

CAPITULO UNICO

CLASIFICACIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

1.—Al exponer el plan del Derecho administrativo (tomo I, pág. 202), decía que la función administrativa se resuelve concretamente en *servicios*: la Administración es *un sistema de servicios*; la relación administrativa se verifica mediante la acción de la actividad del Estado sobre la naturaleza por intermedio de las personas, para formar, en virtud del esfuerzo administrativo, el organismo político, y conservarlo y perfeccionarlo. El contenido de este esfuerzo es siempre un servicio, prestado por la función de administrar, para mantener y hacer efectiva la constitución política. De ahí nace el carácter, á la vez *sociológico* y *jurídico*, de la Administración. Su obra se traduce en el cuidado que exige la necesidad de procurar al Estado las síntesis orgánicas (instituciones) de personas y bienes que forman los *instrumentos vivos* del mismo. La tarea administrativa se verifica; 1.º, por la acción del personal de funcionarios administrativos que viven en el seno de la sociedad que los nutre y sostiene, y de donde sacan sus energías funcionales; y 2.º, buscando en la sociedad misma los elementos activos con que componer las indicadas síntesis de personas y de

bienes, síntesis que pudiéramos llamar económico-psicológicas. En tal respecto, la Administración es una rama de la Sociología.

2.—Por otra parte, la Administración, que *sirve* al Estado y por él á la sociedad, es obra de concurso personal que se traduce en determinaciones de la conducta racional, y por ello pide una sumisión constante á las exigencias del Derecho. En su virtud, la Administración, como sistema de los servicios administrativos prestados por el personal del Estado (véase la primera parte de este TRATADO), constituye una rama jurídica con todas sus consecuencias.

3.—Lo que caracteriza el servicio es su fin ó contenido. El servicio administrativo contiene como propósito la formación, conservación y perfeccionamiento de la constitución política, considerada en su estructura y en atención á sus funciones, que son las del Estado. El motivo que determina la existencia de una Administración, es la necesidad práctica de las operaciones que llamamos administrativas; y ese motivo, obrando sobre la conciencia personal del Estado, es quien determina la relación jurídica y la formación social de la Administración.

4.—Pero el motivo de la Administración, como el fin que lo provoca, entraña una cierta complejidad que impone la prestación de una serie de servicios distintos, siendo, por un lado, tal variedad la causa de la formación, en el orden administrativo, de las ramas administrativas, mientras, por otro, la diversidad de intensidad y de amplitud con que los motivos obran en la conciencia de cada Estado, es la causa de la variedad de esferas y de grados de la Administración.

5.—La Administración, según esto, no debe concebirse como un orden sometido á patrón fijo, sino como una acti-

vidad del Estado que experimenta las modificaciones de éste, estando como él sometido á las condiciones de todo desenvolvimiento orgánico. La Administración se ofrece, en efecto:

1.^o Con aquella *complejidad* interna de servicios que la constitución del Estado exige: las ramas administrativas dependen de las necesidades que el Estado satisface. Todo fin que el Estado se atribuye contiene un motivo determinante de servicios administrativos, porque al cumplirlo el Estado, pide la formación de un medio, específico ó no, que ha de procurarse *administrando*. 2.^o Con la misma *amplitud* de esfera que el Estado. La Administración se extiende hasta donde se extiende el Estado: si éste es municipal, la Administración es municipal; si nacional, nacional, etc., etc. 3.^o En el grado de evolución en que el Estado se encuentra. La Administración atiende á la conservación del organismo político en la forma que éste lo exige, adaptándose á su condición histórica. Ahora bien: dado esto, y teniendo en cuenta que la Administración del Estado, es siempre el conjunto de los servicios que la formación, conservación y perfeccionamiento de su constitución suponen, la Administración puede ser: 1.^o, más ó menos compleja y rica en ramas administrativas; 2.^o, más ó menos amplia; y 3.^o, más ó menos diferenciada.

6.—La Administración del Estado, según está constituida en el Estado moderno, comprende un sistema social y jurídico de servicios distribuídos: 1.^o En los grados ú órdenes *totales* de la vida social. 2.^o En variedad de ramas complejísimas, con manifestaciones más ó menos completas en los grados componentes del Estado, y las cuales responden á los fines que á éste se atribuyen, en los diferentes países,

dentro de la orientación á la vez *social* y *jurídica* que la opinión imprima á los Gobiernos. 3.º En una estructura que tiende á especificarse y diferenciarse en consonancia con las diversas necesidades del Estado, constituyendo órganos propios (funcionarios, corporaciones) encargados, ya sea de administrar, ya de verificar los fines mismos del Estado.

7.—Teniendo en cuenta que el sujeto de la Administración es aquí el Estado nacional ya descrito (1), importa determinar las ramas administrativas de un modo particular.

Por *rama administrativa* entiendo un orden especial de servicios homogéneos en razón del fin para que se prestan, dentro de la función total de la Administración. Determinar, pues, las ramas administrativas, vale tanto como distinguir en el orden general administrativo, las operaciones que á la Administración le están encomendadas, en consonancia con las varias exigencias del Estado.

8.—El criterio que sigo para distribuir las ramas administrativas—en otro respecto los objetos de la ciencia de la Administración (2),—aun cuando en sus resultados generales coincide con el de Stein (3), difiere de él: 1.º, por razón del punto de vista desde el cual se considera la obra administrativa; y 2.º, en cuanto á los detalles de la clasificación de las ramas en particular. Mi criterio parte de la conside-

(1) Véase el tomo I de este TRATADO, primera parte.

(2) V. Ferraris, *Saggi di Economia statistica e scienza dell'Amministrazione*, primer ensayo, págs. 3-37.

(3) *Handbuch der Verwaltungslehre*, tomo I, parte especial, págs. 242 y siguientes. La Administración comprende, según Stein, funciones relativas: 1.º, á la vida personal (*Handbuch*, II, págs. 1-217); 2.º, á la vida económica (*idem*, págs. 217-843); y 3.º, á la vida social (*idem*, tomo III).

ración de la constitución política como el conjunto orgánico de los aparatos con que el Estado cumple sus fines. La constitución del Estado en sí misma se produce y forma para hacer efectiva su misión permanente y circunstancial, entrañando una complejísima síntesis de órganos y funciones *interiores* que ponen al Estado en relación con la humanidad en el triple respecto de su vida personal, económica y social, como advierte Stein, y que imponen á la Administración un amplio sistema de servicios que los autores suelen llamar *Administración interior*. Y he ahí la primera manifestación de la actividad administrativa: comprende los servicios que la organización del aparato social para los fines del Estado reclama. Su base principal, materia en otro sentido de la Administración, es la *Estadística*; su forma más comprensiva, la *policía*; su contenido diferénciase, en primer lugar, obedeciendo al doble carácter *jurídico* y *social* del fin del Estado. El Estado moderno, en efecto, cumple el fin jurídico, y éste determina la formación de un conjunto de instituciones para facilitar la tarea permanente del Estado: mantener la seguridad jurídica de las personas, de los bienes, etc., etc. Por otra parte, el Estado, bajo la acción de exigencias de la opinión, acepta á veces y reconoce el deber de atender al cumplimiento de fines sociales, procurando condiciones para que las necesidades que entrañan, queden satisfechas. De ahí un como desdoblamiento ó diferenciación de los servicios administrativos para el *orden jurídico del Estado* y para el *orden social como obra del Estado*.

9.—La consideración de la constitución del Estado desde el punto de vista económico, justifica la existencia de un orden de servicios cuya función es la Administración económica del Estado, la cual es *interior* y *exterior* al

Estado, en cuanto abarca su actividad como relación de utilidad, que *pide* medios por *exigir* gastos. No se trata aquí de la relación del Estado con la vida económica social (Administración de la vida económica) (1), sino de la *función financiera*, como parte integrante del organismo político-administrativo, para obtener los recursos económicos con que atender al sostenimiento de las instituciones constitucionales.

10.—Por otra parte, contemplando al Estado nacional moderno, como unidad territorial sustantiva, se advierte en él la necesidad de formar y fomentar, y luego organizar, una fuerza *nacional* propia, nutrida por el esfuerzo personal de la sociedad, é implicando á veces limitaciones de la actividad del ciudadano, y cuya representación específica actual es el *Ejército*. El Ejército, aun cuando en cierto sentido ejerce una función de seguridad (seguridad nacional), entraña esta seguridad un carácter colectivo (seguridad del todo social como entidad política) y exterior que impone un orden administrativo de servicios especiales. Como representante de la fuerza y potencia nacionales, como brazo armado del Estado, el Ejército, impuesto con apremiante necesidad hoy día, por la imperfección y atraso del régimen internacional, es un instrumento constitucional que debemos estudiar desde el punto de vista del Derecho administrativo, de un modo independiente.

11.—Por último, constituido el Estado para sus fines propios, mantiene una vida de relación exterior, muy mal definida hoy, pues en gran parte se considera como vida interna del Estado por razón de su fin social, siendo su ma-

(1) Ob. cit., pág. 23.

nifestación más determinada la del orden internacional. El orden internacional, pues, forma un complejísimo servicio de la Administración, y por ende una rama del Derecho administrativo.

12.—Tal es, en los límites y condiciones del Estado moderno, cómo acaso puede diferenciarse en sus lineamientos generales el sistema social y jurídico de los servicios de la Administración. Primero, *acción administrativa interior*: servicios administrativos jurídico-sociales para formar la estructura del Estado según sus fines; segundo, *acción administrativa financiera*: servicios administrativos sociales y también de carácter jurídico, para ordenar la vida económica del Estado; tercero, *acción administrativa de potencia nacional* que dice Holtzendorff (1): servicios administrativos, sociales y jurídicos, para formar y mantener el Ejército; y cuarto, *acción administrativa internacional*: servicios administrativos, sociales y jurídicos, como los anteriores, para el arreglo y sostenimiento de las instituciones del orden internacional.

(1) *Principios de Política*, lib. III.