentación, a ser “una llamada de atención ante el hecho de estar viviendo la sociedad española horas graves en las que sin duda se va a decidir su realidad histórica para el siglo que ahora está empezando”. Horas muy graves se podría decir sin exagerar, el día de hoy, cuando voy a exponer en este ciclo de conferencias un tema aparentemente anodino y aburrido como lo es, para muchos, el de la Administración Pública. Muy graves porque parece haberse iniciado un nuevo proceso constituyente de la Nación española cuando parecía haberse logrado un pacto social estable de largo alcance. Es cierto que a esa pretensión de “volver a constituir” la Nación española podría animar el hecho de que la Constitución de 1978 comienza declarando que “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*” lo que, según alguna interpretación, significaría que en 1978 se creó un nuevo Estado y que ahora ese Estado podría ser sustituido por otro modelo de Estado, o por varios Estados más o menos vinculados entre sí. Una vez más se replantea la cuestión de qué es España, veinticinco años después de aprobada la “Constitución del consenso”, la Constitución del “gran pacto para el futuro”. Ahora ya no se trata de un debate filosófico o de teoría política sino muy concreto e inmediato, sobre los elementos fundamentales del Estado: el poder legislativo, el poder judicial, la Hacienda y las tareas que corresponden a los poderes públicos. Debate que coincide con un momento en el que España no tiene una posición definida en la nueva Europa de las veinticinco Naciones, ni tiene tampoco una sólida economía pese a los favorables “indicadores” del presente. Pero incluso si el momento fuera favorable, la ruptura de lo que, en términos constitucionales y reales se denomina la “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” (artículo 2, CE) sería un hecho muy traumático, desconcertante para la vida social de los españoles. La incertidumbre que de esta situación se deriva, afecta

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Letrado de las Cortes Generales.

directamente a la Administración Pública porque ésta existe para servir con objetividad los intereses generales (artículo 103,1 CE) y todo lo que concierne a la definición y titularidad de esos intereses concierne a la esencia misma de la Administración.

Y, por otra parte, debemos hablar de crisis de la Administración en otro sentido: la configuración de la Administración Pública o, lo que es lo mismo, del poder público personificado para la realización de los fines que justifican la existencia del Estado, está sometida a un proceso de transformación interna. El modelo público de gestión de los asuntos de interés general se intenta sustituir por el modelo privado de gestión empresarial. Se trata con ello de algo más profundo que con el mero traslado a la libre iniciativa privada de las tareas antes realizadas por entidades públicas -el llamado proceso de privatización-; ahora de lo que se trata es que las tareas que quedan en manos públicas se realicen de acuerdo con los principios que rigen las empresas privadas. Una privatización, pues, del ejercicio de los poderes públicos, del empleo del dinero público, del control de los resultados.

Sin embargo, en un momento en el que tanto entusiasmo despierta la idea de modernizar las Administraciones Públicas tomando como modelo a las grandes empresas privadas, estimuladas por la tensión de la competencia en el libre mercado, hay que recordar las limitaciones de ese modelo e, incluso, aunque pueda parecer sorprendente, lo que la empresa privada debe aprender de las Administraciones Públicas, de su experiencia al servicio del interés general y del ejercicio racional del poder. No todo, en la vida social, se reduce a la producción y al consumo, ni el poder público se rige sólo por las leyes del mercado pese a que hoy, la organización social de un pueblo se valore por la calidad de vida que proporciona a sus ciudadanos entendida ésta como el nivel de su bienestar material y ello porque incluso para alcanzar ese objetivo material hay que respetar y hacer reales los valores y los derechos que protegen a todos los hombres, en todas las circunstancias, y en todo momento. Pero, además, es una simpleza inexacta contraponer la imagen purificada de la empresa privada como una organización ágil, eficaz, eficiente, respetuosa con la dignidad de las personas, expresión, en suma, de las virtudes cívicas, a la imagen ennegrecida de la Administración pública, vieja, opaca, caduca, lenta, ineficaz, egocéntrica y corrupta. Ni lo uno ni lo otro.

Aquellos que creemos que el ideal al que debe aspirar una sociedad moderna es el de lograr progresivamente el grado más alto de libertad y dignidad para todos sus miembros, sabemos que ello no es posible si no existe un poder público que naciendo de la misma sociedad, ordene su convivencia y asegure su subsistencia, en los buenos y en los malos tiempos. Debilitar el poder público, debilitar la Administración que lo personifica, no fortalece la libertad de los ciudadanos ni enriquece la vida civil. Hoy sabemos que la sociedad civil sólo genera igualdad, libertad, respeto a las personas, si se somete a las reglas y a las decisiones de un poder creado por ella misma para la realización de esos valores. Ese poder se califica de “público” no porque emane de un titular distinto del de la misma sociedad civil, “del pueblo español” como dice la Constitución, sino porque tiene una naturaleza diferente a la de los derechos y las obligaciones que vinculan a los ciudadanos entre sí. No es un poder creado

por una red de derechos subjetivos sino un poder integrado por potestades que vinculan a los ciudadanos porque procede de las leyes que los ciudadanos se han dado.

La Administración Pública moderna fue creada a partir del siglo XIX para asegurar la subsistencia de los hombres y su mayor libertad. Ya en 1840 era común la idea de que “la Administración es la cadena que enlaza todas las partes del Estado” y a ella le corresponde “remover los obstáculos que la intolerancia, los errores y los hábitos envejecidos oponen a la rápida comunicación de las luces” (José CANGA ARGÜELLES, Voz “Administración Pública” del Suplemento al Diccionario de Hacienda”). Y ciento cincuenta años después, nuestra Constitución sigue diciendo lo mismo, casi con las mismas palabras: “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.3 CE). Remover obstáculos y crear condiciones para asegurar la subsistencia y la realidad más efectiva posible de la libertad y de los derechos de los ciudadanos han sido y son tareas fundamentales de la Administración Pública moderna desde que existe, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX.

La Administración Pública ha sido siempre en España una Administración activa, comprometida en el progreso social. Lo habrá hecho mejor o peor, pero nunca se ha desentendido de su papel promotor de la sanidad, la instrucción pública, el orden público, la agricultura, el comercio y la industria, la traída de aguas, los caminos, los puentes, los puertos... En la España del siglo XIX, la Administración Pública no se limitó a desempeñar el papel de árbitro del libre juego social; fue, al contrario, partícipe muy activo en ese juego, igual que lo ha sido, aun más intensamente, en el siglo XX.

Y ahora, ¿qué va a suceder en el siglo XXI? Qué papel van a desempeñar las Administraciones Públicas en un siglo que se presenta, al menos en Europa, como el siglo de la descentralización, de la privatización, de la desregulación de las actividades sociales, y, sobre todo, el siglo impredecible de las aplicaciones genéticas e informáticas.

II. Sobre el futuro de la Administración Pública

“La vida humana opera esencialmente en la anticipación del futuro” (Julián MARIAS, “Antropología Metafísica”) Nuestra vida personal, sin duda. ¿Y la vida de la sociedad en la que nos encontramos? Toda la acción social se proyecta hacia el futuro intentando predecir lo que va a suceder y preparándose para ello. Pero ¿qué podemos anticipar?

Es difícil imaginar el horizonte lejano, a largo plazo de su trayectoria y, además, hacerlo parece un esfuerzo poco útil porque lo que suceda sucederá sin que cada uno de nosotros pueda influir significativamente en la dirección y en el contenido de esa infinita evolución. Mas bien, el destino de los hombres y de

los pueblos parece marcado por una fuerza irresistible resultante de todas las fuerzas que incesantemente mueve la evolución que llamamos historia.

A corto plazo, en cambio, sí tiene sentido preguntarnos por el sentido y por la evolución de nuestro mundo y de sus instituciones, siempre que nuestro horizonte sea el de nuestra existencia y el de aquellos que con nosotros conviven. Es, quizá, muy ingenuo y pretencioso pensar que trabajamos para “las generaciones futuras” como suelen decir las normas que protegen el patrimonio artístico o el medio ambiente, a no ser que pensemos que en el futuro lejano, las generaciones que entonces vivan van a seguir siendo, más o menos, como somos nosotros, biológica y anímicamente. En el pasado, los hombres que pensaban sobre el mundo futuro, lo pensaban como una evolución a mejor o a peor del suyo, “tiempos vendrán ...”, pero en línea de continuidad con él. Hoy ya no se tiene esa creencia básica, la creencia de que nada nuevo, radicalmente nuevo va a suceder, la creencia de que la línea de continuidad entre las generaciones se va a mantener. Hoy hay motivos para pensar que una ruptura puede producirse, esto es, que el futuro no va a consistir en una modulación o cambio de nuestro mundo actual, sino en un mundo nuevo, resultado del impacto de descubrimientos y experimentos sobre la misma naturaleza del hombre y no solo sobre su entorno. Frente a la hipótesis en la que vivimos de un posible “desarrollo durable” o de un “desarrollo sostenido” que en el fondo consiste en defender la “sabiduría de la naturaleza” e intentar, por ello, producir los bienes necesarios al hombre sin destruirla, cabe la hipótesis de que en un futuro no muy lejano, ni la naturaleza ni el hombre sean lo mismo que hoy son. Ese futuro no parece próximo, pero a diferencia de lo que ha ocurrido hasta ahora, esa hipótesis ha dejado de ser un pensamiento puramente utópico, sin base real posible, y ha pasado a ser una hipótesis presente en los valores y los principios de nuestra convivencia y en ese sentido, forma parte de nuestro mundo real.

¿Qué podemos considerar como posible para el futuro? En realidad no parece que seamos capaces de asumir poco más que la prolongación de las tendencias que ahora observamos y de imaginar nuevos hechos que más o menos son reproducción de otros similares que se produjeron en el pasado. Lo que pueda ser radicalmente nuevo está fuera de nuestro alcance. La experiencia demuestra que quienes en el pasado hicieron ejercicios de pura imaginación sobre el futuro no lograron, casi nunca, acertar ni por aproximación. No obstante, la necesidad de predecir el futuro es consustancial a la vida humana. Lo es para cada uno de nosotros en nuestra vida privada, pero lo es también para los que gobiernan, para los que legislan, para los que juzgan. A veces es una predicción a muy corto plazo, otras lo es a más largo plazo, pero nunca demasiado lejano –salvo las predicciones religiosas–. Por ejemplo, Pascual BONIFACE (“Le monde contemporaine: grandes lignes de partage”, PUF, 2003) anticipa que el cambio del escenario mundial que se está produciendo después del 11 de septiembre de 2001, dará origen a un mundo en el que junto a la superpotencia americana emergerán a distinto ritmo, otras potencias, Japón, China, India, Rusia, América latina y, con dificultades la Unión Europea. ¿Qué será entonces de nuestra noción de soberanía? ¿Triunfará la democracia? No es posible responder. Otro pensador Alain MINC (“Ce monde qui vient”, Grasset, 2004) pregunta: Después de la

caída del comunismo, ¿es invencible Occidente? Tampoco lo sabemos. El mundo de los nietos de nuestros nietos está fuera del alcance de nuestra imaginación. Lo único que podemos hacer es continuar consolidando, día a día, los valores del mundo occidental e intentar resolver con ellos los desafíos a los que estamos sometidos. Esos valores se encuentran ahora formulados en los “decálogos políticos” de nuestros días, incorporados a los textos escritos de las Constituciones, no sólo en la parte dedicada a los derechos y libertades fundamentales, sino también en los preámbulos y en la articulación de los poderes, uno de los cuales es el conjunto de las Administraciones Públicas.

Así pues, sin pretender ir mucho más lejos, pegados al terreno que pisamos y ante un horizonte más bien cercano, vamos a hacer algunas consideraciones sobre la Administración Pública.

III. La Administración Pública en España

1. La Constitución española atribuye a la Administración Pública la tarea de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho (artículo 103.1 CE). Debe servir, pues, a hacer reales los valores superiores del ordenamiento jurídico español, esto es, la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo (artículo 1 CE) y, más concretamente, como hemos visto, a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas, y a remover los obstáculos que lo impidan o lo dificulten (artículo 9.2 CE). Esa es la actividad que justifica la existencia de la Administración. Es una justificación finalista, pero no meramente servicial que concurre con otra justificación que podría denominarse existencial para el Estado mismo, porque en la sociedad actual, en el mundo en el que vivimos, la Administración tiene un valor propio, un valor integrador, vertebrador: La sociedad, está organizada en torno a las Administraciones que ella misma crea, Administraciones locales, regionales, estatales y, ahora también, supraestatales. Son organizaciones que ayudan a mantener la identidad de los pueblos, a conservar su memoria histórica y su experiencia, y a condensar y racionalizar el poder que necesitan para el desarrollo de su vida cotidiana y para afrontar las situaciones difíciles.

2. Nuevos hechos, nuevas ideas inciden, en efecto, sobre el ámbito de actuación del poder público. Algunos son radicalmente nuevos, otros una consecuencia inevitable de la evolución de fuertes tendencias sociales y económicas.

En primer lugar, los descubrimientos genéticos y su aplicación. El futuro de estos descubrimientos es, para nosotros, inimaginable. El poder público intenta reconducir la situación que se va creando y, a través de su Administración Pública, trata de limitar las investigaciones e incluso de prohibirlas aplicando el principio de precaución frente a un riesgo que parece cierto. Al mismo tiempo, sin embargo, se censura al poder público su temor inútil. La experimentación en esa materia es imparable y, además, en algunos casos parece que puede proporcionar beneficios extraordinarios al género humano. Entre la precaución

justificada y la temerosidad comprensible, el poder público se debate ante un horizonte que le supera.

También es un tema nuevo de la máxima trascendencia aunque no equiparable, claro es al anterior, el de la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Esa aplicación va más allá de la mera acumulación de datos y de su fácil acceso, alcanza, incluso, a las decisiones de los poderes públicos. La aplicación de esa tecnología al gobierno ("E-Gobierno") al parlamento ("E-Parlamento") y a la Administración ("E-Administración") exige unos conocimientos que han dado lugar a la creación de una categoría de funcionarios para que la Administración pueda asimilar esos procesos, son los TIC. Algunos resultados alcanzan ya a los ciudadanos de forma asombrosa, especialmente por la Agencia Estatal Tributaria y por la Seguridad Social. Todo ello no ha hecho más que empezar. El otorgamiento de licencias y el control de la discrecionalidad en base a los precedentes son terrenos en lo que las aplicaciones informáticas están empezando a producir efectos. La protección de los datos personales frente al abuso de la informática se intenta lograr mediante una ley y la creación de una agencia especial. Hay aquí una tensión dialéctica que, quizá el tiempo vaya aclarando, pero quizá a favor de la informática.

La globalización es, también, un hecho nuevo que afecta directamente a la actividad de las Administración, sobre todo, de aquella parte de la Administración que se ocupa de la economía. Sin duda, la Administración Pública tiene que prepararse, ya lo está haciendo en algunos sectores para intentar aprovechar las ventajas y reducir los inconvenientes de ese proceso.

La integración de España en la Unión Europea afecta directamente a la Administración Pública porque es a ella a quien corresponde ejercitar las políticas comunitarias. En este momento el alcance de la integración después de la ampliación de la Unión Europea es difícil de precisar. El previsible rechazo, al menos rechazo parcial y temporal, del nuevo Tratado sólo va a ser una pausa en un proceso integrador que, hay que suponer, ocupará todo el siglo que comienza. Si perduran las líneas de evolución actuales seguirán, siendo las Administraciones Públicas nacionales las que lleven el peso de la actividad europea, para lo cual tendrán que adaptar sus estructuras actuales.

A todo ello hay que añadir que la presencia de los ciudadanos en muchas de las tareas encomendadas a las Administraciones Públicas se manifiesta no sólo en la colaboración externa, mediante la técnica de la concesión administrativa sino, también, en la asunción plena de esas tareas y, así mismo, en el intento de introducir en la actividad pública técnicas procedentes de la empresa privada.

3. Ante esta situación se han formulado unas respuestas que podríamos llamar tópicas: Menos Estado, menos Administración, más sociedad civil, más libertad, más competencia; devolución a la sociedad de su protagonismo; menos prestaciones públicas, más responsabilidad de cada ciudadano de su propio bienestar y de su futuro; reducción de la actividad administrativa a participar en planificaciones negociadas, a regular ciertas actividades y, luego a

inspeccionar su ejecución; atribución a la Administración de la supervisión o alta inspección del conjunto de las actividades planificadas; transformación de la burocracia en un sistema gerencial y, más aún, en un régimen de gobernanza.

Todas estas ideas conviven, paradójicamente, con una exigencia cada vez mayor de la responsabilidad de los poderes públicos. La causa de cualquier daño puede reconducirse a un fallo del poder público, bien por acción bien por omisión. La *“culpa in vigilando”* se extiende por todas partes porque la reducción de la actividad directa de las Administraciones Públicas no va seguida, por el momento, de la atribución a los ciudadanos de la responsabilidad de sus actividades. Es cierto que cada vez se extiende más el slogan “tomemos conciencia del riesgo” “seamos conscientes del peligro y actuemos en consecuencia”. Al final, sin embargo, por una u otra vía los daños que los ciudadanos sufren se acaban imputando a una Administración, a la cual, pese a ello, se intenta reducir y dismantelar. El modelo de relaciones entre el poder público y la responsabilidad privada no está perfilado. Posiblemente no lo esté nunca. Por ejemplo, ante el envejecimiento de la población se debate en estos días a quién corresponde la carga de cuidar y proteger a las personas “dependientes” física o mentalmente: ¿a la Administración Pública o a la familia? La contradicción en la que vivimos es aquí manifiesta, por un lado se debilitan los vínculos familiares tradicionales, se elimina la base física de la familia (se fomenta la construcción de pisos de superficie irrisoria en la que es evidente que no pueden convivir varias generaciones); se posibilita la ruptura de los vínculos familiares, facilitando la debilidad de la institución del matrimonio o suprimiéndola; se estimula que los hijos convivan el menor tiempo posible en el hogar paterno, etc., y, por otro lado, se busca en esa familia la base para que asuma la carga de hacer frente al desvalimiento de muchas personas cuando la Administración Pública se siente incapaz de afrontar el problema que, a la vista de la evolución estadística parece agravarse por momentos.

4. Pues bien, estos y otros problemas similares pretenden resolverse con la siguiente fórmula: reducir la Administración y, al mismo, tiempo hacerla más flexible, sencilla, operativa, transparente, abierta, imaginativa, barata, etc., una lista de tópicos, que sin duda no pueden impedir una cierta sonrisa cuando una y otra vez los escuchamos de los labios de nuestros políticos y politicólogos, sobre todo, cuando al mismo tiempo no se descarga a la Administración de sus responsabilidades tradicionales. Pequeña pero responsable. Responsable de todo. ¿Cómo es esto posible? Ya conocemos la respuesta, hay que configurar a la Administración como una empresa privada capaz y eficiente preocupada por los “resultados” y hay que concebir a los ciudadanos como clientes de esa empresa sometida a las reglas de un hipotético mercado.

Esta respuesta tópica no tiene fundamento: ni la Administración Pública puede configurarse como una empresa privada ni los ciudadanos son clientes de esa empresa. Tales imágenes no pueden tomarse sino en sentido figurado. Los resultados de la acción Administrativa, una vez superada a actividad empresarial de la Administración son de otra naturaleza. La Administración

actúa cuando no existe un mercado y, sobre todo, actúa para lograr resultados políticos en el noble sentido de la palabra.

La empresa privada se rige por la libre competencia, sus decisiones se adoptan por quien es dueño de su capital, la propiedad de ese capital puede transmitirse hereditariamente, rige el secreto mercantil, está sujeta a las leyes del mercado y no al principio de continuidad “pese al mercado”, de tal modo que si no es rentable económicamente desaparece. En cambio, la Administración Pública es una organización al servicio de la política. Es el instrumento del que disponen aquellos que han accedido democráticamente al poder para realizar los programas que sirvieron de base a su elección. Las reglas constitucionales, no el mercado, y el juego político constituyen su esencia.

Los ciudadanos no son, tampoco, clientes de una empresa cuando se relacionan con una Administración Pública. El ciudadano debe ser tratado bien, sin duda, debe recibir de la Administración directa o indirectamente, los servicios para los que la Administración existe, pero todo ello desde un estatus político de derecho público sujeto a las reglas del servicio.

No es el mercado, es la política democráticamente determinada la que marca el rumbo de las Administraciones Públicas.

IV. Algunas conclusiones

Parece que durante el siglo XXI el poder público seguirá siendo, en su forma organizada y personificada de Administración Pública, fundamental para la realización de los bienes esenciales para el hombre como son la vida, la subsistencia, la seguridad y todos los demás que una vez cubiertos los anteriores se han ido añadiendo. Esos valores que unas veces se incluyen en el concepto de bien común, otras en el de el interés general, otras en el de interés público –no opuesto, claro es, al de los intereses privados– sólo pueden realizarse con la intervención organizada de la sociedad, esto es, del poder público, tanto mediante el ejercicio de la potestad normativa, como de la autoridad y, también, mediante prestaciones directas sea bajo la fórmula de los servicios públicos de origen francés o de otras técnicas como las alemanas de la “procura existencial” (Daseinsvorsorge).

Ahora bien, la aparición de poderosos actores económicos y de organizaciones nacionales y supranacionales, unas legales, otras ilegales e incluso criminales, favorecidas por la creación de grandes espacios de libre actuación y de redes de comunicaciones, está produciendo una profunda transformación de la posición de los ciudadanos frente a sus Administraciones Públicas: El poder público, concebido como un peligroso enemigo al que hay que vencer, se está transformando en un poder amigo al que se acude para hacer frente a otras organizaciones que pueden poner en peligro la libertad, la dignidad e incluso la vida de los ciudadanos.

La lucha contra las inmunidades del poder público que ha sido durante el último siglo el gran estímulo para el progreso del Estado de derecho, está cambiando

de objetivo. El peligro no está ya tanto en el abuso de los poderes por el Estado y por las Administraciones que lo integran, como en los nuevos poderes fácticos incontrolados que dominan sectores de la economía y de las organizaciones criminales que, cada vez más, superan en capacidad de actuación a los poderes estatales. Y así, la Administración Pública va adquiriendo el perfil de la “gran amiga” a la que se pide que actúe en defensa de los derechos y libertades del ciudadano. La comprobación de que la reducción del poder estatal no lleva siempre consigo el fortalecimiento de la sociedad civil ni produce una mayor libertad para la generalidad de los ciudadanos, sino que deja campo libre a otros poderes para que impongan su ley a los ciudadanos, y la constatación de que la competencia en el mercado no es suficiente para garantizar esos derechos y libertades, unas veces porque no hay mercado y otras porque no existe medio real para imponer la libre competencia.

De modo que se está produciendo un “redescubrimiento” del Estado y de su Administración. Ahora el objetivo final ya no es el de reducirle al mínimo, sino dotarle de los medios legales adecuados para que sea capaz de doblegar por la vía del derecho y de la efectiva ejecución de sus decisiones, a los nuevos poderes que sin legitimación democrática alguna, al margen material de los valores constitucionales, amenazan con dominar la sociedad civil apoyados en su prepotencia económica y apoyados también, paradójicamente, en los derechos y libertades que ellos mismos violan.

Parece claro que una de las causas de las grandes dificultades que el intento de organizar políticamente Europa mediante el Tratado que ahora se discute, se encuentra en que no atribuye a los poderes europeos ni la voluntad ni las potestades necesarias para imponer el orden económico y los derechos fundamentales que la nueva Constitución proclama. Privada de la voluntad y de los atributos del poder, la Unión así concebida podría empujar a los ciudadanos y a los pueblos, los unos contra los otros.

Quizá en el siglo XXI, la preocupación de los ciudadanos no será tanto la de limitar y reducir los poderes públicos como la de fortalecerlos en el marco de la ley para que “remuevan los obstáculos” que impiden que sean reales los derechos y las libertades fundamentales de los hombres.