

mo rama del Derecho político, sí, pero digna de un estudio particular y sistemático (1).

15.—Claro es que no desconocemos las dificultades de esta especialización, provenientes de lo indefinido del objeto mismo de la relación jurídico-administrativa en la realidad histórica; pero no importan tales dificultades para el intento de la sistematización científica del objeto de nuestro estudio. Desde luego anuncio que en este TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO habrá mucho *Derecho político*, sobre todo al exponer la estructura orgánica del Estado, que es el objeto de la función administrativa; pero previniéndolo ya al exponer las doctrinas filosóficas del Estado en su TEORÍA y en el DERECHO CONSTITUCIONAL, no se ha insistido con todo detenimiento en el estudio de la constitución total orgánica del Estado—estructura territorial y funcional del mismo,—que es á lo que principalmente se refiere la acción de la *Administración*.

(1) Aunque, partiendo de otro punto de vista, razona la *necesidad* de un estudio independiente del Derecho administrativo, distinto de las *demás ramas* del Derecho público (constitucional, penal, etc.): Goodnow, ob. cit., vol. I, págs. 9 á 14. El mismo autor señala diferencias, «más de grado que de objeto», entre el Derecho *constitucional* y el *administrativo*. Id., pág. 15.

## CAPITULO II

### LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.—ENCICLOPEDIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

1.—Las últimas consideraciones hechas al terminar la exposición del *concepto* del Derecho administrativo, deben servirnos de punto de partida para el estudio que ahora emprendemos.

Sentamos: 1.º, la posibilidad y conveniencia de una investigación especial del Derecho administrativo; y 2.º, la posibilidad y utilidad de una exposición ordenada de dicho Derecho, como rama *autónoma* en el sistema general de las ciencias jurídicas (1), lo cual *supone* la existencia de un orden en la realidad que es fuente objetiva del conocimiento del Derecho administrativo, y además *entraña la consecuencia* de la posibilidad de una ciencia de su objeto, ya que lo único que la ciencia pide es, de un lado, objeto real cognoscible, sujeto racional que conoce, relación de conocimiento

(1) No sólo debe hablarse de la *posibilidad* y *utilidad*, sino de la *necesidad* de esta construcción científica: así opina, razonando su aserto muy adecuadamente, el Sr. Letelier en su folleto *La ciencia del Derecho administrativo* (1894).

reflexivo, y de otro, la expresión sistemática del contenido del objeto.

2.—La existencia real del Derecho administrativo, se ofrece comprobada en el concepto tal cual resulta formulado en su definición (cap. I, § 5.º, núms. 1 á 5). Dicho concepto supone, en verdad, que puede ser objeto de nuestro conocimiento la *actividad política del Estado, según las exigencias del Derecho, encaminada á la formación, conservación y perfeccionamiento de sus instituciones*. Considerado detenidamente este objeto del Derecho administrativo, se advierte ó vislumbra, por lo menos, el contenido de un positivo conocimiento reflexivo, enderezado, á penetrar en sus principios y en sus hechos, la esencia y la forma de la referida actividad del Estado, la cual es en tal respecto materia hábil para la construcción científica, mediante la aplicación racional del *método* de investigación y del *plan* de exposición correspondientes.

3.—Pero la contemplación del objeto del Derecho administrativo, como *Derecho*, nos impone la necesidad de considerarlo desde el punto de vista de su *realización jurídica*, ya que «el Derecho—todo Derecho—existe para realizarse (1)», manifestándose aquí su realización en cuanto se refiere á la actividad racional de las personas administrativas, que obran y viven, dada su naturaleza, como seres de Derecho. Mas la consideración de la actividad jurídico-administrativa se ofrece desde luego, con relación á nosotros mismos, bajo un doble aspecto, que en nada daña y perturba su carácter de actividad real y viva. De un lado se nos

(1) Ihering, *Esp. del Derecho romano*, 3.ª edic. francesa, vol. III, pág. 16.

ofrece como *idea*, esto es, como parte integrante del saber *teórico* jurídico, posible ó actual, y de otro, desde el punto de vista de su misma realidad objetiva, como parte de la vida, como vida del Derecho, como actividad efectiva del Estado—en suma, como *fin práctico* (1). De ahí un primer desdoblamiento del Derecho administrativo, según que le consideramos en su aspecto *teórico*, como objeto del *conocer*, ó en su aspecto *práctico*, como materia del *hacer* (2).

4. El aspecto *teórico* del Derecho administrativo, es decir, el Derecho administrativo como *idea*—como *visto* (3), abarca toda la relación del conocimiento de su objeto: conocimiento vulgar, de todos, rutina administrativa; conocimiento técnico, conocimiento reflexivo: la ciencia. En su

(1) Véase Giner, ob. cit., § 2.º

(2) Conviene definir con la debida claridad estos conceptos de lo *teórico* y de lo *práctico*, precisamente porque dan lugar á no pequeñas confusiones y controversias. La importancia de la fijación de estos conceptos, especialmente con relación á la *ciencia* y al *arte*, en las ciencias sociales la ha puesto recientemente muy de relieve René Worms, *La science et l'art en Economie politique*: París, 1896. Como prueba de la confusión acerca de estos términos, ciencia, arte, teoría, práctica en las ciencias sociales, véase P. Leroy-Beaulieu, *Traité theorique et pratique d'Economie politique*, tomo I, cap. III; Holtzendorff, *Principios de Política*, lib. I, y las opiniones, bien indefinidas por cierto, de M. Federico Passy, citadas por el señor Worms, l. c., págs. 4 y siguientes.

(3) «La lengua técnica, dice Worms (ob. cit., pág. 6), hace una distinción que el lenguaje popular no percibe: no es lo mismo hablar de *teorías* refiriéndose á ciertas concepciones subjetivas, por ejemplo, la «teoría» de Fourier, Proudhon, etc., que de otras «vistas» (teoría, en el sentido etimológico, es *vista*) objetivas.

virtud, se comprende en el aspecto teórico del Derecho administrativo, lo mismo el saber administrativo formado bajo el impulso latente del sentido jurídico rudimentario, del pedáneo rural ó de la asamblea primaria de un concejo, que el profundo saber del funcionario más hábil ó las lucubraciones más elevadas de un Stein ó de un Gneist.

La existencia positiva de este conocimiento general, cosa es que no cabe poner en duda. La simple condición de ciudadano coloca al individuo en situación de relacionarse, con mayor ó menor intimidad y continuidad, con el Estado, en su función de administrar, suscitando en él, por modo espontáneo, la necesidad de darse cuenta de fenómenos y hechos que tienen el carácter específico de administrativos, y en cuya realización ha de intervenir. No importa, para la efectividad de este conocimiento, que no haya en el ciudadano la plena conciencia reflexiva de su verdad, que, si tal hubiere, el conocimiento propendería á ser científico: basta, en efecto, que exista; es decir, por ejemplo, basta que el ciudadano se dé cuenta de la operación que implica un reparto vecinal, el pago de un servicio de comunicaciones, etc., para que exista la relación *teórica* á que nos referimos.

La extensión y la intensidad de este conocimiento del Derecho administrativo depende de muy varias circunstancias: depende, sobre todo, de lo despierto que esté en la sociedad el sentido jurídico natural; y como objeto especial, esto es, en cuanto lo administrativo supone una *técnica* particular y una función específica, depende del grado de cultura del pueblo. De todos modos, lo que importa sentar es que tal conocimiento existe, y que forma parte del caudal teórico, del saber general en todo Estado.

5.—Sobre este *saber general* elévase la *ciencia del Derecho administrativo*, nacida de las condiciones mismas de la inteligencia humana, en su tendencia natural á ahondar los problemas de la realidad, al efecto de explicarlos por el razonamiento, hasta poseer, con plena conciencia de la verdad investigada, el conocimiento de los objetos estudiados. La ciencia del Derecho administrativo, aspiración primero, como estímulo de la indagación, y luego resultado obtenido, como consecuencia de la relación de conocimiento, caracterizada por la cualidad de éste, tiende á comprender, con la intensidad penetrante que posible sea, y en la extensión alcanzable, la total actividad jurídica del Estado en la función administrativa. Ahora bien: el conocimiento de esta actividad en sí misma y en sus diferentes aspectos, expuesto sistemáticamente, es lo que constituye el conocimiento científico *enciclopédico* del Derecho administrativo.

6.—Hay, pues, una *Enciclopedia del Derecho administrativo*, verdadero sistema en el cual se comprende el *objeto* del Derecho administrativo, considerado en sus aspectos esenciales, como materia de conocimiento.

El contenido de la Enciclopedia del Derecho administrativo no cabe fijarlo, atendiendo á la suma ó agrupación total del mayor número de cuestiones independientes, consideradas como asuntos de monografías particulares, como ocurre, verbigracia, con ciertas enciclopedias del Derecho publicadas en Alemania (1); tienen, sin duda, estas verda-

(1) Por ejemplo, la *Encyclopädie der Rechtswissenschaften* de Holtzendorff: Berlín, 1882, cuarta edic., obra de varios juristas y filósofos. Tiene un corte análogo el *Handbuch* (Manual) de *Economía política* de Schomberg.

deras *Summas* carácter enciclopédico, pero no son enciclopedias en el sentido lógico, porque no son sistemáticas, ó mejor, orgánicas: no tienen de sistemáticas más de lo que tienen los grandes diccionarios de ciencias políticas que en Alemania también, y en otros países, suelen publicarse (1). La Enciclopedia, como exposición sistemática, no se caracteriza por el *cuánto* de los conocimientos reunidos, sino por el *cómo* de los referidos conocimientos, sobre todo atendiendo á la disposición lógica de los puntos de vista generales ó totales del objeto en sí ó en sus determinaciones, y á la construcción ordenada del sistema que los comprende. En su virtud, cabe una concepción enciclopédica del Derecho administrativo, considerado en la unidad de su objeto, y de muy diversas proporciones en cuanto á la extensión de la exposición del *cuánto* objetivo de la investigación.

7.—Lo esencial, decía, es considerar el objeto del Derecho administrativo desde puntos de vista generales que lo supongan, pero que entrañen: 1.º, los *modos* según los cuales puede su objeto ser considerado totalmente; 2.º, el *propósito* diverso del conocimiento; 3.º, los *aspectos científicos formales* de dicho objeto; y 4.º, las *determinaciones específicas* concretas nacidas de lo vario de su contenido.

8.—En cuanto á los modos de tratar el Derecho administrativo, surgen desde luego á nuestra consideración, lo mismo al proponernos el problema general del Derecho administrativo, que al proponernos un problema particular de su ciencia, verbigracia, el impuesto ó la organización local, *tres* distintos capitales. En efecto: ó nos preguntamos

(1) Por ejemplo, el *Rechtslexicon* de Holtzendorff, el *Staatswörterbuch* de Conrad, y otros por este estilo.

lo que es el Derecho administrativo, ó bien queremos saber cómo se ha entendido ó producido en Francia, Inglaterra, España..... el Derecho administrativo.

Ahora bien: de estos *dos* primeros *modos* de considerar el problema ó los problemas administrativos, resultan dos ciencias fundamentales, que con relación á nuestro objeto, denominaremos: *Filosofía del Derecho administrativo* é *Historia del Derecho administrativo*.

Pero no es esto sólo. La consideración del Derecho administrativo como *hecho*, como producto *real* de la actividad de un Estado, nos sugiere inmediatamente la operación mental de la *crítica*, esto es, de su explicación ideal, á la luz de las *ideas* filosóficas (criterio): tal ocurre, verbigracia, cuando *criticamos*, con arreglo á nuestros principios, y en virtud de nuestro conocimiento de las circunstancias del hecho ó del fenómeno, la centralización francesa. Esta operación, que ya se contiene en la mera contemplación *retrospectiva*, ya, por el contrario, procura sacar de la contemplación crítica consecuencias para lo *porvenir*; esta operación, digo, da vida á una tercer ciencia *filosófico-histórica* del Derecho administrativo. Por donde, según se ve, resultan tres ciencias fundamentales, que implican los tres modos de verificar el conocimiento de nuestro objeto, á saber:

1.º *Filosofía del Derecho administrativo*, esto es, conocimiento del Derecho administrativo en sus *principios*: propósito: qué debemos entender por Derecho administrativo en sí y en sus varios y complejísimos asuntos: problema que lo sintetiza: *lo que es el Derecho administrativo*.

2.º *Historia del Derecho administrativo*, esto es, conocimiento del Derecho administrativo en sus *hechos*: propósito: cómo se ha producido, en circunstancias *dadas de lugar y*

de tiempo, el Derecho administrativo como obra de cada Estado ó como expresión formal del pensamiento humano: problema que sintetiza toda esta ciencia: *lo que ha sido positivamente en el tiempo y en el lugar el Derecho administrativo.*

3.º *Ciencia filosófico-histórica del Derecho administrativo*, esto es, crítica de la historia: consideración, desde el punto de vista de los principios del Derecho, de los hechos en que se ha revelado el Derecho administrativo: propósito: puede ser, ó la simple crítica del pasado, por lo que éste vale en sí mismo, ó bien de iniciación ú orientación del porvenir, en vista del pasado y de las condiciones del estado actual del Derecho administrativo, como obra del Estado.

9.—Pero no queda con lo expuesto indicado este primer arreglo sistemático de la Enciclopedia. La *Historia del Derecho administrativo*, como tal Historia, por la estrecha relación que entre lo filosófico y lo histórico existe, puede ser considerada como objeto de la Filosofía: tal ocurre cuando queremos explicar las leyes á que obedece el desenvolvimiento de los fenómenos jurídico-administrativos, esto es, la vida del Derecho administrativo del Estado. De donde nace una ciencia particular, capítulo independiente de la Filosofía, á saber: la *Filosofía de la historia del Derecho administrativo*, ó, en otros términos, un capítulo de la *Biología jurídica*.

Por otra parte, la consideración histórica del proceso real del pensamiento filosófico del Derecho administrativo, da vida á un capítulo interesantísimo de la historia: la *Historia de la filosofía del Derecho administrativo*.

10.—La complejidad grandísima del objeto del Derecho administrativo por un lado, y por otro la riqueza variadísima de sus manifestaciones históricas, son base de las dife-

rentes ramas particulares, comprensivas, bien sea de los diversos problemas de la Administración del Estado, bien de las diversas combinaciones del saber histórico. La historia del Derecho administrativo, en efecto, puede ser historia universal del Derecho administrativo ó historia particular limitada: 1.º, á un pueblo ó varios pueblos; 2.º, á una ó varias épocas de la humanidad; 3.º, á una ó varias épocas de uno ó varios pueblos; 4.º, á una ó varias instituciones: a) en la vida universal humana; b) en uno ó varios pueblos; c) en una ó varias épocas humanas de un pueblo ó de varios pueblos, etc.

Además, este estudio histórico puede tener el carácter especial comparado, constituyendo la base de un procedimiento científico. Por último, en este género de estudios de carácter histórico, y que pueden ser críticos y comparativos, debe citarse especialmente el estudio del *Derecho positivo actual vigente* en uno, varios ó en todos los pueblos.

11.—Otro punto de vista que determina una distinción interior del saber enciclopédico del Derecho administrativo, es el que se ofrece en el propósito ó tendencia de la investigación. Tratándose de objeto real tan de la conducta del hombre como el Derecho en general, y en cualquiera de sus ramas, el conocimiento—filosófico, histórico, filosófico-histórico—puede implicar una dirección puramente ideal, desinteresada, como de estudio teórico sin valor inmediato, en el propósito al menos, de carácter práctico: tal operación de conocimiento da vida á lo que llamamos *Doctrina de la ciencia del Derecho administrativo*; pero, además, dicho conocimiento puede entrañar, sin salir de la teoría, una tendencia de aplicación inmediata á la vida, al hacer reflexivo, interesado, práctico; pero no en el hecho, sino en el propó-

sito: tal operación, de conocimiento también, muy propia del jurista y del funcionario, es la base de la *técnica del Derecho administrativo*, de que luego se hablará más especialmente.

12.—Por último, teniendo siempre en cuenta: 1.º, que todo problema del Derecho administrativo puede ser considerado de un modo *filosófico, histórico y filosófico-histórico*; y 2.º, que todo problema del Derecho administrativo puede interesar, bien sea de una manera puramente ideal, *desinteresada*, estrictamente científica, bien sea de una manera *técnica*, la Enciclopedia comprende una posible diferenciación de sus materias, por razón, según decíamos, de los *aspectos formales científicos* bajo que el Derecho administrativo puede ser contemplado, y de sus *determinaciones específicas*.

No es fácil exponer aquí un cuadro exacto de las diversas ramas que en estas divisiones enciclopédicas pueden comprenderse. Empezando por los *aspectos formales científicos*, nacen éstos y sus ciencias, como ya indicamos, del natural entrecruzamiento de los diferentes órdenes de la realidad, en que se concreta y produce el obrar—la conducta—humano-racional. Nada más lejos, en verdad, de la estructura positiva de éstos, que la concepción abstracta, tan común en los científicos, al idear las ciencias. Toda ciencia, en general, es como el *punto* en el espacio ó como el *momento* en el tiempo, que contienen, cada uno á su modo, según su posición, los elementos capitales de la realidad. Más especialmente: toda ciencia de la conducta humana entraña, como en un centro de gravitación particular, todos los aspectos y condiciones de la conducta, vistos ó combinados, según las exigencias propias de su objeto ó contenido. Ahora bien: sin que me proponga hacer una indicación completa

de las ciencias particulares que pueden resultar de la consideración del Derecho administrativo desde tan diferentes puntos de vista, señalaré las siguientes:

1.º *Ética* del Derecho administrativo, esto es, carácter ético de los actos administrativos, conducta del Estado en ellos como sujeto de moralidad.

2.º *Arte*—no en el sentido de la aplicación *técnica*—del Derecho administrativo, esto es, la forma ordenada, oportuna, proporcionada, simétrica del esfuerzo administrativo (1).

3.º *Economía*—en el sentido *técnico* de la palabra—del Derecho administrativo; esto es, el Derecho administrativo considerado en la relación de *utilidad* que como todo Derecho entraña, y la cual somete la conducta del Estado y de sus representantes, en su función de administrar, á la ley *económica* de la realización de los fines, según su respectiva importancia, y con el esfuerzo estrictamente *necesario* para cumplirlos.

4.º *Política*—ó acción del Estado—del Derecho admi-

(1) Aun cuando pueda parecer á algunos caprichosa la afirmación de una *estética jurídica*, sin embargo, no por ello dejamos de señalar su existencia. Ya Ihering decía: «Podrá acaso encontrarse cierta afectación al oírme hablar del sentido artístico ó del sentido de lo bello en el Derecho; pero la cosa misma lo implica», añadiendo luego en la nota: «Esta apreciación se produjo hasta entre los mismos juristas romanos: conocían éstos un sentimiento de lo bello jurídico, admitiéndolo como legítimo». Que se recuerde si no, por ejemplo, la censura de *inelegantia juris*, en Gayo, I, § 84, 85, y la ley de la simetría, L. 35, L. 100 de R. J., 50, 17. (Véase *Esp. del Derecho romano*, III, pág. 71, 3.ª edic. franc.)

nistrativo, tomada la política como teoría de la conducta del Estado en su función de administrar.

5.º *Estadística* del Derecho administrativo, es decir, ciencia de los factores numéricos que integran la Administración.

6.º *Geografía* del Derecho administrativo: ó sea ciencia de la adaptación del Derecho administrativo al medio físico como habitación del Estado.

7.º *Sociología*—síntesis de elementos—del Derecho administrativo: estudio de éste como objeto sociológico, en cuanto el Derecho es un fenómeno social.

13.—Desde el indicado punto de vista de las determinaciones concretas del contenido del Derecho administrativo, cabe una distinción riquísima, verdaderamente monográfica, de sus ramas, atendiendo, ya á las esferas *totales* de la personalidad política como personalidad administrativa, ya á las ramificaciones especiales de sus materias. En el primer respecto, refiriéndonos á las condiciones propias, históricas, del Estado moderno, tenemos:

1.º Un Derecho administrativo *local*: *a)* del Municipio en sus diversas formas típicas: rural, urbano ó mixto, simple ó compuesto; *b)* de la provincia (ó esferas intermedias, según los países); *c)* de las regiones (cantones, Estados incluídos en una federación).

2.º Un Derecho administrativo *nacional*.

3.º Un Derecho administrativo *especial* de las *colonias* ó comarcas dependientes de un Estado—autonomía, asimilación, sumisión, protectorado, etc., etc.

4.º Un Derecho administrativo *internacional*, con la tendencia á constituirse en *universal*.

5.º Un Derecho administrativo de las corporaciones

Enciclopedia del  
Derecho adminis-  
trativo.....

I.—Modos del conoci-  
miento.—*Ciencias  
fundamentales*.....

- 1.º *Filosofía* del Derecho ad-  
ministrativo.....
- A. General.
  - B. Filosofía de la historia: el Derecho administrativo como capítulo de la *Biología jurídica*.
  - C. Consideración filosófica de cada rama del Derecho administrativo por sí: aplicación del método *monográfico*.
- 2.º *Historia* del Derecho admi-  
nistrativo.....
- A. Historia de las ideas.....
    - I. General.
    - II. Particular: de sistemas, tendencias, publicistas (monografías).
  - B. Historia del De-  
recho administra-  
tivo positivo.....
    - I. General.
      - (a) De uno ó varios pueblos.
      - (b) De una ó varias épocas (general).
      - (c) De una ó varias épocas de uno ó varios pueblos.
    - II. Particular...
      - (a') En la vida en general.
      - (b') En uno ó varios pueblos.
      - (c') En una ó varias épocas de uno, varios ó todos los pueblos.
      - (d) De una ó varias instituciones.
- 3.º *Ciencia filosófico-histórica* del Derecho administrativo....
- A. *Crítica retrospectiva*.
  - B. Consideración del Derecho administrativo *vigente: reconstrucción y reforma* del mismo.

II.—*Propósito* del co-  
nocimiento.....

- 1.º *Doctrina* de la ciencia del Derecho administrativo.
- 2.º *Técnica* del Derecho administrativo.

III.—*Aspectos* cientí-  
ficos *formales*.....

- 1.º *Ética*.....
- 2.º *Arte*.....
- 3.º *Economía*.....
- 4.º *Política*.....
- 5.º *Estadística*.....
- 6.º *Geografía*.....
- 7.º *Sociología*.....
- Relativos al Derecho administrativo.

IV.—*Distribución* mo-  
nográfica *especial*  
del Derecho adminis-  
trativo.....

- 1.º Según las *personas*  
administrativas....
- A. Derecho administrativo *local*.....
    - I. *Municipal*...
      - (a) Rural. ..
      - (b) Urbano...
      - (c) Mixto....
    - II. *Provincial*.
    - III. *Regional*.
  - B. — — *nacional*.
  - C. — — *colonial*.....
    - (a) Autonomía.
    - (b) Asimilación.
    - (c) Sumisión.
    - (d) Protectorados, etc.
  - D. — — *internacional*.
  - E. — — de las *corporaciones especiales* (establecimientos públicos).
- 2.º Según las *materias*.....
- A. — — del *territorio*.
  - B. — — de la *población*.
  - C. — — de los *funcionarios*.
  - D. — — de la *policía*.
  - E. — — de los *servicios* (aguas, montes, minas, obras públicas, etc.)
  - F. — — del *orden económico*.
  - G. — — de la *fuerza armada*.
  - H. — — *social*.
  - I. — — del *orden internacional*.

Enciclopedia del Derecho adminis- trativo.....	I.—Modos del conoci- miento.— <i>Ciencias fundamentales</i> .....	1.º Filoso ministra
		2.º Histor nistrativ
		3.º Cienci del Dere
	II.—Propósito del co- nocimiento.....	1.º Doctr
		2.º Técni
	III.—Aspectos científi- cos formales.....	1.º Etica.
		2.º Arte.
		3.º Econo
		4.º Politi
		5.º Estad
6.º Geogr		
7.º Sociol		
IV.—Distribución mo- nográfica <i>especial</i> del Derecho adminis- trativo.....	1.º Según adminis	
	2.º Según rias....	

*especiales*, como personas administrativas: verbigracia, el Derecho administrativo de la enseñanza—la Universidad, la escuela; — de la beneficencia — corporaciones benéficas, etc.

En el otro respecto, el Derecho administrativo se especializa por razón de su objeto particular, habiendo así Derecho administrativo de la *población*, del *territorio*, de la policía *administrativa*, de los *servicios públicos* (aguas, minas, montes, etc.), del *orden económico*, del *ejército*, etc., etc.

14.—Con el objeto de que pueda formarse una idea de todo el contenido sistemático de la Enciclopedia, resumiré lo expuesto en el adjunto cuadro sinóptico.

15.—Ahora bien: debe tenerse en cuenta que las *cuatro* grandes divisiones que constituyen el contenido enciclopédico sistemático del Derecho administrativo, no suponen series paralelas de ciencias jurídico-administrativas, sino *puntos de vista* íntimamente relacionados y necesariamente *compenerables*. En efecto, la amplia concepción enciclopédica del Derecho administrativo, tal cual queda indicada, señala el campo entero en que el pensamiento puede moverse y las *direcciones ó modos, propósitos, aspectos y esferas* que particularmente pueden interesar al investigador: así puede interesar sólo la filosofía, ó la historia, ó la crítica de *todo* el Derecho administrativo ó de uno de sus problemas ó determinaciones; puede interesar el conocimiento de *todo ó parte* del Derecho administrativo con un propósito *doctrinal* ó con un propósito *práctico*; puede interesar el *lado ético, el artístico, el económico*, etc., del Derecho administrativo, y, por fin, *puede* interesar el Derecho administrativo de una persona dada ó de varias, y el de ésta ó aquella materia. Y no sólo esto: las *direcciones ó modos, los propósitos,*

los aspectos y las esferas, se combinan ó pueden combinarse de una manera variadísima; he aquí cómo: la filosofía, la historia y la ciencia filosófico-histórica del Derecho administrativo, pueden formarse total ó parcialmente con un *propósito doctrinal ó práctico*; pueden referirse á cualquiera de los *aspectos* ético, económico, artístico, etc., y tener como contenido inmediato el Derecho administrativo *local, nacional, etc.*, ó el de cualquiera de las *ramas* administrativas. Por otra parte, cualquiera de los *aspectos ó esferas* puede interesar con un propósito práctico ó doctrinal.

### CAPITULO III

#### LA TÉCNICA Y EL ARTE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.—En el capítulo anterior (núm. 3) (1) decía que el Derecho administrativo se nos ofrece como *idea* y como *fin práctico*: prescindo ya del primer aspecto; me limitaré á hablar del Derecho administrativo como *fin práctico*, exponiendo en breves términos una *doctrina de la práctica jurídico-administrativa* (2).

2.—El carácter *práctico* del Derecho administrativo resulta, en primer término, en cuanto es *Derecho*: todo Dere-

(1) Véase también en el capítulo anterior, núms. 11 y 12, 4.º, y en el cuadro sinóptico, II, 2, y III, 2.

(2) El asunto de este capítulo no suele figurar en los tratados de Derecho administrativo. Se debe hacer una excepción en favor de los interesantes *Apuntes*, ya citados, del Sr. de Pena: en ellos hay un capítulo, el IX, acerca de la *técnica en la Administración*. El Sr. de Pena se fija principalmente en el aspecto *técnico-administrativo*, abandonando el *técnico-jurídico*. Por mi parte, considero el presente trabajo como un simple ensayo, hecho teniendo como principal inspirador á Ihering (ob. cit., III). Véase el interesantísimo folleto del profesor Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del Diritto pubblico*: Bolonia, 1880.