

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO OBJETO DE CIENCIAS JURIDICAS Y NO JURIDICAS

Por FERNANDO GARRIDO FALLA

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: 1. Sentido etimológico y vulgar del vocablo *Administración*. 2. *La Administración y las funciones del Estado*: A) *La función legislativa*; B) *La función jurisdiccional*; C) *La función ejecutiva*; D) *¿Existe una función administrativa?* 3. *La Administración y los poderes del Estado*; *la inadecuación entre los puntos de vista subjetivo y material*. 4. *La Administración como objeto del Derecho administrativo*. 5. *Administración y Gobierno*: A) *La función política o de gobierno*; B) *El órgano de gobierno*; C) *Administración y política*.—II. LA CONSIDERACIÓN NO JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. 6. *El estudio no jurídico de la Administración*: A) *Planteamiento inicial del problema*; B) *Evolución posterior de la literatura administrativa*. 7. *Las tendencias actuales de la ciencia de la Administración*: A) *La ciencia de la Administración como ciencia política*; B) *La ciencia de la Administración como estudio del contenido de la función administrativa, especialmente de su manejo técnico*; C) *La ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los hechos administrativos puros*. 8. *¿Ciencia de la Administración o ciencias administrativas?* A) *La posibilidad teórica de la ciencia de la Administración*; B) *La conveniencia de los estudios administrativos*; C) *La autonomía didáctica respecto del Derecho administrativo*.

I.—LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. Sentido etimológico y vulgar del vocablo *Administración*.

Cuando se ha enfrentado con la tarea de definir la idea de administrar, la doctrina ha recurrido con frecuencia a investigar la etimología del vocablo (1). En tal sentido se recuerda que el vocablo proviene del latín, donde se forma con las palabras *ad* y *ministrare*, que significa *servir* (2).

(1) GIANNINI, sin embargo, ha subrayado el escaso auxilio que puede ofrecer el acudir a la etimología del término, como es frecuente en la doctrina (*Lezioni di Diritto amministrativo*, vol. I, 1950, pág. 4).

(2) Esta es la etimología que recoge el Diccionario de la Lengua Española editado por la Real Academia.

o. según otros, por contracción *ad manus trahere*, que implica alusión a la idea de manejo o gestión (3). Se desprende de lo anterior que la Administración alude a gestión de asuntos o intereses; pero una gestión *subordinada*. Esta última nota debe ser recordada cuando, más tarde, perfilemos el concepto de Administración pública, debiéndose advertir, desde ahora, que no repugna a los poderes de que puede estar investido quien administra (4).

Puede resultar también conveniente, a los efectos que nos ocupan, la alusión al sentido vulgar que en nuestro idioma tiene el vocablo. En el Diccionario de la Lengua Española, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar (5), y el administrador se define, en una de sus acepciones, como

(3) GIANNINI (en op. y loc. cit.) señala que este es el significado de *administrare* en CIGERÓN, siendo evidente la semejanza con el *to manage* de los ingleses.

(4) Por contraste con los idiomas latinos, en alemán el sustantivo *Verwaltung* (Administración) deriva del verbo *walten*, cuyo significado (reinar, imperar) hace directa referencia a una idea de poder. LABAND subrayaba la estrecha relación existente entre *Verwaltung* y *Gewalt*. El *walten* del Estado es la realización de su fuerza, su vigor físico: la administración abarca cuanto el Estado hace; no hay grupo de asuntos estatales que no constituyan la rama administrativa (*Le droit public de l'empire allemand* tomo II, trad. fr., 1901, págs. 513). En cambio, W. JELLINEK (*Verwaltungsrecht*, 3.ª edición, 1931, pág. 3) reconoce la mayor fuerza expresiva de la etimología latina para el descubrimiento de lo que deba entenderse por Administración. En el uso de nuestro idioma no cabe desconocer un empleo del vocablo «administrar» que, a más de restringir el contenido de esta función, minimiza su importancia respecto a las actividades «técnicas» realizadas por organizaciones públicas o privadas. Esta acepción determina incluso una clasificación de los funcionarios y empleados en «técnicos» (los que por su especialidad están encargados del desarrollo de la función encomendada al organismo en cuestión) y los «administrativos» (encargados de las labores burocráticas dependientes de la Secretaría del organismo). Por ejemplo, cualquier Centro de enseñanza tiene personal «docente» (*técnico*) y personal administrativo. No hay duda, sin embargo, de que esta reducción de lo administrativo a lo puramente *oficinesco* y subordinado no nos sirve para la elaboración del concepto que nos proponemos: en relación con la Administración pública, tan función administrativa es la que desarrolla el personal docente de una Universidad del Estado, como el personal empleado en sus oficinas.

Un concepto más amplio de lo administrativo se refuerza con las modernas investigaciones llevadas a cabo por la llamada ciencia de la Administración, y a las que no referiremos más adelante. Así GULICK, en su examen de la función administrativa, señala que consiste en las siguientes actividades: planear, organizar, seleccionar el personal dirigir, coordinar, informar y hacer los presupuestos. Como puede advertirse, todas ellas son actividades de tipo directivo respecto de las cuales la prestación de servicio *técnicos* aparece, paradójicamente, como de tipo subordinado.

(5) Vid. 18.ª ed. de 1956. Nótese, sin embargo, que al proponerse por la moderna ciencia de la Administración la definición del concepto, se llega, a veces, a conclusiones radicalmente opuestas a las que se señalan en el texto. Así, P. MEYER, siguiendo

«la persona que administra bienes ajenos». Claro es que también cabe la administración de los bienes propios, pero la acepción antes transcrita encierra una idea perfectamente aplicable a la Administración pública, donde el administrador gestiona siempre bienes e intereses *ajenos*: los de la comunidad política a la que él se limita a servir.

Con toda la utilidad que debemos reconocer a las ideas anteriores, es lo cierto que la cuestión que a nosotros nos ocupa es la de la determinación de lo que sea la Administración *pública*, por lo que hemos de plantear el problema en su terreno propio, es decir, tomando el Estado como objeto de nuestra investigación. Dos caminos vamos a utilizar ahora, a estos efectos: 1.º) el examen de las funciones del Estado; 2.º) el estudio de los poderes del Estado.

2. *La Administración y las funciones del Estado.*

Para el logro de sus fines, las comunidades humanas se organizan políticamente. El tipo de organización política que hoy día conocemos como regla en los pueblos civilizados se denomina Estado.

La acción del Estado se manifiesta en formas diversas, que pueden reconducirse a las siguientes: establecimiento por vía general de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la comunidad política; decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de intereses que se planteen entre los individuos o entre éstos y la comunidad; ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común. Estas son, tradicionalmente, las llamadas funciones del Estado, y cabe decir que cualquier acción estatal es, desde el punto de vista de su sustancia o contenido, reconducible a una u otra de estas tres formas esenciales de actuación. Tales funciones se conocen, respectivamente, con los nombres de legislación, jurisdicción y ejecución.

a GLADDEN, entiende que hablar de «administración de cosas» no tiene sentido: la administración lo es siempre de personas (MEYER, *Administrative organization*, Copenhagen, 1957, pág. 27). Se comprende, desde luego, que el concepto de Administración que maneja la ciencia administrativa sea más amplio que el que interesa al Derecho administrativo, pues aquélla sistematiza principios que tanto son aplicables a la Administración pública como a las organizaciones privadas (y dentro del campo público, por supuesto, aplicables a organizaciones encuadradas fuera del Poder ejecutivo); ahora bien, esto no justifica que se llegue a conclusiones tan dispares respecto de un concepto que se viene a expresar con un vocablo único.

Supuesto el carácter material de la anterior distinción, resulta necesario encontrar el criterio que sirva para deslindar con certeza los actos estatales pertenecientes a una u otra función. La doctrina no se ha mostrado, ni mucho menos, unánime al emprender esta tarea. Pero sería erróneo pretender deducir de aquí que la distinción es imposible o, simplemente, que los resultados obtenidos hasta ahora sean deleznable. Por el contrario, es posible lograr una caracterización satisfactoria de las tres funciones del Estado. Ello se verá a continuación.

A) *La función legislativa*.—Hay una función del Estado que consiste en establecer por vía general y obligatoria las normas a que ha de ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad, así como la organización misma de esa comunidad (6). Esta es la función legislativa, y a tales normas se da el nombre de leyes, señalándose, como sus caracteres fundamentales, la *generalidad* y la *obligatoriedad* (7). Se trata, pues, de una función a través de la cual el Estado establece normas jurídicas donde las situaciones a resolver se contemplan abstractamente, impersonalmente, y no para que sirvan de solución a un caso concreto planteado (8).

B) *La función jurisdiccional*.—Su principal característica estriba en la aplicación de la ley al caso concreto. Si la ley, como antes vimos, contempla un supuesto abstracto, la jurisdicción se enfrenta con los casos concretos cuya solución se le pide. Por eso su esquema lógico se ha comparado con un silogismo en el que la premisa mayor es la ley, la premisa menor es el caso concreto a decidir, y la conclusión es la decisión jurisdiccional.

(6) Para W. BURCKHARDT, antes de proceder a la construcción del sistema de las normas de comportamiento, hay que proceder a contestar a la pregunta de *quién* debe establecer y sancionar dichas normas. Esta cuestión, según él, corresponde a la distinción conceptual entre derecho constitucional (*Verfassungsrecht*) y derecho de comportamiento (*Verhaltensrecht*). En cada ordenamiento jurídico existe un aparato que decide sobre cómo se debe comportar cada cual y quién sanciona este comportamiento. Las normas sobre la construcción y el desenvolvimiento de este aparato —es decir, el Estado— son el Derecho constitucional; las establecidas y legisladas por el Estado son el derecho de comportamiento (*Methode und System des Rechts*, Zurich, 1936, pág. 58).

(7) Estos caracteres se contienen en la definición que de la ley ofrece GASPARRI: «Todo juicio jurídico abstracto, esto es, toda enunciación valorativa, en términos de justicia, no de un comportamiento particular realizado o realizable en una determinada situación concreta, sino de todos los comportamientos de un determinado tipo realizado, o realizable, en un determinado tipo de situaciones» (*Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 1953, pág. 86).

(8) Antiguamente un sector de la doctrina señalaba además como una exigencia de la ley la de que había de «contener derecho». Así, LABAND negaba el carácter jurídico de aquellas normas que no venían a ampliar o restringir directamente las esferas

diccional o sentencia. La tarea del juez consiste, por tanto, en comparar la hipótesis general de la ley con el caso concreto que examina y emitir un juicio en consecuencia. Si la ley es un acto de voluntad, la decisión jurisdiccional es un juicio.

En cierto sentido, la idea de ejecución de la ley no es absolutamente ajena a la función jurisdiccional, de donde derivan las posibles confusiones con la función ejecutiva a que nos referiremos seguidamente.

C) *La función ejecutiva.*—La legislación, decía FERRARIS (9), no ejercita, en estricto sentido, la autoridad del Estado; manifiesta su voluntad pero no su acción. Por eso se hace necesaria la ejecución de las leyes o, lo que es lo mismo, su puesta en acción (10).

Para muchos, la única clasificación posible de las funciones estatales estriba en la separación entre legislación y ejecución (11). Lo cual no obsta, empero, a una posterior bifurcación de esta última en ejecución, en sentido estricto, y jurisdicción.

Hay que reconocer que la acción es característica de la función ejecutiva, pero no es rasgo distintivo suficiente para su adecuada delimitación. Cuando el Estado dicta una ley estableciendo un plan quinquenal para la construcción de carreteras, está claro que la función legislativa se agota de suyo con el propio hecho de que dicha ley haya sido elaborada y debidamente promulgada; asimismo, cuando se dicta sentencia condenando a un delincuente a una determinada pena, por resultar probada su condición de autor de un cierto delito, la función jurisdiccional

jurídicas de individuos extraños a la Administración, sino que se limitaban a organizarla. Modernamente, la progresiva juridización de lo administrativo ha puesto de relieve la necesidad de incluir tales normas en el campo del Derecho. Vid. en este sentido el libro de A. DE VALLÉS, *L'organizzazione giuridica dello stato*, 1931; esta doctrina es recibida en nuestro libro *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, 1950, y más recientemente, por GARCÍA-TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, 1957.

(9) *Diritto amministrativo*, vol. I, Padova, 1922, pág. 101.

(10) Esta idea es particularmente grata a la doctrina alemana, que repite como tópico que la Administración es acción (*Verwaltungs ist Tat*). Modernamente acepta una idea semejante SAYAGUÉS para quien «la función administrativa es la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas» (*Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, pág. 42).

(11) Este es el planteamiento originario que tiene la teoría de MONTESQUIEU, el cual distingue la ejecución de las leyes relativas al Derecho civil, de las relativas al Derecho de gentes.

se agota, en principio, emitiendo tal juicio. Ahora bien, ni con la ley de carreteras ni con el pronunciamiento judicial quedan totalmente satisfechas las necesidades sociales y jurídicas que justificaron aquellas funciones: es necesario, además, que las carreteras sean construidas y que el delincuente cumpla su condena en una prisión del Estado. He aquí la necesidad de la ejecución (de la ley ó de la sentencia) y, por ende, de que el Estado *actúe* materialmente para que dicha ejecución se realice.

Ahora bien, es posible pensar en una función ejecutiva sin que aparezca una tal manera de actuar. Puede considerarse, por ejemplo, como un acto de ejecución el nombramiento de un funcionario (que, obviamente, no entraña ni legislación ni jurisdicción) y, sin embargo, aquí estamos también en presencia de un acto jurídico que, en cuanto tal, se agota por el simple hecho de ser emitido. Cuando el Estado realiza estos nombramientos, *actúa* (como también actúa cuando legisla o sentencia), pero no mediante una actuación material semejante a la que antes se ha señalado (12). Hay, pues, junto a la actuación material un tipo de «ejecución jurídica» que se descubre al poner en contraste los diversos actos jurídicos estatales entre sí: el acto de nombramiento de un funcionario aparece como ejecutivo en relación con la ley general de funcionarios públicos.

Se desprende de lo anterior que las dificultades para la debida caracterización de la función ejecutiva surjan no tanto en cuanto toca a la diferenciación respecto de la función legislativa, cuanto a la distinción de la

(12) Para LABAND, las máximas jurídicas en que se concretan leyes y decisiones jurisdiccionales no son suficientes para la realización de los fines estatales. La ley y la sentencia necesitan de la *ejecución*. (*Le Droit public...*, cit., t. II, págs. 511 y ss.) G. JELLINEK señalaba tres fines fundamentales al Estado: un fin de derecho, un fin de conservación y un fin de cultura. El fin de derecho se persigue con las funciones legislativa y jurisdiccional; los otros dos, con la función de ejecución. Esta postura ha sido duramente criticada por CARRÉ DE MALBERG, para quien la consideración de los fines es indiferente al punto de vista jurídico que debe presidir la investigación de la actividad estatal (*Teoría general del Estado*, trad. esp., México, 1948, págs. 427 y 428), y por DUGUIT. Para este último es indudable que los fines de cultura y conservación se logran mediante actos administrativos, pero también con actos de claro carácter legislativo. «Si JELLINEK y cuantos le siguen —añade— fueran lógicos consigo mismos, habrían de decir que las leyes de organización política, diplomática, administrativa o militar son actos administrativos; en una palabra, que la casi totalidad de la legislación moderna (leyes de policía interior, fiscales, económicas...) cesaría de tener carácter legislativo para convertirse en actos de Administración (*Traité de droit constitutionnel*, 3.^a ed., t. II, 1928, págs. 299-300).

jurisdiccional. Con todo, y a los efectos de lograr esta última, hemos de señalar cómo la jurisdicción se encamina *inmediatamente* al mantenimiento de un orden jurídico dado, intentando restablecerlo cuando ha sido violado y resolviendo conflictos intersubjetivos de intereses de acuerdo con las normas objetivas de derecho; mientras que la ejecución, en sentido estricto, no mira tanto a resolver casos concretos de acuerdo con la ley, cuanto a remediar urgentes e inaplazables necesidades vitales para el propio Estado. Mientras que el acto jurisdiccional se dicta, normalmente, a excitación de parte, para una situación concreta a la que se halla referido y sólo para la cual tiene validez, los actos de la función ejecutiva están referidos fundamentalmente al orden como un todo, siendo una exigencia el que todos ellos sean explicables en razón de la finalidad global que se persigue (13).

D) *¿Existe una función administrativa?*—Se trata ahora de saber qué lugar ocupa la Administración, entendida como actividad estatal, entre las funciones que acaban de ser diseñadas. Dado el carácter irreductible que hemos predicado de las tres funciones dichas (en el sentido de que a ellas, y sólo a ellas, debe reconducirse cualquier acto estatal) (14), debemos desechar desde ahora la posibilidad de una función administrativa como cuarta función del Estado, al lado de las tres anteriores. Esto supuesto, el problema parece quedar notablemente simplificado y reducido a determinar cuál de las tres funciones estatales es la que, con terminología distinta, se conoce con el nombre de función administrativa o Administración. Hay un importante sector de la doctrina para el que no ofrece la menor duda que los términos función ejecutiva y función administra-

(13) De esta forma distingue FORSTHOFF la jurisdicción de la Administración en su *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, 2.^a ed., 1951, pág. 5.

(14) Distinto punto de vista mantiene SAYAGUÉS, quien enumera las siguientes funciones del Estado: constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional. Desde el punto de vista de su contenido, la función constituyente «es la actividad estatal que tiene por objeto la formalización de las normas relativas a la creación y organización de las entidades estatales» (*Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Montevideo, 1953, página 35). Si, como el propio SAYAGUÉS quiere, esta función consiste en una actividad de «formulación de normas», no hay duda que su diferenciación de la legislativa resulta muy difícil. El criterio de mirar al contenido de tales normas no puede admitirse, pues, por la misma razón, llegaríamos al descubrimiento de tantas funciones cuantas son las materias que puedan servir de contenido a las normas jurídicas generales dictadas por el Estado. También admite una cuatripartición de las funciones estatales (legislativa, jurisdiccional, directiva y administrativa) ALESSI, en su *Diritto amministrativo*, vol. I, 1949, pág. 10.

tiva son equivalentes entre sí (15), lo que hace que todo se reduzca a una mera cuestión terminológica. Mas un examen riguroso de las cosas nos lleva a la conclusión de que una parte de la actividad estatal que con un cierto acuerdo se considera por la doctrina como administrativa, no responde a los caracteres estrictos que postula la ejecución. Cuando se dan normas reglamentarias para organizar los servicios públicos o cuando se resuelve por las autoridades administrativas acerca de la reclamación presentada por un funcionario alegando su mejor derecho a ocupar una vacante que ha sido adjudicada a otro, nadie piensa que esta actividad repugne de tal manera a lo administrativo que el hecho de que sean órganos administrativos los que la realicen, sólo pueda explicarse como un desbordamiento injustificado de las competencias propias de la Administración. Y, sin embargo, aquí no estamos en presencia de actos de pura ejecución en un sentido material, ni siquiera en un sentido jurídico. El dictar las antedichas normas reglamentarias responde sustancialmente a los caracteres que hemos fijado como propios de la función legislativa, y el resolver la reclamación del funcionario con arreglo a derecho es también, sustancialmente, función jurisdiccional. Si, no obstante, admitimos que esto es Administración, es porque el concepto que de ésta tenemos no se ajusta, desde el punto de vista material, a la actividad del Estado que caracterizamos como función ejecutiva (16).

La conclusión que se desprende de lo anterior es clara: el concepto de Administración pública no se puede obtener adoptando el punto de vista de las funciones del Estado. Ni siquiera es correcto, como tantas veces ha propuesto la doctrina alemana, partir de la tripartición de funciones para, después de definir positivamente la legislación y la jurisdicción,

(15) En la enumeración que antes hemos atribuido a SAYAGUÉS, el término función ejecutiva aparece ya sustituido por el de función administrativa. ZANOBINI declara que prefiere evitar el término función ejecutiva por entender que esta expresión hace pensar en una actividad de mera aplicación de las leyes, siendo así que la Administración (y con mayor razón la política) carecen de tales caracteres; por todo lo cual estima preferible hablar de actividad administrativa (*Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, 5.ª ed., 1947, pág. 43). Claro es que el anterior razonamiento es lógicamente incorrecto, pues el hecho de que la Administración no pueda reducirse a ejecución no justifica, de suyo, que la función ejecutiva deba desaparecer, como carente de autonomía, del cuadro de las funciones estatales: lo único que justifica, y ello es obvio, es que la Administración no puede reducirse a ejecución. Pero esta es una cuestión distinta.

(16) Los argumentos del texto valen, claro es, *a fortiori* para no identificar la Administración con la función legislativa ni con la jurisdiccional. Esto se da por sabido.

concluir que la Administración es aquello que queda de la actividad estatal una vez que se ha prescindido de lo que constituye típicamente aquellas otras dos funciones. Es esta una manera de razonar cuya incorrección lógica no se ha puesto debidamente de manifiesto (17).

Resulta, por tanto, que el concepto de Administración pública ha de obtenerse a través de distintos caminos.

(17) Es tradicional en los autores de lengua alemana, y especialmente en los de la Escuela vienesa, definir desde el punto de vista material, la función legislativa y la jurisdiccional y añadir que la función administrativa es la que queda después de aquéllas. Esta forma negativa de definir a la Administración se encuentra en MERKL (*Teoría general del Derecho administrativo*, traducción española, 1933, página 12), y se repite en obras más recientes. Así, ADAMOVICH señala, desde el punto de vista material, tres funciones del Estado: legislación, jurisdicción y administración. Seguidamente define, por sus caracteres positivos, las dos primeras, pero advierte que junto a ella queda aún un amplio campo de actividad estatal, como demuestra con una serie de ejemplos concretos. Todos estos actos —dice— son administración en sentido material. Todos los intentos de abarcar actos tan diversos en un concepto unitario y positivo han fallado y fallarán en el futuro, por lo que el autor propone una definición negativa del concepto: «La administración en sentido material comprende toda la actividad de los órganos estatales o de entidades públicas que, considerados en sí mismos, no son actos legislativos ni jurisdiccionales» (*Handbuch des Oesterreichischen Verwaltungsrechts*, T. I., 5.ª ed., Viena, 1954, pág. 3).

A la anterior postura hay que formular dos objeciones fundamentales. En primer lugar, al incluir la función administrativa como una de las tres a través de las cuales actúa el Estado, se está haciendo supuesto de lo que es precisamente problema: justamente lo que hay que demostrar es que la Administración se identifique con alguna de las funciones tradicionales del Estado. En segundo lugar, al rechazarse la posibilidad de que pueda definirse positivamente la función administrativa, a más de que con ello se está reconociendo la incorrección que se acaba de cometer sustituyendo en la enumeración de las funciones ejecución por administración (pues está claro que la función ejecutiva sí puede definirse positivamente), se está incurriendo en el absurdo lógico de emplear un criterio para definir legislación y jurisdicción y emplear luego estos mismos términos, pero con valor distinto, para definir negativamente la Administración. Obsérvese que el obstáculo que se opone a la definición positiva de la Administración es que esta función entraña actos reglamentarios y jurisdiccionales. Ahora bien, cabe preguntar por qué tales actos, reglamentarios o jurisdiccionales no son clasificados como legislación o jurisdicción, como parece postular su naturaleza. Este extremo —insoluble desde el punto de vista que se contempla— pone de manifiesto que, aunque no se diga, se está empleando un punto de vista subjetivo o formal a través del que ya se ha obtenido previamente el concepto de función administrativa que ahora, desde el punto de vista material de las funciones del Estado, resulta absolutamente indefinible. Es por esto por lo que debe rechazarse —así lo hacemos en el texto— la posibilidad de obtener un concepto de administración pública desde el ángulo que proporciona el punto de vista de las funciones del Estado.

3. *La Administración y los poderes del Estado.*

Si bien es cierto que el poder del Estado es único, la referencia a los *poderes del Estado* tiene un valor entendido en la literatura iuspublicista, en la que se denominan como tales a los órganos constituidos para ejercer las funciones estatales (18). En este sentido debe entenderse la expresión cuando sea empleada aquí.

Aunque la doctrina de la división de poderes, al menos en su actual vigencia, tiene un autor conocido y una fecha precisa de nacimiento, no debe dudarse que el fenómeno histórico de la división de poderes es la consecuencia de un largo proceso cuyas raíces se adentran en el tiempo. El Estado, que nace en Europa después del Renacimiento, se caracteriza durante sus tres primeros siglos de existencia por una tendencia creciente a aumentar el poder de la monarquía. Bajo este signo político se ha podido decir que la Administración era despótica y arbitraria, que no tenía límites. El monarca comenzó desde el siglo XVI a administrar por sí mismo, surgiendo la idea de una administración unitaria para todo el Estado, dependiente de la voluntad real, que tomó el nombre de *policía* y cuyo fin era el bienestar general del pueblo (19). Pero junto a las competencias que exigía la policía está la competencia propia de los Tribunales de Justicia. Estos no pueden invadir el terreno de la policía, ni siquiera verificar la legalidad de su actuación (*in Polizeisachen gilt keine Appelazion*); pero también es cierto que la aplicación de la justicia entre los particulares es de su exclusiva atribución. Así, pues, aun en los tiempos del Estado absoluto, va a aparecer una primera separación entre los asuntos de gobierno y los asuntos de justicia.

La Revolución francesa consagra como principio constitucional la doctrina de la división de poderes expuesta por MONTESQUIEU en 1741 en su

(18) Es muy oportuna la distinción que realiza CARRÉ DE MALBERG entre poder, función y órgano. Para este autor es necesario restablecer la idea de la unidad del poder del Estado; pero también es necesario distinguir en este poder, que es uno, las funciones del mismo, que son múltiples. Por funciones hay que entender «las diversas formas como se manifiesta la actividad dominadora del Estado». En cambio, los órganos del poder «son las diferentes personas o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diferentes funciones del poder» (*Teoría...*, cit., pág. 249, por nota).

(19) Vid. la explicación de LORENZO VON STEIN en *La scienza della pubblica amministrazione*, en la versión italiana de la Biblioteca Brunialti, 1897, págs. 27 y ss.

famoso *L'esprit des lois*. Con la preocupación de asegurar la libertad de los ciudadanos se acepta la idea de que cada función estatal debe constituirse como competencia única y exclusiva de unos órganos expresamente ideados para ejercerla. Es así como la legislación seguirá, desde entonces el camino que ya antes recorriera la justicia. Se arranca del acervo de los *asuntos de gobierno* para pasar a constituir, orgánicamente, un poder independiente. Aparecen así en la organización del Estado los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Ahora bien, en el proceso que acaba de ser descrito no debe olvidarse un dato sumamente significativo: así como los poderes legislativo y judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, en cambio el poder ejecutivo es justamente lo que queda de aquel monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones. Se deduce de aquí el carácter *residual* del poder ejecutivo que debe ser muy tenido en cuenta para comprender debidamente el tipo de funciones que le corresponden (20). Sobre todo si se piensa que son las mismas necesidades de la comunidad política las que han determinado que no desaparezcan de sus manos la totalidad de las funciones cuyo traslado a los poderes legislativo y judicial parecen ser una exigencia postulada por el principio teórico de la división de poderes.

Queda así el principio de la división de poderes, en su versión práctica, reducido a una simple tendencia, jamás lograda plenamente, que aspira a confinar cada función estatal como competencia propia del poder de su respectivo nombre. Y de esta forma se explica, sin mayores dificultades, el hecho —insólito para tantos que han partido de bases erróneas— de que el llamado poder ejecutivo no se limite a una actividad de pura ejecución, sino que produzca con gran frecuencia actos que, desde el

(20) Sólo en este sentido puede justificarse una definición negativa de la Administración pública, tal como más atrás se ha visto que es norma en la doctrina alemana. En este sentido debe entenderse la explicación de O. MAYER —que, por otra parte, tanto ha influido en la definición negativa de la Administración pública—, para quien, separadas justicia y legislación y confiadas a órganos independientes, se introdujo la palabra administración para designar todo cuanto no es ni una cosa ni otra (*Le droit administratif allemand*, trad. fr., vol. I, pág. 2 y 3).

Este mismo carácter residual del Poder ejecutivo está apuntado en ROYO-VILLANOVA. El Poder ejecutivo aparece en los Estados constitucionales, dice este autor, como el sucesor del antiguo monarca; era, pues, mirado con recelo. (*Elementos de Derecho administrativo*, tomo I, 22 ed., 1950, pág. 64).

punto de vista material, podrían calificarse de función legislativa o jurisdiccional del Estado.

Hechas las anteriores aclaraciones, el concepto objetivo de Administración pública puede obtenerse con suma facilidad.

En efecto, la Administración pública, en sentido objetivo, o actividad administrativa, es necesariamente *una zona de la actividad desplegada por el Poder ejecutivo* (21). Como esta actividad —conforme antes se dijo— se exterioriza sustancialmente en actos de ejecución, pero también en actos de legislación (reglamentos) y de jurisdicción, aparece la actividad administrativa como *no homogénea*; de donde se justifica que la única forma de reconducirla a unidad venga dada por la consideración del poder estatal de que emana (22). Este es, pues, el único punto de vista desde el que se puede intentar una definición positiva y resulta curioso que sea la que con gran acierto y precisión técnica ha aceptado el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, al caracterizar la Administración como: «acción del Gobierno al *dictar* y *aplicar* las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al *resolver* las reclamaciones a que dé lugar lo mandado». Pues al examinar esta definición —y prescindiendo de que sería preferible hablar de Poder ejecutivo y no de gobierno por la indudable equivocidad de este último término— se observa que esta acción puede consistir en aplicar y cumplir leyes (ejecución), pero también en dic-

(21) Lo cual no quiere decir que toda la actividad del Poder ejecutivo sea, estrictamente hablando, administrativa, pues ya se verá más adelante que se admite la conveniencia de separar la llamada actividad de gobierno.

(22) A lo que se acaba de exponer, podría hacerse una objeción aparentemente fácil: ¿cómo se identificaría entonces la Administración en un país no organizado sobre la separación de poderes? A lo que se debe de contestar lo siguiente: en primer lugar, que la Administración cuyo concepto indagamos no es, ciertamente, una entelequia teórica, sino justamente el complejo orgánico y su correspondiente actividad que hoy día se descubre en los Estados modernos montados más o menos rigurosamente sobre tal principio de separación, o al menos sobre lo que éste comporta de esencial, es decir, la sumisión del obrar concreto estatal a la Ley (sea quienquiera el titular de la función legislativa) y la independencia de los Tribunales encargados de administrar justicia; en segundo lugar, y esto es más importante, que en un Estado medianamente desarrollado, cualquiera sea su fundamentación política, no es dable admitir, ni siquiera a efectos dialécticos, la posibilidad de una total ausencia de *división orgánica*, correlativa de la llamada división o separación de funciones. Luego, a partir del examen de tal realidad orgánica podría plantearse el problema que aquí nos ocupa.

tar disposiciones (función de reglamentación) y en resolver reclamaciones (función de jurisdicción) (23).

Si queda así definida la actividad administrativa, resulta también posible obtener el concepto de Administración pública *en sentido subjetivo*. Esta no es sino el sujeto de aquella actividad; por consiguiente —y lógicos con lo que antes se ha dicho—, la Administración pública es un complejo orgánico integrado en el Poder ejecutivo. Si coinciden o no exactamente en su extensión estos dos términos (Poder ejecutivo y Administración pública), es cosa que se resolverá en su momento oportuno.

Con lo anterior, y recordando una vez más el valor nuclear y originario que tiene el Poder ejecutivo, queda explicada la heterogeneidad de las funciones que realiza y, consiguientemente, la propia peculiaridad de la actividad administrativa. Queda, empero, por explicar el correlativo fenómeno que también puede observarse al analizar la actividad de los otros dos poderes, legislativo y jurisdiccional, esto es, el hecho de que,

(23) Los autores que intentan separar la función administrativa de las otras dos funciones legislativa y jurisdiccional, con el criterio material que estamos rechazando, se encuentran con dificultades realmente insuperables. Así, F. BENVENUTI (en su trabajo *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, en «Riv. Trim. di Diritto Pubblico», 1952, núm. 1, págs. 118 a 145), por no admitir que la Administración pública es titular de facultades jurisdiccionales (pues que este autor parte de una función administrativa como sustancialmente diversa de la jurisdiccional), ha de explicar fenómenos como los que ponemos de manifiesto en el texto, realizando una distorsión del concepto de proceso que le conduce a admitir la posibilidad de que la función administrativa se realice a través de la forma procesal. De aquí resulta que para este autor hay función administrativa desplegada en forma de procedimiento y función administrativa en forma de proceso, dándose esta última siempre que «pueda intervenir en la formación del acto (administrativo), quien, aun no siendo el titular del interés principal perseguido por el acto, sea al menos titular de un interés sobre el cual el acto incide, e intervenga precisamente para la tutela de su interés» (loc. cit., pág. 139). Como ejemplo de esta posibilidad, BENVENUTI cita, entre otros, el recurso jerárquico y los procedimientos disciplinarios.

Entendemos que la construcción del Profesor italiano es más objetable que la por nosotros propuesta y, desde luego, inadmisibles si se entiende —y así lo creemos— que el proceso es una forma de garantía cuya nota esencial estriba en que el órgano encargado de la decisión sea extraño a la relación jurídica discutida (es decir, sea *formalmente imparcial*); por tanto, no puede darse como forma de la actuación administrativa, pues todo acto administrativo (incluso los que resuelven recursos jerárquicos y procedimientos disciplinarios, que son los recordados por BENVENUTI) tienen por autor a la Administración y por fin la satisfacción de un interés público del que cabalmente la propia Administración es titular.

a veces, aparezcan como sujetos de referencia de actividad aparentemente análoga a la administrativa (24).

Se descubren, en efecto, en la actividad del Poder legislativo, ciertos actos que sustancialmente presentan indudable semejanza con los que normalmente realiza la Administración pública. Esto ocurre en dos supuestos distintos: *a)* en primer lugar, están aquellos actos que, no obstante su valor formal de leyes, carecen de la generalidad que comúnmente se predica de éstas, ofreciendo, antes bien, un carácter concreto y limitando sus efectos a la creación de situaciones jurídicas subjetivas. Por ejemplo, leyes que autoricen a la Administración a enajenar o gravar sus bienes (25), o las que establecen pensiones extraordinarias de clases pasivas. Entendemos que de la existencia de estos actos legales no se deriva ninguna objeción seria, sino todo lo contrario, contra cuanto venimos manteniendo. Aquí se trata simplemente de una actividad que ha sido conscientemente atribuída al Poder legislativo para que se produzca con valor formal de ley, pues de otra forma sería imposible conseguir los efectos jurídicos queridos. El clásico ejemplo de la ley que concede una pensión ex-

(24) En líneas generales es admisible decir que aproximadamente coincide cada poder con la función estatal del mismo nombre. Pero la doctrina es unánime al subrayar que en cada poder se descubre el ejercicio de funciones que por su contenido deberían corresponder a la competencia de otro. LA TORRE ha querido deducir de esto, y de la doble significación subjetiva y objetiva de la palabra Administración, una clasificación de la actividad administrativa que, según él, comprende: 1) Actividad administrativa desde el punto de vista del sujeto que la realiza (Poder ejecutivo) y de acuerdo con la sustancia misma del acto (acto de ejecución); 2) Actividad administrativa desde el punto de vista subjetivo, pero sustancialmente legislativa; 3) Actividad administrativa desde el punto de vista sustancial, pero subjetivamente legislativa; 4) Actividad administrativa sustancialmente, pero emanada subjetivamente de un órgano jurisdiccional. De los anteriores términos sólo el primero contiene —para este autor— la actividad administrativa, *pura o perfecta*. Las restantes son actividades administrativas imperfectas, o mejor mixtas. Propone este autor que los últimos sean designados mediante dos términos, el primero de los cuales debe hacer alusión al sujeto de la actividad y el segundo a la sustancia del acto; así, por ejemplo, con la designación de «actividad administrativo-legislativa» se hace referencia a la potestad reglamentaria de la Administración (*Elementi di Diritto amministrativo*, 1925, págs. 65 y ss.).

(25) Por una ley de 20 de julio de 1957 se autorizó la cesión de un Monasterio ex: Aguilar de Campóo a una determinada Orden religiosa. Es curioso señalar que tal disposición (legal o administrativa, según el punto de vista que se adopte) debió de producir tal perplejidad a los redactores del «Boletín Oficial del Estado», que terminaron por incluirla en la Sección que lleva por rúbrica «Otras resoluciones administrativas». ¡Claro es que una ley no puede ser nunca calificada de simple «resolución administrativa»!

traordinaria de clases pasivas sirve suficientemente para ilustrar lo que decimos. Lo que se pretende en tal caso es constituir una situación jurídica subjetiva a espaldas, e incluso en contra, de la legislación vigente sobre clases pasivas: si esto se hiciese por los órganos administrativos ordinarios, el acto dictado sería nulo, pero si es el Poder legislativo el que crea la situación, entonces, al tener sus actos valor de ley, se produce una derogación del ordenamiento vigente y la situación creada adquiere eficacia jurídica. Como lo que interesa al Derecho es el valor formal de estos actos y no su sustancia o contenido, resulta claro que no tienen por qué ser estudiados por el Derecho administrativo y que, por consiguiente, sería absurdo considerar tal actividad como administrativa.

b) Merecen también atención los actos del Poder legislativo relativos a su propia organización y personal; por ejemplo, nombramiento y separación de funcionarios, reglamentos de organización interior, etc. En cierto sentido cabría decir que estos actos son administrativos, por cuanto atañen a la administración de esa institución orgánicamente diferenciada que el Poder legislativo indudablemente constituye; mas se estaría empleando entonces la expresión «administrativo» en un sentido equívoco y con un valor desde luego distinto al que tal expresión tiene cuando se emplea para delimitar formalmente el contenido del Derecho administrativo. Esta es la razón de que tales actos estén al margen del régimen jurídico administrativo. Se trata de actos que interesan tanto al Derecho administrativo como pueden interesar los relativos a la organización interna y al personal de una gran empresa privada: ni la *administración* de las empresas privadas, ni la *administración* del Poder legislativo, forman parte del contenido del Derecho administrativo.

Problema análogo se descubre en el examen de la actividad realizada por el Poder judicial: a) Destaca, ante todo, el carácter no jurisdiccional, según algunos autores, sino administrativo, de ciertas funciones atribuidas a los jueces. Es el caso de la llamada hoy «jurisdicción voluntaria», a la que algún procesalista niega rotundamente el carácter jurisdiccional (26), con lo que, al no ser tratada tampoco esta cuestión por el

(26) GUASP, *Derecho procesal*, 1956, págs. 1637 y ss. La consecuencia fundamental a que llega este autor es la negación de la competencia del Derecho procesal para estudiar en puridad el tema de la jurisdicción voluntaria. Se ha de observar, sin embargo, que el fundamento de tal afirmación no puede encontrarse sino en la identificación de lo procesal con lo jurisdiccional que este sector de la doctrina realiza; mas, como se señala en su debido lugar, esta identificación es arbitraria.

Derecho administrativo, viene a convertirse en un tema por todos repudiado y sin sede científica propia. Tal resultado se produce inevitablemente desde el momento en que los procesalistas se empeñen en delimitar el ámbito de su disciplina, atendiendo a la idea de que el Derecho procesal es pura y simplemente el «Derecho de la función jurisdiccional y sólo de ellas», realizando así una arbitraria identificación entre los conceptos «jurisdiccional» y «procesal» que está, desde luego, por demostrar (27).

(27) No se trata, naturalmente, de un punto sobre el que la doctrina procesalista (al menos aquellos procesalistas que cultivan especialmente el Derecho procesal administrativo) sea unánime y coincidente. F. BENVENUTI (en *Funzione amministrativa...*, cit., págs. 137 y 138) se pregunta, después de haber matizado la distinción conceptual entre proceso y procedimiento, si sería posible una función jurisdiccional que se desarrollase a través de la forma del procedimiento y una función administrativa a través del proceso. Y entiende que, sin perjuicio de reconocer que las formas no son jamás elementos tan exteriores como para no resentirse del contenido del que normalmente aparecen dotados, no encuentra ninguna razón de peso para negar tal posibilidad. En cambio, en España la postura contraria, opuesta por tanto a la tesis que defendemos en el texto, está representada por J. GUASP y GONZÁLEZ PÉREZ. El primero de estos autores descubre claramente su postura cuando examina el problema de la jurisdicción voluntaria (*Derecho procesal*, cit., págs. 1637 y ss.). La concepción que delimita las actividades del Estado en base a los órganos que las desenvuelven, no es, para él, suficiente a justificar que la llamada jurisdicción voluntaria esté en mano de los Tribunales y sea, por tanto, verdadera jurisdicción. Aquí realmente estamos en presencia de una actividad típicamente administrativa, aunque por el tipo de relaciones jurídicas sobre que incide se trate de «administración judicial del Derecho privado». Así es que la naturaleza jurídica de tal jurisdicción hay que buscarla en el campo de la Administración, pues «... siendo administración cualquier actividad de realización de los fines de interés general, distinta tan sólo de la actividad legislativa y de la actividad procesal, no queda otro cauce dentro de las figuras del Derecho público, al que la jurisdicción voluntaria indudablemente pertenece, dada la presencia en ella de un órgano del Estado, que atribuirla un cometido estrictamente administrativo». Y añade todavía: «No se trata de jurisdicción, puesto que jurisdicción no es otra cosa que función procesal, y ésta no existe dentro de la llamada jurisdicción voluntaria». Esta última frase es sumamente significativa para medir el alcance de la postura doctrinal de GUASP. Aquí de la concepción del proceso como mero cauce por el que discurre una función (tal como lo explica BALLBÉ en *La esencia del proceso*, Barcelona, 1947), o incluso como sistema institucional de garantías para el ejercicio de la misma, se pasa a hablar nada menos que de una «función procesal» que viene a identificarse —aunque no sabemos por qué— con la jurisdicción. El hecho de que esta identificación sea un arbitrio convencional nos eximiría de toda ulterior discusión, supuesto que tal arbitrio no encaja en nuestro sistema, pero ocurre que aún hay otras objeciones que hacer a la tesis que se examina: a) En primer lugar, el reajuste de competencias entre los que actualmente pasan por ser Derecho administrativo y Derecho procesal no se contraería al traslado de la jurisdicción voluntaria a la primera de dichas disciplinas, pues exigiría, además, que una parte importante de la actividad administrativa pasase a ser objeto del Derecho procesal. Si la esencia del proceso consiste, para GUASP,

Mas es el caso que estos actos han sido también deliberadamente atribuidos a la competencia de los Tribunales por la razón sustancial de que no

en una función de «satisfacción de pretensiones», no habrá ninguna razón para negar carácter procesal a la actividad desplegada por la Administración pública cuando resuelve, por ejemplo, un recurso gubernativo mediante el que A. impugna la adjudicación de una plaza de funcionario público a B. a través de concurso; por entender que es titular, frente a él, de un derecho preferente. Con la postura que se combate, no puede comprenderse que aquí hay, materialmente hablando, función jurisdiccional, *aunque falta el proceso*. El órgano estatal que resuelve no es *formalmente imparcial*, sino *parte*, como titular que es del interés público a cuya satisfacción ha de dirigirse, por definición, su actividad. La controversia no lo es, por tanto, sobre derechos privados, sino que el recurrente alega la titularidad de un interés legítimo o, a lo sumo, de un derecho público subjetivo, directamente conectado con el público interés. b) Resulta además que la afirmación de que la jurisdicción voluntaria es pura actividad administrativa, aunque «administración del Derecho privado» no deja de ser un fácil expediente para eludir las dificultades del problema. Es extraño que quienes condenan tan rotundamente el punto de vista subjetivo u orgánico en la delimitación de ambas disciplinas jurídicas (procesal y administrativa) no tengan en cuenta, en cambio, que la materia sobre la que la jurisdicción voluntaria recae pueda ser lógicamente *determinante* de su adscripción como una competencia judicial. La actividad administrativa supone siempre una intervención estatal (y, según nuestra tesis, a través precisamente de organismos administrativos) en tutela del interés público; en cambio, la jurisdicción voluntaria actúa normalmente para resolver cuestiones que afectan a individuos particularmente considerados (informaciones para dispensa de ley, declaración de fallecimiento, nombramiento de tutores, habilitación para comparecer en juicios etc.). Es cierto que en estos casos, a diferencia de lo que ocurre en los que constituyen la jurisdicción contenciosa, el Tribunal no resuelve efectivamente sobre la pretensión de un particular respecto de otro, pero no hay duda de que la resolución que se dicta condiciona tanto las posibles pretensiones procesales que en el futuro pueda esgrimir el interesado como las que puedan esgrimirse frente a él: ésta es la razón por la que su competencia se encomienda al juez y no a la Administración pública. c) Finalmente, aunque fuese cierto que la jurisdicción voluntaria sea, desde el punto de vista material, auténtica actividad administrativa, bastaría el hecho de que el ordenamiento jurídico positivo la atribuyese (y el propio GUASP reconoce que, al menos, existen razones de oportunidad para ello) a los Tribunales para que sea cuestión de la que deba desentenderse en absoluto el Derecho administrativo; pues, una vez más hemos de repetirlo, esta rama jurídica, como cualquiera otra, configura su objeto científico acotando aquella parte de la actividad estatal sometida a un régimen jurídico uniforme.

Análoga postura mantiene GONZÁLEZ PÉREZ, que critica expresamente la tesis por nosotros formulada en otro lugar (vid. GARRIDO FALLA, *Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales*, en (REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, págs. 41 y ss.). Para este autor nuestra afirmación de que la Administración pública se nos aparece como un complejo orgánico que realiza funciones que, si bien, por lo general, pueden ser calificadas de ejecutivas, a veces son funciones típicamente jurisdiccionales (por ejemplo, conocimiento y decisión de un recurso gubernativo), o legislativas (por ejemplo, potestad reglamentaria), no resiste la más ligera crítica, puesto que, de una parte, hemos de reconocer que ciertos órganos encuadrados —de acuerdo con el Derecho

se realizan inmediatamente en tutela del interés público, sino que afectan a relaciones jurídicas, privadas o al *status* jurídico de los particulares. Y

positivo de algunos países— en la Administración pública (como el Consejo de Estado en Francia) realizan actividad que no es propiamente administrativa, sino procesal; por otra parte, cuando el Poder ejecutivo ejercita auténtica función legislativa (el caso de la legislación delegada), tampoco puede hablarse de actividad administrativa. Partiendo de estas bases, GONZÁLEZ PÉREZ llega a continuación a estas conclusiones: 1.^a) que no existe ecuación entre Administración pública subjetivamente considerada y Derecho administrativo; 2.^a) que el objeto del Derecho administrativo es la institución a través de la cual se realiza la función administrativa, esto es, el servicio público, mientras que el objeto del Derecho procesal es la institución a través de la cual se realiza la función jurisdiccional, esto es, el proceso; por tanto, el proceso desempeña en esta última rama jurídica el mismo papel que el servicio público en el Derecho administrativo (*Derecho procesal y Derecho administrativo*, en «Revista de Derecho Procesal», año 1956, núm. 3, págs. 768 a 771). En otros lugares de su obra, GONZÁLEZ PÉREZ completa su postura afirmando que «... el procedimiento —cauce formal— puede ser igual cualquiera que sea la función que a través del mismo discurre, si bien el proceso no es un cauce formal» (*Derecho procesal administrativo*, tomo 1, 1956, págs. 48 y 49) y que «... no es posible hablar de función jurisdiccional sin la existencia de un órgano del Estado imparcial e independiente. La independencia no es un atributo accidental o secundario del órgano jurisdiccional, sino consustancial al mismo» (*Régimen administrativo y proceso administrativo*, separata de los «Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei», 1957, pág. 5). Esta postura es fácilmente rechazable: a) En primer lugar, empieza por interpretar erróneamente la postura que combate, pues lo que se afirma no es tanto que el Derecho administrativo no se pueda definir como la regulación de la función administrativa, cuanto que la función administrativa no es una función estatal homogénea y, por ende, sustancialmente identificable entre las diversas funciones del Estado, por lo que se hace necesario determinarla cabalmente por la referencia al sujeto de que procede. b) Por lo que se refiere a las objeciones basadas en el ejemplo del Consejo de Estado francés y de las delegaciones legislativas a favor del ejecutivo, tampoco tienen la suficiente virtualidad. La función jurisdiccional del *Conseil d'Etat* ya fué calificada por HAURIUO como una sagaz construcción jurídica del régimen administrativo mediante la que se lograba la erección de un juez que estando en la Administración no es la Administración»: En estos casos, pues, el *Conseil d'Etat* actúa jurídicamente como juez, olvidando su carácter de organismo inicialmente creado para la Administración pública. En cuanto al caso de los Decretos-leyes, se trata de un ejemplo desafortunado, por dos razones: primera, porque quien los dicta no es la Administración (que es, según nuestra tesis, un complejo orgánico encuadrado en el Poder ejecutivo, aunque no todo el Poder ejecutivo), sino el Gobierno en ejercicio de una función política o gubernamental; segunda, porque cabalmente *estos actos tendrían de suyo un mero valor formal de actos reglamentarios* (por tanto, administrativos), si no fuese porque determinados ordenamientos jurídicos positivos contienen expresamente una cláusula constitucional que determina lo contrario, por razones que siempre se consideran excepcionales: estamos, pues, ante la excepción que confirma la regla. c) Supuesto lo anterior, la afirmación de GONZÁLEZ PÉREZ de que «no existe ecuación entre Administración pública subjetivamente considerada y Derecho administrativo» cae por su base. Es imposible aducir un solo ejem-

se ha de notar, sobre todo, que mientras estas competencias sean judiciales le está vedado al Derecho administrativo, por definición, ocuparse de ellos, pues que el régimen jurídico de tal actividad le es ajeno por completo.

b) Nos encontramos, en segundo lugar, con actos realizados por el Poder judicial relativos a su propia organización interna y a cuestiones de personal que, como en el análogo supuesto del Poder legislativo, muchos entienden que tienen carácter administrativo. Basta con que recordemos aquí la argumentación antes empleada para justificar tal tipo de actividad,

plo de actos regulados por el Derecho administrativo que no emanen del complejo orgánico que es la Administración pública en sentido subjetivo. d) La afirmación de que el proceso es a la función jurisdiccional lo que el servicio público al Derecho administrativo está montada sobre dos errores: uno en relación con la idea de servicio público, otro en relación con el proceso. El servicio público no es *forma* de la actividad administrativa, sino todo lo contrario: el *fin* mismo que la inspira. Aunque se utilizase el concepto de servicio público en su acepción más restringida, siempre nos estaríamos refiriendo a una *modalidad* (que no es lo mismo que *forma*) de la actividad de la Administración pública y que apunta al contenido mismo de tal actividad. El proceso, en cambio, sí es una institución formal constituida por el conjunto de garantías arbitradas por el Derecho para que la función jurisdiccional se ejercite lo mejor posible. Claro es que esta concepción es incomprensible para quien, como GONZÁLEZ PÉREZ, participa en el fondo (y no obstante la comparación que antes se ha visto con el servicio público) de la tesis de GUASP que identifica lisa y llanamente el proceso con la función jurisdiccional. Así, termina por señalar como nota esencial de ésta la de la imparcialidad, que, en buena lógica, no es aditamento necesario de tal función (pudiendo concebirse, por tanto, una jurisdicción *formalmente parcial*), sino una garantía que el proceso representa para que aquélla se imparta debidamente.

En el segundo tomo de su *Derecho procesal administrativo* (Madrid, 1957), GONZÁLEZ PÉREZ completa la tesis que estamos combatiendo. Su criterio delimitador entre la función administrativa y la función jurisdiccional queda formulada de la siguiente manera: «Cundo en una relación jurídica es parte el Estado, si se deduce una reclamación derivada de aquella relación ante uno de sus órganos, éste realizará actividad jurisdiccional o administrativa, según su posición de independencia: si actúa como parte en la relación, como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante, realiza función administrativa; si actúa como órgano imparcial, independiente del órgano que integra ese complejo orgánico que es la Administración, realiza función jurisdiccional.» Como se ve, estamos otra vez ante el error de confundir la función jurisdiccional con el proceso, atribuyendo a aquélla una nota esencial (la imparcialidad) que sólo debe predicarse como necesaria de este último. Para combatir esta postura basta que pensemos en la función jurisdiccional penal. Aquí el Estado es *parte interesada* en el castigo del delincuente; la *imparcialidad formal* se logra por el hecho *circunstancial* de que actualmente la jurisdicción penal se desarrolla en forma de proceso. Aunque esta forma no se diese (y no se ha dado en ciertas épocas históricas en que la justicia estaba en manos de los propios órganos administrativos), no por ello tal actividad estatal dejaría de ser jurisdicción. A esta solución absurda conduce, no obstante, la postura que combatimos.

que, desde luego, *escapa*, de acuerdo con nuestro ordenamiento positivo, al régimen jurídico-administrativo (28).

En resumen, sería erróneo explicar con idéntico criterio la existencia de estas actividades pseudo-administrativas en manos de los Poderes legislativo y judicial y las potestades reglamentaria y jurisdiccional que se descubren en la Administración pública. Mientras que aquéllas son la consecuencia de la preocupación por que determinados actos estatales tengan un cierto valor formal, o del hecho de que también aquellos poderes constituyen un complejo orgánico con sus propios problemas administrativos (aunque no jurídico-administrativos) (29), estas últimas vienen re-

(28) Se nos podría objetar que los razonamientos que nos han conducido a estas *discusiones parten de lo que la actividad administrativa es desde el punto de vista del Derecho constituido*; es decir, de la extensión que *de lege data* tiene el Derecho administrativo. Cabría pensar, por tanto, si es esto también lo que la Administración o la función administrativa deben de ser *de lege ferenda*. Si recordamos, una vez más, que nuestro intento es ahora el acotar formalmente el objeto del Derecho administrativo, comprenderemos que la respuesta tiene que ser también afirmativa. En efecto: aceptemos el planteamiento de quienes, como GUASP, entienden que la actividad conocida con el nombre de «jurisdicción voluntaria» debería estar en manos de la Administración. Pues bien, si tal tránsito se verificase, los límites del Derecho administrativo se habrían ampliado, pero el concepto para explicarlo sería el mismo que ahora utilizamos. Tanto ahora (cuando obviamente el Derecho administrativo no puede estudiar tal materia), como entonces (cuando el Derecho administrativo tendría que estudiarla necesariamente), el Derecho administrativo es el ordenamiento jurídico de la organización y actividad de la Administración pública *en sentido subjetivo*.

¿Significa lo anterior que el punto de vista material en la separación de las funciones del Estado carece en absoluto de interés? No; hay que reconocerle un interés prelegislativo, o mejor, preconstitucional. Puesto que el Estado de Derecho es una tendencia a acantonar cada función en un poder distinto, su organización exige poseer un criterio previo para diferenciar las tales funciones. Con todo, se ha de tener en cuenta que el principio supremo del propio Estado de Derecho exige que ellas se interpreten flexiblemente; es decir, teniendo en cuenta que de lo que se trata es de que cada cometido o actividad se adscriba a uno de los poderes según lo exija, al mismo tiempo, el interés de la comunidad y el reconocimiento de los derechos de los individuos.

(29) Este tipo de actividad administrativa es una actividad «reflexiva», en frase de POSADA, para el mantenimiento del aparato orgánico, cualquiera que sean los fines que haya de alcanzar y las funciones que haya de ejercer. Es curioso observar que este aspecto reflexivo de la actividad administrativa, que, como se ha visto, es común a cualquier entidad organizada, constituye para POSADA la regla típica y definitiva de la función administrativa. A dicha conclusión llega después de plantearse el problema de cuáles sean las posibles direcciones diferenciables en la actividad del Estado. En primer término, descubre una actividad del Estado encaminada directa y necesariamente a la realización de su fin: es una actividad permanente y de inmediata determinación para la realización del Derecho. Se logra mediante tres operaciones ó fases

queridas, de suyo, por la misión que la Administración pública desempeña en la mecánica estatal. De aquí que, tanto la potestad reglamentaria como la jurisdiccional, deban explicarse como competencias *normales*, sin que sea necesario acudir a criterios de excepción. Ambas son instrumentos necesarios en manos de la Administración pública para conseguir el fin que el ordenamiento jurídico la asigna (la concreta satisfacción de las necesidades públicas), y a tal fin inmediatamente se dirigen (30).

sucesivas: 1.^a) Fase definidora del Derecho o de elaboración de la norma; 2.^a) Fase de realización o cumplimiento de la norma mediante la voluntad estatal; 3.^a) Fase de acomodamiento de las conductas personales a la norma cuando se produce conflicto. Estas operaciones o fases se concretan en tres funciones técnicamente distintas: la liberativa, la ejecutiva y la judicial; si bien esta especialización de funciones no significa necesariamente una separación institucional de las mismas. Pero la actividad del Estado, para POSADA, no se agota en la elaboración y cumplimiento del Derecho. El Estado tiene también una *vida de relación* con los demás entes, que determina en el mismo una actividad *transitiva* hacia el exterior. Ahora bien, tanto en este caso como en el anterior, se trata de funciones y actividades que se producen en el Estado bajo atracción de su fin. Pero falta aún el soporte natural del Estado, por lo que se estima que se debe distinguir entre la actividad del Estado para su fin y su vida de relación, de los organismos mediante los cuales se produce y exterioriza tal actividad. En este último aspecto el Estado se ofrece objetivamente como un instrumento constituido, como el sistema o conjunto de apoyos físicos, materiales, económicos, personales, de energías, es decir, de *medios*, merced a los cuales se hace posible la vida estatal. He aquí, pues, una nueva actividad del Estado encaminada a la conservación, cuidado y perfeccionamiento del organismo político, o sea de la estructura orgánica con que funciona el Estado. En esto consiste la función administrativa, y en su virtud es administración «aquella actividad del Estado encaminada a obtener los medios adecuados para realizar con acción eficaz sus fines, organizando y ordenando al efecto el sistema y régimen de los llamados servicios públicos» (*Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, 2.^a ed., 1923, págs. 83 a 110). Se trata, pues, de un concepto que minimiza lo administrativo en el sentido que hemos criticado en la nota 4.

(30) El estudio del régimen jurídico de los países anglosajones, en los que el desarrollo de los poderes de la Administración pública ha tenido lugar más recientemente, es sintomático, a los efectos de consolidar la tesis que venimos manteniendo. Hay autores, como ALLEN (en *Administrative jurisdiction*, Londres, 1956, pág. 94), que entienden que los nuevos poderes vienen a limitar el campo de aplicación de viejos dogmas constitucionales, como el de la independencia del judicial. A partir de la jurisprudencia sentada en el caso «Terrell v. Secretary of State for the Colonies» (1953), es imposible pensar que la jurisdicción esté hoy exclusivamente en manos de los jueces de Su Majestad (*Her Majesty's judges*), pues una gran cantidad de tareas esencialmente judiciales en su carácter y que han llegado a ser uno de los ejes de nuestra maquinaria social, es realizada por «Adjudicators», de menor rango que los jueces y comisarios de la Reina.

En general, la doctrina inglesa explica el fenómeno de las potestades administrativa y jurisdiccional, hablando de poderes *quasi-legislativos* y *quasi-judiciales*. La polémica acerca de su naturaleza jurídica ha sido muy intensa a partir del caso «Cooper v.

4. *La Administración como objeto del Derecho administrativo.*

Por si las consideraciones anteriores, en orden a la manera de obtener el concepto de Administración pública, fuesen insuficientes, resulta conveniente recordar ahora que lo que aquí se trata de encontrar es, cabalmente, el objeto de una disciplina jurídica determinada, cual es el Derecho administrativo. En este sentido aparece sobremanera justificada la postura antes mantenida de que la actividad administrativa que nos interesa es la desarrollada por el Poder ejecutivo. De nada nos sirve subrayar la importancia de la actividad administrativa desplegada por los Poderes legislativo y judicial, si luego, a la hora de construir el sistema del Derecho administrativo, no encontramos encaje para tal actividad.

Wilson» (1937). ROBSON ha ironizado precisamente aquellas soluciones que se basan en el fácil expediente de acudir al empleo del «quasi»: para él no hay más que una autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales. «Esto es seguramente —añade ROBSON— más simple, más lúcido y más próximo a la verdad que el cuadro compuesto de un Tribunal quasi-judicial, presidido por un quasi-juez, administrado por una quasi-ley, en quasi-juicios. Las quasi-partes presentan sus quasi-pruebas; El Tribunal admite los quasi-hechos y considera los quasi-precedentes y los quasi-principios. Seguidamente aplica la quasi-ley en una decisión quasi-judicial que es promulgada en un documento quasi-judicial y dotada de quasi-ejecutoriedad. Los miembros del Tribunal, una vez terminadas sus quasi-judiciales tareas, salen y beben una quasi-cerveza antes de tomar el *lunch*, consistente en croquetas de quasi-pollo. Finalmente, marchan a su casa a reunirse con sus quasi-esposas» (*Justice and administrative law*, 2.^a ed., Londres, 1947, págs. 402 y 403. El título del capítulo es: «*The cult of the quasi*»).

Análogos fenómenos se han tenido que observar necesariamente en los Estados Unidos de Norteamérica. Examinando el actual sistema jurídico de aquel país, dice TRISTÁN BOSCH: «Desde un comienzo debe dejarse debidamente establecido que todas las tentativas realizadas para poner límites a la acción de la Administración se han concretado casi exclusivamente en proyectos tendientes a someter a contralor el ejercicio de las funciones judiciales y legislativas delegadas a la misma; sin duda en razón de que ha sido mediante el empleo de esta clase de atribuciones que el poder administrador pudo realmente alcanzar el grado de poderío que provocó la consiguiente reacción. Sólo secundariamente se ha prestado atención a las facultades que pertenecen *iure proprio* a aquel poder, pues no ha sido advertido, hasta muy recientemente, que bajo muchos aspectos las posibilidades que brindan las funciones puramente administrativas, como medios de injerencia en las actividades privadas, son tan grandes como las que resultan de la utilización de las otras funciones estatales» (*Procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, Montevideo, 1953, págs. 14 y 15). En América como en España, no resulta posible explicar en qué consiste la moderna Administración pública sin hacer referencia a esas facultades no estrictamente ejecutivas que, desde el punto de vista material, se asemejan a las otras funciones estatales.

Desde el punto de vista jurídico, lo único que interesa es agrupar los distintos tipos de actividad estatal de acuerdo con el régimen jurídico a que están sometidos, y resulta evidente que así como tal unidad de régimen jurídico se da para los actos reglamentarios, jurisdiccionales y ejecutivos del Poder ejecutivo, no se da, en cambio, entre los actos de dicho Poder y los actos creadores de situaciones jurídicas individualizadas que a veces realiza el Poder legislativo. Se trata ahora de un punto de vista formal en el acotamiento del concepto de Administración pública que impone la consideración de la ciencia jurídica a la que va a servir de objeto. Lo interesante, desde este punto de vista, es señalar que hay actos del Estado que valen como leyes, como sentencias o como actos administrativos; y de lo que no hay duda es de que el criterio para determinar tal valor viene dado necesariamente por el órgano del que el acto emana (Poder legislativo, ejecutivo o judicial) y no por el contenido material de la función que se desarrolla (31).

5. *Administración y Gobierno.*

Al afirmar que el concepto de Administración pública se encuentra, tanto en su aspecto objetivo como subjetivo, en el ámbito del Poder ejecutivo, dejábamos suscitada la duda acerca de si ambos términos (Poder ejecutivo y Administración) eran equivalentes, o no, en su extensión. Hemos de afirmar ahora la no equivalencia de dichos conceptos y hemos de utilizar precisamente la idea de gobierno para referirnos a esa extensión en más que el Poder ejecutivo tiene respecto de la Administración (32).

(31) Un Reglamento aprobado por Orden ministerial y una resolución dictada por consecuencia de un recurso gubernativo interpuesto por un particular tienen valor jurídico de *actos administrativos*, mientras que una pensión extraordinaria de clases pasivas votada por las Cortes o Asamblea legislativa tiene *valor de Ley*. Esto es lo que interesa, según se dice en el texto, desde el punto de vista del Derecho.

(32) El planteamiento que se expone en el texto se invierte en algunos autores. Así, por ejemplo, FLEINER señala que la función ejecutiva y el Gobierno representan dos facetas de la Administración en sentido propio, que, consiguientemente, se convierte en término más amplio. Entiende este autor por función ejecutiva la que agota su misión poniendo en práctica una voluntad extraña, y por gobierno la realización de la propia voluntad de los organismos activos (*Instituciones de Derecho administrativo*, trad. esp., págs. 4 y ss.). Esta postura encuentra su apoyo seguramente, para los autores de lengua alemana, en la propia raíz *walten* (reinar o imperar), sobre la que se cons-

Ahora bien, al igual que le ocurre a la Administración, también el Gobierno es susceptible de una doble consideración objetiva y subjetiva. Por otra parte, es éste un término equívoco, con el que no siempre se designa —como hasta ahora parece que pretendemos— algo dentro del ámbito del Poder ejecutivo. Todo esto requiere que procedamos por etapas.

A) *La función política o de Gobierno.*—En un sentido amplio, la función política o de Gobierno se refiere a un momento de la actividad estatal anterior a la división o encasillamiento de la misma en poderes. En efecto, gobernar es, en sentido amplio, conducir a la comunidad política al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias, y esto, está claro, se logra precisamente tanto dictando leyes como manteniendo servicios públicos, como haciendo la justicia en los casos concretos. Cualquiera de las tres clásicas funciones estatales son entonces *instrumentos de gobierno*.

Todavía cabe, continuando con este planteamiento que sitúa la cuestión al margen de la división de poderes, suscitar aquí una distinción entre política (o función de gobierno) y administración, sobre la base de entender la *supremacía de aquélla* en contraste con el carácter subordinado de esta última, como ha hecho, por ejemplo, GASPARRI (33). Esto tiene una utilidad práctica evidente, pues entendiendo la política como función suprema del Estado, ello nos serviría para calificar como organismos

truye la voz *administración* (*Verwaltung*). Sin embargo, también se ha mantenido fuera de Alemania. Así, ZANOBINI, criticando la tesis tan defendida en Italia de considerar la actividad administrativa y la actividad política como dos aspectos de la función ejecutiva, cree preferible evitar esta última expresión, ya que ni *Administración* ni *política* se agotan en la ejecución de normas anteriores, y utilizar *actividad administrativa* en un sentido genérico y comprensivo, tanto de la administración en sentido estricto como de la actividad política. Lo político es un aspecto de lo administrativo (*Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, 5.^a ed., 1947, pág. 13).

(33) Para este autor es, desde luego, posible la oposición entre administración y política, ya que ambas pertenecen a un mismo plano del conocimiento. Pero una contraposición entre ellas, por una parte, y, por otra, legislación y jurisdicción, no es posible, en cuanto estas últimas pertenecen a un distinto plano lógico. En efecto, la clasificación de la actividad estatal en política y administrativa (es decir, autónoma o subordinada), es anterior a la otra diferenciación. Cabe, pues, por ejemplo, hablar de una legislación política (la que usualmente se conoce con el nombre de legislación en sentido material y formal) y de una legislación administrativa (la que, por emanar de órganos administrativos, tiene carácter subordinado, ya que ha de conformarse con lo establecido en la legislación formal). Vid. GASPARRI, *Note introduttive al diritto amministrativo*, en «Rassegna di Diritto Pubblico», abril-junio 1949, págs. 79 y ss., y también *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 1953, pág. 75).

de gobierno a aquellos que aparezcan, en un ordenamiento positivo dado, como sujetos responsables de una tal actividad (34). Empero, el criterio de la autonomía o de la subordinación de la actividad que se desarrolla no deja de ser insuficiente, dada la libertad de acción de que muchas veces hace uso la Administración pública al emitir algunos de sus actos, que no por ello dejan de ser administrativos.

Ahora bien, aun admitiendo la posibilidad de utilizar el concepto de lo político como categoría anterior a la división de poderes, donde cobra la cuestión su verdadero carácter es cabalmente en el ámbito y actuación del Poder ejecutivo (35), pues aquí habrá que determinar la manera de saber cuándo este Poder actúa políticamente, o como gobierno, y cuándo con carácter administrativo (36).

Uno de los intentos más notables, en este sentido, fué el de HAURIUO, para quien resulta bastante ilustrativa la tentativa hecha en Francia bajo NAPOLEÓN de separar Gobierno y Administración. NAPOLEÓN gobernaba con su *Conseil d'Etat*, en cuanto que designaba en el seno del Consejo delegados encargados de los «grandes asuntos»; en cambio, los ministros estaban encargados de los «negocios corrientes». HAURIUO extrae de aquí las siguientes consecuencias, en orden a la distinción que nos ocupa: 1.^a) la función administrativa consiste esencialmente en realizar los *asuntos corrientes del público*; 2.^a) la función gubernativa consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política, y en

(34) Como señala S. ROYO-VILLANOVA, «la primacía de la política sobre la Administración continúa siendo un postulado fundamental. La política es la función más importante del Estado; la Administración tiene un carácter subordinado y auxiliar de la misma» (*La Administración y la política*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10, enero-abril 1953, pág. 24).

(35) Si se admite que una ley es un acto político.—lo cual es cierto—, esta afirmación no entraña ya problema, pues las leyes son de por sí identificables desde el punto de vista del órgano de que emanan. Lo que realmente encierra dificultad es el hecho de que parte de la actividad del Poder ejecutivo deba calificarse como política y otra como administrativa, pues aquí resulta inaplicable el criterio antes utilizado.

(36) Ni que decir tiene que la escuela formalista vienesa se ha opuesto sistemáticamente a la admisión de la función de gobierno como categoría autónoma. Según MERK, lo jurídico agota la actividad del Estado y tal actividad se diversifica exclusivamente en las tres funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa. Cualquier intento de descubrir una función de gobierno tiene que resultar necesariamente baldío, y a una de las tres funciones anteriores se deben reconducir cuantos ejemplos señala la doctrina de actos políticos o de gobierno (*Teoría general...*, cit., págs. 62 y ss.).

velar por los grandes intereses nacionales (37). Se trata de una mera distinción de matiz, basada en la importancia del asunto que debe resolverse, que, como criterio práctico, incluso puede resultar en muchos casos insuficiente; pero debe reconocerse que la doctrina no ha sabido, hasta ahora, ir mucho más allá en la precisión de esta diferencia (38).

B) *El órgano de Gobierno*.—Se trata ahora de saber, desde el punto de vista orgánico, y a partir de la división de poderes, cuál es el órgano de Gobierno. Dich(o) de otra forma: se trata de saber cuál de entre los diversos poderes u órganos del Estado debe ser con más propiedad llamado con el nombre de Gobierno. La forma como la justicia y la legislación

(37) Para HAURIQU no pueden confundirse «intereses del público» con «intereses nacionales», porque el público es una formación individualista, cuyos intereses son también individualistas, mientras que la nación es una colectividad orgánica en que los intereses son colectivos (*Précis de droit public et droit administratif*, ed. 1927, páginas 14 y ss.).

(38) El criterio de la importancia de la función es tradicional en la doctrina francesa y arranca de ROUSSEAU: «*J'appelle donc gouvernement ou supreme administration l'exercice legitime de la puissance exécutrice*» (*Contract social*, lib. III, cap. I). En el clásico Tratado de LAFERRIÈRE (*Traité de la jurisdictio administrative et des recours contentieux*, tomo II, pág. 32) se decía: «Administrar es asegurar la aplicación diaria de las leyes, vigilar la observancia de la Constitución, el funcionamiento de los grandes poderes públicos, las relaciones del Estado con las potencias extranjeras, la seguridad interior y exterior». TEISSIER decía: «Gobernar es exclusivamente vigilar el funcionamiento de los poderes públicos en las condiciones previstas por la Constitución y asegurar las relaciones del Estado con las potencias extranjeras; administrar es asegurar la aplicación diaria de las leyes, vigilar las relaciones de los ciudadanos con la potencia pública y de las diversas administraciones entre sí.»

Para DUEZ y DEBEYRE (*Traité de Droit administratif*, París, 1952, págs. 2 y ss.) la función gubernamental *lato sensu* «consiste en fijar las grandes directrices de la orientación política, en orientar a la nación por un camino determinado». Cuando estas grandes líneas políticas están trazadas, conviene ponerlas en obra en la vida cotidiana del país, para la satisfacción de las necesidades generales: esta es la Administración. Ahora bien, la distinción no es siempre fácil: 1.º Porque los gobernantes intervienen frecuentemente en la función administrativa; 2.º Porque ciertas decisiones no se sabe si tienen carácter administrativo o gubernamental. Además, señalan, uno de los grandes principios del Derecho público francés es el de la amalgama de la función gubernamental y de la función política, que se traduce en una ausencia de separación entre las autoridades políticas y administrativas centralizadas superiores.

En términos parecidos se pronuncia H. PUÇET: «Gobernar es ejercer funciones esencialmente de orden político, orientar el destino del Estado, de la polis; es gestionar los asuntos que afectan los intereses vitales, los intereses esenciales de la comunidad nacional. Administrar es conducir los asuntos corrientes, proveer a la satisfacción normal de las necesidades públicas, conforme a las directivas del Gobierno» (*Les institutions administratives étrangères et la vie administrative à l'étranger*, París, Curso 1954-55, fasc. I, págs. 6 y 7).

han terminado por convertirse en competencias específicas de poderes independientes a lo largo de la evolución del Estado de Derecho y a base precisamente de sustraer atribuciones de las manos del antiguo monarca absoluto que, como resultado de tal evolución, viene a convertirse en el moderno Poder ejecutivo, nos está ilustrando acerca del indudable carácter residuario de este último (39). Se desprende de aquí una preeminencia natural del Poder ejecutivo en el juego de los poderes del Estado que la doctrina no ha dejado de observar. Como ha señalado ESMEIN (40), es cierto que en el Estado constitucional el Poder legislativo vino a reservarse uno de los atributos decisivos de la soberanía al convertirse en el «regulador del Estado»; ahora bien, los otros atributos de la soberanía que se resumen en un derecho general de mando y coacción (lo que los romanos llamaron *imperium*) se descubren hoy cabalmente como competencias del Poder ejecutivo. Y aunque subordinado al Poder legislativo, el *imperium* presenta sobre él una superioridad natural y necesaria: mientras que el Poder legislativo se ejerce en forma intermitente, el ejecutivo se encuentra necesariamente en estado de actividad permanente. Está claro que esta argumentación de ESMEIN vale *a fortiori* en los Estados posconstitucionales y no parlamentarios (41).

(39) El valor nuclear o residuario del Poder ejecutivo debe ser subrayado con el mayor cuidado. Así se explican los fenómenos de concentración automática de poderes (legislativo e incluso, a veces, judicial) que en sus manos se realiza cuando por cualquier motivo se produce una crisis en el fundamento político en que se apoya la separación de los mismos. Después de 1914 han sido numerosos los ejemplos de este tipo que se han producido en Europa: Rusia, Turquía, Italia, Portugal, Alemania, España... En todos ellos, y respondiendo a motivaciones políticas a veces contrapuestas, se evidencia este debilitamiento de la preponderancia del órgano legislativo con devolución de parte de sus competencias al ejecutivo. La propia doctrina ortodoxa del Estado constitucional ha defendido por boca de alguno de sus representantes, como HAURIOU, la preeminencia natural del ejecutivo.

Y de esta misma forma se explica también, aunque ello pudiera parecer paradójico, el fenómeno contrario: la acentuación de las exigencias políticas del dogma de la soberanía nacional, que en determinados momentos y en ciertos países ha conducido al establecimiento de *Gobiernos convencionales*, con todos los poderes en manos de la Asamblea.

(40) *Elements de droit constitutionnel*, t. I, 8.^a ed., págs. 32 y 33.

(41) Esta inevitable preeminencia sólo es disputada al Poder ejecutivo en épocas o en circunstancias excepcionales. Ello ocurre, aparte el ejemplo de los llamados «Gobiernos convencionales», que dan lugar a una casi total transferencia de asuntos administrativos y gubernativos al Poder legislativo, en aquellos casos en que el ejercicio de determinadas competencias que le están atribuidas determina una preponderancia de los Tribunales de Justicia que justifique el que pueda llegar a hablarse de un «Go-

Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico español, no puede presentarse ninguna duda acerca del alojamiento del Gobierno en el Poder ejecutivo. Por otra parte, está resuelta su distinción orgánica respecto de la Administración al declarar nuestro Derecho positivo que la denominación de Gobierno corresponde precisamente al Consejo de Ministros con su Presidente (42); lo que significa sencillamente calificar de Gobierno al escalón superior de la organización jerárquica del Poder ejecutivo (43), y de Administración a todos los grados que van desde Ministro hacia abajo (44). Ahora bien, de aquí no es lícito deducir, ni mucho menos, ni que

bierno de los jueces». Este fué el caso de los Estados Unidos de Norteamérica en alguna época en que el Tribunal Supremo se convirtió, ejerciendo su poder de declarar inconstitucionales las leyes del país, en árbitro político de la situación. Pero estas son excepciones que confirman la regla.

(42) La Ley de 30 de enero de 1938 dice, en su artículo 16: «La Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado. Los Ministros, reunidos con él, constituirán el Gobierno de la nación.»

(43) Nuestro clásico OLIVÁN comparaba en su tiempo, haciéndose eco de una postura muy difundida en la literatura francesa, el Gobierno con la cabeza del cuerpo estatal y la Administración con los brazos. Este símil ha sido más recientemente repetido por RANELLETTI, para quien el Gobierno significa la impulsión y dirección suprema a toda la vida y acción del Estado, mientras que la Administración es el complemento de esta acción vital, que se ocupa de los negocios del Estado en el orden prescrito y concurre con la ejecución de las leyes y de los actos mismos del Gobierno (*Le garantigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 4.^a ed., 1934, págs. 56 y 57). Para DUCROCQ (*Droit administratif*, tomo I, núm. 32) «se trata de una misma escala aplicada por un solo poder bajo nombres diferentes: se llama gobierno en los grados superiores y administración en los inferiores».

El hecho de que la suprema estructura del Poder ejecutivo reciba la denominación de Gobierno —lo cual, por otra parte, no es un dato privativo de nuestro ordenamiento vigente, sino que se descubre en la terminología de los más diversos países—, viene una vez más a demostrar el carácter residuario, y por ello mismo preponderante, de este poder, dentro del actuar estatal.

(44) La nueva ley de régimen jurídico de la Administración pública (Texto refundido de 26 de julio de 1957) viene aparentemente a enturbiar esta situación consagrando la confusión o amalgama entre las funciones de gobierno y administrativas, al establecerse en el núm. 1.º de su artículo 2.º: «Los órganos superiores de la Administración del Estado son: el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros.» De aquí parece deducirse que la Administración del Estado incluso viene a desbordar el ámbito del Poder ejecutivo para elevarse hasta comprender la propia magistratura suprema de la Jefatura del Estado. Desde un cierto punto de vista esto es correcto, puesto que todos los órganos enumerados en el transcrito precepto tienen competencias administrativas. Ahora bien, del resto de la ley se desprende también que la palabra «gobierno» en sentido subjetivo se sigue empleando para designar al Consejo de Ministros con su Presidente. Así se deduce de los artículos 2, 5, 8 (en relación con el núm. 8.º del 10) y 13, núm. 1.º

el Gobierno, en sentido subjetivo, no tenga competencias administrativas, ni que los Ministros aisladamente considerados no sean órganos políticos. Por el contrario, y a este respecto, el principio que debe sentarse es el de la coexistencia de competencias políticas y administrativas en manos del Gobierno y de las superiores jerarquías administrativas. La cuestión, pues, de las relaciones entre ambas merece ser considerada aparte.

C) *Administración y política*.—Si hemos hablado de la función política o de Gobierno, como de la más alta actividad estatal informadora, por consiguiente, de todas las actitudes estatales, se llega a la evidente conclusión de que la Administración no puede realizarse —siendo precisamente una dependencia del Gobierno— a espaldas de la política. Como ha dicho ROYO-VILLANOVA, la Administración no puede desvincularse de la política, porque nada de lo que afecta a los intereses públicos, a la cosa pública, puede ser ajeno a la política (45).

No obstante, resulta inevitable que nos hagamos eco en este momento de los numerosos intentos que se han realizado en pro de la independencia de la Administración frente a la política; es decir, de lo que se ha llamado la «despolitización» de la Administración pública. Es este un tema que tiene probablemente limitada su vigencia a la especial situación que comporta la organización política inspirada en el régimen de partidos políticos, pues, como ha observado ROYO-VILLANOVA, lo que realmente se ha pretendido es alejar a la Administración de las luchas e influjos de los

Especialmente debe de tenerse en cuenta este último precepto, donde se dice: «Corresponde al Presidente del Gobierno: 1. Representar al Gobierno de la nación y especialmente en sus relaciones con el Jefe del Estado, y las Cortes.» Es decir, aquí Gobierno es cosa distinta del Jefe del Estado y de las Cortes, y se refiere al más alto organismo del Poder ejecutivo.

(45) Insistiendo en estas ideas, recuerda ROYO-VILLANOVA la acertada frase de SCHMITT «Huir de la política es huir del Estado» (*La Administración y la política*, en loc. cit., pág. 11). En esta misma línea puede calificarse la opinión de M. H. FABRE: «Mientras que la actividad del administrador es puramente técnica, la del gobernante es esencialmente política...; lo propio de la función gubernamental es estimular a la Administración, liberarla de la rutina, que es su regla. La Administración tiene indudablemente un movimiento propio; pero abandonada a sí misma, se comporta siempre igual; ahora bien, ese movimiento no es eterno, y si a cada revolución, mientras que el Gobierno cambia, el funcionamiento de la Administración no se interrumpe ni un solo día, es por efecto de la velocidad adquirida. Que la supresión del Gobierno se prolongue, y entonces se verá a la Administración desorganizarse. Se concibe un Estado sin Administración, pero no la hay sin Gobierno (*La fonction gouvernementale et l'ordonnance du 24 Octobre 1945*, en «Rev. Droit Public», 1946, págs. 251 y ss.).

partidos políticos, más bien que de la política. Pero, no obstante que esta situación no sea actualmente la que ofrezca la realidad española, resulta ser este un tema de obligada referencia, dado que algunos de los caracteres más típicos del régimen administrativo actual (como, por ejemplo, el sistema de una burocracia permanente reclutada a través de procedimientos objetivos de selección) son la consecuencia de la expresada lucha por conseguir una Administración independiente.

La natural preponderancia de la política sobre lo administrativo acarrea, en régimen de partidos políticos, como consecuencia, que el partido que conquistaba el poder intentase utilizar el aparato administrativo en beneficio propio. Esta situación, más o menos soportable, en un Estado abstencionista y liberal, debe ser necesariamente corregida cuando la maquinaria administrativa adquiere grandes proporciones y las relaciones entre la Administración y administrados llegan a un cierto punto de intensidad, fenómenos éstos que dan lugar al nacimiento del Estado administrativo (46). Es entonces cuando surge la preocupación por independizar la marcha de los servicios públicos e incluso asegurarla frente a las posibles oscilaciones de los asuntos de gobierno determinadas por la mutación de los partidos políticos en el poder. Se estimó necesario poner un límite a las consecuencias de tal mutación, salvando la estabilidad de una parte de los asuntos públicos del país, al menos aquellos cuya necesidad y forma neutra de gestión se consideraba compatible con las diversas ideologías de los partidos. La profesionalización de los funcionarios públicos fué, en este sentido, un importante paso dirigido a conseguir esa «zona neutra» de lo administrativo. El funcionario se convierte así en un elemento permanente, creador, frente a la cambiante política, de una «rutina

(46) Decía DUVOIS-RICHARD (en *L'organisation technique de l'Etat*, París, 1930, págs. 96 y 97): «Hay actualmente en la mayor parte de los espíritus una cierta desconfianza, un cierto escepticismo con respecto a las ideas generales, y después se ha adquirido el convencimiento de que la trama de la existencia cotidiana es casi la misma en Monarquía que en República, bajo una Dictadura como bajo un régimen de Gobierno temperado. No es por sus manifestaciones superiores como la autoridad se hace sentir a las multitudes, sino por el detalle de la ejecución; el soldado no percibe directamente la acción que el General del Ejército ejerce sobre su persona; sin embargo, sufre las consecuencias del orden que emana del Jefe de la escuadra, de la sección o del comandante de la compañía...; es sobre criterios de esta índole como nosotros frecuentemente fundamos nuestras preferencias políticas. No falta razón, después de todo, para apreciar un Gobierno según el conjunto de servicios que se muestre capaz de ofrecer y de las comodidades de vida que nos ofrece.»

administrativa» estabilizadora (47). Y la Administración adquiere su anhelada independencia (48).

(47) HATSHECK (en *Das englische Staatsrecht*, tomo II, Tubinga, 1906, págs. 638 y ss.) ha señalado la importancia de la «rutina administrativa» en la vida pública inglesa de su tiempo. Cita este autor la frase que con relación a ella pronunciara Lord HALIFAX en 1871: «en todo Departamento del Estado hay un elemento permanente y gro que pudiéramos llamar político y progresivo. Los funcionarios públicos permanentes conservan todas las tradiciones del oficio y realizan los negocios ordinarios. Ellos son los consejeros y, en una cierta medida, un contrapeso para los nuevos jefes políticos que llegan sin experiencia; porque, por otra parte, la tendencia en todos los cargos permanentes es conseguir una cierta rutina, y así un cambio de las cabezas de vez en cuando, contrapesado por la permanencia de los que están siempre en la función, tiende a producir un regular sistema de Administración de cada Departamento.

(48) En el sistema constitucional, la línea fronteriza entre el funcionario administrativo y el político pasaba seguramente por el cargo de Subsecretario. Son sintomáticas las contradictorias interpretaciones que sobre su papel en el Estado se han hecho. En Francia la opinión dominante (por ejemplo, PIERRE y DUGUIT) atribuía a los Subsecretarios, al menos hasta los tiempos de la restauración monárquica, un papel puramente administrativo. En cambio, discrepando de esta postura, BARTHELEMY entiende, desde sus mismos orígenes, que estamos en presencia de un cargo político con funciones gubernamentales (asistencia al Consejo de Ministros y a una de las Cámaras parlamentarias) y no puramente administrativas, (*Les Sousecrétaires d'Etat*, en «*Rev. Droit Public*», 1911, pgs. 336 y ss.)

Por lo que se refiere a España, es posible que la línea fronteriza esté más abajo todavía, como lo prueba el sintomático hecho de que, frente a los funcionarios profesionales; los funcionarios políticos comienzan cabalmente en la categoría de Director general. La politización que entre nosotros produjo el régimen parlamentario fué a tal punto intensa, que no hay exageración en afirmar que la política impedía el normal despacho de los asuntos administrativos, lo que dió lugar a un justificado movimiento de reacción que tomó por bandera el conocido lema «menos política y más Administración».

La crisis del parlamentarismo, con la consiguiente aparición de Gobiernos autoritarios, da lugar a un proceso inverso al que ha sido descrito. Al desaparecer la necesidad de defender la propia política ante las Cámaras parlamentarias o ante el Congreso del propio Partido político, el Ministro se administrativiza radicalmente. La circunstancia de que su nombramiento, así como el mantenimiento en el cargo, se deba a la confianza que le presta el Jefe del Estado, como superior jerárquico, es un dato más para explicar el carácter que ahora señalamos. Empero, lo político se va a tomar la revancha por otro camino, pues en los países en que el régimen de Partidos ha sido suprimido, no sólo pierde vigencia la preocupación por neutralizar políticamente a la Administración, sino que, antes bien, se abre camino la tendencia opuesta de buscar a toda costa la politización de lo administrativo (por ejemplo, se exige la adhesión política del funcionario administrativo). Suele ser consecuencia de estas situaciones el que, como secuela de un proceso de centralización connatural al Estado postconstitucional, los organismos supremos del Ejecutivo recaban para sí asuntos anteriormente en manos de la infraestructura administrativa. Resulta entonces que, como una mera consecuencia del robustecimiento del principio de jerarquía que toda centralización lleva consigo, se produce una inflación de competencias administrativas en órganos

II.—LA CONSIDERACIÓN NO JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

6. *El estudio no jurídico de la Administración.*

La Administración, como cualquier otro objeto que pueda serlo del conocimiento humano, es susceptible de ser considerada científicamente desde ángulos diversos. Hasta aquí nos hemos ocupado de ella en cuanto objeto del Derecho administrativo (49), lo que supone, por definición, la adopción de una perspectiva determinada —la jurídica— y, consiguientemente, el acotamiento formal de dicho objeto para obtener un concepto de lo administrativo que sirva a delimitar el ámbito de aplicación de aquella disciplina (50). Si a continuación vamos a referirnos al estudio no jurí-

también encargados de la función gubernamental, que viene a completar la impresión de administrativización de la vida pública que antes hemos señalado.

(49) Se opone aparentemente a lo que decimos en el texto la siguiente afirmación de GONZÁLEZ PÉREZ: «El objeto de la disciplina jurídica que conocemos con el nombre de Derecho administrativo no es —como frecuentemente se ha dicho— la Administración pública. La Administración pública constituye la realidad social conformada, reglamentada por esta rama del Derecho. Es objeto del Derecho administrativo como sector del ordenamiento jurídico. Pero de la disciplina que llamamos Derecho administrativo, no. Como las demás disciplinas jurídicas, estudia el ordenamiento jurídico» (*El método en el Derecho administrativo*, en REV. DE ADMÓN. PÚBL., núm. 22, 1957, pág. 22). Si lo que se quiere decir con esto es que al Derecho administrativo no le interesa estudiar la Administración pública en cuanto fenómeno sociológico e histórico, es posible que estemos de acuerdo, pues ya se hace en el texto la aclaración de que la Administración pública importa al Derecho administrativo única y exclusivamente desde una perspectiva determinada, cual es la jurídica. Por otra parte, el propio GONZÁLEZ PÉREZ emplea sin reparos la misma terminología que nosotros utilizamos en el texto, cuando dice en otro lugar: «Parece existir unanimidad en que el objeto del Derecho administrativo es la Administración pública; el Derecho administrativo regula la organización y actividad administrativa... Por supuesto, el punto de partida... no puede ser otro que éste: el objeto del Derecho administrativo es siempre la actividad de las entidades públicas» (*Derecho procesal administrativo*, tomo II, 1957, pág. 46).

(50) La no coincidencia entre el objeto material y el formal, esto es, el hecho de que no cualquier actividad administrativa, sino precisamente la desplegada por el Poder ejecutivo, sea la sometida al régimen del Derecho administrativo, determina a su vez la discrepancia entre el objeto de la ciencia de la Administración y el Derecho administrativo. Esta discrepancia ha sido advertida oportunamente por algunos autores. Así, P. MEYER señala que el Derecho administrativo define la Administración pública como «la actividad desarrollada por las autoridades públicas, con independencia de la naturaleza material de esta actividad»; donde, no obstante las dudas que suscita el término «autoridades públicas», se entiende una referencia al Poder ejecutivo. «Natural-

dico de la Administración, la coincidencia del objeto material no supone, sin embargo, que el propio objeto formal que para el Derecho administrativo se delimitó sea también el que haya de marcar ahora los límites de los nuevos estudios: por el contrario, ciertas restricciones que antes nos parecieron necesarias en la sistematización del punto de vista jurídico no tendrán ahora razón de ser. Así, si el Derecho administrativo nada tiene que ver con el ordenamiento jurídico de la administración privada, ni con el régimen de los actos de administración interna de los Poderes legislativo y jurisdiccional, no puede decirse otro tanto respecto de la aplicabilidad a estos sectores de los principios y reglas de la Ciencia de la Administración (51).

A) *Planteamiento inicial del problema.*

Siendo el Derecho administrativo una construcción tardía en relación a la existencia de la Administración pública, no debe extrañarnos que con anterioridad a su nacimiento se conociesen ya otros estudios administrativos. Así, como observa FLEINER, en la época del Estado-policía, la ciencia consideró como misión propia registrar sobre qué objetos se extendía la tutela policial y qué motivos impulsaban la intervención del Estado (52). Surge así, como primera manifestación de las ciencias administrativas, la ciencia de la Policía, disciplina nada jurídica que, como ha dicho JORDANA DE POZAS, «se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas, que comienzan a mediados del siglo XVII, llenan todo el XVIII e incluso se prolongan durante parte del

mente —añade este autor—, estas definiciones formales no nos ayudan mucho a nuestro objeto de definir la tarea investigadora a que corresponde la designación de *ciencia administrativa*.» Aquí lo que interesa es caracterizar la «función administrativa» para descubrir los rasgos distintivos de esta particular forma de conducta humana (*Administrative organization*, Copenhague, 1957, págs. 26 y 27).

(51) Respecto al ámbito de aplicación de los principios de esta ciencia, es sintomático el ejemplo que pone H. SIMON: Las diferencias —dice este autor— en la organización y problemas administrativos entre un hospital que tiene cien camas y otro que tiene cincuenta, son mayores que las diferencias que resultan del hecho de que un hospital sea privado y otro de propiedad pública (citado por P. MEYER, en loc. cit., página 48).

(52) FLEINER, *Instituciones de Derecho administrativo*, trad. esp., pág. 36.

XIX, en Austria y Alemania, y suelen designarse con el nombre general de Cameralismo o de ciencias camerales» (53).

La posibilidad teórica del Derecho administrativo no supuso, sin más, el abandono de las consideraciones no jurídicas sobre la Administración pública, pues, antes bien, éstas abundan e incluso forman en gran parte el contenido de obras que llevan el título de «Derecho administrativo». Como se ha puesto de relieve en otro lugar, esta situación dura hasta que se produce la recepción del método jurídico en el campo del Derecho administrativo. Este tratamiento conjunto e indiferenciado de materias jurídicas y no jurídicas no impide, sin embargo, que se tuviese conciencia, a veces, de la conveniencia y de las exigencias científicas de la separación. Esta postura se descubre en autores franceses, como BONNIN (54), VIVIEN (55) y LAFERRIÈRE (56). Pero fué sobre todo a la extraordinaria figura de Lorenzo von STEIN a quien se debe la creación de la ciencia administrativa en su encarnación europea postcameralista. En su monumental *Verwaltungslehre*, en ocho partes, publicada entre 1865 y 1884, define la Administración como el organismo mismo de la vida social en su relación con la existencia y el destino moral supremo de cada individuo. Para Von STEIN, desde los comienzos del siglo XIX la verdadera ciencia de la Administración desaparece prácticamente como consecuencia de la preponderancia que el Estado de Derecho concede a los problemas jurídicos. Pero debe de reaccionarse contra esto, puesto que, constituyendo

(53) Para JORDANA DE POZAS la más antigua obra sobre esta materia es el *Traité de la Police*, de Nicolás DE LA MARE, publicado en París el año 1713. Sin embargo, los tratados más conocidos han sido escritos en lengua alemana. Por lo que se refiere a España, señala que son tres los tratados de Policía publicados en nuestro país: el primero, en orden cronológico, es la traducción de la obra de JUSTI (*Grundsätze der Polizeiwissenschaft*, Gotinga, 1758), que apareció en Barcelona el año 1784 con el título *Elementos generales de Policía*, debida a la pluma de don Antonio Francisco PUIC y GELABERT; el segundo lleva por título *Idea general de la Policía o Tratado de Policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre ese objeto*, Valencia, 1798 a 1802, de don Tomás VALERIO LA RIAMBAU, absolutamente inspirado en el tratado de DE LA MARE; el tercero se debe a don Valentín de FORONDA y su título fué *Cartas sobre la Policía*, Madrid, 1801. (JORDANA DE POZAS, *Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía*, en «Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española», Madrid, 1944, págs. 136 y ss.)

(54) *Principes d'Administration publique*, 1808; y *Abregé des principes d'Administration*, 1819.

(55) *Etudes administratives*, 1845.

(56) *Cours de Droit public et administratif*, 1.^a ed., 1850.

la Administración un todo orgánico, debe ser estudiada como tal (57).

El problema de la posibilidad de una ciencia de la Administración distinta del Derecho administrativo se plantea también de forma interesante en Italia. Como los autores franceses ya antes citados, la doctrina italiana se pregunta sobre la posibilidad de tratar, al margen de la legislación administrativa positiva, los principios racionales y filosóficos que la informan. La discusión doctrinal tuvo efectos prácticos inmediatos, pues el Reglamento para las Facultades de Derecho dictado en 1878 creó en la Universidad de Pavía la cátedra independiente de Ciencia de la Administración. Después de la modificación de este Reglamento en 1885, se dejaba a cada Profesor a su arbitrio el explicar con independencia o unitariamente el Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración. Los Profesores se dividieron desde entonces en detractores y defensores de la autonomía de la nueva disciplina. Y así, mientras FERRARIS intentaba fundamentar su independencia, SALANDRA, llamado a ocupar una cátedra de Ciencia de la Administración desde 1880, jamás explicó «según el patrón de una tan funesta separación» (58). Otros reaccionaban en forma burlesca definiendo la Ciencia de la Administración como «il Diritto amministrativo senza Diritto», en tanto que WAUTRAIN-CAVAGNARI se propone, como uno de los fines de su Manual, mostrar experimentalmente la razón de ser de una Ciencia de la Administración, cuya parentela con el Derecho administrativo es análoga a la existente entre la Economía y la parte del Código civil relativa a las relaciones patrimoniales (59). Pero no pue-

(57) Cfr. G. LANGROD, *Science et enseignement de l'Administration publique*, sep. de la «Revue Intern. des Sciences Adm.», núm. 3, 1954, págs. 549 y 550.

(58) GODACCI-PISSANELLI, *Trattazione e insegnamento delle discipline amministrative secondo A. Salandra*, en «Scritti giuridici della Facoltà Giuridica di Roma in onore di A. Salandra», 1928, pág. 16.

Es indudable que esta misma era la opinión de ORLANDO cuando objetaba contra la posibilidad de explicar independientemente, de una parte, los principios racionales y filosóficos que inspiran las leyes administrativas (Ciencia de la Administración); de otra, el mero contenido de tales leyes (Derecho administrativo). La objeción de ORLANDO ha sido a veces mal traída, para hacer creer que se dirigía contra quienes, por un excesivo amor a la exégesis, negaban lugar en el Derecho administrativo a la Ciencia del Derecho administrativo. Esto no es cierto, ni creemos lo haya mantenido nunca nadie: lo que se pretendía desplazar del estricto Derecho administrativo no era la dogmática o ciencia jurídica (por otra parte, escasísima en aquella época), sino el conjunto de principios *metajurídicos* (políticos, de oportunidad, etc.) que se habían tenido en cuenta al dictar cada disposición administrativa.

(59) *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, 2.^a ed., 1890, pág. 7.

de decirse que esta última corriente triunfe, si se prescinde de acontecimientos más recientes. En 1935 se vuelve en las Facultades de Derecho de Italia al estudio único y exclusivo del «Diritto amministrativo» y en obras ya clásicas, como las de ROMANO y ZANOBINI, se niega a la Ciencia de la Administración toda posibilidad de vida propia (60).

B) Evolución posterior de la literatura administrativista.

Como ha podido verse, la ciencia no jurídica de la Administración pública ha tenido en la Europa continental un carácter de excepción y, desde luego, su construcción siempre se ha intentado a partir, y tomándolo como punto de contraste, del Derecho administrativo. Cosa distinta ha ocurrido, sin embargo, en los países anglosajones, y quizás por la obvia razón de que en estos países lo que no hubo, en el siglo XIX al menos, es Derecho administrativo. Cuando en ellos hizo su aparición un aparato administrativo de envergadura, fueron los problemas relativos a la eficacia de su funcionamiento los que, naturalmente, preocuparon a la doctrina. El sistema y método de estudio de la *Public Administration* es aquí peculiar. Se describe en estas obras la organización administrativa y los criterios racionales que deben presidirla, los medios personales y reales de la Administración y las formas más convenientes de obtención de los mismos. La idea de que la Administración debe ser un organismo eficaz parece ser la rectora de estos estudios. Los autores americanos lo recuerdan al comienzo de sus libros: así, WHITE señala «que el estudio de la Administración debe comenzarse sobre la base de su manejo técnico (*management*) más bien que sobre fundamentos legales, y, por consiguiente, cae más en el ámbito de asuntos de la *American Management Association* que en las decisiones de los Tribunales» (61).

Ahora bien, así como el estudio jurídico de la Administración pública comienza a recibirse en los países anglosajones, bajo la forma del *Administrative law*, también se percibe en los países de régimen administrativo

(60) Santi ROMANO, *Diritto Amministrativo*, ed. 1927, págs. 17 a 20; ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, 1947, pág. 46.

(61) L. WHITE, *Introduction in the Study of Public Administration*, Prefacio a la 1.ª ed. Vid. nuestra recensión a la 3.ª ed. de esta obra (1949), en el núm. 2 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1950, págs. 319 y ss.

un renacimiento de la ciencia administrativa, basada en la consideración no jurídica de la Administración pública. Surge así un movimiento de reacción cuyas manifestaciones se perciben en los diversos países (62) y especialmente encaminado a mostrar la necesidad de las enseñanzas administrativas como un *ars administrandi*. En este sentido deben interpretarse los esfuerzos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de su *Revista*, la creación en Francia de la Escuela Nacional de Administración (63) y el interesante movimiento doctrinal a que en Italia ha dado lugar el tema de la «reforma de la Administración pública» (64).

En Alemania la doctrina siempre se ha mostrado dispuesta a tratar independientemente la ciencia de la Administración bajo el pretexto de una «vuelta a STEIN». Ya durante la época del nacionalsocialismo (y las consideraciones políticas no fueron ajenas a ello) se sustituyó en los planes de estudios universitarios el estudio del «Derecho administrativo» (*Verwaltungsrecht*) por el de la «Administración» (*Verwaltung*), de lo que se hicieron eco algunas obras científicas, como las de PETERS y KÖTGEN (65). Hoy la existencia de una ciencia de la Administración se considera incluso como una premisa para la reforma administrativa y hasta se pone de manifiesto que la teoría del Derecho administrativo, como alejada de la realidad, significa un entorpecimiento en este camino: «Toda la teoría del Derecho administrativo ha sido desenvuelta casi exclusivamente por hombres que no querían exponer teorías sobre el mejor modo de administrar, sino que se fijaban únicamente en el Derecho, tal como ellos lo concebían» (66).

(62) LANGROD, op. y loc. cit., pág. 558.

(63) LANGROD, op. y loc. cit., pág. 54, por nota, señala que la creación de la *Ecole* no ha traído, sin embargo, un cambio sensible. Hasta el curso 1953-54 no se ha consagrado un curso a los problemas de la Administración pública, que fué encargado al Profesor A. MOLITOR.

(64) Desde el año 1954 se viene publicando la revista «La tecnica della organizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni», que dirige el Prof. CATALDI.

(65) Algunos, como Walter NORDEN, se plantearon abiertamente la cuestión (en *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?*, Berlín, 1933) reivindicando para la ciencia de la Administración el lugar natural que le corresponde en el sistema de las ciencias sociales. Vid. las referencias a este trabajo en S. ROYO-VILLANOVA, *Estudio y enseñanza de la Administración pública*, en «Rev. de la Fac. de Derecho de Madrid», núms. 8 a 11, 1942, pág. 150.

En la edición de 1949 de su *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, PETERS incluye la teoría de la Administración en el Derecho administrativo.

(66) NASS, *Verwaltungsreform durch Erneuerung der Verwaltungswissenschaft*,

En España, aparte de lo que en este sentido suponía la «vuelta a COLMEIRO» propugnada por JORDANA DE POZAS (67), ha sido Segismundo ROYO-VILLANOVA (68) quien inició sistemáticamente una campaña encaminada a conseguir el reconocimiento didáctico de estas enseñanzas. Para este autor, el estudio jurídico de la Administración pública podría ser suficiente en el antiguo Estado abstencionista, pero en la actualidad no es bastante conocer las leyes para administrar bien: «muchas veces las leyes y disposiciones administrativas no establecen cuándo y cómo se ha de obrar, sino que dejan al buen juicio del órgano de la Administración la elección del momento y de la medida oportuna. En estos casos, solamente los que conozcan a fondo los problemas políticos, económicos y administrativos planteados podrán ofrecer una solución acertada» (69).

1951, pág. 11, FORSTHOFF considera cierta la observación de NASS, pero entiende que no tiene valor para el administrativista científico, pues no es misión del Derecho administrativo exponer teorías sobre el mejor modo de administrar, sino valorar la Administración bajo la perspectiva del Derecho (*Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1951, página 42).

En la U. R. S. S. se ha desarrollado una «ciencia soviética de la construcción», o sea una ciencia administrativa como parte de las Ciencias del Estado (y no de las jurídicas), que engloba las cuestiones de organización que se plantean en el curso de la acción del mecanismo administrativo. Su separación de toda apreciación jurídica es neta. Su promotor, KOROК, advierte que en ella se trata, mediante métodos descriptivos, de relaciones extrajurídicas «internas» (dentro de la Administración) y de relaciones «externas» (entre la Administración y los organismos sociales). En ambos casos se trata de situaciones «prejurídicas», todavía no regladas por el Derecho: usos sobre el plan de la organización, prácticas administrativas concretas, directivas del Partido, iniciativa de tasas, hábitos generalizados... Para otros autores soviéticos, en cambio, este dualismo entre una ciencia de la Administración y el Derecho administrativo es peligroso ideológicamente. Después de la condena inicial de que fué objeto, hoy el Derecho administrativo ocupa en la U. R. S. S. una plaza importante dentro de los estudios jurídicos. Precisamente lo que ocurre es que el Derecho se «desformaliza» integrándose con elementos que tradicionalmente han pertenecido a la ciencia de la Administración, por lo que no queda sitio para ésta. (Cfr. LANGROD, *op. y loc. cit.*, páginas 564 a 567).

(67) *Los cultivadores españoles...*, cit., pág. 136. En esta dirección debe citarse igualmente a FERNÁNDEZ DE VELASCO, único autor español que incluye deliberadamente la ciencia de la Administración en el título de su Tratado (*Resumen de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración*).

(68) Primeramente, en su trabajo *Estudio y enseñanza de la Administración pública*, en loc. cit., y, desde que ocupó la cátedra de Derecho y Ciencia de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, en diversos trabajos y en las periódicas revisiones de la obra de su padre *Elementos de Derecho administrativo*.

(69) S. ROYO-VILLANOVA, *La idoneidad de los funcionarios públicos*, discurso de apertura del curso académico 1946-47 en la Universidad de Madrid, pág. 92.

7. *Las tendencias actuales de la ciencia de la Administración.*

Si es cierto que comienza a estarse de acuerdo sobre la necesidad de una ciencia de la Administración, no lo es menos que las discrepancias acerca de cuál deba ser su contenido son todavía notables (70). En el fondo, es posible que los diferentes puntos de vista sean reconducibles a dos posturas irreductibles entre sí, como basadas, una, en la concepción anglosajona de la Administración Pública, y otra, en la antigua ciencia europea de la Policía. No obstante, para no sacrificar otros matices a un esquema tan excesivamente simplificado, estudiaremos a continuación las siguientes posturas metodológicas: 1.^a, la ciencia de la Administración como ciencia política; 2.^a, la ciencia de la Administración referida al estudio del contenido de la función administrativa, y especialmente de lo relativo a su manejo técnico; 3.^a, la ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los «hechos administrativos».

(70) Por supuesto que se puede hacer una enumeración más pormenorizada que la que se admite en el texto, aunque esto no lo exige el propósito de nuestro estudio. A efectos de ilustración, valga la clasificación de tendencias que hace MUÑOZ AMATO (en *Introducción a la Administración pública*, F. C. E., México, 1954, págs. 63 a 86): 1) El enfoque jurídico de la Administración (es decir, el que da lugar al Derecho administrativo con olvido de otros puntos de vista); 2) La «Administración científica» (*scientific management*), cuyo fundador se considera a TAYLOR, habiéndose recibido en la Administración pública sus métodos sobre «racionalización del trabajo»; 3) Cientifismo y especialización en la Administración pública (que se caracteriza por el empeño de definir la provincia de la Administración pública y crear una especialización con unidad e independencia, aplicando los métodos positivistas de las ciencias naturales); 4) El enfoque político: científico y filosófico (aquí la disciplina de la Administración pública es una subdivisión de la teoría del Estado: así, «los que estudian los procesos administrativos con este enfoque esclarecen mejor los aspectos constitucionales, las relaciones con los Poderes legislativo y judicial, los controles políticos, la distribución real del poder, las presiones de los partidos y demás grupos de intereses comunes, la influencia de la opinión pública y otros factores políticos, que tienen mucha significación para la Administración pública»); 5) El estudio científico de las relaciones humanas (que concentra su atención «en los aspectos psicológicos y sociológicos de los procesos administrativos, tanto en empresas privadas como públicas..., aspirando a revisar las fórmulas tradicionales mediante una mejor comprensión del elemento humano»); 6) El enfoque antropológico (que trata de penetrar en el significado del estilo peculiar de vida de cada pueblo, analizando la Administración como una fase de su cultura); 7) Normativismo y relaciones humanas (que trata de utilizar el enfoque de las relaciones humanas para la consecución de los ideales liberal-democráticos en la Administración pública: es necesario democratizar la Administración misma, internamente); 8) La actitud práctica (que consiste en entender que los principios y esquemas previos son insuficientes, pues cada caso concreto tiene sus propias exigencias, que han de ser resueltas a base de «sentido común» y «buen juicio»).

A) *La ciencia de la Administración como una ciencia política.*—La casi totalidad de la doctrina continental europea concibe la ciencia de la Administración como una ciencia política, lo cual se acomoda perfectamente con la tradición que supone la vieja ciencia de la Policía. La propia gran aportación de STEIN viene a confirmar este punto de vista al concebir la «ciencia de la Administración interna» como una de las cinco ciencias políticas (asuntos exteriores, ejército, finanzas, administración de la justicia y administración interna) que constituyen su sistema, «cada una de las cuales coloca como propio fundamento y como objeto de sus propias investigaciones uno de aquellos factores autónomos de la vida del Estado, aunque coordinadas todas en un sistema, en cuanto aspiran a un mismo fin y se informan en un mismo principio: esto es, la idea unitaria del Estado que actúa» (*der arbeitende Staat*) (71).

No obstante las discrepancias que se descubren en la literatura administrativa italiana, puede decirse que la ciencia de la Administración es aquí siempre una ciencia política. Así ocurre en C. F. FERRARIS, para quien la ciencia de la Administración es «la ciencia de la acción social positiva y directa del Estado», a cuyo título encuentra su lugar en el sistema de las ciencias políticas (72); igualmente ocurre en L. MEUCCI, para quien la distinción de la ciencia de la Administración con el Derecho administrativo consiste en atribuir a este último el elemento formal (es decir, cuanto se refiere a la estructura de la Administración y a las normas que presiden las relaciones jurídicas con los ciudadanos) y a aquella lo que se refiere a la recíproca acción entre Estado y sociedad en cuanto se desarrolla con relaciones económico-administrativas, lo cual supone estudiar la Administración en el aspecto de su oportunidad, conveniencia y aptitud intrínseca, lo que supone también su conceptualización como ciencia política (73). Esta es asimismo la opinión de PRESUTTI, uno de los teóricos que con más rigor ha intentado fundamentar científicamente la autonomía de lo administrativo. Para este autor, el fenómeno administrativo puede ser considerado desde un triple punto de vista, correlativo de sus tres aspectos o vertientes. Así, por ejemplo, la prestación gratuita de los servicios de bene-

(71) STEIN, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. versión italiana de la Biblioteca BRUNIALTI, págs. 35 y ss.

(72) *Saggi di economia politica, statistica e scienza dell'Amministrazione*, Turín, 1880, pág. 31.

(73) Así lo afirma BRUNIALTI, en la Introducción a la antes citada obra de STEIN, pág. XLIV.

ficencia, a cargo de órganos administrativos, puede ser examinada desde este triple punto de vista: 1.º; el punto de vista de las relaciones jurídicas que pueden surgir entre el médico de beneficencia y el enfermo (derecho de éste a reclamar la asistencia de aquél y consiguientes obligaciones del médico) y entre el médico y el servicio estatal a que pertenece (pertenencia a una plantilla de funcionarios, derecho al sueldo, etc.); 2.º, el punto de vista de la actuación del órgano administrativo (el médico) en cada caso concreto en orden a realizar una eficiente labor encaminada a combatir la enfermedad con que se enfrenta; 3.º, el punto de vista de la conveniencia y oportunidad que para la Administración pública supone organizar y mantener un servicio sanitario de beneficencia y si, una vez organizado el servicio, debe ser gratuito o exigir al particular el pago de una pequeña tasa, si deben existir organismos de beneficencia en cada circunscripción territorial del país o solamente en aquellas que por especiales circunstancias ofrezcan mayores necesidades, etc., etc. Pues bien, los anteriores puntos de vista dan lugar a otras tantas ciencias independientes entre sí. El primero fundamenta el Derecho administrativo; el segundo responde a los criterios técnicos que proporcionan disciplinas que nada tienen que ver con lo administrativo, como propias que son de la especialidad médica; el tercero, finalmente, fundamenta la ciencia de la Administración, distinta del Derecho administrativo (74). Pues bien, como señala el propio PRESUTTI, la ciencia de la Administración es una ciencia política, aunque no es la ciencia política, pues no trata de los fines específicos que el Estado debe proponerse, sino sólo de aquellos casos en que, para el mejor cumplimiento de los fines asignados a la actividad estatal, es necesaria la intervención de la Administración pública, determinando las modalidades de tal intervención (75).

Entre los autores modernos vuelven a repetirse las dudas, que ya formulara ORLANDO, respecto de la conveniencia y posibilidad de construir —y esto no deja de ser paradójico precisamente en boca del iniciador del método jurídico en el Derecho público italiano— un Derecho administrativo que prescindiera de los principios racionales que justifican las leyes administrativas y de la génesis histórica y, si se quiere, filosofía de sus instituciones (76). Así, F. BENVENUTI entiende que ni la parte general ni la

(74) PRESUTTI, *Principii di Scienza dell'Amministrazione*, 1903, págs. 3 y ss.

(75) Op. cit., pág. 12.

(76) ORLANDO, *Diritto amministrativo e Scienza dell'Amministrazione*, en «Archivio giuridico», 1887, pág. 24.

parte especial del Derecho administrativo pueden explicarse sin tener cuenta del «fenómeno administrativo»: hay una Administración en sentido material que condiciona, por tanto, el desarrollo y los resultados de la investigación jurídica, y es esta Administración la que debe constituir objeto de una consideración autónoma capaz de reconstruir en un sistema los varios elementos, consiguiendo así la dignidad científica (77).

Con gran originalidad se plantea el problema por CATALDI, para quien la ciencia de la Administración es la que debe determinar los criterios rectores de una «buena Administración» (concepto paralelo al del «buen padre de familia», que utiliza el Derecho privado), con lo que vendría a constituirse un punto objetivo de contraste para la fiscalización de lo que la Administración realiza en uso de sus poderes discrecionales (78). Aunque CATALDI habla aquí de técnica organizativa, racionalización del trabajo y criterios de productividad, es lo cierto que, en definitiva, una ciencia cuyo objeto sea la determinación de cuándo se administra bien y oportunamente es una ciencia política.

Entre los autores de lengua española, BIELSA considera la ciencia de la Administración como un conjunto de principios de «política administrativa» de carácter general y, por consiguiente, sin dependencia de un determinado sistema legal positivo (79).

B) *La ciencia de la Administración como estudio del contenido de la función administrativa, especialmente de su manejo técnico.*

Fué el ilustre científico y político norteamericano W. WILSON, en un famoso artículo publicado en 1887 (80), quien sentó las bases teóricas para

(77) F. BENVENUTI, *Scienza dell'Amministrazione, Diritto Amministrativo e Riforma della Pubblica Amministrazione*, en «La Tecnica della organizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni», 1956, núm. 4, pág. 418.

(78) CATALDI, *Il potere discrezionale della pubblica Amministrazione e la tecnica organizzativa*, sep. de la Rev. «L'Organizzazione Tecnica della Pubblica Amministrazione», 1954, núm. 3, pág. 4.

(79) BIELSA, *Ciencia de la Administración*, 2.ª ed., Buenos Aires, 1955, Prefacio, pág. VIII. Vid. el apéndice «Sobre la autonomía de la Ciencia de la Administración», que incluye el autor en las págs. 605 y ss. de su obra. En los ejemplos que pone en las páginas 606 y 607 se mezcla la Ciencia de la Administración con la moral y la ideología democrática.

(80) W. WILSON, *The Study of Administration*, en «Political Science Quarterly», vol. 2, 1887, págs. 197 a 222. Se ha reeditado en el vol. 56 (1941) de la misma revista.

un estudio científico de la Administración pública, como terreno aparte de la política, desde los peculiares puntos de vista que caracterizan la típica doctrina americana. La necesidad de esta ciencia está, para WILSON, en la existencia de las técnicas propias que han de manejarse para conseguir una Administración eficaz: debe acabarse con el prejuicio de los llamados «administradores-natos», puesto que la Administración es algo que *debe aprenderse*.

A partir de esta posibilidad teórica ha podido surgir una nueva versión de la ciencia administrativa dominada por la acentuación del factor técnico en el arte de administrar y que, en opinión de LANGROD (81), ha venido a consumir un definitivo divorcio entre la ciencia de la Administración y el Derecho administrativo. La aportación fundamental en este terreno se debe a Henri FAYOL, que publicó en 1891 su conocida obra *Administration industrielle et générale*. Para construir su «teoría de la empresa», parte este autor del análisis de las operaciones o funciones que el gobierno de toda empresa comporta: *operaciones técnicas* (producción o fabricación de los productos típicos de la misma), *operaciones comerciales* (compras, venta...), *operaciones financieras* (relativas al control del capital, etc.), *operaciones de seguridad* (protección de bienes y personas contra riesgos y accidentes...), *operaciones contables* (estadística, costes, balances...) y *operaciones administrativas*. Estas últimas constituyen la esencia de la función administrativa, que, para FAYOL, consiste en: «planear, organizar, mandar coordinar y controlar» (82). Lo interesante es señalar que, sobre esta base, construyó FAYOL una teoría o ciencia de la Administración que podría indistintamente aplicarse a las empresas privadas y a los servicios públicos, puesto que el principio esencial de la teo-

(81) Op. y loc. cit., pág. 546.

(82) El propio FAYOL define estos conceptos de la manera siguiente: Planear es deducir las probabilidades y posibilidades del futuro de un completo y definitivo conocimiento del pasado. Organizar es definir y montar la estructura general de la empresa con referencia a sus objetivos, sus medios de actuación y su marcha futura tal como ha sido determinada en el plan; aquí, los conceptos teóricos del plan se traducen en hechos. Mandar es hacer marchar los servicios definidos por el plan y establecidos en la organización. Coordinar es lograr la armonía y el equilibrio del todo, dando a las cosas y actos su adecuada proporción, adaptando los medios al fin y unificando y haciendo homogéneos esfuerzos desconectados. Controlar es comprobar que todas las operaciones en todo momento se han desarrollado de acuerdo con el plan y con las órdenes dadas. (*The administrative theory in the State*, comunicación dirigida al II Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Bruselas, septiembre de 1923), incluida en «Papers on the Science of Administration», Nueva York, 1937, pág. 103.)

ría administrativa es la importancia de la «gerencia» (*management*) y tal importancia aumenta con la magnitud de la empresa. «En mi opinión —dice FAYOL—, si los servicios públicos causan tantas molestias al actuar, es porque no están bien dirigidos (*managed*)» (83).

La aplicación expresa del análisis de FAYOL a los organismos de la Administración pública es realizada por L. GULICK. Se hace este autor la pregunta de cuál es la función del ejecutivo: la respuesta —dice— es *Posd-corb*. Esta extraña palabra, tan utilizada ya por los libros de la especialidad, no es sino el anagrama que se forma con las iniciales de las palabras inglesas que, para GULICK, designan las distintas operaciones en que consiste la función administrativa, a saber: *Planning* (planear o planificar), *Organizing* (organizar), *Staffing* (administración del personal), *Directing* (dirigir), *Co-ordinating* (coordinar), *Reporting* (informar), *Budgeting* (presupuestar) (84).

Esta dirección de los estudios administrativos conduce necesariamente a que la Administración sea considerada como un gran aparato orgánico cuyos únicos problemas son precisamente los relativos —y son éstos los que plantearía cualquier gran ingenio mecánico— a su montaje y manejo técnico. Supuesto esto, incluso resulta preferible prescindir de la expresión «ciencia de la Administración» y hablar de «técnica de la Administración». Así lo hace, por ejemplo, GLASER (85), que, a los efectos de su estudio, distingue en la Administración las siguientes tres fases fundamentales: la planificación (esto es, el establecimiento lo más claro posible de los objetivos que han de ser alcanzados), la ejecución (o disposición de las medidas para realizar prácticamente lo planeado) y, finalmente, el

(83) Op. cit., pág. 102.

(84) GULICK, *Notes on the theory of organization*, en «Papers...», cit., pág. 13. GULICK afirma que varias de estas funciones se han institucionalizado en el Gobierno federal americano. Así, la planificación ha dado lugar al *National Resources Committee*; la Administración de personal, a la *Civil Service Commission*; la información, al *National Emergency Council* y al *Central Statistic Board*; y el presupuesto, al *Budget Bureau*. (Op. cit., pág. 14.)

(85). En el prólogo de la edición alemana de su obra (*Verwaltungstechnik*, 1950, pág. 5) señala el contraste entre el término alemán *Verwaltung*, que alude a materias absolutamente ajenas al mundo de los negocios industriales y mercantiles (*Betriebswirtschaftslehre*) y el americano *Administration*, que es *neutral* y abarca tanto el sector público como el privado. «Cuando nosotros —añade— hablemos de Administración en sentido científico, queremos decir *management*» (págs. 5 y 6).

control (o comprobación del trabajo realizado, de acuerdo con las primitivas previsiones del plan) (86),

Ahora bien, esta derivación de la teoría administrativa ha dado lugar a una serie de objeciones provenientes, tanto de los defensores de la concepción política de la ciencia administrativa como de quienes se limitan a señalar la insuficiencia del *Scientific management*. En el primer aspecto, no falta quien, como BIELSA, niegue absolutamente la utilidad de estos estudios: «En los últimos tiempos —dice—, bajo el nombre genérico de métodos de trabajo, se han ensayado expedientes que más tienen de novedad en los títulos y en los *planes* que en la sustancia de la materia. Se trata a veces de paliativos que se anuncian o proponen... con llamativos rótulos y terminología, pero cuya aplicación resulta de poca eficacia» (87). Por su parte, LANGRÖD, sin desconocer las aprovechables consecuencias prácticas que derivan del punto de vista técnico (88), objeta a la ciencia administrativa americana que olvida todo tipo de especialización, a no ser la «especialización *administrativa* propiamente dicha», pues trata menos de la Administración pública en cuanto unidad, que de las técnicas de la gestión *interna* del mecanismo; no se preocupa tanto de los objetivos y fines de la Administración cuanto de los llamados «servicios auxiliares y de personal» (*Auxiliary services* y *Staff*) (89).

Por otra parte, en la misma literatura americana se reacciona también contra la postura metodológica antes examinada. Así, Herbert A. SIMON (90) y su escuela socio-psicológica rompen con la corriente tecnoló-

(86) Como se ve, aplica la tesis fayolista (op. cit., pág. 9).

(87) *Ciencia de la Administración*, cit., pág. VIII. Y continúa: «En general esas reformas pseudocientíficas, seductoras *prima facie* (racionalización, planificación, standardización, fayolismo, etc.), no necesitan rotularse. El sentido común, la experiencia y la energía moral de los gobernantes, han bastado siempre para organizar las grandes administraciones mucho antes de que nadie hablara de planificación ni racionalización.»

La reacción contra una tal postura se contiene en estas palabras de W. JIMÉNEZ CASTRO: «Los hombres prácticos de Administración ya pasaron a la historia. Es difícil creer hoy día en una era en que todo se hace con base a un estudio consciente, que el éxito de los organizadores o administradores pueda consistir en sus artes misteriosas, las cuales fueron logradas únicamente mediante sus experiencias y que éstas son irreductibles a principios que otros puedan estudiar, analizar y aplicar» (*Curso sobre Administración*, publicado en «I. T. U. Administración», Montevideo. Este curso fué dictado en la Facultad de Arquitectura los meses de julio a septiembre de 1953).

(88) Op. cit., pág. 563.

(89) Op. cit., pág. 583.

(90) *Administrative Behavior. A study of decision-making processes in adminis-*

gica pura y orientan su estudio hacia el carácter humano de toda empresa pública o privada, con lo que —como observa LANGROD (91)— la ciencia de la Administración toma plaza dentro del cuadro de las ciencias sociales.

El portorriqueño Pedro MUÑOZ AMATO reacciona, asimismo, contra la excesiva influencia que la ciencia administrativa ha recibido, tanto de las prácticas impuestas por la administración de las empresas industriales como de las ciencias naturales. De ahí —dice este autor— que haya sido grande el empeño de excluir todo lo «político»; que muchos atribuyan valor supremo a la «eficiencia», definida como «la realización de los objetivos con el menor gasto posible de recursos»; que a menudo se propongan dogmáticamente fórmulas de organización y procedimiento con pretensiones de validez universal y permanente; que se ignoren los elementos culturales y personales; y que frecuentemente se desdeñe todo lo que pueda perturbar las concepciones mecanicistas (92). Para MUÑOZ AMATO, por consiguiente, la Administración pública debe concebirse como uno de los procesos del Gobierno, de donde la ciencia administrativa, que ofrece así sus típicas peculiaridades frente a la Administración comercial e industrial, debe contener, como objeto de estudio, los siguientes elementos: 1) Planificación (o formulación de programas, incluyendo los presupuestos); 2) Administración de personal (o selección, educación y dirección de las personas que han de participar en las tareas gubernamentales, con especial referencia a los problemas de las relaciones humanas en el trabajo); 3) Organización y métodos (o sea, la ordenación de las estructuras institucionales, desde los puntos de vista de la división de trabajo, jerarquías y relaciones entre autoridades, controles, centralización y descentralización, coordinación, sistematización de procedimientos, y demás asuntos conexos); 4) Relaciones del Poder ejecutivo con el público y con los Poderes legislativo y judicial (lo que incluye una consideración total del sistema de gobierno, la consideración específica de las relaciones entre sus partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo (93).

trative organization, Nueva York, 1948; y SIMON, SMITHBURG y THOMPSON, *Public Administration*, Nueva York, 1950.

(91) Op. cit., pág. 564.

(92) *Introducción a la Administración pública*, F. C. EL., México, 1954, pág. 23. Por lo que se refiere a las diferencias entre Administración pública y privada, W. JIMÉNEZ CASTRO discrepa expresamente de MUÑOZ AMATO, en op. y loc. cit., págs. 90 y ss.

(93) Op. cit., págs. 25 y 26.

C) *La ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los hechos administrativos puros.*

La diversidad de tendencias en el estudio de la Administración pública demuestra, para LANGROD, que es necesario establecer una simetría nueva y lógica para la ordenación de los conocimientos que se refieren a la Administración pública. Hay que determinar en esta materia lo que es esencial y lo que no es sino suplementario y accesorio. Para lograr esto, y arrancando de las consideraciones que ya formulara GUMPOWICZ en 1882 (94), LANGROD entiende que hay que encararse con el conjunto de los «hechos administrativos» (como fenómenos sociales cualificados y específicos) y colocar en el centro de los mismos un saber organizado que deriva precisamente de la *especialidad administrativa*, «de lo que es común a todos los sectores y ramas del mecanismo administrativo, de lo que tiene, por consiguiente, un carácter general (es decir, no deriva inmediatamente de las ciencias auxiliares que juegan en los dominios particulares y especiales de la actividad de las Administraciones públicas)». Por consiguiente, al comprobar que hay hechos administrativos puros, distinguibles de los que se refieren primordialmente a los dominios particulares de la actividad administrativa (seguridad pública, comunicaciones, higiene, enseñanza, etc.) y que su lugar está en el centro mismo del análisis científico, puesto que caracterizan a la acción administrativa en su conjunto y actúan siempre de la misma manera, logramos establecer la simetría buscada (95).

A partir del anterior planteamiento, LANGROD determina como contenido propio de la ciencia administrativa el siguiente: a) la esencia de la acción dinámica de la Administración, en su desarrollo histórico y en sus soluciones actuales comparadas, haciendo valer, de una parte, el aspecto filosófico del problema en su conjunto; de otra, la concepción de los hechos administrativos y de sus interconexiones e interacciones diversas; b) la explicación de cómo esta acción se desarrolla y realiza; aquí se trata

(94) LANGROD, op. cit., pág. 568. Para GUMPOWICZ los diversos sectores de los conocimientos humanos están emparentados de tal forma que no puede decirse que existan ciencias aisladas respecto de las otras. Unas funcionan para otras como ciencias auxiliares (*Hilfswissenschaften*). Pues bien, en esta misma situación se encuentra la ciencia administrativa: se trata de apreciar, en relación con el Estado, los resultados de otras ciencias diferentes que, en relación con ella, son ciencias auxiliares.

(95) Op. cit., pág. 569.

tanto de los aspectos subjetivos de las operaciones administrativas (¿quién actúa?) como de sus aspectos objetivos (es decir, de sus conexiones estructurales y funcionales); c) la descripción de *lo que se hace* en el conjunto del mecanismo, es decir, en todos los sectores de la actividad administrativa (96). A lo anterior hay que añadir el estudio de la «política administrativa» (el *para qué* y *por qué* de la acción administrativa), que debe integrarse naturalmente en el cuadro de la ciencia administrativa (97).

3. *¿Ciencia de la Administración o ciencias administrativas?*

Al llegar a este punto nos encontramos en la necesidad de resolver las dos cuestiones siguientes: 1.^a) Si de cuanto hasta aquí se ha dicho se deduce la existencia de una ciencia de la Administración en el sentido riguroso del término; 2.^a) Si, con independencia de lo anterior, es conveniente y necesario el estudio de los aspectos no jurídicos de la Administración pública. Aun dentro de esta cuestión se planteará, a su vez, el problema de cómo articular y sistematizar estos estudios: ¿basta con una «desformalización» del Derecho administrativo?

A) *La posibilidad teórica de la ciencia de la Administración.*

Una ciencia exige la sistematización de un conjunto de principios de validez general obtenidos al estudiar una realidad dada desde un determinado punto de vista, como reconocen los propios defensores de la «especialidad administrativa» (98). No basta, pues, con señalar la existencia de un objeto material, sino que hay que acotarlo formalmente.

La Administración pública, como objeto material del conocimiento humano, puede ser contemplada desde una pluralidad de puntos de vista. Cada uno de estos puntos de vista significa el acotamiento de un objeto formal capaz de fundamentar una serie de afirmaciones científicas. Es,

(96) Op. cit., pág. 591.

(97) Op. cit., págs. 591 y 595.

(98) SEELDRAÏERS, *L'objet d'une science ne peut être que la systematisation d'un point de vue*, en «Revue Internat. des Sciences Administratives», 1950, núm. 3, páginas 439 y ss.

por tanto, la delimitación formal del objeto lo que las diferencia; así como, por otra parte, será la identidad de objeto material la que hace nacer el parentesco entre ellas. Esto que acabamos de decir no dimana de una peculiar forma de ser de la Administración pública, sino que ocurre en relación con cualquier otro objeto de nuestro conocimiento. Pensemos, por ejemplo, en el hombre: ¿cabe decir que con la determinación de este objeto queda determinada la ciencia que a él se refiere? El hombre no es el objeto de estudio de una única ciencia, sino de un conjunto de ciencias que se diferencian entre sí precisamente en razón del *punto de vista* desde el que lo estudian. Así, al hombre se refiere la antropología, y al hombre se refieren la fisiología, la anatomía o la psicología. Se deduce de aquí la *posibilidad teórica* de una rigurosa distinción entre el Derecho administrativo y otras ciencias que se refieran a la Administración pública. Y más concretamente: se deduce la posibilidad de distinción entre el Derecho administrativo y *una* ciencia de la Administración (99).

Ahora bien, una cosa es la posibilidad teórica que acaba de señalarse y otra que lo que se entiende por ciencia de la Administración en las principales tendencias que hemos venido examinando sea realmente *una ciencia* en el sentido riguroso del término. Ni los más viejos precedentes de la ciencia administrativa, como es la ciencia de la Policía, nos invitan a una contestación afirmativa a este último extremo de la cuestión; por el contrario, basta parar mientes en cualquier texto de aquella añeja literatura para descubrir que es imposible *una ciencia* cuyo objeto sea un conjunto de consejos para que los gobernantes consigan la mayor felicidad de los gobernados (100).

(99) Un planteamiento que responde a estas exigencias es el que formulara PRE-SUTTI en sus ya citados *Principii*... Vid. nota 23.

(100) Copiamos el siguiente párrafo de las *Cartas sobre la Policía*, de FORONDA, según es transcrito por JORDANA DE POZAS (*Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía*, en loc. cit., pág. 154): «Supongamos que el Corregidor de Madrid mandara que desde el 1.º de agosto hasta el último pusiese cada vecino en los parajes de las casas más acosadas de moscas dos varetas enligadas, que se recogiesen todas las noches por barrios y se quemaran; dígame usted, ¿qué resultaría de esta operación? Que en cada vareta caerían lo que menos quinientas moscas; por consiguiente, los treinta y dos mil vecinos que se encuentran en la Corte, presentarían sesenta y cuatro mil varetas, esto es, treinta y dos millones de moscas diarias, que componen novecientos sesenta millones de moscas al mes, y en dos, mil ochocientos veinte millones. ¿Cree usted que hay tanto número en Madrid? Supongo me dirá usted que no. Pues véalas exterminadas.» ¡La ciencia de la Administración no puede consistir en un procedimiento para exterminar moscas!

Por lo que se refiere a las tendencias modernas, quedan asimismo en pie las más graves dudas acerca de la licitud de tal ciencia. En efecto, o se montan sobre puntos de vista que carecen de la dignidad necesaria para justificar una ciencia, como es el caso de la aplicación a la Administración pública de los métodos de racionalización del trabajo y organización de oficinas (y que frecuentemente se reducen a una serie de «slogans» y máximas que aconseja la experiencia), o se basan en una *heterogeneidad de puntos de vista*, contra lo que, según antes se ha visto, exige una ciencia. Ha de observarse que, aparte la solución que se dé al problema que ahora tratamos, existe acuerdo en cuanto a notar el diverso origen de los conocimientos sobre la Administración pública. Así, intentando seguramente obviar la objeción que nos ocupa, LESSONA ha distinguido entre una *ciencia de la Administración*, cuyo objeto es la determinación de cuáles sean los *finés* de la Administración —y que, por tanto, es más una ciencia política que administrativa—, una *ciencia administrativa*, cuyo estudio se encamina a la organización y acción administrativa, en función de la mayor *eficacia* para el cumplimiento de sus fines, y, por último, el *Derecho administrativo* (101). Asimismo, CATALDI encierra en la denominación *técnica administrativa* una serie de materias diversas que van desde la psicología (lo que los anglosajones llaman *human relations*) al estudio de la mecánica y de los más elementales medios técnicos (aparatos que debe de haber en las oficinas): el único ligamen es la necesidad de hacer funcionar bien a la Administración. Por su parte, SEELDRAYERS (102) y LANGROD (103) se han esforzado justamente en poner de manifiesto que, supuesta la índole del fenómeno administrativo, aquí se verifica una síntesis de disci-

(101) *L'insegnamento del Diritto amministrativo e delle Scienze amministrative*, en «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», junio 1951, pág. 801. Por su parte, A. DE VALLÉS (*El problema teórico y didáctico de las Ciencias administrativas*, en «R. A. P.», núm. 22, 1957, pág. 105) niega el carácter científico a las varias técnicas que en los últimos años han conseguido cierta difusión al convertirse en materia de enseñanza universitaria y en relación con la Administración pública. «Todos estos estudios pueden realizarse en un plano puramente especulativo y racional y acabar en teorías que no son leyes o normas deducidas de una ciencia, sino conceptos doctrinales de determinados fenómenos.» En la práctica —añade DE VALLÉS— es fácil confundir «un principio de buen sentido con un principio racional» (pág. 106).

(102) *Éléments d'une théorie de l'Administration*, en «Rev. Intern. des Sciences administratives», 1950, núm. 1, págs. 8 y ss.

(103) LANGROD, op. cit., págs. 569 y ss.

plinas diversas, jurídicas, políticas, técnicas, etc. (104). Pero aun admitiendo la individualización de los «fenómenos administrativos puros», comunes a cualquier tipo de acción administrativa, a lo más que podría llegarse es a una «teoría de la organización», cuyo alcance es obviamente más limitado que el que se postula para la ciencia de la Administración pública.

Supuesta la diversidad de origen de los conocimientos que se manejan en el estudio de la Administración pública, hay que convenir en que la pretendida ciencia no es, como señala GIANNINI, sino una *disciplina applicativa* (como, en general, lo son las llamadas disciplinas *técnicas*), o sea, una disciplina en la que encuentran aplicación los conocimientos propios de otras ciencias, de carácter teórico y de la más diversa naturaleza, a una determinada rama de la conducta humana que, por sus implicaciones, ha adquirido tal complejidad material que necesita ser encomendada a personas con una específica preparación. Así es que —continúa GIANNINI— esta ciencia de la Administración, partiendo de conocimientos de ciertas disciplinas teóricas, estudia lo relativo a la organización de los engranajes administrativos y al desarrollo de la acción administrativa, o sea, estudia las modalidades de producción de los servicios. Los conocimientos teóricos aquí aplicados son principalmente los elaborados por la sociología, las ciencias económicas y las ciencias jurídicas (105).

Estas apreciaciones son particularmente correctas, sin que tengamos que añadir por nuestra parte sino que, precisamente por las razones expuestas, la expresión ciencia de la Administración sólo debe emplearse en un sentido figurado y para hacer referencia a aquellos capítulos especiales de diferentes ciencias en que se plantea la aplicación de las mismas a la Administración pública (106).

(104) MOLITOR se refiere a este problema en su *Nota inicial* para la Reunión de Profesores de Derecho administrativo y de Administración pública que tuvo lugar en el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid, septiembre de 1956). Vid. en REV. DE ADMÓN. PÚB., núm. 21, septiembre-diciembre 1956, págs. 531 y ss.

(105) GIANNINI, *Identificazione delle discipline dirette allo studio degli aspetti non giuridici dell'azione amministrativa*, sep. de «L'Organizzazione tecnica della Pubblica Amministrazione», 1954, núm. 3, pág. 6.

(106) Por eso se ha hablado del «lugar geométrico de los estudios cuyo objeto es la Administración pública». Vid. MOLITOR, en su *Nota inicial*, antes cit., en loc. cit., pág. 533.

B) *La conveniencia de los estudios administrativos.*

Ninguna de las soluciones que se admitan al problema anteriormente examinado empece, desde luego, a que ahora propugnemos decididamente la necesidad de que la Administración pública sea estudiada desde puntos de vista no jurídicos. Esta necesidad encuentra ahora un fundamento eminentemente práctico: el hecho de que el manejo y funcionamiento de la Administración ha de ser confiado a los funcionarios públicos. Con lo que el tema se reconduce a la cuestión de saber si éstos deben tener, o no, una preparación específica y conocimientos para el desempeño de tal misión, pues no hay duda de que tal preparación específica y lo que hemos llamado ciencias administrativas coincidirán prácticamente.

Nuestra contestación a tal pregunta es, sin reservas, la afirmativa (107). La debida comprensión de la Administración pública y sus problemas exige actualmente una preparación especial que sólo puede adquirirse mediante el estudio sistemático de las siguientes cuestiones:

a) Estudio de la Administración pública como un complejo orgánico, en cuanto que es una gran empresa, con inclusión de los problemas relativos a la racionalización de su estructura y selección de su personal, con el fin de lograr en su actuación el mayor nivel de *eficacia*. Este es el tipo de conocimientos que normalmente se requieren cuando se alude al tema, tan de actualidad, de la *reforma administrativa* e incluye lo que los anglosajones llaman «organización y métodos» (108).

(107) A. DE VALLÉS entiende, por el contrario, que la afirmación de que es preciso enseñar la Administración para formar buenos administradores hay que entenderla debidamente limitada. «La enseñanza de las disciplinas administrativas —añade— es útil para crear buenos funcionarios, pero absolutamente indiferente para los administradores en el verdadero y propio sentido de esta expresión» (en *El problema teórico y didáctico de las Ciencias administrativas*, cit., pág. 107). Pero realmente DE VALLÉS se está refiriendo a los funcionarios políticos, respecto de los cuales tampoco tenemos nosotros inconveniente en suscribir, aunque «también con limitaciones», su afirmación.

(108) Se puede incluir aquí lo que CATALDI (en *Gli studi non giuridici sull'attività della Pubblica Amministrazione*, comunicación presentada al Congreso de Profesores de Derecho administrativo, Roma, octubre de 1954) llama técnica de la organización administrativa, y que, según él, comprende: a) Los métodos de trabajo para el desenvolvimiento de la acción administrativa (organización general de las funciones y de los servicios administrativos; la distribución de las competencias; preparación y desarrollo del trabajo; análisis del trabajo; contabilidades analíticas; valoración del rendimiento y coste del trabajo administrativo). b) Los instrumentos de la acción admi-

b) Estudio de las técnicas de que dispone la Administración para intervenir en la vida social y, más concretamente, para prestar los servicios públicos, con conocimiento de sus ventajas e inconvenientes (es decir, sin limitarse —como hace el Derecho administrativo— al examen del esquema jurídico-formal). Por ejemplo, ventajas e inconvenientes de la empresa de economía mixta frente al sistema de concesión del servicio público para su explotación económica por un particular (109).

c) Estudio de los fines que, en un determinado momento histórico, la Administración persigue, o debe perseguir, y de las razones que lo justifican. Para esto es necesario el conocimiento de los problemas sociales en cuanto susceptibles de intervencionismo administrativo (política social, cultural, demográfica, sanitaria...), que viene proporcionado por las respectivas ciencias sociales (110).

Únicamente con una formación profesional sobre la base de los mentados conocimientos, un administrador o funcionario estará en condiciones de conocer en qué consiste la «oportunidad administrativa» y de actuar, en el ejercicio de su cargo, de acuerdo con las conveniencias del interés público (111).

Se ha de añadir que, no obstante el abandono de los temas no estrictamente jurídicos por nuestra literatura administrativa, la necesidad de los estudios que se han enunciado ha sido reconocida por nuestra doctrina antigua y moderna, desde COLMEIRO a Segismundo ROYO-VILLANOVA (112).

nistrativa (los locales en que el trabajo se presta; los instrumentos de trabajo en general, y en especial la mecanización); c) El elemento humano en la acción administrativa (relaciones humanas, entendidas como relaciones internas de la Administración; relaciones públicas, en el sentido de relaciones externas). d) La dirección de la acción administrativa (medios para el mejor desarrollo de las funciones directivas). Vid. un excelente resumen de las ponencias presentadas a los Congresos de Roma, Venecia y Varenna (dedicados a estas cuestiones) en R. ENTRENA CUESTA, *Modernas tendencias de los estudios sobre Ciencia de la Administración en Italia: el Congreso de Varenna*, en REV. DE ADMÓN. PÚBL., núm. 18, septiembre-diciembre 1955, págs. 365 a 380.

(109) Un ejemplo del contenido de este estudio lo constituye el clásico libro ya citado de PRESUTTI, *Principi di Scienza dell'Amministrazione*.

(110) Estos son los problemas que se tratan, por ejemplo, en la *Ciencia de la Administración*, de BIELSA.

(111) Vid. nuestro trabajo *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública*, en la REV. DE ADMÓN. PÚBL., número 20, mayo-agosto 1956, págs. 47 y ss.

(112) Aparte de que, en general, pueda decirse que los Manuales españoles de Derecho administrativo tratan al mismo tiempo de la ciencia de la Administración, Pero esto, desde otro ángulo, es realmente una objeción contra su falta de pureza metodológica.

C) *La autonomía didáctica respecto del Derecho administrativo.*

Con la recepción del método jurídico para la construcción del Derecho administrativo se inició la tendencia que terminó, en la literatura continental europea, con el abandono total de la ciencia administrativa; quizás por el incompleto desarrollo que esta tendencia ha presentado en España, sea posible mantener que nuestra doctrina se encuentre particularmente próxima a las modernas orientaciones. Ahora bien, esto no quiere decir que un mero proceso de «desformalización» del Derecho administrativo deba reputarse suficiente para calificar de inútiles los demás estudios administrativos. Teóricamente, ya se pusieron de manifiesto los diversos puntos de vista susceptibles de fundamentar la existencia de ciencias diversas: el tema central del Derecho administrativo siempre será sustancialmente distinto al de toda ciencia o arte que se proponga como meta una «buena y eficiente Administración». Prácticamente, el conjunto de conocimientos que hoy se engloban en la designación «ciencias administrativas» es demasiado extenso para que su estudio pueda realizarse al filo de una exposición del Derecho administrativo (113).

Y, sin embargo, pudiera ser conveniente —e incluso necesario, en tanto los estudios administrativos no se organicen adecuadamente entre nosotros—, que los manuales de Derecho administrativo se detengan en consideraciones no jurídicas en dos momentos de su exposición: al estudiar la organización administrativa y al estudiar el sistema positivo de los servicios públicos o lo que otros llaman «materia administrativa». Por una parte, esto podría ayudar a superar la tradicional aridez que estas cuestiones han presentado siempre (y que, de no salvarse, nos inclinan a pensar que estamos ante temas que ni siquiera deberían de tratarse en los planes universitarios); de otra, el método jurídico no padecería, pues de acuerdo con él y ajustándose rigurosamente a sus postulados se habría construido previamente la parte general del Derecho administrativo. Obsérvese que hay quien entiende que esta forma de exponer el Derecho administrativo es

(113) Además de lo que el propio Derecho administrativo perdería, corriendo el riesgo de nublar la conciencia, tan fatigosamente conseguida, del método adecuado a esta disciplina jurídica.