

SECCION SEGUNDA

RELACIONES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA
CON LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

CAPITULO PRIMERO

CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

1.—En el cap. I, § 4.º de la *Introducción*, procuramos determinar la función de la Administración. Allí se ha señalado el lugar que ésta ocupa en el sistema de las funciones del Estado. Más adelante, en la sección anterior, hemos intentado definir las condiciones orgánicas y jurídicas del Poder administrativo: este estudio nos ha colocado en situación de apreciar la naturaleza específica de la función administrativa, como dirección de la actividad del Estado, sometida en sus *actos* á un régimen jurídico. Conviene ahora examinar las relaciones de la Administración como función y como Poder del Estado con el Estado mismo, considerado éste en su vida, actuando, como persona jurídica que pone en juego todas sus actividades, según las exigencias de su estructura y la ley de su funcionamiento.

2.—La palabra que técnicamente define, aunque con muy varios sentidos (1), la estructura del Estado y su ley, es la *Constitución*. La Constitución, pues, tórnase aquí como la

(1) Se han estudiado los diversos conceptos de la Constitución política en el *Tratado de Derecho político*, II, lib. I, cap. I.

expresión formal de la actividad del Estado, no sólo como régimen de los Estados *constitucionales* (1), sino en el amplio significado que comprende la doble idea de la estructura del Estado y de la acción sometida á su ley. Refiérese, por tanto, al conjunto de instituciones políticas en actividad, y al orden de condiciones bajo que tales instituciones obran.

3.—Ahora bien: las relaciones de la función administrativa, á que nos referimos, pueden formularse sintéticamente como relaciones entre la Administración y la Constitución política: trátase de saber de qué manera influye la Administración en la estructura del Estado, y la estructura del Estado en la Administración: esto por una parte; y por otra, cómo la Administración se produce por obra de las funciones del Estado mismo, y de qué modo aquélla se determina atraída por la necesidad á que responde. Son, después de todo, los términos *Constitución* y *Administración*, dos términos muy estrechamente relacionados, por referirse á objetos tan íntimamente confundidos, que su desenvolvimiento histórico viene siendo siempre paralelo, hasta el punto de que, en cierto modo, no es dable que la Constitución revista el carácter y significado estrictos jurídicos que tiene en los Estados constitucionales, y que se revelen aquel carácter y aquel significado, con la debida eficacia en la práctica, si no se logra ordenar la Administración según las exigencias del Derecho. El verdadero *Estado jurídico* es el constitucional, que vive en la práctica administrativa según los principios de justicia, aplicando á los actos de la Ad-

(1) Véase en el *Tratado de Derecho político*, II, el significado especial de *Estado constitucional*.

ministración las normas del Derecho. Ya lo decía Stein: «El valor propio de una Constitución se determina con relación á sus méritos ante la Administración, por lo que no cabe juzgar de un modo absoluto de la bondad de una Constitución, á no ser considerándola en sus relaciones con la Administración (1)».

4.—Para verificar el estudio de las relaciones entre la Administración y la Constitución, es preciso tener presente como supuestos del orden *sociológico*: 1.º, que la función administrativa es al Estado lo que una función cualquiera de un sér á su organismo total, y, por tanto, de igual manera que en los seres no puede *aislarse* por separación anatómica función alguna, sino que es necesario verla en el simultáneo funcionamiento de todas las actividades, así la Administración debe ser considerada siempre en relación constante con la Constitución política; y 2.º, que no es necesario, para que una función exista, que tenga un órgano específico, por lo que el hecho de que no haya en un Estado una organización expresa de la Administración, no obsta para que sea posible fijar las relaciones de la Administración con las demás funciones políticas.

5.—Las relaciones entre la Administración del Estado y su Constitución, pueden ser estudiadas bajo dos aspectos: *primero*, como relaciones de la Administración con la Constitución, considerada ésta en su unidad como síntesis completa de la vida del Estado; y *segundo*, como relaciones de la Administración con la Constitución, en cuanto la Consti-

(1) Véase *Handbuch*, etc., tít. I, pág. 6, y en el resumen italiano publicado por Brunialti, pág. 5.

tución entraña una ordenación elaborada por las diferentes funciones jurídicas del Estado.

6.—El valor doctrinal de estas dos clases de relaciones, es igualmente importante; pero difiere en cuanto al resultado que de su estudio se obtiene. Las relaciones enumeradas en primer término, nos llevan á la determinación real de la estructura orgánica de la función administrativa, toda vez que de lo que se trata es de ver de qué manera se explica por la Constitución política el sistema de la Administración. Las relaciones enumeradas en segundo término, nos llevan á fijar el proceso político de la elaboración jurídica (por el Estado) de la Administración: 1.º, como obra del Poder soberano de aquél, en cuanto el Estado determina el sentido y alcance de las necesidades administrativas; y 2.º, como Derecho administrativo que ha de ser definido, cumplido y aplicado según las exigencias jurídicas.

7.—Veamos ahora las relaciones de la Administración y de la Constitución política, considerada ésta en su unidad. Dado el objeto de la función administrativa (*Introd.*, capítulo I), la posición de la Administración frente al Estado, y de éste frente á la Administración, da vida á relaciones de *recíproca dependencia*. En efecto, el Estado tiene como *fin* —en un sentido—la Administración, la cual debe ser según el Estado la requiere, dada su Constitución: en su virtud, el Estado *depende* todo él de la función administrativa. Un Estado exige para su vida una buena administración, porque es preciso que en todo momento el Estado tenga á mano, por decirlo así, el medio, la actividad ó la institución activa propia para el caso, lo cual *depende* de la función administrativa. Una administración desordenada, mal dirigida, inmoral, imprevisora, arruina al Estado. Sin de-

terminar defecto alguno concreto en el organismo político, es lo cierto que la debilidad y falta de orden en la Administración se advierte en la marcha general del Estado, que no puede ser entonces como sus necesidades piden, á causa de que no dispone, con la oportunidad y abundancia requeridas, de los medios necesarios. «Cuando un pueblo, dice Stein, comienza á dudar seriamente del influjo benéfico de su administración, á la larga habrá de dudar también de la bondad de su Constitución (1)». Por otra parte, todos los órganos que *constituyen* la estructura del Estado, tienen su aspecto administrativo, y todos dependen, en el respecto particular de su formación, conservación y perfeccionamiento, de la función administrativa. Ya lo hicimos notar (*Introd.*, cap. I, § 4.º) Cualquiera de las instituciones constituidas en la actualidad: el Jefe del Estado, el Parlamento, el Ejército, los Tribunales, son instrumentos de Gobierno que ejercen funciones distintas; pero sin que deje de cumplir cada órgano su función, antes bien, para que pueda cumplirla, caen dentro de la acción administrativa, pues sólo mediante ella el Estado pueda realizar sus fines. Además, la función administrativa, cuando adquiere una gran importancia, tiende á encarnar en órganos propios—funcionarios administrativos,—por lo que, á la vez que los órganos del Estado, tienen todos un aspecto administrativo, y ciertos de ellos se reservan una administración particular, hay en el Estado órganos totalmente administrativos, por ejemplo, el personal *administrativo* de los asuntos de *Hacienda*, el personal *administrativo* á cuyo cargo están los servicios *administrativos* del Estado, á diferen-

(1) Stein, ob. cit.

cia del personal *facultativo* en las instituciones para fines especiales, ó del personal *judicial*, ó del personal del *Ejército*, etc.

8.—Estas mismas relaciones se nos ofrecen bajo otro aspecto que entraña la *dependencia* de la Administración respecto del Estado, y más especialmente de su Constitución. Esa dependencia no se revela tan sólo en el hecho en virtud del cual toda función *depende* del organismo para quien existe, toda vez que de él recibe la actividad, sino también en el *modo* como dicha función se organiza y vive. Por lo mismo que la Administración implica el esfuerzo del Estado para procurarse los elementos componentes de su Constitución, la Administración tiene que ser según la Constitución misma, por ser en tal concepto una función subordinada. Y, en efecto, según es la Constitución política, así es la Administración. Tiene el Estado una esfera amplia, es absorbente: pues como requiere para ello una Constitución adecuada, exige una Administración amplia, absorbente. Por el contrario, es el Estado de acción limitada, individualista, disgregada: pues como su Constitución ha de ser adecuada á estas condiciones, la Administración será limitada, individualista, disgregada. Las diferencias que existen entre las Constituciones políticas de los diversos pueblos, refléjanse en la estructura de su Administración. Basta tener en cuenta que toda intervención *nueva* del Estado, determina una *nueva* manifestación de la acción administrativa.

9.—La estrechísima dependencia de la Administración respecto de la Constitución política, hace que el sistema general administrativo del Estado sea siempre, según la estructura constitucional de éste. En los Estados modernos,

la Administración puede calificarse según su organización política. De igual modo que es dable distinguir los Estados atendiendo sólo á la manera como se halla constituido el órgano que se reputa central—el Jefe del Estado—y hablar de Monarquías y de Repúblicas, es dable diferenciar la Administración de Monarquías y Repúblicas. Lo que hay es que de la misma manera que la diferencia, en cuanto á la estructura política, entre República y Monarquía, se refiere sólo concretamente á una magistratura, la diferencia entre ambas administraciones se reduce concretamente á poca cosa. Pero cuando se prescinde de estas diferencias particulares y se atiende á la *Constitución total del Estado*, que comprende *todas las magistraturas públicas tal cual se hallan organizadas en el territorio nacional ó fuera de él*, con más los *procedimientos de su acción respectiva y el criterio según el cual se regulan sus relaciones*, desde luego se advierte que la Administración del Estado contemporáneo es como su Constitución: Administración *nacional, constitucional, representativa*.

10.—Ahora bien: desde el punto de vista *total* de la Constitución política, la estructura de los Estados modernos ofrece *tres* tipos diferentes, que pueden calificarse como tipos de Estados *centralizados*, de Estados constituidos históricamente, según el criterio fundamental de la *autonomía*, y de Estados de tendencias *descentralizadoras*. En su virtud, los sistemas administrativos que resultan de la acción de la Constitución sobre la Administración, son:

- 1.º El de centralización.
 - 2.º El de descentralización, y
 - 3.º El de *Selfgovernment* ó autonomía.
- Veamos sus caracteres propios y diferenciales.

CAPITULO II

SISTEMAS POLÍTICOS DE ADMINISTRACIÓN: CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y «SELFGOVERNMENT»

1.—Las palabras aceptadas para designar los sistemas administrativos, suelen emplearse sólo para definir las relaciones entre la Administración *central* y la *local* (1); pero expresan también los criterios típicos de la organización política, abarcando todas las relaciones del Derecho administrativo. Dichas palabras, en efecto, entrañan con un valor no absoluto: 1.º, una distinta manera de estar *constituido* el Estado; y 2.º, un modo diferente de *funcionar* sus órganos ó agentes.

2.—Pero ¿qué significado tienen la centralización, la descentralización y el *Selfgovernment* como sistemas políticos de Administración? Los tratadistas no suelen emplear estos tres términos como expresivos, los dos últimos, de criterios políticos de Administración diferentes. Lo corriente es oponer la centralización á la descentralización ó á la autonomía, sin precisar las diferencias entre lo que la des-

(1) Véase Orlando, ob. cit., pág. 144.—Meucci, pág. 157.—Ducrocq, I, pág. 93.

centralización supone y lo que el *Selfgovernment* es. En mi concepto, en los sistemas políticos de Administración de los Estados contemporáneos, cabe distinguir el sistema centralizador y el sistema del *Selfgovernment*. Pero como consecuencia de la orientación seguida en el continente, merced á reacciones naturales contra la centralización, se ha producido también el sistema *descentralizador*, que difiere del sistema histórico de la autonomía.

3.—Las dos palabras que se oponen con más frecuencia son la centralización y la descentralización. «Tomadas de la mecánica, esas dos fórmulas indican dos tendencias opuestas del sistema administrativo (1)»; opuestas sin duda, pero no siempre distintas: «la una lleva todas las funciones á un centro, de donde luego descienden para llegar hasta las extremidades; la otra reclama una independencia relativa de las divisiones orgánicas (2)», es decir, que la descentralización puede presuponer la centralización: en el concepto histórico, la descentralización se aplica á lo de antemano centralizado; más aún: la descentralización suele ser *originariamente* obra de centralización, manifestada en el sentido descentralizador. En cambio, el *Selfgovernment* es el régimen *distinto* de la centralización; implica una estructura diferenciada en la vida del Estado compuesto—nacional,—cuyo organismo por impulsos diversos, y como el organismo natural, es vivo en el todo y en sus órganos.

4.—Las tres palabras *centralización*, *descentralización* y *Selfgovernment*, tienen aplicación á *todo* el Estado, entrañan un criterio político general. «El problema de la centraliza-

(1) Bluntschli, *Politique*, pág. 309.

(2) Idem.

ción se refiere al conjunto de las funciones del Estado y de su organización», y así hay «una centralización *social* que convierte al Estado en supremo rector de la vida.... una centralización *política* que conduce á la organización unitaria, y una centralización *administrativa* que absorbe en el Estado nacional toda la función ejecutiva (1)». Fuera de que la centralización administrativa no consiste, en nuestro concepto, en la absorción á que el Sr. Azcárate se refiere, es indudable que el problema de organización y funcionamiento que en esas palabras se comprende, tiene tal amplitud. La tendencia á aumentar en el Estado la mayor suma de funciones sociales, implica un criterio de centralización *social*; la tendencia á poner en manos del Poder gubernativo central todas las fuerzas del Estado, implica la centralización *política*, siendo la *administrativa* la consecuencia por la cual los servicios administrativos han de ser prestados según la exigencia de la centralización política (2). La rectificación de este criterio entraña la descentralización (social, política, administrativa), y su negación el régimen de autonomía.

5.—Veamos los caracteres de la Administración según los sistemas indicados. La centralización *pura*, tal cual se ha producido en la historia, se caracteriza de este modo: 1.º, la Administración del Estado se considera obra del Poder central, siendo los funcionarios que administran agentes subordinados de dicho Poder; 2.º, los centros políticos territoriales son dependencias del Estado central; 3.º, el

(1) Azcárate, *El Selfgovernment y la Monarquía doctrinaria*, pág. 196.

(2) Loris, ob. cit., pág. 100.

Poder central es quien da la ley á que deben someterse las manifestaciones territoriales administrativas; 4.º, los funcionarios de la vida local son designados por el Poder central, y aunque no lo sean están bajo su inspección y dirección; 5.º, el Poder central asume la mayor suma posible de los servicios administrativos, ya por agentes subordinados, ya por reacción en virtud de los recursos que supone la subordinación jerárquica; 6.º, la Administración es esencialmente *burocrática*: la intervención del elemento *representativo* es limitada y está bajo la *vigilancia ó tutela* del Poder central; 7.º, las corporaciones, y en su caso las colonias, no son *personas* jurídicas, sino dependencias del Estado; 8.º, la función administrativa depende del Poder Ejecutivo, el cual recaba ante el régimen judicial una situación privilegiada. (Véase sección I, cap. III.)

6.—La centralización es un producto del *antiguo régimen* (1), en Francia especialmente, y por influjo imitativo en España. Según Tocqueville, nada de cuanto caracteriza la centralización administrativa ha sido obra de la Revolución. Resumiendo este autor la organización del antiguo régimen, señala todo cuanto vemos en la centralización actual, á saber: «un cuerpo único y colocado en el centro del reino, que reglamenta toda la Administración del país; el mismo Ministro que dirige casi todos los negocios interiores; en cada provincia un solo agente que cuida de todos los detalles; falta de Cuerpos administrativos secundarios ó Cuerpos que no pueden obrar sin que de antemano se les autorice para ello; Tribunales excepcionales que juzgan de los negocios en que la Administración es parte y protegen á to-

(1) Tocqueville, *L'ancien regime et la Revolution*.

dos los agentes..... (1)». Lo que hay es que la Revolución aprovechó y perfeccionó, sobre todo bajo Napoleón I, en Francia (2), el instrumento centralizador formado en las Monarquías puras.

7.—La descentralización no es un sistema *histórico* como el anterior: es una *tendencia* á detener los efectos de la centralización. No hay un país de la descentralización propiamente dicha, como Francia es de la centralización ó Inglaterra del *Selfgovernment*. Hay, sí, países más ó menos descentralizados, como Prusia y Bélgica. La descentralización es, más que nada, un *procedimiento* que implica en el fondo un criterio de *justo medio* entre las aspiraciones de la centralización y las del sistema de autonomía; á veces, casi siempre, resulta la fórmula práctica para la aplicación de los principios atenuados de este último régimen por medidas del Poder central. Así la descentralización puede partir de supuestos idénticos á los de la centralización, verbigracia: la unidad prepotente del Estado nacional, la consideración de la Administración del Estado como *una sola administración*; pero con tendencias distintas, opuestas en el fondo á la centralización. La orientación misma que se sigue en los Estados que reaccionan contra la centralización, como Francia (3) ó Italia (4), comprueba nuestro concepto. La ten-

(1) Tocqueville, ob. cit., pág. 85.

(2) Taine, *Les origines de la France contemporaine*.—Tocqueville, ob. cit.

(3) En Francia el movimiento de descentralización es muy notable, habiendo tenido una consagración oficial parlamentaria. Al efecto se ha nombrado por el Gobierno, en virtud de un voto de la Cámara, una Comisión de descentralización.

(4) Respecto de Italia, véase Minghetti, ob. cit.

dencia descentralizadora manifiéstase en Francia: 1.º, *descentralizando facultades*—del Poder central por obra del mismo—á favor de los *Cuerpos electivos municipales y departamentales*; y 2.º, *descentralizando facultades* en favor de los *prefectos*—facultades ministeriales—y de los *subprefectos* (1). Si algún reconocimiento del principio de autonomía se ha hecho en Francia, es con relación á las corporaciones—verbigracia, en ley creando las Universidades.—Con respecto á Italia, Minghetti (2), después de reconocer que el sistema del *Selfgovernment* tiene un carácter histórico, propone procedimientos de descentralización análogos á los que se practican en Francia. Ni en Francia ni en Italia se rompe con los principios fundamentales de la centralización: la *uniformidad*, la *subordinación*—la *tutela*,—la *inspección administrativa*. En Prusia y Austria la descentralización ha tenido un carácter más *jurídico*, mediante la formación de un régimen de garantías jurisdiccionales contra los excesos administrativos.

8.—El *Selfgovernment* es, como queda dicho, un sistema que en el Estado contemporáneo se ha producido según formas históricas (3). Sus caracteres distintivos son: 1.º, el Estado es una unión de Estados—como un Estado federal,—ó bien una formación histórica de componentes his-

(1) *La décentralisation*, por P. Deschanel (1895).

(2) Ob. cit., págs. 240 y siguientes.

(3) Gneist, *La Constitution communale de l'Angleterre: son histoire, son état actuel ou le Selfgovernment*.—*Il Diritto amministrativo inglese* (en la Biblioteca italiana de Brunialti).—Meyer, ob. cit.—Boutmy, *La tutelle de l'État en Angleterre*, en los *Annales de l'École libre de Sciences politiques*, tomo I, pág. 165.—Goodnow, ob. cit., *passim*.

tóricos territoriales, respetados por el Poder central; 2.º, los funcionarios administrativos no forman todos una jerarquía subordinada; 3.º, todo funcionario tiene su órbita legal y es personalmente responsable; 4.º, los centros locales políticos tienen su administración autónoma; 5.º, las personalidades colectivas de las corporaciones, también; 6.º, la Administración general es obra del Poder legislativo; 7.º, el Poder Ejecutivo central no ejerce verdadera inspección administrativa; 8.º, en la constitución del personal administrativo predomina el elemento *representativo* sobre el *burocrático*.

9.—El sistema del *Selfgovernment* se ha producido principalmente en Inglaterra: no ha tenido allí una aplicación completa y razonada, pero allí se ha formado con gran fuerza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el criterio político ha cambiado mucho en estos últimos años (1). «A partir de 1834, y como consecuencia de las reformas en el gobierno local, la acción administrativa de inspección ha aumentado no poco, particularmente del Poder central respecto de las autoridades locales». El *Selfgovernment* mantiénese más puro en los Estados Unidos y en la vida federal de Alemania: «el Gobierno nacional federal de ésta no tiene poder de intervención administrativa en la administración de los miembros del imperio (2)».

10.—Hoy ninguno de los tres sistemas impera exclusivamente en los Estados nacionales. El *Selfgovernment* en-

(1) Véase Boutmy, ob. cit.—Arminjon, *L'Administration locale de l'Angleterre* (1895).—Vauthier, *Le gouvernement local de l'Angleterre* (1895).

(2) Goodnow, ob. cit., II, pág. 142.

traña quizá el reconocimiento más adecuado del Estado de derecho; y aunque sea por distintos caminos, cuanto se hace por asentar sobre bases legislativas el respeto á los intereses de los centros locales y de las corporaciones, implica una tendencia favorable á sus principios. Pero, realmente, los principios íntegros de este sistema no se aplican en toda pureza en los Estados contemporáneos. La doctrina más general á que en los Estados modernos se obedece, es una resultante de la fusión de los principios de la centralización y de la descentralización, aplicados en los diferentes Estados, bajo el influjo del sistema histórico predominante. Inglaterra, constituida por tradición según el *Selfgovernment*, ha sufrido el influjo *continental* de la centralización, y bajo él ha constituido la estructura de los grandes servicios sociales modernos y reconstituido su antigua vida local. En cambio, en el continente la tendencia ha sido precisamente lo contrario: se va hacia la descentralización.

11.—El régimen político de Administración en España es preciso clasificarlo como *centralizado*; distínguese, en efecto: 1.º, por su uniformidad; 2.º, por el criterio de subordinación de todas sus funciones al Poder central; 3.º, por la existencia de una jerarquía administrativa; 4.º, por el predominio del elemento burocrático; 5.º, por la falta de autonomía de los centros locales y de la administración corporativa; 6.º, por el carácter absorbente del Poder Ejecutivo; 7.º, por el carácter privilegiado de la Administración, protegida por los recursos extraordinarios; y 8.º, por el escaso imperio que tienen los principios jurídicos en las relaciones administrativas.

CAPITULO III

RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS FUNCIONES JURÍDICAS DEL ESTADO

1.—La Administración es un objeto de la actividad jurídica del Estado, quien al administrar aplica dicha actividad al hacer administrativo para acomodarle al Derecho. En su virtud, la Administración tiene: 1.º, un *aspecto legislativo*; 2.º, un *aspecto ejecutivo*, y 3.º, un *aspecto judicial*. Esta situación de la Administración respecto de la actividad jurídica del Estado, es la base del criterio con arreglo al cual se van á examinar las relaciones de aquélla con las funciones de éste.