

competente á la función administrativa, por mediación representativa de los funcionarios públicos de este orden, depende, no en absoluto, claro está, pues el funcionario público ha de tener muy diversas condiciones para ser completamente *idóneo*, pero sí en gran parte, del conocimiento reflexivo del Derecho administrativo. Pero no insisto sobre este punto. Únicamente advertiré que este TRATADO dedícase á todas las gentes á quien especialmente conviene el conocimiento del Derecho administrativo. Mi deseo es que los que lo estudien encuentren en él un *guía* para su orientación científica, en el conocimiento reflexivo de los problemas del Estado que su Administración entraña, y que el funcionario público tenga en él, además de la orientación general, los elementos suficientes: 1.º, para discernir el carácter administrativo de las cuestiones políticas; y 2.º, para resolver las dificultades principales que materia tan compleja como la Administración del Estado, ofrece.

INTRODUCCIÓN

AL

DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 1.º—*Idea general del Derecho administrativo.*

1.—El primer problema que debemos estudiar ahora es el de la determinación del *objeto* del Derecho administrativo. Sin saber lo que éste es, no sabríamos lo que en el mismo debe contenerse, ni podríamos orientarnos de un modo seguro á través de los complejos fenómenos sociales, para definir la Administración, ni, en fin, tendríamos la base de una adecuada ordenación de sus materias desde el punto de vista del Derecho.

2.—Ahora bien: ¿cuál es el *objeto* del Derecho administrativo? Desde luego, á poco que paremos la atención, se comprenderá que se trata de algo referente á la *actividad racional*. Lo indica de un modo perentorio la palabra *Derecho*. El Derecho, en efecto (1), considerado en su más general acepción filosófica y positiva, refiérese, por modo necesario, á la forma de la actividad racional, á la conducta de la persona, en cuanto tal conducta responde á las exigencias racionales de la vida, y se produce como manifestación

(1) Véase mi *Tratado de Derecho político*, tomo I, lib. II.

ramente financiero; pero desde luego se ve que la idea que una buena administración implica—según el mismo valor etimológico, *ad-ministrar* = *servir á, ser útil*,—es, no sólo el arreglo económico-financiero, sino el buen orden de todos los servicios, la buena disposición de los medios necesarios, hasta donde llega la posibilidad de obtenerlos. Tiene bien administrado su patrimonio quien lo ordena bien, y quien de un modo normal, sin precipitaciones angustiosas, con la prudente frialdad del que calcula como debe, cuenta en cada caso con lo *suficiente*, en fuerzas, en medios de todo género para atender á la plena satisfacción de sus necesidades. Exige una buena administración relación de proporcionalidad entre éstas y los medios: equilibrio progresivo, en suma, de las energías con que se cuenta y de las necesidades fundamentales de la vida. Una casa bien *administrada*, es una casa bien *ordenada*.

7.—Ahora bien: dado esto, el orden jurídico-administrativo resulta perfectamente claro; es el orden del Derecho para preparar y hacer efectiva—práctica—una buena Administración. El sujeto que administra—la persona,—administra poniendo en acción sus energías, no sólo para satisfacer sus necesidades: comer, vestir, estudiar, viajar, intervenir en la vida pública, etc., desarrollando una conducta racional en consonancia con lo racional de las referidas necesidades, sino que tales energías piden de él una atención particular, para mantenerlas, ahorrarlas, ordenarlas, y esta exigencia se impone á su conciencia como otra necesidad que pide satisfacción también. El momento jurídico de esta manifestación de la conducta personal, está en la propia determinación de la persona para obrar, *administrando*, como la naturaleza de la obra administrativa pide.

De ahí el lado *ético* de la administración. La administración debe ser honrada, moral, y lo es desde el momento en que el sujeto procede según los dictados de la conciencia, en consonancia con las exigencias de las necesidades de orden racional de la conducta administrativa. Y este lado *ético*, característico de todo orden jurídico, es la base del Derecho administrativo, el cual, según todo lo expuesto, viene á ser *el orden ó sistema de los servicios que la Administración impone á la persona, para que aquélla sea como debe, habida cuenta las exigencias racionales que la misma satisface*.

8.—Pero esta definición tiene una gran amplitud; toda la que conviene al carácter universal jurídico de los fines administrativos, como fines de la personalidad: en su virtud, el Derecho administrativo, como Derecho relativo á la buena ordenación de los servicios—en el respecto de su utilidad relativa y ordenable—de las personas, abarca en el supuesto del fin, todo el organismo de la personalidad (1), y luego se traduce y contiene en las manifestaciones concretas de a misma. Según esto, toda persona tiene *su* administración, y, por tanto, *su* Derecho administrativo: hay, pues, un Derecho administrativo y administración individual. El individuo administra su patrimonio, ordena sus servicios al efecto de vivir racionalmente, y al ordenarlos, lo hace acomodándose á las exigencias de su vida; esto es, lo hace según el Derecho. Hay además un Derecho administrativo y una administración sociales, en cuanto toda sociedad implica una dirección reflexiva y ordenada de sus

(1) La acción y desarrollo del organismo de la personalidad á que aquí se hace referencia, están en mi *Tratado de Derecho político*, tomo I, lib. II.

medios, y tal dirección ha de acomodarse á las exigencias finales que la justifican. Lo mismo las sociedades *totales* que las *especiales* (1), tienen, por tanto, su administración y su Derecho administrativo. La familia tiene su administración y Derecho administrativo *domésticos*. El Municipio, la provincia, la nación, la sociedad internacional, tienen también, su administración y Derecho administrativo-político, *municipal, provincial, nacional é internacional* respectivamente. Las sociedades *especiales*, como la Iglesia, la Universidad y las diferentes colectividades fundadas para obtener éste ó aquel beneficio colectivo, implican una administración y un Derecho administrativo necesariamente: así hay una administración y un Derecho administrativo eclesiástico, académico, etc., etc.

Ahora bien: la ciencia del Derecho administrativo, concebida según las exigencias universales de su amplísimo concepto, abarcaría todo el sistema de las manifestaciones necesarias de la actividad administrativa, según el organismo de la personalidad.

9.—Y cuenta que esta amplia concepción del Derecho administrativo no tiene un valor puramente *teórico ó filosófico*; muy al contrario, entraña importantes consecuencias prácticas (2). El reconocimiento de una Administración y

(1) En el mismo *Tratado*, tomo I, lib. II, pueden verse todas las nociones capitales de las formas sociales.

(2) Puede verse en este respecto la concepción de L. Stein: Stein no llega á todas las consecuencias de esta teoría jurídica de la autonomía administrativa; pero sus premisas son muy razonables. Véase *Handbuch*, tomo I, págs. 61-94. En la exposición que de la *Scienza della pubblica amministrazione secondo Stein*, publica la *Biblioteca di Scienze politi-*

un Derecho administrativo en cada persona, implica el supuesto de que el fundamento de toda administración está en la persona, sujeto respectivo de la misma: la actividad administrativa es una consecuencia de la capacidad racional de la persona, y el Derecho administrativo una consecuencia—manifestación—de la capacidad jurídica de la misma. Ahora bien: la capacidad jurídica, es decir, el poder y facultad del sér racional para regirse en su esfera propia según las exigencias del Derecho, es la condición del Estado y la base de la autonomía personal: según esto, el reconocimiento de una administración y de un Derecho administrativo en toda persona, entraña el reconocimiento de la *autonomía administrativa*, que no obedece á principio distinto de la autonomía personal; la persona se *administra á sí misma y por sí misma* (*Selbverwaltung* de los alemanes), en cuanto en ella está el fin, la fuerza, la capacidad para administrarse, y hasta donde tal capacidad, fuerza y fin lleguen; y como al administrarse lo hace según las exigencias del Derecho, la persona—toda persona individual y social—*puede—éticamente* hablando—acomodarse al Derecho. Tal es, repito, el principio de la *autonomía administrativa* fundada en el Derecho, y según las exigencias del *Estado jurídico*.

10.—Pero claro es que el *Derecho administrativo* de que aquí vamos á tratar, no abarca extensivamente todo el organismo de las relaciones jurídico-administrativas, consideradas en los varios núcleos de la vida personal á que nos hemos referido. Tiene nuestra tarea una limitación impuesta por el significado mismo del Derecho administrativo en el

che e amministrative del Sr. Brunialti, véanse págs. 194 y siguientes.

uso corriente del lenguaje y en el tecnicismo consagrado en las ciencias jurídico-políticas: en su virtud, el Derecho administrativo que aquí vamos á estudiar y á exponer, es el Derecho administrativo del Estado nacional como Estado constitucional (1) en sus principios generales, y con referencia á las legislaciones positivas, especialmente con referencia á la española. La limitación resulta, en cuanto habrá de referirse la indagación al Derecho administrativo de un Estado determinado—el *nacional*—en una época dada, la moderna: Estado *constitucional*. Realmente el sujeto á quien en las relaciones jurídico-administrativas se alude implícitamente, es siempre el *Estado*, ó el que como tal se considera por antonomasia; Estado que, por otra parte, ha dado vida en su formación histórica á un Derecho administrativo especial, aunque no totalmente uniforme en todos los pueblos. Todos los problemas de la Administración llamada pública, refiérense á la vida y organización de dicho Estado, bien sea en sí mismo, bien sea en la interna composición geográfica y política—administración local,—bien, por último, en sus múltiples relaciones, especialmente en la relación del Estado con los fines sociales: acción *social* del Estado.

En suma, pues, el Derecho administrativo de que tratamos es el Derecho administrativo del Estado constitucional moderno en sus dos manifestaciones capitales: como Derecho administrativo del Estado constitucional en su organismo propio, y como Derecho administrativo de los centros locales interiores á él.

(1) Véase mi *Tratado de Derecho político*, tomo II, lib. I. El Derecho constitucional.

§ 2.º—*Definición del Derecho administrativo según las teorías reinantes.*

Expuesto el concepto del Derecho administrativo, es conveniente examinar la idea que del mismo han formado las teorías reinantes.

1.—Las definiciones con que resumen el concepto del Derecho administrativo, los tratadistas que han intentado una ordenación sistemática de su ciencia, pueden clasificarse en tres grupos; pero teniendo en cuenta que no implica esta clasificación siempre una distinción radical de las diferentes definiciones, pues las hay que pueden ser colocadas en dos diversos grupos, á causa de la confusión reinante en los puntos de vista desde los cuales se procura definir el Derecho administrativo.

Los grupos son los siguientes:

2.—*Primero*, tratadistas que definen el Derecho administrativo, ya como mero Derecho positivo, como conjunto de leyes ó disposiciones del Poder público, ya como conjunto de normas ó reglas imperativas, aunque sea fundadas en principios generales. Es realmente el criterio *originario*, es decir, el criterio con arreglo al cual se ha producido en la historia el Derecho administrativo, no sólo en el sistema jurídico del Derecho positivo francés, y por imitación en el español (1), sino en la doctrina de los autores; es, además, con el criterio resultante del segundo grupo, como luego veremos, el imperante en la escuela francesa, que pudiéramos

(1) Una indicación histórica de estos conceptos puede verse en Meucci, ob. cit., pág. 10, y en De Gioannis, ob. cit., tomo I.

mos llamar clásico-doctrinaria, desde Vivien hasta el mismo Hauriou, á pesar de su tendencia, indudablemente muy científica.

He aquí algunas definiciones: Vivien (1) concibe el Derecho administrativo como el que tiene por objeto el estudio del conjunto de las leyes que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado. Babinet (2) llama al Derecho administrativo «conjunto de reglas por las cuales se rigen los derechos de las partes en relación con la acción administrativa». Para Ducrocq (3) es el Derecho administrativo «el conjunto de principios y reglas que resultan de las leyes de interés general y de las que presiden el funcionamiento de todos los organismos no judiciales del Poder Ejecutivo».

En la escuela italiana, que ha seguido la inspiración de la francesa en cuanto á la constitución del Derecho administrativo, si bien separándose de ella en la tendencia á completar su esfera con la formación de la ciencia de la Administración, domina el mismo criterio. Scolari (4) y Bonasi (5) estiman la ciencia de la Administración como la doctrina racional de la Administración, y el Derecho administrativo como el Derecho positivo, cual surge de la legislación (6).

(1) *Etudes administratives*, primera edic., pág. 5, prefacio.

(2) *Traité de Droit public et administratif*, vol. I, pág. 4.

(3) *Cours de Droit administratif*, sexta edic., tomo I, página 3: 1881.

(4) *Diritto amministrativo*, pág. 28: 1866.

(5) *Della necessità di coordinare le istituzioni amministrative alle politiche* (citado por Orlando, ob. cit.)

(6) Véase Orlando, ob. cit., pág. 27.

Por otro lado, Persico (1) lo define como conjunto de actos é instituciones encaminados á la consecución de los fines sociales á cargo de la Administración pública, y De Gioannis (2) como un sistema de leyes que determinan y regulan la acción del Poder Ejecutivo al servicio de los intereses generales de la sociedad política, en sus relaciones con los intereses y con los derechos de los ciudadanos. Este mismo concepto va implícito en la declaración de Manna (3), para quien «la Administración es la legislación puesta en acción».

En España la idea capital de la escuela francesa y la concepción que con razón llama Di Bernardo empírica del Derecho administrativo, la encontramos en Colmeiro (4) y en Abella (5). Aun cuando comprendiendo la necesidad de otros complementos filosófico-jurídicos y sociológicos, el Sr. Letelier (6) considera el Derecho administrativo como «el cuerpo de las disposiciones administrativas que regulan la gerencia de los intereses públicos y las relaciones de los gobernantes y los gobernados (7)».

(1) Ob. cit., tomo I, pág. 74.

(2) Ob. cit., vol. I, pág. 8.

(3) Citado por Di Bernardo, *La pubblica amministrazione e la sociologia*, vol. II, pág. 576: Turín, 1893.

(4) *Derecho administrativo español*, tomo I, pág. 33: Madrid, 1876.

(5) *Tratado de Derecho administrativo español*: Madrid, 1886.

(6) Ob. cit., pág. 4.

(7) El Sr. Letelier no se encierra, sin embargo, para el desarrollo de su concepto, en estos límites. Véase su artículo *La Administración pública* en *La Administración*: Madrid, Agosto de 1896.

3.—*Segundo*, tratadistas, principalmente de la escuela francesa, italiana y española, que, como dice Orlando (1), recogen «como elemento de la definición del Derecho administrativo el concepto del Poder Ejecutivo». Entre las definiciones antes copiadas, las de Ducrocq y de De Gioannis refieren el Derecho administrativo al Poder Ejecutivo. Lo propio hace Colmeiro. Va implícito, además, en Macarel (2), que conceptúa la Administración como forma de ejecución de las leyes; en Daresté (3) y en Vivien (4), que asignan á la Administración la ejecución. De esta opinión es también Roesler (5), que no ha querido aceptar por entero la nueva concepción de la escuela alemana, y para quien el Derecho administrativo contiene el ordenamiento jurídico para la actividad del Poder Ejecutivo. En la escuela italiana, además del citado De Gioannis, está Meucci, para quien el «Derecho administrativo es aquella rama del público que dicta las normas reguladoras de las instituciones sociales y de los actos del Poder Ejecutivo para la realización de los fines de pública utilidad»; y Di Bernardo (6), que define el «Derecho administrativo como el que regula la acción del Estado, y especialmente los actos del Poder Ejecutivo, las instituciones de orden público y las relaciones entre las personas morales y entre éstas y los ciudadanos», siendo

(1) Ob. cit., pág. 13.

(2) Ob. cit.

(3) *Histoire de la Administration en France*, prólogo: París, 1848.

(4) Ob. cit., vol. I, pág. 5.

(5) *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht*, pág. 1: Erlangen, 1871.

(6) Ob. cit., vol. II, pág. 584.

muy análoga á la de Meucci la de G. Loris (1). Debe, sin embargo, tenerse en cuenta que en las definiciones de estos últimos, aunque el concepto del Poder Ejecutivo entra en el del Derecho administrativo, no es el concepto único; estas definiciones entrañan en verdad una idea muy amplia de la actividad administrativa. De los autores que representan la escuela española—que tiene su tradición y hasta cierto contenido original,—el Sr. Santa María define el Derecho administrativo como «la rama del Derecho referente á la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo, según la constitución para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida (2)».

4.—*Tercero*, tratadistas que para definir el Derecho administrativo, y su supuesto la Administración, se colocan en el punto de vista de la actividad del Estado. La génesis histórica de esta tendencia la describe muy bien Ferraris, uno de los grandes reformadores científicos de la escuela italiana bajo el influjo de la alemana. He aquí sus palabras: «Mientras en Francia y en Italia no se salía del círculo estrecho de una disciplina empírica, hasta el punto de aceptar como distribución científica la práctica de las materias administrativas, según los Ministerios, en Alemania se procuraba crear un sistema orgánico de ciencias administrativas. El trabajo comenzó por la distinción entre el Poder Ejecutivo y la verdadera y propia Administración (3)»; pero en este primer paso, en que Roesler trabajó no

(1) *Diritto amministrativo*, pág. 15: Milán, 1891.

(2) Ob. cit., pág. 9.

(3) *Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell' Amministrazione*, pág. 7: Turín, 1886.

poco, la Administración no se separaba por entero del Poder Ejecutivo: se le conceptuaba todavía como éste, ó bien se conceptuaba la Administración como objeto de dicho poder. «Otros más audaces, añade Ferraris, y más innovadores, como Stein, prescindían del Derecho administrativo para organizar tres disciplinas: la ciencia de la Hacienda, la del Ejército y la de la Administración propiamente dicha, la cual se divide en dos partes, una de las cuales expone la teoría del Poder Ejecutivo, ó sea del organismo administrativo del Estado, y la otra las materias y los objetos de la Administración, aparte de la Hacienda y del Ejército (1)». Realmente, la concepción de Stein (2) responde á la idea de asignar á la Administración como contenido la actividad social del Estado; idea aceptada por Meyer (3); por Loening (4), para quien *toda* la actividad del Estado es, desde el punto de vista jurídico, objeto del Derecho administrativo; por Mohl (5), que ve en la Administración la acción y vida del Estado, y por Gerstner (6), Pözl (7), Zöpfl (8), quienes definen el Derecho administrativo con relación siempre á la actividad jurídicamente ordenada del Estado y de sus órganos. En Italia hay que citar en este

(1) Ferraris, ob. cit., págs. 7 y 8.

(2) Especialmente en el *Handbuch*, vol. I, págs. 1 á 33.

(3) *Concepto y límites de la Administración*.

(4) *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht*: Leipzig, 1884.

(5) *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, pág. 130: Tübinga, 1859.

(6) *Grundlehren der Staatsverwaltung*, vol. I, § 35: 1862.

(7) *Lehrbuch des Bayerischen Verwaltungsrecht*, § 1.º, tercera edic.: Munich, 1871.

(8) *Grundsätze des Staatsrecht*, vol. I, § 21: Leipzig, 1863.

grupo muy especialmente á Ferraris (1), y sobre todo á Orlando, que define expresamente el Derecho administrativo como «el sistema de los principios jurídicos que regulan la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines (2)».

5.—Desde luego se comprende que nuestro concepto del Derecho administrativo se inclina resueltamente á la tendencia que entraña el tercer grupo de definiciones indicado. En primer lugar, la concepción *empírica* y meramente *práctica* implica una limitación anti-científica. Se explica su admisión en los albores del Derecho administrativo moderno, y aun hoy cabe aceptarla, cuando se contrae el trabajo crítico del Derecho, al procedimiento exegético, al comentario de la legislación escrita; pero en manera alguna se ha de considerar como expresión adecuada de la idea del Derecho administrativo. Por de pronto, la definición del Derecho administrativo, por la ley administrativa, entraña el supuesto de que se sabe lo que es *en sí* el Derecho administrativo; pues de otro modo, ¿cómo orientar la crítica para discernir, dentro del Derecho positivo de un pueblo, lo que es ley administrativa, á diferencia de ley civil ó de ley política? Más es: ni aun es admisible, como algún autor indica (3), tal definición para expresar el contenido del Derecho administrativo como Derecho positivo. Es

(1) Ob. cit. Estudios primero y segundo.

(2) Ob. cit., pág. 17.

(3) Por ejemplo, nuestro colega el Sr. De Pena, ob. cit., define el Derecho administrativo de un pueblo (positivo) en el concepto de legislación del mismo. Verdad es que el Sr. Pena completa la concepción general con otros puntos de vista muy interesantes.

realmente erróneo el modo de definir el Derecho positivo de un pueblo ó cualquiera de sus ramas como conjunto de leyes, reglamentos y, en general, disposiciones emanadas de los Poderes constituídos. De un lado, semejante modo de definir circunscribe el Derecho positivo al puro elemento formal, verdaderamente *simbólico*, de lo que en un momento dado se pretende más conforme al ideal del Derecho, de una manera expresa: queda fuera de la definición todo el Derecho que se contiene en las costumbres y usos, que también tiene una fuerza positiva en el Derecho administrativo. De otro lado, el Derecho positivo de un pueblo, y cualquiera de sus ramas, no se contiene en los códigos, leyes, decretos, rescriptos y demás. El Derecho administrativo positivo es preciso concebirlo como el Derecho que *positivamente* crea un Estado—el nuestro, por ejemplo—al desarrollar, por movimientos de su personalidad activa, la función de su organismo para cumplir los fines de la Administración: leyes, decretos, ordenanzas, producto *reflexivo* del Poder; costumbres, usos, hábitos de Administración, producto *espontáneo indeterminado* del Estado en el desenvolvimiento empírico de su función de administrar, no son el *Derecho administrativo* propiamente dicho, sino la expresión formal, *literal*, en el primer caso—derecho escrito,—quizá no *literal* en el segundo, de las necesidades sentidas en la Administración, y de cómo se aspira á satisfacerlas por obra del Derecho.—En una palabra: en el Derecho positivo de un pueblo, ley y costumbre pueden ser *fuentes* del Derecho, nunca el Derecho mismo. (Véase luego en la *Introducción*, cap. V.)

6.—En cuanto á las definiciones que contiene como elemento único ó principal del Derecho administrativo el

concepto del Poder Ejecutivo, diremos con Orlando que «semejante concepto implica ante todo un vicio lógico, toda vez que pone como elemento de una definición un término que por sí mismo no es claro ni definido (1)». Realmente tiene razón Orlando: ¿quién es el autor capaz de decirnos hoy lo que es el *Poder Ejecutivo*? El Poder Ejecutivo en el sentido de lo opuesto al Legislativo, y según la distinción de la división de los Poderes, no tiene una existencia concreta, real, positiva en el Estado. Cabe distinguir, como hicimos en otro lugar, el momento de *actuar* el Derecho en el proceso particular de la realización de éste en y por el Estado; pero lo que no cabe es determinar en el organismo político de los Estados constitucionales, el órgano específico de *lo ejecutivo*. Pero aunque admitiéramos como buena la doctrina del régimen parlamentario y atribuyésemos la función ejecutiva al organismo particular del Gobierno con sus dependencias, no es admisible que el Derecho administrativo se refiera al Poder Ejecutivo. «Sin duda, advierte Orlando, que de todos los poderes del Estado, el que principalmente sirve á los fines que constituyen el objeto del Derecho administrativo es el Poder Ejecutivo. Pero no es el único; y por otra parte, cuando nos referimos á la actividad del Estado, es peligroso atribuirla desorgánicamente á un poder, el cual ejerce sus atribuciones siempre en conexión con la unidad del Estado, de donde proviene toda su autoridad (2)».

Y no sólo esto. La Administración entraña como activi-

(1) *Tratado de Derecho político*, tomo I, lib. IV. Véase luego.

(2) Ob. cit., págs. 3 y 14.

dad del Estado—luego veremos cómo—todos los momentos del Derecho que se quieren expresar en los distintos Poderes del Gobierno. Por fin, los diferentes sistemas positivos conocidos en el régimen constitucional no coinciden en cuanto á la atribución al Poder Ejecutivo de lo administrativo. En el organismo de la Administración hay muchos engranajes—todos los que representan la autonomía—que no pueden considerarse como parte integrante del Poder Ejecutivo: Ayuntamientos, Diputaciones provinciales. En Inglaterra, por ejemplo, el Parlamento ejerce una porción de atribuciones de carácter administrativo; además, los fines de gestión social por el Estado no es de absoluta necesidad que encarnen en instituciones *dependientes* del Poder Ejecutivo.

7.—Queda dicho que nuestra idea del objeto á que el Derecho administrativo se refiere, se inclina resueltamente á la opinión de los que se colocan en el punto de vista de la actividad del Estado. Parécenos el más fecundo, así como el más compatible con la consideración de la Administración: 1.º, como un orden jurídico: el Estado es siempre todo él, orden jurídico; y 2.º, como energía política de contenido á la vez político y social. Únicamente surge aquí la dificultad en cuanto á la determinación de cuál es la actividad del Estado que se debe considerar como objeto del Derecho administrativo, porque hay en este punto muy diversas opiniones.

Pero el asunto es de tal interés, que pide ser tratado por separado.

§ 3.º—*La actividad administrativa del Estado.*

1.—En los tratadistas que al determinar el concepto del *Derecho administrativo* atienden á la actividad del Estado, prescindiendo del mero punto de vista formal, puede señalarse un doble influjo, que conviene examinar aquí: 1.º, para razonar en general la lógica del punto de vista de la actividad; y 2.º, para fijar la acepción propia de la Administración y de su contenido.

2.—El doble influjo á que me refiero proviene de dos causas principalísimas: 1.ª, la gran importancia que ha adquirido poco á poco la *acción social* del Estado, importancia que por numerosas razones tiende á aumentar como consecuencia de la creciente extensión y complejidad de la indicada acción social; 2.ª, la influencia renovadora de la sociología, que impone necesariamente la aplicación de procedimientos nuevos, al propio tiempo que ideas nuevas, lo que obliga á rehacer por entero la ciencia política, tomando como fundamento la concepción *orgánica* de la sociedad y del Estado (1).

La existencia, el valor y el carácter de esas causas, apa-

(1) Sin duda que la concepción orgánica, filosófica y sociológica del Estado no es admitida por todos; pero esto no importa para la realidad de su influjo en todas las teorías modernas políticas, y especialmente en la tendencia novísima, que procura explicar los problemas de la organización de las funciones del Estado, como problemas de contenido substancial, problemas de actividad.