

CAPITULO IV

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON LAS DEMÁS CIENCIAS

1.—La cuestión de las relaciones de las ciencias se impone de un modo necesario en toda exposición sistemática de cualquier disciplina particular. En efecto, mediante este estudio, se logra: 1.º, aclarar y concretar, por la comparación de los diversos objetos de las ciencias, el propio de aquélla de que tratamos; y 2.º, señalar de un modo más adecuado la orientación de la indagación que ha de verificarse, así como los estudios de más inmediata utilidad para el especialista. Por otra parte, semejante operación pone de relieve la íntima relación de los conocimientos como reflejo de la unidad positiva de los objetos en la realidad, con lo cual se contribuye á obtener un resultado práctico importante, cual es el de que se vea, de un lado, el carácter específico del objeto de cada ciencia, y, en su virtud, la necesidad de su conocimiento reflexivo y de una preparación técnica; y de otro, la imposibilidad de separar en absoluto cualquier estudio especial del organismo total de los conocimientos humanos, en razón de la íntima solidaridad de estos mismos conocimientos.

2.—El tema de las relaciones del Derecho administrativo con las demás ciencias ha sido objeto de estudio por los autores, aunque desde diferentes puntos de vista.

Citaré, en primer lugar, á Stein (1) y á Roesler (2), los cuales consideran tales relaciones de una manera general, amplísima; Stein, por ejemplo, llega á concebir la ciencia de la Administración como comprensiva de toda la actividad del Estado en relación directa con todas las cosas. Algo análogo hace Roesler, después de fijarse en el aspecto social del Derecho administrativo.

En segundo lugar, pueden citarse los que atienden á puntos de vista especiales de un modo insistemático. De Gioannis (3), Meucci (4) y el Sr. Santamaría (5), proceden de esta manera. De Gioannis habla de las relaciones entre la ciencia del Derecho administrativo y *las demás ciencias jurídicas y políticas*; y sin fijar un principio de unidad sistemática, examina las relaciones del Derecho administrativo con la Filosofía del Derecho, el Derecho público interno y externo, el Derecho privado, la ciencia de la Administración, la Política, la Economía social y la Estadística (6).

(1) *Die Verwaltungslehre*, pág. 22.

(2) *Lehrbuch der deutsche Verwaltungslehre*.

(3) Ob. cit., III, pág. 749.

(4) Ob. cit., cap. II, núm. 3.

(5) Ob. cit., pág. 11.

(6) Ob. cit., págs. 749-880. He aquí cómo resume De Gioannis las relaciones de que trata: «El Derecho administrativo toma de la *filosofía del Derecho* los primeros principios de justicia; del *Derecho político constitucional* las relaciones orgánicas de los poderes fundamentales del Estado; del *penal* el complemento de la sanción; del *internacional* las relaciones de la vida interna del Estado con la exterior; del *civil priva-*

Meucci refiérese á las relaciones del Derecho administrativo con las diversas *ciencias económico-jurídicas*, y son éstas: el Derecho constitucional, el judicial, el internacional, la ciencia de la Administración, la de la Política y la Economía política. Por su parte, el Sr. Santamaría habla de las relaciones del Derecho administrativo con las *demás ciencias jurídicas*, que son para él: el Derecho internacional, el civil ó privado, el penal y el procesal, y con las ciencias *no jurídicas*, citando al efecto la Sociología, la Moral, la Economía, la Estadística y las ciencias médicas y naturales.

En tercero y último lugar, pueden citarse los autores que, aunque insistiendo alguno, como Di Bernardo (1), en el punto de vista general de las relaciones científicas, se fijan luego en relaciones especiales tan sólo. El citado Di Bernardo se detiene en el estudio de las relaciones de la ciencia del Derecho administrativo con la Sociología y la Estadística, y, por su parte, Ferraris se refiere á las relaciones del mismo con la Estadística (2), mientras el Sr. de Pena estudia con gran detenimiento las relaciones del De-

do el organismo de la personalidad civil del Estado y los límites de la acción administrativa; de la *ciencia de la Administración* el organismo de la autoridad y de los servicios públicos; de la *Política* las normas de la utilidad social y el elemento de la movilidad progresiva; de la *Economía política* las reglas directivas de la acción económica del Poder sobre la riqueza privada y de la gestión de la pública; por último, de la *Estadística* toma el estado actual de la vida social», etc., página 779.

(1) Ob. cit., pág. 601.

(2) *La Statistica e la scienza dell' amministrazione*.

recho administrativo con la Economía (1), y Orlando las del Derecho administrativo y la ciencia de la Administración (2).

3.—Lo que desde luego se advierte en todos estos autores, es una ausencia casi completa de criterio racional sistemático para fijar, de un lado, la índole general de las relaciones de que se trata, y de otro, la situación propia y sustantiva del Derecho administrativo con la manera particular bajo que éste se relaciona con las demás ciencias. Los autores todos, salvo Stein, que se sirve de las relaciones de la ciencia de la Administración hasta para determinar el organismo interno de la misma (3), proceden por simple enumeración ó bien se fijan en aquellas relaciones que, por tal ó cual motivo circunstancial, les interesan más. Con razón Di Bernardo, criticando á De Gioannis, dice: «El autor (después de largo estudio de muy diversas relaciones) cree haber agotado por entero el asunto. ¿Pero es que el Derecho administrativo nada tiene que ver con la ciencia de la Legislación, con la Geografía, con la ciencia de la contabilidad, con la ciencia médica, con la Etnología y con la Antropología? (4)». Pero el mismo Sr. Di Bernardo olvida el defecto propio de los autores que combate, por cuanto no procura determinar, con la fijeza apetecible, la orientación general y el punto de vista unitario, base del sistema. Sin duda no deja de vislumbrar parcial-

(1) Ob. cit.

(2) Ob. cit., pág. 24.

(3) Stein incluye, por ejemplo, la Estadística como parte integrante de la Administración. (Véase *Handbuch*, I, págs. 186 y siguientes.)

(4) Ob. cit., II, pág. 615.

mente todo esto, cuando afirma que, «en substancia, puede afirmarse que el Derecho administrativo está en relación con todas las demás disciplinas jurídicas, ya que todas juntas constituyen una unidad comprensiva, una síntesis lógica y armónica (1)»; mas prescinde luego de señalar la posición del Derecho administrativo en esa síntesis armónica, y se detiene sólo á estudiar las relaciones entre el Derecho administrativo y la Sociología y la Estadística.

4.—Intentemos, pues, fijar ordenadamente las relaciones de que hablamos. El punto de vista de Stein es exacto: lo es en cuanto afirma la existencia de relaciones entre el Derecho administrativo y todas las ramas del saber humano, y lo es en cuanto toma el contenido del Derecho administrativo en otras ciencias, cuyos objetos se ofrecen en aquél de una manera particular, manera que es la que constituye su objeto propio (2). También es exacto el de Di Bernardo: «En general, puede decirse que todo lo que es erudición y cultura tiene su parte de utilidad para la ciencia del Derecho administrativo, como para la del Derecho constitucional, civil, internacional, etc., etc. (3)», siéndolo del propio modo este otro: «Lo cierto es que la ciencia de la Administración se aprovecha de todas las ayudas que la prestan las demás disciplinas jurídico-político-sociales; pero siempre desde su propio punto de vista (4)», pues no ha de considerarse nuestra ciencia como un mosaico, formado con la combinación, por yuxtaposición, de los con-

(1) Ob. cit., II, pág. 615.

(2) *Verwaltungslehre*, I, pág. 22.

(3) Ob. cit., II, pág. 616.

(4) Ob. cit., II, pág. 617.

tingentes de otras ciencias, sino como una manera especial de producirse los objetos de éstas en la realidad y en el conocimiento.

Lo que puede decirse es que no hay límite material entre las ciencias, en el sentido de que las relaciones de cada una con las demás sean como las de un objeto con los diferentes que le rodean, desde el más cercano al más lejano. Las relaciones de ciencia á ciencia más se parecen á las que resultan entre el individuo y la humanidad ó la realidad, en atención á que en el hombre se da, de un modo sintético, lo esencial humano y las categorías de la realidad.

5.—Veamos ahora, para fijar más particularmente el sistema de las relaciones propias del Derecho administrativo, cuál es el contenido de éste: es *Derecho administrativo*, *Derecho* relativo á la *función administrativa del Estado*, y la *función administrativa del Estado* es *actividad* de éste encaminada á *producir, suscitar, conservar y perfeccionar sus instituciones*. Ahora, fuera de las relaciones más generales del Derecho administrativo como objeto real, de esta definición infiérese que el Derecho administrativo *debe* relacionarse, directa y específicamente, con todas las ciencias relativas, de un modo ó de otro, á los diversos elementos reales que lo integran. Los elementos componentes que integran esta definición son: 1.º, el *Derecho*; y 2.º, la *actividad del Estado*, dirigida y determinada *inmediatamente* por su *fin propio* (el indicado en la definición) y *mediatamente* por los *finés del Estado*.

Del primer elemento resulta que el Derecho administrativo es *Derecho*, y como tal se relaciona inmediatamente con la ciencia y ciencias del Derecho, de las cuales es una rama

especial. Del segundo elemento resulta que el Derecho administrativo se relaciona con todas las ciencias que de algún modo se refieran á la actividad del Estado *en sí*, y con todas aquéllas que se refieran al Estado mismo y á las materias constitutivas de los diferentes fines que cumple.

6.—Estudiaremos ahora las relaciones del Derecho administrativo como *ciencia jurídica*. Figuran en primer lugar las relaciones del Derecho administrativo con el *Derecho*, considerado como *Enciclopedia jurídica*. La orientación especial de estas relaciones ya queda expuesta (cap. II). El Derecho administrativo mantiene relaciones de íntima compenetración con el Derecho, porque siendo éste forma total de la vida, comprende dentro de sí al Derecho administrativo, que toma del Derecho sus notas fundamentales, sus leyes de vida y sus formas de realización. Considerado el Derecho en su Enciclopedia como *Filosofía*, como *Historia* y como ciencia *filosófico-histórica*, el Derecho administrativo recibe de la filosofía del Derecho sus principios fundamentales, siendo su ciencia filosófico-jurídica; forma parte integrante de la historia del Derecho, y se verifican respecto de sus hechos las operaciones críticas de la ciencia filosófico-histórica. Por otra parte, del Derecho, considerado como fin práctico, arranca la práctica, la técnica y el arte del mismo.

7.—Pero el Derecho, como forma total de la vida, se especifica en tantas relaciones jurídicas cuantas son las relaciones racionales, formando, por la agrupación analógica de éstas, ramas especiales que el pensar reflexivo y el hacer reflexivo elevan á la categoría de disciplinas sustantivas y de artes jurídicas particulares. De ahí la existencia de órdenes jurídicos y de ciencias del Derecho independientes, una

de las cuales es precisamente el Derecho administrativo.

Ahora bien: ¿qué relaciones tiene el Derecho administrativo con las demás ramas jurídicas? Dificiles son de determinar, á causa de lo vago de la terminología jurídica. Si, por ejemplo, nos fijamos en la división del Derecho, hecha atendiendo á sus elementos, como Derecho de las *cosas* (real), de las *personas* y de las *obligaciones*, desde luego, aunque otra cosa parezca por el carácter *privado* que suele darse á esta clasificación, se puede afirmar que no cabe una relación del Derecho administrativo con esos tres grandes capítulos del Derecho como de *rama á rama* sustantivas. La cosa (ó mejor el *servicio*), la persona (como sujeto ó agente) y la obligación (como prestación que impone el servicio), son elementos de *todo Derecho*, incluso del Derecho administrativo, que se resuelve, por modo necesario, en una relación de obligación personal para prestar un servicio. Si atendemos á la gran división histórica del Derecho como *público* y *privado*, las relaciones del administrativo ya es posible establecerlas; pero teniendo en cuenta, por las razones expuestas (cap. I, § 5.º), que no cabe clasificar el Derecho administrativo como rama del público, toda vez que entraña relaciones jurídicas privadas.

8.—En nuestro concepto, es necesario prescindir de estos puntos de vista parciales, así como de todos aquéllos análogos que no nos den una segura y definida clasificación del Derecho administrativo, si se quiere fijar racionalmente el sistema general de sus relaciones como ciencia jurídica. A partir del criterio expuesto cuando clasificamos el Derecho administrativo (cap. I, § 5.º, núms. 8 al 12), las relaciones de éste se orientan de un modo inmediato, por las que mantiene necesariamente con todas las ramas jurídicas que se

refieren al Estado, toda vez que se refieren á una misma actividad. Así, cabe decir que el Derecho administrativo relativo al Estado, toma su contenido y su forma de éste, resultando siempre tal cual el Derecho *político* sea, tanto en lo referente á la finalidad del Derecho cuanto en lo referente á su amplitud y á su complejidad. El Derecho administrativo es siempre, según la constitución política, por lo que es centralizado ó no, municipal, regional, provincial, nacional ó internacional.

9.—Teniendo en cuenta que el Derecho político es *derecho para el derecho* (1), esto es, que en definitiva se resuelve en la organización del Estado para hacer, *mediante él* (institución para el Derecho), efectivo el Derecho en la vida, se ofrecen relaciones inmediatas entre el Derecho administrativo con las demás ramas del Derecho para el Derecho, que toman el Derecho mismo como *fin* y que, por tanto, condicionan y hacen posible el Derecho político y el administrativo. En su virtud, el Derecho administrativo se relaciona: 1.º, con el Derecho *procesal*, y así hay un procedimiento administrativo, jurídico en sus formas y manifestaciones; 2.º, con el Derecho *penal*, en cuanto la realización del Derecho administrativo puede dar lugar á las infracciones del Derecho y á su reacción penal (tutelar ó simplemente disciplinaria) correspondiente y en cuanto al aplicación de las penas entraña una operación de carácter administrativo (régimen penitenciario); 3.º, con el Derecho *instrumental* y de los *requisitos formales*, en cuanto la vida del Derecho administrativo exige actos que deben ser realizados con determinadas solemnidades.

(1) Véase Giner y Calderón, ob. cit.

10.—Por otra parte, el Derecho administrativo se relaciona también con todas las manifestaciones relativas: *primero*, á la *personalidad* jurídica (el Estado) en sí misma, toda vez que la Administración, como persona, pide las condiciones fundamentales que toda persona exige—dignidad, existencia, autonomía, educación, arte;—y *segundo*, á las diversas direcciones de la actividad racional—la económica, la científica, la religiosa, la educativa, la estética, etc.,—en cuanto la Administración puede tener los aspectos que dichas direcciones suponen, y en cuanto la finalidad de éstas afecta al Estado y exige de la Administración un esfuerzo propio para cumplirla. Por último, considerando el Derecho administrativo como Derecho administrativo *nacional*, tiene éste relaciones con todas las ramas del Derecho positivo, porque todas se compenetran históricamente, ya sean del Derecho interno (político, económico, industrial, religioso, etc.), ya del Derecho externo, especialmente el *internacional*.

11.—En atención al segundo elemento de la definición del Derecho administrativo, esto es, á la actividad administrativa como tal y á su contenido, relaciónase aquél: *a)* con todas las ciencias cuyo objeto sea la actividad humana, sin atender á su contenido especial; y *b)* con todas las ciencias cuyo objeto tenga algo que ver con la Administración.

En el primer respecto están las ciencias de la conducta racional—*formales*,—porque todas tienen en cierto modo la Administración como objeto propio, en cuanto la Administración es *conducta*: así se relaciona el Derecho administrativo con la *Ética*—la Administración ha de producirse según la exigencia de la *Ética*,—con el *Derecho*—según ya se

ha visto,—con el *Arte*—porque la Administración se ha de realizar con arte,—con la *Economía*—en cuanto la Administración se refiere al *fin económico del Estado*, y en sí implica exigencias económicas.—En el segundo respecto, se relaciona primero con ciertas ciencias auxiliares de *carácter general* de la *función administrativa*; estas ciencias son: *a)* la *Sociología*: toda la Administración, como obra del Estado, tiene una base *social*; el fenómeno administrativo es un fenómeno social; *b)* la *Política*: toda la Administración es parte integrante de la constitución del Estado (véase antes, núm. 8); *c)* la *Estadística*: la función administrativa no puede dar un paso sin la base estadística; es decir, sin la expresión en cifras ó signos que revela el estado del organismo social como organismo político. La Estadística es un procedimiento administrativo; es además una función especial de la Administración, cuyo propósito, como advierte Stein (1), es aplicar la doctrina de los hechos humanos y sociales que resulta de sus investigaciones, á la Administración del Estado; *d)* la *Geografía*: la función administrativa no puede obrar sin adaptarse á la estructura del país; el conocimiento del país, como *habitación* del Estado, es un supuesto imprescindible de la Administración; *e)* la *Etnografía*: la función administrativa se encuentra siempre condicionada por el carácter étnico del pueblo. En este mismo respecto, el Derecho administrativo relaciónase con otras ciencias, pero no de igual modo que con las cinco indicadas. Con éstas, relaciónase el Derecho administrativo en general; mientras que con las otras la relación es particular, pues nace de que los objetos de las mismas se cons-

(1) Véase *Handbuch*, I, págs. 193 y siguientes.

tituyan, por un enlace ó relación real especialísima, en capítulos del Derecho administrativo. Un ejemplo pondrá esto en claro. La *Sociología*, verbigracia, es ciencia cuyo objeto comprende desde su punto de vista, el conocimiento del organismo social en sí y en su evolución, y por ende la función administrativa toda, y su Derecho como fenómeno social que es: en su virtud, todos los capítulos del Derecho administrativo—la policía, las comunicaciones, la fuerza armada, etc., etc.,—tienen una base sociológica. En cambio, la ciencia del Ejército, la Higiene, la Demografía, la Técnica industrial, la Hacienda pública, etc., etc., se relacionan especialmente con el Derecho administrativo, en cuanto son capítulos especiales de la Administración, la Fuerza armada, la Salubridad pública, la Policía, la Industria, el Orden económico, etc., etc. Puede así decirse que cada capítulo del Derecho administrativo es un capítulo de otra ciencia, ó bien el objeto de otra ciencia en relación inversa.

12.—Para aclarar lo dicho respecto de las relaciones del Derecho administrativo con las demás ciencias, y á fin de que se vea el carácter real y positivo de las mismas, voy á fijarme en el modo *práctico* de interpretarlas, colocándome desde el punto de vista del agente del Derecho administrativo, á quien supongo empeñado en una de las operaciones que incumben á la Administración.

Quiero imaginar que ésta se halla empeñada en resolver el problema de la organización local en un país cualquiera: la función de *preparar* y *hacer efectiva* esta organización local es administrativa pura, aunque corra á cargo del Poder legislativo y del ejecutivo, y aunque el *fin* á que responde sea *político*.

Véase ahora cómo se descomponen las operaciones que debe realizar la Administración:

a) contenido *técnico* del problema: división territorial, determinación de las agrupaciones y centros de población.

b) aspecto *jurídico*: 1.º, adaptación del esfuerzo consciente de los funcionarios á la función misma; 2.º, adaptación de la organización á las exigencias, según las circunstancias.

RELACIONES.

1.ª La organización local es un problema que tiene su aspecto *filosófico*: la Administración no puede desconocerle, porque no puede hacer nada sino con vista á las exigencias fundamentales del Estado: tiene además su aspecto *histórico*: la organización local es para un *país* dado y para una época determinada, y siéndolo el legislador de la Administración, ha de procurar que la reforma sea oportuna (aspecto *filosófico-histórico*).

2.ª La organización local que la Administración procura, forma parte integrante del Derecho *político*.

3.ª La organización local en sí y en su aplicación, así como en su preparación, supone un *procedimiento* jurídico, entraña una posible ordenación *penal*, y en los trámites de su desarrollo implica *requisitos formales*.

4.ª Del propio modo, en cuanto la organización local es una manifestación de la función administrativa, exige las condiciones fundamentales de toda actividad jurídica (dignidad, existencia, autonomía, etc.)

5.ª En el supuesto de que la organización local es de un Estado nacional, su planteamiento ha de armonizarse con las formas del Derecho positivo de este Estado.

6.ª Naturalmente, la organización local ha de responder á las exigencias de la *Ética*; ha de acomodarse á los

principios del *Derecho*; implica en quien la prepara y la aplica *arte*, habilidad *técnica*, y supone cálculo *económico*, pues de plantearse bien ó mal dependerá el menor ó mayor *gasto* que al pueblo imponga.

7.^a Casi es excusado decir que la organización local tiene un aspecto *sociológico* de que el legislador no puede prescindir; que se subordina á las exigencias permanentes de la *constitución política*; que supone su formación cálculos *estadísticos*; que entraña una adaptación *geográfica*, y que ha de responder á la idiosincrasia *étnica* del pueblo. Por otro lado, en cuanto la organización local se roza con las necesidades colectivas de la salubridad, de la instrucción, de la Economía política, de la fuerza armada, etc., etc., la vida local implica una relación particular con la *higiene*, con la *enseñanza*, con la Hacienda pública, con la ciencia del ejército, etc., etc. Todo lo cual supone en la Administración, como organismo de *aquella*, conocimientos especiales de todas esas ciencias en la relación particular administrativa, y las *oficinas* correspondientes.

CAPITULO V

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 1.º—Doctrina filosófica acerca de las fuentes del Derecho administrativo.

1.—Considerado el Derecho administrativo como obra del Estado, su realización entraña dos funciones necesarias (1): 1.^a, el reconocimiento del mismo por el Estado como regla jurídica de la actividad administrativa; y 2.^a, su cumplimiento merced al poder del Estado en el concepto de soberano ó *autor* de su obra jurídica (de donde proviene su carácter de autoridad). Los *modos* ó *formas* mediante los cuales el Estado realiza el Derecho administrativo en la función del reconocimiento de la regla jurídica para luego cumplirla (2), son los que llamamos *fuentes del Derecho*

(1) Véase Giner y Calderón, ob. cit., pág. 182. La doctrina que los autores exponen allí como general, es aplicable al administrativo.

(2) Aquí importa sólo la primera función. Del cumplimiento se hablará más adelante cuando estudiemos el *Poder administrativo*. La teoría del cumplimiento del Derecho se resuelve en la de los *actos administrativos*.