

EL PARADÓJICO PROTAGONISMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA EFECTIVIDAD DE ALGUNOS DERECHOS FUNDAMENTALES (*)

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

SUMARIO: — I. Introducción. — II. La historia de la afirmación de los derechos fundamentales y libertades públicas como un embridamiento de los poderes públicos. — III. La exigencia de que las administraciones públicas respeten los derechos fundamentales. Su reflejo en el actual ordenamiento jurídico español. — IV. Pero en algunos casos la Constitución cuenta con el protagonismo administrativo para que los derechos fundamentales puedan ser efectivos. — V. Proyección legal de la anterior tendencia. El ejemplo de los medios de comunicación públicos y del fomento de asociaciones. — VI. Modalidades de respuesta administrativa. 1. La actuación de servicio público; 2. La actividad de policía; 3. Las medidas de fomento. — VII. La óptica del control y criterios para llevarlo a cabo.

I. INTRODUCCIÓN

Querría insistir en un aspecto que puede parecer sorprendente a simple vista, pero que hoy resulta vivo y con muy importantes connotaciones en la realidad social. Y es que la teoría jurídica de los derechos fundamentales nos sitúa ante un universo muy complejo, con grandes reglas claras, pero lleno también de especialidades y de facetas aparentemente contradictorias, pues no en balde el panorama no es homogéneo y equilibrado sino que los diversos derechos fundamentales presentan entre sí grandes diferencias en cuanto a su estructura y significado.

Se pensaría a simple vista que la proclamación de los derechos humanos y de las libertades públicas es un acto de afirmación social frente a los poderes públicos y, señaladamente, frente a lo que hoy con fórmula genérica denominamos la Administración Pública. Una historia de

(*) Texto de la conferencia pronunciada en Madrid el 6 de junio de 1994 y que sirvió para abrir el curso sobre «Libertades Públicas y Derecho Administrativo», organizado por el Consejo General del Poder Judicial dentro del Plan Estatal de Formación de Jueces y Magistrados de 1994.

limitación y embridamiento de los poderes públicos y, sobre todo, de la propia Administración. Sobre ello vuelvo enseguida, aunque sólo sea para considerar algunos ejemplos claros que ilustren el discurso. Pero, dando un quiebro, hoy me voy a centrar en un aspecto que, según como se mire, nos sitúa en las antípodas de la anterior afirmación. Porque lo que voy a destacar en mi intervención es lo necesario que resulta, para que de verdad puedan hacerse efectivos algunos derechos fundamentales, el funcionamiento diligente y eficaz de la Administración Pública. Es decir, su presencia y protagonismo. Habrá que esforzarse para que el activismo administrativo resulte equilibrado y objetivo, ajeno a ventajas y discriminaciones, de forma que la gestión práctica, por muy discrecional que pueda llegar a ser, aunque siempre habrá un intenso componente reglado, nunca roce la arbitrariedad. Lo cual a su vez ha de requerir una intensa actividad de preparación y vigilancia. Por más que sea directa e inmediata la fuerza de los respectivos preceptos constitucionales el legislador encuentra, por lo general, un amplio espacio de desarrollo que, al venir a perfilar el alcance de cada uno de los derechos fundamentales matiza en qué dirección y con qué intensidad ha de venir a producirse la necesaria colaboración administrativa sin que pueda quedar rozado el contenido esencial. Momento, así, en que es mucho e importante lo que tiene que decir el legislador, ya sea el nacional, ya los autonómicos. Lo que nos lleva, como nuevo escalón, a la intensa actividad de control que están llamados a desempeñar los órganos del Poder Judicial, con la opción última, cuando corresponda, del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), ya como juez de inconstitucionalidad ya, como ha de ser lo más frecuente, como juez de amparo. Dentro de éste sin duda complejo proceso hoy he de fijarme en la faceta del protagonismo administrativo que es intensa, allí donde está llamada a aparecer, que no en relación con todos los derechos fundamentales se produce, sino sólo de forma selectiva. Aunque también ha de servir la exposición para llamar la atención y para reflexionar acerca de los mecanismos de separación y de relación entre los diversos Poderes del Estado, ese saber a dónde debe llegar cada uno, o dónde debe detenerse. Y es que hay espacios diferenciados que deben ser respetados. Que el Ejecutivo no interfiera, ante todo, en las tareas de administración de justicia. Aunque, a la inversa, en sede de control, también hay que preguntarse si en el caso concreto el juez tiene todos los elementos para poder sustituir con objetividad y profesionalidad la decisión administrativa (otra cosa es la mera anulación de la misma cuando se compruebe la ilegalidad radical de alguno de los elementos decisivos). Porque una decisión administrativa forma parte, normalmente, de un proceso global, cuyas claves y cuya interrelación no puede aprehenderse desde fuera con facilidad. En otro orden de ideas, el legislador tiene que respetar su espacio al judicial pero también surge el mandato a la inversa, la idea

de que los jueces son sí independientes e inamovibles pero sometidos al imperio de la ley. Donde aparece la vieja y tradicional fuente de tensión cuando las ideas o sentimientos del juez difieren del mandato del legislador. En donde la respuesta es muy clara: en los sistemas democráticos no hay más opción que la de garantizar el predominio y virtualidad de la ley. Dejo de lado los problemas de interpretación difícil o compleja, como lagunas, desfases temporales, contradicciones y tantos otros supuestos —aunque hoy la presencia activa de un «intérprete supremo de la Constitución» sirva para pacificar un buen número de casos—, para recalcar que allí donde haya una norma clara la solución democrática clama por la defensa del imperio de la ley y por el abatimiento del activismo judicial. La ley vincula al ciudadano pero también al juez, aunque no le guste.

De modo que la reflexión sobre la concreta parcela de la necesaria colaboración administrativa para la efectividad de algunos derechos fundamentales nos va a demostrar que son numerosas las implicaciones frente a las que hay que tomar postura.

II. LA HISTORIA DE LA AFIRMACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS COMO UN EMBRIDAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS.

No será preciso ocupar demasiado tiempo para recordar que la instauración de los derechos fundamentales tiene mucho que ver con la creación de espacios ciudadanos libres, conteniendo anteriores interferencias administrativas que cercenaban iniciativas y cerraban posibilidades de desarrollo. Y no hará falta retroceder mucho en el tiempo o alejarse en la geografía porque la reciente historia de España nos proporciona elementos más que suficientes. Me gusta repetir que la Constitución, cualquier constitución, es la respuesta que se da con intención de superar una época y dejar afirmadas anteriores carencias. Con la fuerza que se tenga para superar y para afirmar. De ahí que la vigente Constitución de 1978 (en adelante, CE) tome postura expresa intentando remontar la realidad del período político inmediatamente anterior. Así, por poner algunos ejemplos, la amplia libertad hoy consagrada a la hora de crear partidos políticos y sindicatos o, en general, asociaciones, es la forma de superar anteriores experiencias prohibitivas. Y, frente a la todopoderosa disposición administrativa de antaño, se le negará a la Administración cualquier posible intromisión, lo que se intenta realizar encomendando en cambio al juez cualquier intervención sobre la vida de la asociación, tal y como dispone de forma tajante el art. 22.4 CE. Tónica de prohibición de interferencias administrativas que

el TC extremará como cuando recalca que la contención de la Administración Pública debe producirse también, sin falta, aunque se trate de asociaciones de extranjeros. Así, STC de 7 de julio de 1987, en relación con el art. 8.2 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

Lo que se dice del derecho de asociación puede afirmarse igualmente, con las necesarias salvedades, del derecho de reunión que «no necesitará autorización previa» (art. 21), que va a incluir también los cortejos y manifestaciones, en relación con los cuales la Ley Orgánica 9/1983, sobre el derecho de reunión, habilita una amplia y enérgica respuesta judicial (art. 11) frente a la mediatización administrativa. Derecho de reunión en relación con el cual también el TC ha defendido —en la sentencia antes mencionada— la incorrección de exigir la previa autorización aun tratándose de extranjeros, como pretendía en cambio el art. 7.º de la citada Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros.

Y numerosos otros ejemplos en la misma línea: la libertad, así, ante todo, o las garantías para la intimidad y el domicilio con el conjunto de cautelas que, para aquélla, consagra el art. 17 CE, pero que lleva también a proscribir expresamente que las sanciones administrativas —como sucedía antaño con las sanciones de orden público u otras— puedan consistir, directa o indirectamente, en privaciones de libertad (art. 25.3). La necesidad, también, de resolución judicial para poder penetrar en el domicilio, con la salvedad del delito flagrante (art. 18.2), que, como es sabido, el TC interpreta igualmente con rigor, como es el caso de la STC 341/1993, de 18 de noviembre, al declarar inconstitucional el párrafo segundo del art. 21 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Contención administrativa igualmente, por poner dos últimos ejemplos, al consagrarse la libertad ideológica, con la clara defensa de la libertad religiosa (art. 16), lo que aleja definitivamente la fórmula de preferencia gubernativa por alguna de las opciones —con la consiguiente prohibición de las demás, o aunque sea la mera tolerancia— o, más aún, la fórmula de religión «oficial» —a propósito de lo cual se realizaron pasos muy destacados en la gran historia de los derechos fundamentales—, y, por supuesto, adentrándonos ahora en otro terreno, la proscripción tajante de cualquier «tipo de censura previa», que con toda energía introduce el párrafo segundo del art. 20, respecto a las diversas libertades de expresión que en el mismo se afianzan.

La historia inmediatamente anterior está muy presente en cada caso, para intentar superarla. Lo que se traduce en las precauciones necesarias para mantener contenida y embrizada a la Administración. Tal es una de las vertientes importantes de la dogmática de los derechos

fundamentales, dato obvio por otra parte, que no requerirá ahora de mayores precisiones.

III. LA EXIGENCIA DE QUE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPETEN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU REFLEJO EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En desarrollo de la anterior constatación se expande una filosofía de la constricción administrativa que la vamos a encontrar a todo lo largo del ordenamiento jurídico y, señaladamente, en pasos decisivos. En otras ocasiones me he referido a este aspecto por lo que bastará ahora con una muestra sintomática.

Si resulta indudable que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, según reza el art. 9.1 —que casi no sería preciso ni decirlo—, la Constitución recalcará, poniendo el acento, en el decisivo art. 53, que los derechos y libertades «vinculan a todos los poderes públicos». Y luego, a lo largo de todo el sistema normativo, se repite la regla por activa o por pasiva en cualquier ocasión determinante. Agotaré la exposición de la idea con algunos ejemplos precisos.

Al contemplarse la figura del Gobernador civil y describirse sus funciones, la primera que recuerda el art. 17 del Estatuto de Gobernadores Civiles (R.D. 3117/1980, de 22 de diciembre) es la de

«Velar por el ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos y amparados por la Constitución.»

Del mismo modo, los diversos Estatutos de Autonomía han incluido un precepto, de muy parecido contenido en todos ellos, donde se recalca el compromiso para con los derechos fundamentales de los poderes públicos autonómicos entre los que se incluye, por supuesto, la Administración regional. Tomaré como muestra lo que señala el más antiguo de los Estatutos, el Vasco:

«Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:

a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos» (art. 9.2).

También, los funcionarios. Con carácter general —pues conviene recordar que el precepto que cito tiene el carácter de «norma básica»—, al describirse dentro del régimen disciplinario las faltas muy graves, se alude, junto a otros conceptos bastante cercanos, a

«La obstaculización del ejercicio de las libertades públicas...» (art. 31.1.i, de la Ley 30/1984, de Medidas).

Previsión que luego se refleja, como en un espejo, en el Reglamento de Régimen Disciplinario.

Pero también, sectorialmente, dentro de la función pública. Cuando las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas desarrollan el cuadro de deberes y derechos de los militares, se recalca ahí que,

«La dignidad de los derechos inviolables de la persona son valores que tienen obligación de respetar y derecho de exigir. Ningún miembro de los Ejércitos podrá hacer objeto a los demás ni sufrir él mismo maltrato de palabra u obra, ni cualquier otra vejación o limitación indebida de sus derechos.»

Una última muestra para ver como se refleja la citada filosofía en la actividad administrativa material. Del mismo modo que a los miembros del Poder Judicial se les encomienda la defensa pero se les impone el respeto a los derechos fundamentales (así, art. 7.1 LOPJ) y se les dirige el mandato, más en concreto, de que «no surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales» (art. 11.1), una regla de parecido alcance va a formularse en relación con las Administraciones Públicas. Al regular la nueva Ley sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, la 30/1992, el régimen jurídico de los actos administrativos —y recalco que es una regla que incide sobre todas las Administraciones Públicas—, en la lista de supuestos de nulidad de pleno derecho se ha añadido una nueva variedad que va a figurar además al comienzo de la enumeración:

«Los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional» (art. 62.1.a).

Con los ejemplos aportados me parece suficiente para acreditar como la filosofía de limitación de la Administración Pública frente a los derechos fundamentales deja sentirse con fuerza y se dota de los necesarios instrumentos jurídicos para tratar de garantizar la virtualidad de tan importantes valores. Al conformar los aspectos orgánicos, al determinar el estatuto de la función pública en sus más variadas especializaciones, pero también al ordenar el régimen jurídico de los actos administrativos, aflora la preocupación por que la Administración Pública no se interfiera negativamente en el ámbito de los derechos fundamentales y tengan éstos reconocido un consistente espacio de desarrollo.

IV. PERO EN ALGUNOS CASOS LA CONSTITUCIÓN CUENTA CON EL PROTAGONISMO ADMINISTRATIVO PARA QUE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PUEDAN SER EFECTIVOS

Pero si lo anteriormente expuesto es cierto, y preciso será no bajar la guardia para proteger los derechos fundamentales de intromisiones indebidas, no es menos verdad que un número no desdeñable de derechos fundamentales, invirtiendo la tendencia anteriormente descrita, necesitan inexcusablemente para hacerse realidad, de una activa e intensa participación administrativa. Puede parecer paradójico a la vista de la intensa tendencia anterior, tan justa como justificada. Pero el problema estriba en que la estructura de los derechos fundamentales, su funcionalidad o su esquema conceptual, va a diferir radicalmente de unos casos a otros. La categoría o el género derechos fundamentales tiene un buen número de elementos comunes. Pero no faltan elementos dispares o diferenciados que conviven con aquéllos y que más allá de un aparente «régimen común» pueden auspiciar soluciones diversas. Ello justificará que algunas medidas convengan a determinados derechos fundamentales pero no, en cambio, a otros. Pensemos, por centrar nuestra reflexión, en la contención de las Administraciones Públicas. Más aún, dicha contención administrativa puede resultar imprescindible en relación con alguna de las facetas o alguno de los elementos de un derecho fundamental determinado, pero en relación con otros puede convenir, en cambio, lo contrario. Parecerá paradójico, insisto, y causará perplejidad, pero tal es la realidad, que ofrece componentes complejos y, con frecuencia, contradictorios.

El hecho real, objetivo y fácilmente verificable, es el de que, en efecto, la actual problemática de los derechos fundamentales reclama con insistencia, en relación con alguno de ellos, una consistente labor administrativa que podemos denominar como mediadora, de intermediación o de soporte. Y no deja de ser paradójico que esa función administrativa halla cabida también en el propio texto de la Constitución, ya de forma directa y patente, ya de forma indirecta.

De otra parte la respuesta constitucional española referente a los derechos fundamentales es una respuesta compleja y enrevesada. Por de pronto, en cuanto al reconocimiento de cuáles sean los derechos fundamentales, se pueden distinguir tres niveles perfectamente diferenciados, en relación con los cuales, efectos, consecuencias, virtualidad y peculiaridades jurídicas difieren sustancialmente por decisión expresa del constituyente. Encontramos así como escalones, en orden ascendente, en primer lugar y como más débiles, los principios rectores de la política social y económica, contemplados en el capítulo tercero (siempre del Título Primero). Vienen luego los derechos y deberes de los ciudada-

nos, de la sección 2.^a del capítulo segundo. Y ya, en la cúspide, los derechos fundamentales por antonomasia, de la sección primera, con algún aditamento.

Pues bien, si se observa la estructura conceptual y la respuesta que da la Constitución en relación con los principios rectores de la política social y económica resulta que, contando con la intermediación del legislador, va a ser intensísimo el compromiso de los poderes públicos, donde la Administración Pública ocupará un lugar cualificado. En definitiva, que es mucho lo que se espera de tal protagonismo. No voy a ocuparme de los principios rectores y los dejaré de lado en esta ocasión pero acaso no resulte ocioso aportar un par de muestras para evidenciar con que fuerza asienta la Constitución el citado compromiso: «Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública» (art. 43.2); «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura» (art. 44.1); Medio ambiente: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales...» (art. 45.2); «Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España» (art. 46); etcétera, etcétera. El compromiso de los poderes públicos resulta incuestionable e intensísimo en relación con los «principios». Ahora los dejaré de lado por la sencilla razón de que esta intervención tiene que respetar unos límites, para centrarme exclusivamente en los derechos fundamentales más cualificados, los de la sección 1.^a. Aunque advierto que los criterios para garantizar la corrección administrativa que se han de examinar luego en el epígrafe VII, como las reglas de neutralidad e imparcialidad, han de ser de aplicación universal, por lo que sus exigencias habrán de presidir también las actuaciones de la Administración en relación con los principios rectores de la política social y económica.

Centrándonos en los derechos fundamentales y libertades públicas de la sección 1.^a se observa también que la Constitución ha previsto en ciertos casos la presencia inexcusable de la labor mediadora de la Administración Pública. Y aquí se podría distinguir, pues hay ocasiones en que la previsión constitucional resulta expresa y directa, en cambio, en otras, la referencia es indudable pero sólo indirecta.

En la larga enumeración de opciones que aglutina el art. 27 en torno a las libertades y derechos referentes a la educación, desde el punto de vista de la oferta escolar, se compromete a los poderes públicos a «la creación de centros docentes» (párrafo quinto), o a ayudar a los centros que reúnan los requisitos legales (párrafo noveno). Dos opciones claras, si bien netamente diferenciadas, en cuanto en el primer caso estamos ante el supuesto típico de la actividad de servicio público —las

escuelas, colegios o institutos dependientes de las diversas Administraciones públicas, y aquí hallan espacio tanto la Administración General, como la Regional o la Local—, mientras que en el segundo aparece la actividad administrativa de fomento, normalmente a través de subvenciones o ayudas a los centros no estatales que reúnan los requisitos legales.

Sin los soportes administrativos aludidos, difícilmente —en el aquí y ahora de España— puede tener efectividad el derecho a la educación.

Quedaba antes constancia de la importante pretensión de liberar el fenómeno asociativo de las interferencias administrativas. Se trata de un paso decisivo, indispensable, contemplado además lo asociativo desde una perspectiva amplia. Pero va a suceder que, junto a lo anterior, que se plasma en la regla constitucional de que es la autoridad judicial la única que puede interferir en la vida asociativa, la propia Constitución va a encomendar a las Administraciones Públicas que potencien en algún caso concreto lo que podemos denominar el movimiento asociativo. Luego, el legislador ordinario ha proyectado con gran amplitud esta forma de actuar. Pero en el mismo texto constitucional encontramos alguna referencia inequívoca. Cuando se contempla la protección de los consumidores —que, como se recuerda, es uno de los «principios»—, entre las numerosas técnicas de apoyo que enumera el artículo 51, se incluye el compromiso de que los poderes públicos «fomentarán sus organizaciones» (párrafo segundo). Lo cual ofrece una indudable proyección sobre el fenómeno asociativo.

Cambiando ahora de perspectiva, se hablará de no ingerencia sobre las organizaciones religiosas, con el consiguiente corolario de la afirmación de la libertad religiosa, que a su vez se traduce en una inequívoca contención administrativa: que la Administración no interfiera ni prohíba. Pero, junto a ello, y por insistencia de la organización religiosa de mayor peso y presencia en España, el artículo 16.3 ha dado estado a las «relaciones de cooperación» de los poderes públicos con la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas, desarrolladas ya ampliamente a través de los correspondientes convenios. Lo que se concreta luego en una pluralidad de medidas administrativas que pueden proyectarse además sobre otros derechos fundamentales. Piénsese en las facilidades que representan las subvenciones, exenciones y demás medidas similares, en cuanto soporte de lo asociativo. O, desde la perspectiva de las libertades referentes a la enseñanza, en la amplitud de referencias que se contienen, por dar ahora sólo una muestra, en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales firmado entre el Estado Español y la Santa Sede el 3 de enero de 1979.

Otra muestra significativa depara la CE en relación con las liberta-

des de expresión. Muy viva la pretensión de impedir cualquier interferencia administrativa, se lleva al artículo 20 la prohibición de la censura —«ningún tipo de censura previa», dirá el párrafo segundo—, así como la determinación de que el secuestro de cualquiera de los medios *sólo podrá* ser judicial (párrafo cuarto). Pero junto a eso se piensa que pueda ser oportuno en algunos momentos que existan medios de comunicación social dependientes de alguna de las Administraciones Públicas. La CE no lo hace forzoso u obligatorio, tampoco concreta mucho si serán emisoras de radio, de televisión, prensa escrita o cualquier modalidad que pueda inventarse. Pero recuerda que su encaje es perfectamente posible en el diseño constitucional. No olvidemos que puede pensarse en la titularidad de la Administración General pero ahí tienen cabida también las titularidades autonómicas y las locales. Y no cabe duda de que, en algunos momentos, para facilitar la información de los ciudadanos tales opciones están llamadas a proporcionar un gran juego. En tal caso, la Constitución cuida de recordar que se garantice el acceso a los mismos de los grupos o sectores sociales significativos con especial respeto para con el pluralismo. He aquí, por tanto, otra variante en la que junto a cercenar la interferencia administrativa en una dirección, se estima beneficioso, en otro sentido, potenciar una presencia administrativa.

Pero junto a las referencias explícitas e inmediatas la Constitución contempla otros compromisos que pueden proyectar sus efectos inequívocamente sobre el universo de los derechos y libertades públicas, no sólo que pueden, más aún que están llamados a incidir con energía. Acaso la más significativa sea la que depara el artículo 104 cuando encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el ejercicio de los derechos y libertades. Se trata de un complemento necesario y exterior, allí donde se presente la ocasión, pero que incide sin falta en la regulación global de los derechos fundamentales. Y que quede bien claro: no para cercenar o impedir sino, al contrario, para «proteger el libre ejercicio», como afirma literalmente el precepto. Bastando en ocasiones la mera presencia disuasoria, aunque no han de faltar los supuestos de más enérgica intervención.

A veces será el envío de la fuerza pública para defender la normal celebración de una manifestación, de un mitin o de la fiesta de una organización política, incluso la propia celebración del congreso de un partido político frente, en unos u otros casos, a los que quieran «reventarlo», impedirlo, perturbarlo, o, simplemente afirmar su protagonismo, como las plantas parásitas, aprovechándose de la actualidad del acontecimiento. Y, obviamente, aquí hay espacio tanto para las fuerzas de Seguridad de ámbito nacional, como para la policía local o para la autonómica, allí donde la haya.

Un ejemplo del mayor interés que completa la previsión constitucional: Cuando la Ley sobre el derecho de reunión —L.O. 9/1993, de 15 de julio— regula en el artículo 9 qué es lo que habrá que hacer constar en el escrito en el que se comunica a la autoridad la celebración de una reunión en lugar de tránsito público o de una manifestación, como última de las referencias se alude a

«Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa.»

Aquí se distinguen bien dos contenidos diferentes sobre cuyo peso recíproco, sobre cuya presencia excluyente, podría montarse un sugestivo debate. Están, así, las medidas de seguridad previstas por los organizadores, de una parte, y de otra las que se soliciten de la autoridad gubernativa. El *quantum* de una y otra opción puede tener consecuencias de orden mayor, si bien no sea éste el momento para abordar la interesante reflexión que suscita. Dejemos ahora las cosas en la «misión» protectora encomendada a las fuerzas de seguridad, con lo que concluyo este repaso constitucional que nos ha hecho ver la viva preocupación del constituyente porque, de una u otra forma, la Administración Pública tuviera una clara presencia activa para garantizar la efectividad de algunos derechos fundamentales.

Y es que convendrá no olvidar que si los derechos fundamentales, desde una visión, son zonas exentas dejadas a la ciudadanía, protegida así de interferencias nocivas de los poderes públicos, estamos insertos en un sistema constitucional en el que los derechos de la persona, de una parte, son el fundamento del orden político (artículo 10.1), con todos los compromisos que ello implique, pero que, de otra, se da cabida a la denominada «cláusula de transformación», es decir, que se encarga a los poderes públicos —y por ende a las Administraciones— para que remuevan los obstáculos que impiden que la libertad y la igualdad sean efectivas (artículo 9.2). De modo que ese protagonismo administrativo *asegurador de la efectividad de los derechos*, más allá de las respuestas concretas que hemos examinado, tiene un fundamento genérico en la propia construcción constitucional. Porque, aunque haya que afirmarlo sin mayor detenimiento en la ocasión, el Estado en que vivimos se intenta construir no sólo como *tolerante* con los derechos fundamentales, sino como *garante* y *comprometido* radicalmente con su significado y con sus consecuencias. De ahí la insistencia del constituyente para hablar de «Estado social y democrático de derecho».

V. PROYECCIÓN LEGAL DE LA ANTERIOR TENDENCIA. EL EJEMPLO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS Y DEL FOMENTO DE ASOCIACIONES

Nada extrañará que, a la vista del basamento constitucional señalado, el desarrollo legislativo y reglamentario haya sido después intenso, confirmando una realidad en la que la presencia administrativa resulta, en efecto, abundante. Siendo tantas las Administraciones Públicas existentes en España el panorama ofrecerá respuestas de muy diferente entidad o intensidad sin que dejen de apreciarse supuestos en los que chocará la patente descoordinación de unas y otras, más celosas en ocasiones de competir y afirmar líneas propias que de buscar el servicio a los intereses públicos. Voy a tomar como punto de referencia los de los preceptos constitucionales que antes han quedado señalados, para intentar describir en unas cuantas pinceladas por donde van las líneas de realización. Me referiré primero a las opciones apoyadas en el art. 20 para aludir después a las que traen causa del art. 22. Habiendo aludido a la pluralidad de Administraciones Públicas he de recalcar por fuerza que el sistema de descentralización que potencia la vigente Constitución Española hará que la presencia activa sea protagonizada desde los diversos niveles previstos, de modo que en unas ocasiones aparecerá la Administración General, en otros la de las CCAA y en otros los entes locales, ya los municipios, ya las diputaciones, ya las otras formas organizativas previstas.

Opciones del art. 20, teniendo bien presente que sirve de soporte a diversos derechos fundamentales y libertades públicas. La presencia directa de las propias Administraciones Públicas es abundantísima, ya a través de organizaciones o entes interpuestos —como suele suceder en relación con la gestión de las televisiones— ya a través de la organización tradicional. Sector importantísimo de las emisiones de televisión o de radio que aparece en todos los niveles y donde la presencia —como suele ser tónica general— no es sólo de las grandes Administraciones. Pero piénsese en el sector de las publicaciones periódicas, revistas de tantísimas especialidades, o en ese desconocido —y tan deficientemente distribuido, como regla— sector editorial. Pasemos por encima del sector teatral, cinematográfico y discográfico o de otros soportes. Y en todas las variedades mencionadas se entremezclan —como regla y salvo excepciones— lo que es gestión por las propias entidades y lo que son fórmulas de ayuda al sector privado. Pensemos en la práctica, tan arraigada y que ha durado hasta hace bien poco, de ayuda genérica a la prensa diaria (recuérdese, así, la Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regulaba la concesión de ayudas a las Empresas Periodísticas y Agencias Informativas); o los programas de ayuda a las revistas cultura-

les; o, en el escalón regional, las variantes de apoyo a las publicaciones en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, o, el programa, hoy practicado entre otras CCAA en Castilla y León, que tiene por finalidad el apoyo a la prensa regional.

Aún sin entrar ahora en detalles, se comprenderá que hay aquí una presencia activísima y que son muchísimos los millones de pesetas que están en juego. Y creo que hay que tratar por todos los medios de devolver a los españoles el sentimiento de que los dineros públicos son sagrados.

De ayudas a las asociaciones quería hablar también. La CE se refiere expresamente —lo veíamos— al fomento de las organizaciones de consumidores. Pues bien, la observación de la realidad nos sitúa ante una parcela de intensísima actuación que se proyecta por muy variadas modalidades asociativas. Pensemos, ante todo, en la financiación de partidos políticos, sindicatos —lo que ha originado ya diversas controversias ante el TC, así sentencias 20/1985, de 14 de febrero, y 26/1985, de 22 de febrero—, o de las propias confesiones religiosas (con fórmula muy distinta en 1978 a la que estableció la Constitución de 1931 que prohibía tajantemente cualquier modalidad de financiación religiosa, ya que el art. 26.2 disponía: «El Estado, las Regiones, las Provincias y Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas»). No es posible desconocer la enorme trascendencia social que representan las modalidades de apoyo a los tres sectores aludidos, conscientes también del peso específico de su presencia presupuestaria.

Apuntando ahora en otras direcciones, intensa ha sido la presencia en relación con las asociaciones de consumidores. En el art. 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios se reconoce que podrán ser declaradas de utilidad pública, percibir ayudas y subvenciones y que disfrutarán del beneficio de justicia gratuita. Pero a lo largo de la Ley se harán otras referencias parecidas, referencias que encontramos también por todo el ordenamiento jurídico en los lugares más inesperados. Así, en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, de 1987, al sentarse los grandes principios sobre el régimen de las telecomunicaciones, el art. 6.º incluye el compromiso de la Administración de *fomentar* la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios. Aunque, sobre todo, hoy que las diecisiete CCAA han asumido amplias competencias en la materia de defensa de los consumidores, resultan especialmente importantes las reglas de contenido similar que deparan abundantemente los estatutos autonómicos de defensa de los consumidores y demás normativa regional de contenido similar. Y si del terreno de las normas se desciende al terreno de las realizaciones efecti-

vas no es difícil comprobar que no ha sido en absoluto escasa la presencia de soporte de las diversas Administraciones Públicas.

Amplia es también la formulación que se hace en la legislación local que ha conocido, igualmente, abundante proyección práctica, si bien la sensibilidad varía enormemente de unas corporaciones a otras o, acaso tal vez, de unos gestores a otros. La toma de postura de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) es tajante: «Las Corporaciones Locales —se dice en el art. 72— favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades...». Quede claro el compromiso de «favorecer». En esta línea, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, una vez que recuerda la posibilidad de subvencionar económicamente a dichas asociaciones (art. 232), reconocerá que pueden acceder «al uso de medios públicos municipales, especialmente los locales y medios de comunicación» (art. 233). Obsérvese, de paso, como la actividad de soporte del derecho de asociación se entrelaza con el protagonismo administrativo en relación con el art. 20 CE: las emisoras o publicaciones locales deben servir así de apoyo a las asociaciones vecinales.

Conocida es la amplitud de variantes que ofrece aquí la realidad, desde las clásicas asociaciones de vecinos con vocación de generalidad, es decir, para defender los intereses generales de un barrio o zona, a las sectoriales —para defender un proyecto o una realización concreta o, incluso, para defenderse de un proyecto o de una realización concreta—, dentro de las que han comenzado a hacer su aparición las asociaciones surgidas para hacer frente a determinadas prácticas o actividades ruidosas —¡el fantasma del ruido!—, activas o enardecidas ante la tolerancia e inactividad de las autoridades responsables. Y habrá que dar cabida aquí también a las Asociaciones administrativas de contribuyentes a que se refieren los arts. 36 y 37 de la Ley de Haciendas Locales. ¡Sin duda que es todo un mundo el de las asociaciones vecinales!

La legislación educativa, además de abordar los asuntos peculiares, ha querido poner cierto énfasis en las asociaciones ya sean de padres de alumnos ya de estos últimos. En efecto, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación —de 1985— alude a la figura ya en el Título Preliminar, respectivamente en los arts. 5.º y 7.º (también el art. 27.5 de la Ley de Reforma Universitaria contempla las asociaciones de alumnos), desarrollados luego por la correspondiente norma reglamentaria. Así, el R.D. 1533/1986, de 11 de julio, regula las asociaciones de padres de alumnos, y el R.D. 1532/1986, de la misma fecha, regula las asociaciones de alumnos.

Pero, en muchos otros sectores. Así, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 1987, incluye el compromiso de la Administración de *fomentar* la constitución y desarrollo de asociaciones de usuarios (art. 39.2). Y en esta misma materia, desde otra perspectiva, por aludir a una variante que se observa en diversas CCAA, se puede recordar como ejemplo el Decreto —de Aragón— 2/1989, de 17 de enero, regulando la concesión de ayudas a las Asociaciones Profesionales del Sector del Transporte para facilitar el desarrollo de sus actividades, donde se contempla la posibilidad de otorgar subvenciones que cubran hasta el setenta por ciento de su presupuesto.

Recordaré, por último, para concluir esta ya larga enumeración que empero no ha pretendido tener carácter exhaustivo pues serían muchos más los casos a citar, el buen número de asociaciones existentes, con el correspondiente soporte público, en relación con los afectados por determinadas enfermedades o los familiares de los mismos.

A la vista de los supuestos aludidos se puede concluir destacando la importancia de la actividad administrativa de soporte del derecho de asociación. Variará su alcance y significado en determinados momentos y circunstancias —y me imagino que con frecuencia los beneficiarios se quejarán de lo poco que reciben, sino ponen el grito en el cielo a la menor alteración del *statu quo*—, pero como impresión global creo que es indudable el peso de la colaboración administrativa con el consecuente protagonismo y poder de decisión de las correspondientes Administraciones Públicas.

VI. MODALIDADES DE RESPUESTA ADMINISTRATIVA. INTENTO DE SISTEMATIZACIÓN.

Con sólo dos opciones constitucionales que hemos desarrollado —la de las libertades del art. 20 y el derecho de asociación del art. 22— la abundancia de fórmulas concretas que revisten las actuaciones de soporte administrativo es ya impresionante. Ahora querría a continuación, si bien de forma muy esquemática, pasar revista a las diversas modalidades de respuesta administrativa que se pueden observar, no sólo en los dos casos aludidos, sino con carácter general, pensando también en otros derechos y libertades en los que encaja la actividad administrativa de soporte. Se tratará de una simple enumeración, meramente indicativa, para ofrecer un intento de sistematización de lo que resulta ser una praxis administrativa de enorme presencia, muy heterogénea y diversa además, con peculiar problemática en cada una de sus manifestaciones. Para lo cual utilizaré la tradicional clasificación, reverdecida por don

Luis Jordana de Pozas, que agrupa las actuaciones administrativas según sean de servicio público, de policía o de fomento.

1. *La actividad de servicio público*

La actividad de servicio público, entendida en sentido amplio, como prestación por las propias Administraciones Públicas, ofrece en nuestro tiempo no escasa importancia en relación con algunos derechos fundamentales. La virtualidad de muy significativos derechos fundamentales caería sencillamente por su base de no mediar una importante presencia administrativa. Pensemos ante todo en lo que representa en los Estados modernos —y aquí sí que hay un «modelo europeo» de Estado que sería importante afianzar en la nueva Europa que se está construyendo— el compromiso de la educación; lo que representa así en la historia concreta de cada Administración el hito de la creación de un ministerio para atender como cometido propio la *Instrucción Pública* (recuérdese que en España fue el Conde de Romanones quien ocupó por primera vez dicha cartera en 1901 y que la creación del ministerio tuvo mucho que ver con las activas gestiones de personalidades como Giner de los Ríos, Joaquín Costa o Manuel B. Cossío, es decir, los hombres de la Institución Libre de Enseñanza). Convivirán otras fórmulas con que atender tan importante cometido social (y al respecto no será ocioso recordar la intensa concentración de esfuerzos que hizo la Iglesia Católica en el momento de elaborarse la Constitución de 1978 a fin de afianzar la enseñanza de las organizaciones a ella vinculadas; sobre alguna de las tensiones surgidas al respecto traté en mi libro «Materiales para una Constitución»), pero hoy se considera decisivo el desempeño de las funciones escolares que se realizan por el propio sector público, aunque luego la concreta organización del Estado hará que se produzca una minuciosa distribución de competencias entre la Administración General, las CCAA y los Entes Locales, sin que falte aquí la presencia de los organismos autónomos, como suele ser el caso de las Universidades.

La presencia directa también es intensísima en el caso de las libertades del artículo 20, también aquí con participación diferenciada de los tres niveles (Estatal, Regional y Local) sin que se echen en falta tampoco las organizaciones de carácter autonómico. Piénsese en el sector televisión o radio, revistas y publicaciones, edición, etc.

2. *La actividad de policía*

No será preciso ponderar el peso de la actividad de policía, aunque nos ciñamos al sentido más estricto de actuación de las fuerzas de segu-

ridad. No sólo el ejercicio del derecho de reunión o de manifestación va a depender de su protección, sino que en determinadas circunstancias buen número de derechos y libertades es subsidiario del buen hacer de esta importante rama de la Administración Pública: la vida o la libertad van a depender en ocasiones de una eficaz actuación policial, pero piénsese en los supuestos en que por circunstancias ciertamente graves y no habituales requieran protección policial los medios de comunicación, o los partidos políticos, los sindicatos, o el ejercicio de la libertad religiosa. Valgan como muestra las apuntadas.

3. *La actividad de fomento*

Igualmente rica y con una enorme variedad de fórmulas aparece la referencia al fomento. Con una presencia muy activa de las subvenciones, en sus diferentes fórmulas. Se ha aludido ya a las ayudas económicas a asociaciones de consumidores, de vecinos, de empresarios de transportes, etcétera. Muy importante es el capítulo referente a las ayudas a los centros privados de enseñanza. Uno de los títulos centrales de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación va a resultar el referente a «los centros concertados», el IV, donde se sientan las bases «para el sostenimiento de centros privados con fondos públicos» (artículo 47), a través de un minucioso y complejo «régimen de conciertos», desarrollado por la correspondiente normativa reglamentaria (donde la pieza central resulta ser el R.D. 2377/85 de 18 de diciembre, aunque completado por otras disposiciones), y en torno al cual han surgido no pocos conflictos. Recuérdese, en la misma línea el compromiso internacional asumido por España, cuando en el artículo 13 del Acuerdo con la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, de 4 de diciembre de 1979, se establece que los centros de enseñanza de la Iglesia y sus alumnos tendrán derecho a subvenciones, becas, beneficios fiscales y otras ayudas, en régimen de igualdad de oportunidades con los demás centros no estatales.

Se acaba de hablar de beneficios fiscales y más arriba se dejó constancia de cómo en ocasiones se atribuye el beneficio de justicia gratuita. He aquí otras dos variantes que proliferan a lo largo de la legislación.

Aludiré, por último, para concluir con este punto, y con la enumeración emprendida, a la opción, varias veces mencionada, de que las Administraciones Públicas cedan sus propias instalaciones: a las asociaciones de vecinos así, aunque también se predica, en el ámbito de la enseñanza, de las asociaciones de padres y de las de alumnos. Y téngase presente la importancia que ofrece este apartado de cesión de locales

en lo concerniente al desarrollo del derecho de participación tal y como lo contempla el artículo 23 CE: en las contiendas electorales resulta decisiva la facilitación a las fuerzas en lid de los locales y espacios municipales, tanto para los actos de preparación y propaganda que tienen lugar a lo largo de la campaña electoral, como para la instalación de las mesas electorales el día de la consulta popular.

Concluyo así la exposición de este esquema que nos habrá servido para constatar la pluralidad de fórmulas en que se desdobra el ingente apartado del valimiento administrativo para el fomento efectivo de los derechos fundamentales. He pretendido que fuera sólo eso, un esquema: intentar completar las referencias exigiría los esfuerzos propios de un tratado sobre los derechos fundamentales, lo que excede obviamente de la presente ocasión. Lo que importaba era tomar nota de la diversidad de opciones y figuras y creo que eso se habrá conseguido con lo expuesto.

VII. LA ÓPTICA DEL CONTROL Y CRITERIOS PARA LLEVARLO A CABO

Para concluir ya, con un epígrafe dedicado al control, bueno será retomar la reflexión que nos ha servido de punto de partida: Esa situación de sorpresa o de paradoja al abordar la reacción que se pide a la Administración Pública frente a los derechos fundamentales. Hay así una zona en la que lo que se intenta conseguir es que la Administración no se interfiera, que respete un campo libre de juego, en el sentido del más tradicional «laissez faire». Junto a ello, hay una zona en la que a la Administración se le va a demandar con energía actividad de protagonismo, soporte o valimiento. Y a veces ambas zonas se solapan: no puede impedirse que se celebre una reunión o manifestación, desde una banda, pero a veces, desde la otra, será precisa la intervención de las fuerzas de seguridad para que el acto pueda tener lugar.

Uno de los corolarios típicos a la hora de estudiar a la Administración Pública es el de su control, capítulo imprescindible como es bien sabido. Pues bien la perspectiva del control va a resultar especialmente necesaria a la par que delicada, en relación con esta actividad de valimiento de los derechos fundamentales. Habrá que adoptar especiales precauciones cuando la Administración bordea los derechos fundamentales para prevenir irregularidades, tanto por exceso como por defecto, que pueden resultar aquí de enorme entidad al tratarse de unos valores tan sensibles como son los que representan los derechos fundamentales.

En efecto, a los criterios tradicionales que orientan la actividad habitual de control de la Administración Pública, el ordenamiento jurídico

añade con toda intención nuevos criterios que tratan de proporcionar apoyo más intenso a quien está llamado a realizar la tarea de control. Es así como vamos a encontrar aquí especialidades de todo orden.

Desde el punto de vista del *quién controla*, encontraremos junto a los mecanismos habituales, cualificadas respuestas nuevas.

Creo en el significado contundente de los controles institucionales que hay que tratar de defender a toda costa, frente a la tendencia al aflojamiento que se viene observando ultimamente. Además, son controles objetivos, que alcanzan una gran trascendencia y proyección. Pienso así —cuando son tantos los millones de pesetas que están en juego— en la Intervención General del Estado y en el Tribunal de Cuentas así como en todos los organismos que ejercitan funciones similares en todos los niveles. Y pienso también en los órganos encargados de asesorar en derecho o de hacer en su caso la advertencia de ilegalidad. No se entiende como han podido aflojarse resortes tales de tan extraordinaria eficacia por más que a veces resulten incómodos a los administradores de turno.

Por tratarse de derechos fundamentales aparece además en el panorama la significativa presencia del Defensor del Pueblo y comisionados autonómicos.

Para las reclamaciones individuales aparece el habitual capítulo del control judicial, tan decisivo, recordando además que el artículo 7.1 LOPJ encomienda a Jueces y Tribunales la garantía de los derechos fundamentales. Es decir que son, nada menos, que los garantes ordinarios y habituales de los mismos. Con la particularidad de que para facilitar las actuaciones y para hacer más enérgica la respuesta, la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional, ha facilitado formas especialmente cualificadas para actuar procesalmente.

Para completar el esquema aludiré a la importante opción del recurso de amparo ante el TC así como a la oportunidad última de acudir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La jurisprudencia de todos estos órganos, que es además una obra viva y abierta, y, para muchos de los presentes un compromiso vital y cotidiano, nos proporciona un auténtico tesoro de decisiones, cuya glosa es una de las tareas más gratas para el actual jurista.

Pero yo ahora, para terminar querría fijarme en la perspectiva de *qué criterios* se toman para controlar. Aquí el ordenamiento jurídico nos ofrece todas las reglas habituales y tradicionales, que son muchas y de peso, pero nos ofrece también marcadas especialidades como corresponde a la sutileza que reclaman los derechos fundamentales.

Recordaré, de entre las reglas habituales, las cuatro importantísimas que se deducen del artículo 103.1 CE:

- la Administración «sirve»
- la Administración sirve «con objetividad»
- la Administración sirve con objetividad «los intereses generales»
- actúa «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

No glosó ahora estas exigencias, que doy por conocidas, remitiéndome a la abundante bibliografía existente. Importaba sólo recordarlas en este momento. Bien pueden acompañarse de otras previsiones similares. Tenemos como muestra, dos últimas referencias, cuyo peso y cuyo alcance, lo mismo que las anteriores, no será preciso ponderar. El propio artículo 103, ahora en el párrafo tercero, incorpora la exigencia de

- «imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

Por su parte, y como cierre ya, recordaré que el 9.3 garantiza

- «la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

He aquí elementos de peso suficientes para apoyar el más rígido de los controles. Por si ello no bastara vamos a encontrar también especialidades muy características que el ordenamiento jurídico se cuida de aflorar justo al abordar la presencia de las Administraciones Públicas en la actividad de valimiento de los derechos fundamentales. De modo que nos encontramos con un amplio apoderamiento a favor de la Administración Pública. Pero este apoderamiento no es incondicionado, ni en blanco. Antes bien, consciente de las tentaciones de parcialidad que jalonan la vida de los individuos y de los grupos se intenta proporcionar los elementos más sutiles para que la actuación de las Administraciones Públicas encuentre siempre un campo de referencia. Con lo cual, y ante todo, se está orientando la respuesta administrativa, ya de los funcionarios gestores ya de los políticos responsables. Allí donde no hayan surtido sus efectos dichas orientaciones, se abrirá entonces el campo para el control.

En la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Orgánica 2/1986, de 16 de marzo), que como se recordará vincula a todos los funcionarios policiales cualquiera sea que la Administración de la que dependen, y que toma las más significativas de sus reglas de documentos internacionales o del propio texto de la Constitución, encontraremos fórmulas que por su valor general quiero destacar sin falta en esta aproximación. Se hablará así en el artículo 5.1.b, de

- «Actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad»,

sentándose una regla de oro cuyo alcance me parece de lo más acertado. Vendrá luego, en la práctica, la dificultad de concretar y el problema de fijar sus límites. Pero como orientación me parece impecable. Se prescribirá, algo más adelante, «impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria» (artículo 5.2.c).

Entiendo que en preceptos como los transcritos —y tantos otros que los complementan, que no se pueden ofrecer ahora— se plasma la minuciosa preocupación del legislador para orientar cabalmente a la Administración. Esta, debe poder saber a qué atenerse con una orientación que está al alcance de sus agentes y funcionarios. Y si este escalón falla, está luego el escalón de control.

El propio texto constitucional, cuando asienta la regla de que es normal que haya presencia pública en el mundo de «los medios de comunicación social», recordará allí —artículo 20.3— que el acceso a dichos medios habrá de hacerse, entre otros criterios, «respetando el pluralismo de la sociedad».

Y, por último, es lo normal que la ley y el reglamento al prever y regular las actuaciones administrativas de apoyo a los derechos fundamentales introduzcan reglas específicas que deslinden la funcionalidad de las previsiones, sirvan para aclarar el panorama a los aspirantes, aclaren cómo se seleccionan éstos en su caso, orienten a la Administración al momento de desempeñar su cometido y faciliten de paso la tarea a quienes tengan que desempeñar la función de control. Recordaré así como ejemplo, único botón de muestra ahora, el que depara, en relación con las asociaciones de vecinos, el artículo 232 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales. Una vez que, en desarrollo de la LBRL, en el párrafo primero, se deja abierta la puerta para que si hay recursos y lo prevén los presupuestos, pueda subvencionarse a las asociaciones mencionadas, en el párrafo segundo, con una clara intención de fijar criterios y preferencias, se precisa:

«En tal caso, el presupuesto municipal incluirá una partida destinada a tal fin, y en sus bases de ejecución se establecerán los criterios de distribución de la misma que, en todo caso, contemplarán su representatividad, el grado de interés o de utilidad ciudadana, su capacidad económica autónoma y las ayudas que reciban de otras entidades públicas o privadas».

Es difícil predeterminar unas normas de funcionamiento. La Administración no puede dilapidar los dineros públicos ni hacer de ellos un uso indebido. Hay que fijar por eso unos criterios objetivos que sean identificables por todos. El de la representatividad parece decisivo en cuanto importa constatar que se trata de organizaciones de un cierto arraigo y

no testimonialmente minoritarias. Puede también que aparezcan en el panorama organizaciones extravagantes, insólitas o sin el más mínimo mordiente ciudadano. De ahí el papel que puede jugar el criterio del interés o de la utilidad. Y así sucesivamente.

Por supuesto que cualquiera de los sectores específicos nos permitiría entresacar una pluralidad de normas fijando criterios y reglas. De ahí el interés del estudio monográfico de cada uno de los derechos fundamentales y libertades públicas, con especial atención a la jurisprudencia que los ha ido jalonando. No he tratado ahora de abarcar con minuciosidad el estudio concreto de todos los derechos fundamentales afectados, lo que sería tema para varios seminarios, sino de construir un esquema que sirva para reflexionar sobre la visión de los derechos fundamentales que he pretendido desarrollar. Se comprenderá ahora mejor lo que decía al comienzo. Hay un espacio para el legislador; lo hay también, y amplio, para el protagonismo administrativo. También los órganos del Poder Judicial —como prototipo, si bien no único actor, del sistema de controles— tienen mucho que decir en este importante campo. Donde se llame a las Administraciones Públicas para el valimiento de los derechos fundamentales hay que cuidar ante todo que la Administración actúe, pero también que los ingentes medios públicos no sean utilizados con parcialidad, sectarismo, clientelismo o mera demagogia. Del buen hacer de cada uno de los Poderes del Estado, en una intensa labor tantas veces entrelazada, cabe mucho esperar para que sea efectiva la más amplia virtualidad posible de los derechos fundamentales.