

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.

cho implica como contenido la *conducta* en la *vida*; «lo que decide el valor del Derecho no es el contenido abstracto de las *leyes*, ni la justicia escrita en el papel, ni la moralidad en las palabras; la realización objetiva del Derecho en la vida, la energía con la cual lo que se reconoce y proclama como necesario se persigue y ejecuta, he ahí lo que consagra su verdadero valor». Por otra parte, dicho carácter práctico se manifiesta especialmente ostensible, atendiendo al contenido del Derecho administrativo: el objeto ó contenido, en efecto, de éste es, como ya sabemos (cap. I), la Administración del Estado, esto es, una función, un orden de actos que implican *obra* que ha de *hacerse*, fines que han de cumplirse, *prácticas* que han de tomar forma adecuada, merced á un esfuerzo personal.

3.—Este carácter *práctico* del Derecho administrativo entraña concretamente un problema general jurídico que, sin perder su valor general, reviste aquí, en virtud del objeto especial á que nos referimos—la Administración del Estado,—un aspecto particular. Tal problema es el siguiente: siendo el Derecho administrativo un *fin práctico*, esto es, algo que debe ser realizado necesariamente (1), ¿cómo se realiza? En rigor, no basta saber que el Derecho se realiza, sino que es preciso saber también *cómo* se realiza: ¿de qué nos serviría la certidumbre é infalibilidad de la realización, si su marcha fuese tan pesada y tan lenta que el hombre no llegara á ver cumplido su derecho sino al borde de la tumba? (2). Ahora bien: la resolución de este problema impli-

(1) El carácter *necesario* del Derecho infiérese de su concepto. Véase *Tratado de Derecho político*, tomo I, lib. I.

(2) Ihering, *Esp. del Derecho romano*, tomo III, pág. 16.

ca la exposición del *método jurídico* de vida, es decir, la investigación del *medio exigido por el Derecho administrativo mismo*, en virtud de su naturaleza esencial y de las condiciones generales y particulares bajo que *prácticamente puede y tiene que cumplirse*, lo cual supone que el *método jurídico* ó de aplicación del Derecho á la función administrativa del Estado no es, como diría Ihering, *una regla exterior, arbitrariamente aplicada al Derecho administrativo* (1).

4.—Pero ¿y cómo se realiza el Derecho, es decir, cómo se vive positivamente el Derecho? Naturalmente, el Derecho se cumple y pone en práctica por la *persona*, que es su agente. En la conciencia del pueblo, persona colectiva del Estado, se elabora el Derecho, que el pueblo cumple y hace efectivo, como substancia de su vida, en lo que ésta tiene de más ideal y noble, á la vez útil y egoísta. Por ser el Derecho condición esencial de la vida del pueblo, exigencia íntima de su espíritu, el pueblo vive el Derecho, según la fecundísima concepción de la escuela histórica, desde luego, de un modo espontáneo, siendo en tal concepto todo Derecho, en gran parte—como Derecho positivo,—obra del pueblo entero, y teniendo como fuente inmediata en tal respecto la *sana razón humana*, como dice Ihering (2), que luego se *precipita* en formas más ó menos complicadas, en la *costumbre jurídica*, alentada é impulsada siempre por el *sentimiento del Derecho*.

5.—Pero el Derecho no es sólo obra espontánea del sentimiento jurídico del pueblo: el sentimiento jurídico es la semilla, dice Ihering, y la semilla contiene el germen del

(1) Ob. cit., III, pág. 6.

(2) Ob. cit., III, pág. 13.

árbol, no el árbol mismo. «El Derecho no crece y prospera, sino porque la vaina que lo contenía se ha entreabierto, pudiendo así pasar, de la esfera del puro *sentimiento* jurídico, al dominio de la *ciencia* jurídica (1)», lo cual prácticamente se traduce en la existencia al lado del Derecho como obra del puro sentimiento, del Derecho como obra de la reflexión, como árbol desenvuelto de complicadas ramas, irreductible á la semilla primera, incomprensible á veces para los profanos, y materia propia del jurista, en las diferentes especialidades que la vida jurídica puede implicar.

De ahí las dos grandes esferas de la práctica jurídica, ó lo que es lo mismo, del Derecho considerado como *fin práctico*. El Derecho, como condición universal, necesaria, de toda conducta racional, se *pone*, cual exigencia formal, en todo acto de la persona, individual ó colectiva; por otra parte, el Derecho, como objeto de naturaleza complicada, como obra individual ó colectiva que implica trabazón interna, orden complejo de determinaciones racionales, entraña una naturaleza especial que, si por un lado constituye el objeto de la ciencia, por otro lo es del hacer reflexivo, del hacer con arte, formando así el contenido particular de no pocas profesiones sociales, de las cuales la más general es la del jurista. El papel del jurista, pues, puede resumirse, no en el del *cumplidor* por excelencia del Derecho (2), sino en el del *guía reflexivo de la práctica jurídica* (*técnico, perito, experto*).

(1) Ob. cit., III, págs. 12-13.

(2) El jurista en sí no cumple más Derecho que el *suyo* y el que por sí mismo puede cumplir. Como jurista, una de sus funciones principales es la de enseñar el camino complicado del Derecho, cuando otros no ven claro cuál es.

6.—Pasando ya á hacer aplicaciones de estos principios generales al Derecho administrativo, también en éste es preciso distinguir, desde el punto de vista de la práctica jurídica y administrativa, esas dos formas de aplicación y de vida del Derecho: universal, extensiva, *de todos*, la una; específica, intensiva, *de algunos*, la otra. La Administración del Estado es en sí misma, y en su aspecto jurídico, un interés *general*, un interés *práctico* que afecta desigualmente á todo el *Estado*, y por ende á todos sus elementos y factores. En primer lugar, puede señalarse un interés de consecuencias que implican pasividad sólo, en cuanto no desarrollan en los miembros todos una actividad positiva: tal interés podríamos formularlo diciendo que á *todos importa* que el Estado se administre bien, según el Derecho. En segundo lugar, en cuanto la Administración del Estado supone el esfuerzo perenne exigido por la necesidad que satisface: producir, suscitar, conservar y perfeccionar el organismo político: 1.º, cómo este organismo lo constituyen todos los miembros del Estado (1); y 2.º, cómo la actividad toda que el Estado desarrolla tiene su cimiento en la sociedad entera, de donde dimanen sus medios, sus funciones y en donde se sustentan sus órganos, de ahí que la Administración sea, ante todo, obra colectiva, en la cual intervienen todos los ciudadanos.

Los ejemplos demostrativos de esto abundan. De un lado tenemos el hecho ya indicado (núm. 4), según el cual el Derecho todo de un Estado es obra del espíritu colectivo del pueblo, hecho que tiene una manifestación muy particular en la obra del Estado mismo en cuanto éste es y vive, bajo

(1) Véase el concepto del Estado en mi *Teoría del Estado*.

la condición del influjo de la opinión pública. Notorio es, por lo demás, que el Derecho administrativo lleva siempre el sello propio de la raza, de la tradición, del medio social, del ideal político del pueblo; bastaría para demostrarlo comparar la estructura real de la organización político-administrativa de Francia y España con la de Inglaterra ó Suiza.

Y no sólo esto: las diversas funciones en que la Administración se traduce, por ejemplo, organización territorial y personal, operaciones estadísticas, orden público, servicios de seguridad, orden económico, fuerza armada, tutela social, ¿cómo es posible que puedan concebirse, en su desarrollo y cumplimiento normales, sin la participación activa general de todos en ellas? ¿Cuándo y cómo podría obrar el Estado, como administrador de los intereses comunes, sin el concurso del todo social? Sin duda que este concurso no será uniforme ni de igual intensidad; pero aunque sea indeterminable, la Administración exige un *mínimum* de participación de los miembros del Estado en sus funciones fundamentales. Una de las características del Estado constitucional moderno es el reconocimiento de una participación mínima expresa de todos los ciudadanos capaces, en las funciones administrativas; sin negar el carácter *técnico* de las referidas funciones, se acentúa paralelamente la intervención del elemento social, llamado por algunos *neutro*, en las corporaciones, á cuyo cargo corren los grandes intereses colectivos de los pueblos.

7.—Realmente, creo poder afirmar, como principio generador de la práctica del Derecho administrativo, el siguiente: el *Derecho administrativo es un interés práctico social*, y, en su virtud, es *obra de todos los miembros del Estado*; la

*función administrativa tiene su raíz y cimiento en la conciencia social; toma su carácter jurídico de la acción espontánea del pueblo, siendo el obrar general de los ciudadanos en la Administración del Estado, la base orgánica en que tiene que apoyarse toda la Administración como función específica y como rama del Derecho.*

8.—Pero al lado de esta amplia manifestación de la acción administrativa, se ha de señalar otra que se caracteriza, como ya hemos visto con relación al Derecho en general, por la mayor intensidad con que el sujeto vive el Derecho administrativo. El Derecho administrativo, en verdad, además de envolver á todos los miembros del Estado por entero, y hasta un *mínimum* por igual, se ofrece á los diferentes miembros con desigual fuerza, despertando desigual interés. En primer lugar, puede decirse de él, como de todas las demás esferas del saber humano, que la contemplación de su objeto, su observación y su estudio, constantemente continuados, conducen necesariamente á conclusiones nuevas, que no pueden caer desde luego al alcance de todos (1), y, en su virtud, cabe afirmar que la persistencia en el conocimiento, y en la práctica del Derecho administrativo, determinan una mayor agudeza para ver las complejas relaciones jurídicas de la Administración, y una más delicada habilidad en el manejo y práctica de los medios administrativos.

9.—De ahí nace la posibilidad y necesidad del *especialista* del Derecho administrativo, llamado, por ley de distribución del trabajo, á desenvolver, á aplicar y á facilitar la aplicación intensiva y reflexiva del Derecho administrativo,

(1) Consúltese Ihering, ob. cit., III, pág. 12.

ya sea desempeñando *oficialmente* en el Estado la misma función de administrar, ya sea resolviendo, por el conocimiento adecuado de las condiciones y exigencias prácticas del Derecho; las graves dificultades que éste ofrece, cuando en la vida positiva del Estado ha alcanzado una gran complejidad. Los dos agentes especiales del Derecho administrativo son, pues, el *funcionario público* y el *jurista*, teniendo también una participación posible de gran importancia el hombre de Estado y el legislador.

10.—¿Y cómo debe entenderse esta realización específica é intensiva del Derecho administrativo? Desde luego no ha de considerarse á sus agentes como *productores* ó *generadores* del Derecho, para uso de los demás. El *Derecho*, al modo que la *Moral*, no se puede *producir* objetivamente como, verbigracia, se produce un libro: el Derecho administrativo *se vive*, y sólo *se vive* por quien es el sujeto de la relación jurídico-administrativa. Los agentes específicos á que me refero son *representantes* del Estado en la *función* jurídico-administrativa, y viven intensiva y reflexivamente el Derecho de tal función porque la cumplen de un modo intencional. El Estado, que recibe el impulso administrativo de la masa humana, convierte sus fuerzas de un modo específico hacia la necesidad que la Administración supone, y verifica mediante *sus agentes* la función administrativa de un modo especial, á causa de la complejidad real del contenido de tal función. A este efecto, dichos agentes *deben* conocer y *han* de practicar la administración reflexivamente.

Si, verbigracia, todos los ciudadanos *contribuyen* en el Estado al pago del impuesto, habiendo en todos el sentimiento espontáneo é inmediato del esfuerzo exigido, de sus

límites, de sus dificultades, el funcionario administrativo debe *saber* los cálculos todos que la determinación del impuesto supone, los misterios de su difusión justa, los de su incidencia, las formas adecuadas para su cobro fácil y su aplicación prudente, y debiendo también, al realizar prácticamente todas las operaciones que el impuesto exige, no sólo ser hábil administrador del mismo, sino experto y prudente aplicador del Derecho á su conducta, como agente del Estado. Del propio modo, aun cuando todos los ciudadanos tengan el *sentimiento natural* de la justicia del impuesto, sin embargo, como entraña esto una muy difícil y compleja estructura económico-jurídica, el *jurista*, merced á una práctica más reflexiva, basada en un conocimiento científico del impuesto, puede, con mayor competencia, determinar la verdadera *justicia* de las operaciones administrativas del impuesto, guiando al ignorante, haciéndole ver, verbigracia, cuál debe ser su conducta jurídica, ó bien decidiendo, si obra como juez, las dudas sometidas á su dictamen.

11.—Todo lo concerniente á esta realización intensiva del Derecho administrativo, constituye la *TÉCNICA* especial del mismo. La técnica, pues, del Derecho administrativo, implica de un modo general el *conocimiento reflexivo* con propósito y tendencia prácticos (V. cap. II, núm. 11) del contenido real del Derecho y de la Administración del Estado en la conjunción formal que el Derecho administrativo supone; y no sólo esto: implica el conocimiento de la interna complejidad de la función administrativa, desenvolviéndose en la vida del Estado. Por último, supone la posesión de la *capacidad* suficiente para traducir en actos oportunos las ideas técnicas de la relación jurídico-administrativa.

El *funcionario* de un lado, del lado principalmente *técnico-administrativo*, y el *jurista* de otro, del lado principalmente *técnico-jurídico*, son los dos *técnicos* del Derecho administrativo. En el funcionario, por lo general, no siempre, pues puede haber funcionarios juristas (1); predomina el aspecto *técnico-administrativo*, porque su misión es administrar, aunque sea bajo la condición de hacerlo según el Derecho, por lo cual no puede ignorar la *técnica jurídica* de su función. En el jurista—que puede ser funcionario, pero que puede no serlo oficialmente (2)—predomina el aspecto *técnico-jurídico*, toda vez que su misión inmediata es determinar el camino del Derecho en el desempeño de la función administrativa. De todos modos, ambos deben ser conocedores, cada uno desde su punto de vista, de la estructura de la función administrativa del Estado en sí y en la forma adecuada de su plena realización jurídica. Y no sólo esto: el funcionario y el jurista, no solamente son los llamados á conocer y á aplicar *técnicamente* el Derecho administrativo, sino que la *técnica* es su obra.

12.—Pero ¿y qué es, más concretamente, la *técnica jurídica* del Derecho administrativo? ¿Cuál es su función propia? Teniendo en cuenta que el Derecho administrativo debe realizarse de una manera *necesaria*, y además, la tendencia humana á conseguir que todo lo *necesario* se realice de un modo *fácil y rápido*, dice Ihering (3), y yo añadiré intensivo y extensivo, el contenido de la *técnica* y su función propia, así

(1) Por ejemplo, un magistrado de un Tribunal administrativo.

(2) Por ejemplo, el abogado que dirige un asunto administrativo.

(3) Ob. cit., III, pág. 22.

como el papel de los *técnicos*, resulta claro. La técnica es la aplicación del Derecho administrativo, realizada *fácil y rápidamente* en toda su complejidad circunstancial: su función, así como la de los *técnicos*, se resume en hacer efectiva semejante aplicación.

13.—De ahí que la técnica entrañe operaciones muy variadas, y las cuales, sin embargo, pueden resumirse en dos capitales, que son: *Primera*, el conocimiento del Derecho administrativo: «quien quiera aplicar el Derecho con la seguridad debida, escribe Ihering (1), debe, ante todo, ser dueño de la materia, dominarla intelectualmente.» Como consecuencia de este conocimiento, realiza la técnica una función importantísima, que nadie como el citado Ihering ha puesto de manifiesto, respecto del Derecho en general. Tal función es la de la *simplificación* cuantitativa y cualitativa del Derecho, esto es, la reducción á reglas generales de orientación práctica, por procedimientos adecuados, de la variedad empírica de los casos y relaciones jurídicos. Esta función toca en gran parte al legislador, pero además, y muy especialmente en el Derecho administrativo, al funcionario público y á la jurisprudencia. La cosa está en *simplificar* el empleo del material jurídico á través de las complejísticas exigencias de la realidad, lo cual pide: 1.º, la reducción de los varios elementos del Derecho administrativo á sus partes fundamentales; 2.º, la concentración lógica de la materia; 3.º, su ordenación sistemática, y 4.º, la formación de una terminología racional del Derecho administrativo.

14.—*Segunda*: el *arte*, esto es, la dirección reflexiva de las facultades en la aplicación del Derecho administrativo. El

(1) Ob. cit., III, págs. 23 y siguientes.

arte es aquí una operación personal, que exige en el sujeto la habilidad necesaria para hacer efectiva la función de la Administración, y que además reclama de dicho sujeto la preparación práctica en la posesión del *método* y del *mecanismo* jurídico-administrativo.

15.—Considerada desde el punto de vista de la obra, aun cuando la técnica del Derecho administrativo entraña las indicadas operaciones, todas éstas se resuelven en la relación particular *práctica*, esto es, en el hecho positivo de la realización ó cumplimiento del Derecho administrativo por los representantes específicos del Estado. Esta práctica entraña grados distintos dependientes: 1.º, de condiciones propias de la *técnica* en sí misma, y 2.º, de condiciones relativas al agente (1).

16.—Por razón de las primeras, la práctica del Derecho administrativo es más ó menos perfecta y ordenada en atención al estado actual respectivo de la técnica, y á la intensidad con que dentro de un estado uniforme de progreso puede el agente interpretar las exigencias de la técnica misma. En rigor, la técnica es el contenido más importante del saber propio del funcionario público y del jurista en el Derecho administrativo. Lo que hay es que la *técnica* no puede ser obra individual: ningún jurista ni ningún funcionario son capaces de crear una técnica jurídica. Esta es obra del tiempo, y en su formación y perfeccionamiento participan los funcionarios y los juristas que se mueven en la práctica

(1) El Sr. de Pena (ob. cit., cap. IX, V) habla de una *técnica personal ó subjetiva* y de una *técnica objetiva, formal ó material*. Esta distinción no responde al mismo criterio con que diferenciamos los grados de la práctica; pero es en el fondo análoga.

del Derecho, La técnica viene á ser de este modo una obra absolutamente impersonal y tradicional, colectiva (1).

17.—Por razón de las condiciones indicadas en segundo lugar, la práctica del Derecho administrativo reviste un grado distinto de intensidad reflexiva, según la habilidad técnica del agente. Hay en primer término una regla general, según la cual la práctica del Derecho administrativo será más ó menos adecuada á su objeto, dadas las mismas circunstancias históricas, en razón de la mayor ó menor competencia y habilidad *técnica* del funcionario ó del jurista (2). Pero además de esta regla, cabe fijar un criterio cir-

(1) La formación de la técnica jurídica y del arte jurídico, no depende sólo de los funcionarios y de los juristas. Dice Ihering muy bien, que la cuestión de la realización en el Derecho depende de muy diversas causas. Entre éstas, las decisivas son principalmente de dos clases: unas inherentes al Derecho, y otras que le son extrañas. Entre estas últimas, es preciso citar el grado de cultura intelectual y moral del pueblo, el desenvolvimiento de la idea del Estado y del Poder político, la división social del pueblo, la relación del poder de las diversas clases, y, sobre todo, la fuerza moral que la idea del Derecho tiene en el pueblo mismo, así como el saber si la justicia parece al pueblo cosa elevada y santa, ó si es para él un bien como cualquier otro. La imparcialidad, la integridad de los jueces (y añadiré de los funcionarios administrativos), dependen esencialmente de la energía del sentimiento de la justicia en el pueblo. Entre las causas de la primera categoría, están, de un lado, la organización judicial, así como la forma del procedimiento; y de otro, el estado del fondo del Derecho. Véase obra cit., III, pág. 18.

(2) Lo indudable es que toda función de la Administración tiene su técnica, y que todo funcionario es más ó menos técnico. «En la esfera del Estado, dice el Sr. de Pena, la actividad administrativa más simple, la del ordenanza ó portero de

cunstanacial relativo al Estado representativo, para señalar el grado respectivo del valor técnico de las manifestaciones de la práctica administrativa. En efecto, en los Estados modernos cabe distinguir: 1.º El funcionario de carácter genuinamente representativo, temporal, muchas veces electivo, el cual, aunque sea bajo el influjo de una tradición que implica una técnica fuertemente establecida, como ocurre, verbigracia, en los países del *Selfgovernment*, obra y procede en la Administración del Estado, guiado no por el saber técnico, sino por la sana razón natural y el buen sentido. 2.º El funcionario *profesional* y el *jurista* profesional también; pero aquí es preciso distinguir de un lado: a) el funcionario ó jurista meramente *rutinario*, que obra bajo el impulso recibido, siguiendo el carril usado de los precedentes, sin iniciativas fecundas, mero ejecutor del precepto reglamentario, y de otro: b) el funcionario hábil y el jurista de iniciativas, impulsores del progreso técnico, capaces de guiar y de acometer empresas nuevas, ó bien con fuerza personal suficiente para imprimir cierto sello de originalidad al acto repetido. En las filas de éstos es en donde es preciso buscar el verdadero *artista* del Derecho y de la Administración, el cual, en los campos mismos del Derecho administrativo, puede elevarse á la altura del *hombre de Estado* (por ejemplo, Napoleón en Francia, Stein en Prusia).

18.—No es posible hacer aquí un estudio detenido acerca

oficina, tiene su técnica.....» Será ésta tan sencilla y elemental como se quiera; pero existe, aunque no esté siempre al alcance del ordenanza ó del portero, como teoría de su empleo ó como aplicación de una teoría determinada. (Ob. cit., cap. IX, III.)

del estado actual de la *técnica* del Derecho administrativo. En general, puede decirse que *no la hay* tan formada, como la del llamado Derecho privado en algunas de sus fundamentales relaciones, especialmente aquéllas que aún viven bajo el influjo de la tradición romana. El Derecho administrativo, según la fórmula política moderna, apenas tiene historia; no ha podido ser trabajado lo suficiente para llegar á aquella perfección que una técnica exige. Por una parte, los conceptos capitales no están bien determinados: faltan las nociones precisas; el trabajo de análisis y de construcción apenas si se ha intentado; no se ha llegado, por tanto, á la simplificación y á la ordenación sistemática ideal, reflejo de una práctica rica, bien dirigida y orientada, clarivamente aun en los menores detalles; hasta falta la terminología jurídica segura, expresiva. Sin duda hay materias del Derecho administrativo más trabajadas: la seguridad, las aguas, las comunicaciones, el impuesto; pero eso no importa: la esfera de la Administración es doquiera la esfera de la confusión jurídica, de la indeterminación doctrinal y práctica. No hay que olvidar que reina la anarquía más lamentable hasta en la definición del *acto administrativo*.

19.—Naturalmente, esta afirmación acerca del estado actual de la técnica del Derecho administrativo no cuadra por igual á los diferentes pueblos. La técnica jurídica administrativa está más atrasada en unos que en otros. En Alemania, especialmente Prusia, tiene un Derecho administrativo muy *hecho*, muy coherente, muy técnico ya. El genio burocrático de Francia, aunque sin penetrarse del carácter ético de las relaciones administrativas, ha creado un Derecho administrativo práctico, también muy coherente, muy vivo, con una técnica á veces bastante formada, aunque excesi-



vamente mecánica y uniforme. En Inglaterra, la tradición firme de autonomía, el espíritu de justicia propio de la raza, ha producido un Derecho administrativo irregular en la forma, sin trabazón sistemática; pero minucioso é inspirado en el Derecho. Por otra parte, en estos tres países se procura el perfeccionamiento técnico del Derecho administrativo, bien sea por la educación técnica del futuro funcionario—Alemania y Francia,—bien sea por la difusión de la participación expresa de los ciudadanos—Inglaterra.—El resultado es que en estos tres países hay una Administración del Estado vigorosamente constituida, con sus costumbres y tradiciones, con cierto espíritu técnico, con tendencias jurídicas, con procedimientos prácticos eficaces que implican habilidad técnica en los agentes estables y educados (1), y condicionan la aplicación intensiva del Derecho—de su Derecho—á las relaciones todas de la Administración.

20.—No podríamos, desgraciadamente, decir lo propio con respecto á España. Nuestra Administración es notorio que se caracteriza: 1.º, como desordenada é insegura; 2.º,

(1) Una de las condiciones más indispensables para la formación de la técnica administrativa, es la de exigir al funcionario carácter y preparación *técnicos*; pero téngase en cuenta que la técnica del Derecho administrativo no se resuelve sólo en el conocimiento y buena dirección de la función administrativa como tal, sino que pide también una técnica jurídica especial, esto es, que pide la aplicación concreta de la regla de Derecho, del principio jurídico al caso particular de cada relación administrativa. Este aspecto último de la técnica es el que no ha visto el Sr. de Pena con la misma plausible claridad que el otro. Y es que el Sr. de Pena no tiene presente constantemente que la Administración del Estado es Derecho administrativo.

como rutinaria y fatigosa; 3.º, como poco culta: así ocurre que las aspiraciones aquéllas que en la realización del Derecho señalábamos, y según las cuales el Derecho administrativo quiere ser cumplido de una manera *fácil, rápida, intensiva*, abarcando todas las relaciones administrativas, no se ven satisfechas. Las causas de esta situación del Derecho administrativo español en su aspecto técnico, son muy complejas y numerosas; pero entre las principales, cabe citar: 1.ª, nuestro general atraso; 2.ª, lo adormecido y abotargado que entre nosotros está el sentimiento del Derecho; 3.ª, el imperio de la inmoralidad política que impide el libre desenvolvimiento de las funciones técnicas del Estado; 4.ª, la condición precaria de los estudios jurídicos en general y especialmente de los administrativos; y 5.ª, la falta casi absoluta de una preparación técnica, teórico-práctica, de los empleados públicos.