

§ 4.º—*La función administrativa y el sistema general de las funciones del Estado.*

1.—Que el Estado contiene una actividad, y que esta actividad se diversifica en un sistema de funciones, cosa es que no se pone en duda ni aun por los que no quieren ver en el Estado un *organismo* (1). Hay, en efecto, en el Estado una actividad que se manifiesta de una manera permanente, gracias al impulso social que exige el cumplimiento de sus fines políticos; pero esta actividad del Estado, aun cuando una, como actividad propia del mismo, no es ni uniforme ni homogénea; en suma, no es *simple*: entraña una variedad de direcciones constantes en sí, y diferentes desde el punto de vista de las necesidades fundamentales á que responden. Si prescindiendo, como hemos indicado, de la estructura formal de los Gobiernos históricos, analizamos las direcciones que necesariamente se deducen de las condiciones en que ha de manifestarse la actividad del Estado, veremos que este último, sin romper la unidad superior de su vida, produce simultánea y sucesivamente las

(1) He aquí la idea que expresa adecuadamente este sentido, independientemente de otras consecuencias. Es de Gerber. «El Estado, dice, es una comunidad dotada de una fuerza interna, de una vida propia é independiente, y en modo alguno una comunidad movida como un mecanismo por una fuerza exterior». *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, pág. 219 (tercera edic.): Leipzig, 1880.

formas de actividad particulares que vamos á examinar (1).

2.—La primera manifestación que debemos señalar en la actividad del Estado es la que en éste se desarrolla de un modo natural y necesario para el cumplimiento de su fin: trátase, pues, de una actividad *permanente* y de *inmediata* determinación. Ó no existe el Estado, ó, de existir, vive para atender, por el esfuerzo espontáneo de sus energías, á la satisfacción de la necesidad humana que lo justifica; es decir, vive por y para el Derecho: el Derecho, condición formal imprescindible de la vida racional, se elabora por el Estado y se realiza en la esfera política, mediante la constitución de la sociedad en verdadero Estado jurídico. En el desenvolvimiento del Derecho por el Estado es preciso señalar, al lado del esfuerzo constante, inmediato, espontáneo, de tensión seguida, que la acción jurídica de la sociedad supone, las fases capitales siguientes, que se corresponden con los momentos de la realización del Derecho: 1.º, la fase de la elaboración interior de la regla jurídica: declaración en conciencia del Derecho aplicable á las necesidades racionales de la vida; 2.º, la fase de la ejecución ó realización directa del Derecho: adaptación de la conducta libre de los ciudadanos á la regla jurídica formulada; el acto se cumple, y se cumple como debe cumplirse: el Derecho queda satisfecho; y 3.º, la fase de la aplicación concreta de esta regla al hecho: aplicación intermitente y motivada por las dudas que el hecho puede suscitar, en cuanto á lo que sea jurídico en el caso particular

(1) La doctrina general antecedente de la que vamos á exponer está en mi *Tratado de Derecho político*, tomo I, lib. IV, cap. III.

de que se trate, ó bien provocada por la reacción del sentimiento del Derecho, y encaminada á restaurar la negación intencional del mismo que el hecho, consecuencia del acto, puede implicar.

Esas tres fases capitales en la *génesis* del Derecho por obra del Estado, son la base de las tres funciones políticas de que ya hablaba Aristóteles (1) y que Montesquieu designaba como funciones *legislativa, ejecutiva y judicial* (2); pero entendidas en nuestra doctrina, no como funciones específicas y diferenciadas en órganos propios: *Poderes del Estado*, sino en un sentido amplio como funciones de toda persona jurídica, y que en el mismo Estado político (3) se revelan en el ejercicio espontáneo y directo del organismo entero del Estado. Así, por ejemplo, el derecho que resulta de la *costumbre*, y que como tal costumbre jurídica rige las relaciones sociales, es obra del Estado, aun cuando no sea obra de los Poderes constituidos. La necesidad de mantener una estrecha y ostensible armonía entre esas tres funciones del Estado, se satisface por el influjo de la acción misma de éste, manifestada en el carácter particular que cada derecho reviste en cada pueblo. En el mecanismo ó estructura instrumental del Gobierno político, dicha acción unitaria es la obra de la *opinión pública*, siendo órgano específico con las notas circunstanciales de *Poder* del Estado, de su acción de armonía, el *Jefe del Estado*—moderador en las Repúblicas y Monarquías parlamentarias,— y el *Referendum* en los pueblos que, como Suiza, tienen

(1) *Política*, lib. VI, 12.

(2) *Espíritu de las leyes*, cap. VI, lib. XI.

(3) Véase mi *Tratado de Derecho político*, l. c.

esta institución como una institución de carácter *nacional*.

Por tanto, pues, todas esas funciones particulares del Estado son manifestaciones de una misma dirección fundamental de su actividad; la que tiende á realizar el Derecho, y, mediante el Derecho, á colaborar en el desenvolvimiento de todos los intereses humanos colectivos.

3.—Pero no se agota con esto la actividad funcional del Estado. Hay, en efecto, una segunda dirección de la misma, proveniente de las necesidades que son la base de la vida *transitiva* del Estado: el Estado nacional moderno tiene, además de la vida *interna, immanente*, de él para sus fines, una vida transitiva, de relación, en la cual desempeña muy distinto papel, según las condiciones propias de la misma. De un lado, el Estado se relaciona con los elementos personales—individuales y colectivos—que lo integran; pero no en el concepto de elementos componentes, pues en este concepto, dichos elementos son factores de su vida interna, y, por tanto, *colaboradores* de la función á que en el número anterior nos referimos, sino en el de personas sustantivas, bajo la condición del principio de la *autonomía*: el Estado como tal se *relaciona* con el individuo como persona, con la familia, con el Municipio, con las provincias, y desarrolla una actividad jurídica, base de una función, rica en objetos y determinaciones; además, el Estado como tal se *relaciona* con los organismos ó instituciones que desempeñan dentro de la vida social funciones colectivas especiales—la Iglesia en cierto sentido, la Universidad libre, las industrias, etc., etc.,—y desarrolla también función rica en contenido: el carácter distintivo de esta función, es el de ser una función *transitiva* del Estado nacional, en cuanto comprende actividad de éste encaminada á establecer y mantener *relaciones* externas.

Esta función es la que en la estructura orgánica del Estado social moderno se ofrece más confusa é indefinida, siendo tal confusión causa de la indeterminación del contenido del Derecho administrativo. En efecto, tal función está constantemente supeditada al criterio á que responde el Gobierno del Estado nacional, acentuándose más su carácter de función interna del mismo, y desapareciendo el de función de relaciones, con el predominio de la estructura constitucional absorbente. Pero de todos modos, por centralizador que sea el criterio de organización política, el hecho de la existencia de una vida individual, doméstica, municipal, social, en suma, privada, y con tendencias autonomistas, es evidente, siendo evidentes las relaciones entre el Estado nacional con esos diversos centros de autonomía. Ahora, esto no importa, para que la vida de relaciones *interiores* al Estado se comprenda como parte integrante de la actividad interna del mismo, y como contenido de su función jurídica inmanente.

No pasa lo mismo con otra dirección de la actividad del Estado, transitiva como la anterior; pero reconocidamente transitiva en el Derecho moderno, y base de una función política bien determinada: me refiero á las relaciones que se llaman *internacionales*.

De todos modos, sea cual fuere el carácter con que históricamente se ofrezca esta actividad del Estado que hemos procurado definir, lo evidente es que en el Estado nacional hay una vida de *relación*, la cual *exige* una *actividad* del Estado, actividad que por lo constante y permanente es base suficiente para la producción de una *función* política, *distinta*—por su *objeto*—de la función interior del Estado para cumplir sus fines, é importando poco para la existencia de aquella actividad, que haya ó no en la estructura orgáni-

ca del Gobierno, un órgano específico encargado de desempeñar la función de relaciones. Por ejemplo, lo hay para las internacionales: el Ministerio de Estado con sus dependencias, el Cuerpo Diplomático y Consular, y no lo hay con idéntico carácter para las relaciones interiores; corren éstas á cargo de los órganos directamente encargados del desempeño de funciones ejecutivas. Sin duda que el Ministerio de Estado se considera también como parte integrante del Poder Ejecutivo; mas no importa: lo que el Ministerio de Estado rige son reconocidamente las *relaciones exteriores*.

4.—Pero ni aun con estas complejas direcciones de la actividad política se agota el contenido de la del Estado. En efecto, el Estado, ya sea considerado como expresión jurídica del todo social, ya en el sistema de sus funciones específicas, siente ó experimenta una necesidad *suprema*, cuya satisfacción es la condición del cumplimiento de su fin y del establecimiento de sus relaciones. Esta necesidad es la de *conservación*: el Estado, orden ético-material (1), compuesto de elementos físicos y psíquicos (2); el Estado, conjunto de *instituciones* políticas, no puede vivir sin atender constantemente á *su propia conservación* y á *su perfeccionamiento orgánico*. Nada puede hacer el Estado político sino *mediante* sus representantes, constituídos en órganos de manifestación espontánea ó reflexiva (3), de su actividad inmanente ó transitiva, y nada puede hacer sino mediante la adecuada aplicación de los instrumentos materiales, cuya *utilidad* ha de beneficiar para el cumplimiento

(1) *Tratado de Derecho político*, I, pág. 170.

(2) *Idem id.*

(3) *Idem*, I, lib. VII, cap. I.

de sus fines: de ahí que en todo Estado se manifieste de un modo espontáneo y natural, una dirección de su actividad encaminada á su conservación interior: no siempre, en verdad, es apreciable en concreto esta actividad; pero se conoce bien por las condiciones en que se produce y los síntomas que la revelan: aumento del Poder económico del pueblo, difusión de la cultura, del bienestar moral, progreso general bajo el imperio del Derecho (1).

Y no sólo esto: el Estado, como Gobierno, supone, para obrar, la existencia, en las mejores condiciones posibles, de representantes oficiales, con más el empleo de los medios materiales adecuados para que las funciones políticas sean efectivas. Ahora bien: 1.º, la preparación de los órganos políticos compuestos por los funcionarios y las substancias materiales—*bienes*;—2.º, la conservación de los mismos, y 3.º, su constante perfeccionamiento, provocan en el Estado una nueva dirección de su actividad, cuyo objetivo no es otro que el indicado.

En efecto: cuando el Estado oficial llega á ser una obra, *reflexiva y calculada*, del arte, de la *habilidad técnica*, como en las sociedades modernas, la *operación de legislar* exige un órgano más ó menos complejo, una institución expresamente constituida: un Parlamento, una Asamblea legislativa; la operación ó tarea de la aplicación directa de las leyes, el mantenimiento por acción preventiva y represiva del orden social, exige un Gobierno, y el Gobierno reclama un conjunto de funcionarios dispuestos en sus oficinas, distribuí-

(1) En los *Principios de política*, de Holtzendorff, lib. III, hay consideraciones muy interesantes sobre el modo como estos efectos se producen.

dos convenientemente por el territorio, que constituyen su personal político, de policía y de defensa nacional; la obra de la aplicación motivada del Derecho pide á su vez una organización personal con apoyos materiales: jueces, tribunales, jurados, testigos, personal auxiliar, con los elementos materiales suficientes; las manifestaciones ostensibles de la opinión pública reclaman de parte del Estado condiciones de posibilidad que presta la policía de seguridad: la organización de las funciones, por medio de las cuales el Estado afirma su unidad, si encarnan en un representante eminente, magistrado supremo, imponen la constitución de un conjunto de instituciones adecuadas más ó menos costosas; la ordenación regular de la participación del elemento individual y social en el sufragio para fines electorales, ó para el *Referendum*, reclaman una complicada operación, encaminada á hacer posible y adecuada la función del sufragio; por último, el mantenimiento de las relaciones del Estado con la vida individual, y sobre todo con la vida local, y más aún con los demás Estados, impone también funciones, como hemos visto, y para cumplirlas órganos adecuados, que en el primer caso suelen ser los mismos que cumplen operaciones del orden ejecutivo, y en el segundo lo son los agentes diplomáticos y consulares.

La existencia de todo ese complejo sistema de órganos, condición formal indispensable para el desempeño de las funciones indicadas, su constitución, su sostenimiento, su adaptación al medio, de modo que en todo momento respondan á lo que de ellos reclaman sus fines, y así el Parlamento legisle, el Gobierno *gobierne* y los jueces y tribunales juzguen, etc., etc., determina en el Estado, como dejo dicho, una nueva dirección de su actividad, distinta

por su objeto de las que anteriormente dejamos indicadas; esta actividad no es otra, en mi concepto, que la ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

5.—Sin duda, esta distinción de las diferentes *funciones* del Estado no aparece claramente determinada, cuando se atiende á la estructura temporal de las instituciones políticas. Pero ya se indicó que no era éste el procedimiento más adecuado para darse cuenta de las direcciones de la actividad funcional del Estado. Basta, en efecto, para convencerse de lo que decimos, comparar las doctrinas de los publicistas en cuanto á la división de los poderes (1). Por otra parte, la biología nos demuestra, por el estudio comparado de los diferentes *organismos*, que las *funciones* de estos últimos no se desempeñan *siempre* por medio de *órganos específicos*. Si la función es esencial á la vida, se cumple su fin como y hasta donde lo permiten los elementos fisiológicos de cada organismo, aun cuando la tendencia, lo mismo en el mundo orgánico natural que en el social, *parece* ser á que cada función—dirección de la actividad—se especialice y especifique en su órgano.

En el rápido ensayo hecho de diferenciación de las funciones del Estado, al determinar sus necesidades esenciales, hemos señalado la que justifica la existencia de una actividad administrativa: para ello hemos prescindido de la estructura orgánica; nuestro razonamiento puede resumirse

(1) Véase mi ob. cit., I, lib. IV, cap. IV, donde comparo las teorías de Balvo, B. Constant, Hello, Romagnosi, Palma, las cuales sólo difieren, en rigor, en razón del número de poderes que asignan al Estado: número que depende de que se reconozca ó niegue la categoría de Poder á determinadas instituciones.

en estos términos: toda operación del Estado *oficial* se verifica *mediante un instrumento*, un órgano, que es preciso obtener, ordenar, conservar, y que quizá cabe perfeccionar; de donde resulta, sintetizando todo lo expuesto, que la *Administración*, como *función del Estado*, es la *actividad de éste, encaminada á procurar, conservar y perfeccionar el organismo* (las diferentes instituciones), *mediante el cual dicho Estado realiza sus fines*: es, en tal concepto, función de orden, de gestión ADMINISTRATIVA, en suma.

6.—Considerada así la Administración, como función administrativa, resulta claro, en nuestro concepto, que es preciso rectificar las ideas reinantes en dos puntos capitales; esta rectificación se resume: 1.º, en la necesidad de no confundir la *Administración* con el *Poder Ejecutivo* ni con su fin; 2.º, en la necesidad de distinguir la *Administración* de la *acción protectora*—ingerencia social—del Estado.

7.—La Administración se diferencia del Poder Ejecutivo; porque la idea de administrar no coincide con la función que lo *ejecutivo* supone como concepto político. Por otra parte, el objeto de la Administración es distinto del objeto—fin—del Poder Ejecutivo: la tarea de éste consiste, de un modo directo, en hacer efectiva la ley—el Poder Ejecutivo tiene la *sanción* en su mano—manteniendo el orden, restableciéndolo en caso de perturbación, velando perenne por la seguridad pública y por la integridad nacional. Sin duda, el Poder Ejecutivo tiene su *aspecto administrativo*: así, por ejemplo, es una función del Poder Ejecutivo rechazar por medio del Ejército toda agresión exterior: tal función, en sí misma seguramente *ejecutiva*, no es *administrativa*; sin embargo, para que el Estado pueda obrar en función *ejecutiva* por medio del Ejército, haciéndolo en buenas condicio-

nes, es preciso que haya Ejército; que éste esté bien organizado y bien distribuído, con soldados disciplinados, armas, municiones, medios de transporte, de subsistencia, etc., etc.; ahora bien: todo eso está á cargo de la Administración del Ejército (1). Claro es que la función administrativa del Ejército la desempeña, por lo regular, el mismo Poder (órgano) Ejecutivo; no importa: el órgano puede ser el mismo; las funciones no por eso son idénticas. La existencia del Ministerio—órgano central del Poder Ejecutivo—con todo el acompañamiento de funcionarios políticos, sus oficinas, sus instalaciones provinciales ó municipales diseminadas por el territorio, exige una operación distinta (de *conservación*) de aquélla que desempeñan los Ministros cuando asisten al Parlamento á defender su *política*, ó cuando el Ministerio acuerda suspender las garantías constitucionales. Esta acción última es ejecutiva; la primera es de pura Administración, en cuanto se encamina, no al fin del Estado, sino á conservar el elemento material, mediante el cual se manifiesta la acción del Ministerio, y en general la del Poder Ejecutivo.

Más aún: ese aspecto administrativo no es exclusivo del Poder Ejecutivo: en el *judicial*, al lado de la *Administración de justicia*, hay la *necesidad* de procurar, como ya se dijo, los funcionarios de este orden y los medios para que éstos puedan desempeñar sus funciones: sueldos, instalaciones, personal auxiliar, distribución conveniente del servicio en el territorio, sistema penitenciario, etc., etc. En el

(1) Que no debe confundirse con la función particular técnica de la *Administración militar*, aun cuando ésta exprese muy bien la distinción general á que nos referimos.

Poder legislativo, la acción administrativa se manifiesta procurando á las Cámaras las condiciones necesarias de vida material, organización interior, oficinas dependientes del Parlamento, medios pecuniarios en forma de retribución ó de franquicias á los representantes, de pago del material y personal auxiliar, ordenación adecuada de la función electoral, etc., etc. En lo que concierne al Jefe del Estado—Presidente de la República ó Príncipe,—fuera de su alta representación política como personificación de la unidad del Estado, y en la función moderadora que se le atribuye, el Jefe del Estado es cabeza suprema de la Administración, y además todo lo referente al sostenimiento del mismo—lista civil, real patrimonio en las monarquías,—sueldos ó gastos de representación en las repúblicas, brillo militar—tiene un carácter administrativo indudable. Por último, la organización del Ministerio de Estado, con su personal técnico y auxiliar y la organización de los Cuerpos diplomático, consular y de intérpretes, que forman las embajadas, legaciones, consulados, viceconsulados, etc., y su distribución adecuada por las naciones, entraña un objeto administrativo, bien claramente distinto de la función que todos desempeñan dirigiendo las relaciones internacionales.

En suma, la Administración no tiene en el organismo del Estado una esfera concreta, limitada cuantitativamente: no es una función dependiente de un solo Poder; abarca por *entero toda la vida del Estado en el respecto de la conservación de su organismo*, ó sea de todas sus instituciones: *legislativa, ejecutiva, judicial, moderadora y de relaciones interiores é internacionales*.

8.—Rectificado el concepto de la Administración en el sentido que queda indicado, están muy en lo firme, en cuan-

to á la extensión dada á la actividad administrativa, Stein y Meyer. En efecto, Stein asigna como contenido especial de la Administración: 1.º, los asuntos internacionales; 2.º, el Ejército; 3.º, la Hacienda; 4.º, la Administración de justicia; 5.º, la Administración interior—administración de la vida personal, económica y social (1).—No hay más sino que Stein considera como contenido de la Administración los objetos mismos indicados, cosa que nosotros no admitimos por completo. Se acerca más, en nuestro concepto, Meyer. Para Meyer, la administración tiene por objeto las necesidades é intereses del Estado y del pueblo, y se diversifica en las ramas siguientes:

- 1) Administración de los *negocios extranjeros*, esto es, ordenación de las relaciones del Estado con los demás (2).
- 2) Administración de los *negocios interiores*, ó sea promover, mediante la acción tutelar, los intereses del pueblo (3).
- 3) Administración de *justicia*, á saber: organización y nombramiento de las autoridades establecidas para la Administración de justicia (magistrados, Ministerio público) y cuidar del ejercicio de sus funciones (4).

(1) Stein, en su *Handbuch*, desarrolla los principios de los cinco capítulos indicados de la Administración en el vol. I. El II y III comprenden la administración interior (*Innere Verwaltung*): el II refiérese á la administración personal y á la vida económica, y el III á la administración y vida social.

(2) Meyer, *Concepto, esencia y límites de la administración*, I, § 2.º Como se ve, en esta primera rama la idea de la Administración se confunde con la misma función de relaciones.

(3) Interpretada en el sentido que nosotros indicamos, ésta es una rama administrativa.

(4) Perfectamente expresado el aspecto administrativo.

4) Administración *militar*, esto es, funciones y organización del Ejército (1).

5) Administración *financiera*: suministro y empleo de los bienes materiales necesarios para los fines del Estado.

9.—Según lo dicho anteriormente (núm. 6), es preciso distinguir la Administración de la acción protectora é ingerencia social del Estado, rectificando por este lado las doctrinas de Stein, Meyer, Ferraris, Wautrain-Cavagnari, Orlando y tantos otros.

En efecto: según nuestro concepto, no debe considerarse como parte integrante de la actividad administrativa, por ejemplo, la educación nacional—instrucción pública,—la beneficencia, la sanidad, etc., etc. La *acción protectora* ó de *ingerencia* social por parte del Estado, entraña el cumplimiento de un *deber* político, que surge siempre en todo Estado ante las grandes necesidades sociales, que no se satisfacen tan plenamente como las mismas exigen. Así como toda persona *debe* auxilio y protección, en la medida de sus fuerzas y medios, al necesitado, aun cuando tal deber no se traduzca en una obligación exigible ante los tribunales, así el Estado, como la más alta representación de las fuerzas humanas en la historia, debe protección y auxilio, hasta donde lo permita su *haber* y hasta donde lo advierta su capacidad, á todos los grandes fines colectivos. De ahí nace la actividad *final* del Estado á que antes nos referíamos.

Ahora bien: esta actividad *social* del Estado, no es en sí actividad administrativa: tiene su aspecto administrativo, como lo tiene moral, jurídico, económico; en sí misma es

(1) Por supuesto, las *funciones* privativas del Ejército, no son administrativas.

actividad *política* general, y especialmente, por razón del contenido, es actividad educativa, benéfica, sanitaria, industrial, etc., etc. Realmente una cosa es *ejercer* la función de la enseñanza ó de la beneficencia, y otra *administrar* semejantes intereses colectivos. El médico que el Municipio paga para que preste sus servicios á los pobres gratis, ó bien asista en sus hospitales; la Junta de beneficencia que el Estado promueve para llevar el socorro en dinero ó en especies al menesteroso, no *administran* la beneficencia: realizan el servicio benéfico. Un hospital no es un centro administrativo, sino benéfico. La acción de la Administración respecto de la beneficencia, revélase principalmente en todo cuanto el Estado haga, para que *haya* médicos gratuitos, hospitales, hospicios, Juntas de beneficencia, etc., etc. ¿Dónde, en verdad, habrá distinción más evidente que la que puede señalarse entre la función *educativa* con el *acto*—técnico especial—de *enseñar*, obra y tarea de la escuela ó de la Universidad, y la acción administrativa que procura las condiciones indispensables para que la función de la enseñanza se cumpla, y la cual, verbigracia, comienza por la *instalación* de la Institución—Escuela, Instituto, Universidad,—y acaba con el continuo cuidado de su conservación *económica*, facilitando de ese modo su fácil expansión y el cumplimiento de su fin? La Administración *se introduce*, pues, por esta nueva parte del organismo del Estado para suscitarlo, conservarlo y perfeccionarlo.

En lo que tienen razón los autores citados, es en atribuir la gran complejidad, extensión é importancia de la ciencia administrativa á la ingerencia social del Estado; en efecto: la acumulación en manos del Poder político de los grandes servicios colectivos: sanidad, comunicaciones, obras de alto

interés social, montes, aguas, minas, beneficencia, instrucción pública, industrias, cuestión social, etc., etc., ha determinado un aumento grande de actividad política, y con ella de instituciones encargadas de cumplir, á nombre del Estado, los diferentes fines indicados. Ahora bien: como la Administración debe procurar la constitución, conservación y perfeccionamiento de sus instituciones políticas, naturalmente, con el aumento de éstas, la esfera de la Administración ha aumentado y la función administrativa ha adquirido una mayor complejidad, reflejándose ésta en la complejidad creciente de la ciencia de la Administración, que cada día exige una mayor suma de conocimientos, toda vez que la distinción que acabo de hacer entre la función *social* del Estado y su acción administrativa, no implica una separación radical entre los objetos de las mismas. La Administración como ciencia, según veremos, requiere, para ser útil prácticamente, el conocimiento de los fines cuyas instituciones debe fundar ó suscitar, conservar y perfeccionar.

10.—Por otra parte, la constitución de una función social de la importancia y complejidad que dejamos indicadas, en el Estado, ha determinado la existencia, al lado de la Administración *política*, pura, *del* Estado, la formación de una Administración *político-social* que se refiere á la administración *por* el Estado de los grandes intereses colectivos (1).

(1) A esta distinción fundamental he acomodado mi primer ensayo de una clasificación de las ramas de la Administración. Puede verse tal intento en mi libro *La Administración política y la Administración social*. Aun cuando



11.—Después de todo lo expuesto, resulta evidente cómo la Administración tiene un objeto *propio, particular*, cuyo fundamento esencial está en la *necesidad* misma del Estado. La Administración es una función del Estado, siendo indiferente, para el caso, que su existencia como tal esté consagrada y reconocida *exteriormente*, gracias á la constitución política de un *órgano específico*: PODER ADMINISTRATIVO (1). Además, según lo expuesto, la Administración no se limita *cuantitativamente* á una esfera particular del organismo del Estado: *diferénciase cualitativamente* y abraza el *Estado entero y cuanto del Estado depende, en el respecto de la fundación, conservación y perfeccionamiento de su organismo, esto es, de la creación, sostenimiento y progreso de las instituciones mediante las cuales el Estado realiza su fin, y á causa de él, los fines sociales.*

12.—Y cuenta que no damos á este concepto de la Administración un valor puramente *doctrinal*. En nuestro sentir, el valor de ese concepto puede ser esencialmente *práctico*. De un lado pone de manifiesto la dependencia de la Administración respecto de la constitución política: *según sea ésta, tiene que ser aquélla* (2). De otro lado, la determinación del objeto de la Administración, con los caracteres de una función particular, entraña un principio que puede ser muy fecundo en orden á la organización de las funciones del Es-

persisto en la concepción general, el detalle del desarrollo de la función administrativa cambiará bastante en la presente obra.

(1) Luego se hablará del alcance que puede tener el reconocimiento de la Administración como *Poder del Estado*.

(2) Véase luego en la primera parte las relaciones entre la *Constitución y la Administración* (sec. II).

tado. Conocidas son de todos las fundadas quejas dirigidas contra la organización política actual en muchos países, á causa de la desastrosa confusión entre la *Política* y la *Administración*. Aun cuando la *Administración* sea parte de la *Política*, sin embargo, la necesidad de distinguir las en el sentido á que se refieren los que lamentan su confusión, es evidente. Pero esta distinción lo primero que exige es una determinación de sus objetos respectivos. Nuestro concepto de la Administración entraña un intento de la distinción pedida. Sin duda que tal distinción es difícil, y á veces imposible de percibir y señalar en cada caso concreto; pero, cuando menos, creemos que contiene un principio de orientación general, que acaso conviene seguir. La Administración, en efecto, como función del Estado encaminada á proteger sus intereses, y los del pueblo, que el *deber* pone en sus manos, á conservar y á perfeccionar sus instituciones y órganos, requiere condiciones particulares: entre ellas, vivir fuera de la acción movедiza y variable de los partidos, estable, progresiva, inteligente, moral; no puede, pues, estar á merced de los cambios necesarios á que el Poder Ejecutivo se ve expuesto: la Administración, en rigor, como *ciencia* y como *arte*, tiene un carácter *técnico*, que exige en quien la dirige una preparación y una aptitud especial (1).

(1) Se tratará de esto más detenidamente luego.