

FUNCION COMPLEMENTARIA
DE LA CIENCIA
DE LA ADMINISTRACION
CON RESPECTO
AL DERECHO
ADMINISTRATIVO

Extracto de una conferencia de E. FORSTHOFF (IICA, Mannheim, 1958), publicada con otros trabajos del autor en el volumen «Rechtsfragen der leistenden Verwaltung», con el título de *Justificación actual de la ciencia de la Administración*.

La idea de contraponer a la ciencia jurídico-administrativa una ciencia o teoría de la Administración (*Verwaltungslehre*) ha sido expresada con frecuencia desde que la ciencia del Derecho Administrativo fuera objeto de una elaboración sistemática como ciencia autónoma. Se acostumbra a recurrir en tal contexto como primer precedente a la obra de Lorenzo von Stein. Pero tal cosa sólo es admisible con ciertas reservas. Pues la teoría de la Administración de Stein es ajena a la contraposición entre Derecho Administrativo y ciencia de la Administración. A pesar de la vinculación a la ley, la Administración constituía una función autónoma del Estado. Por otra parte, la Administración tenía como misión, ante todo, la de cumplir el cometido social del Estado, cada vez más perfilado, en relación con la sociedad. Sobre esta base había concebido Stein su teoría de la Administración, no como un complemento o réplica dialéctica de la ciencia jurídico-administrativa, entre otras cosas, porque aún no existía el sistema de una tal ciencia.

Conviene no olvidar esta vinculación de la obra de Stein a su estricta circunstancia histórico-jurídica. Si hoy se pretende justificar una ciencia administrativa como réplica dialéctica de la del Derecho Administrativo es a partir de una circunstancia totalmente distinta.

La Administración del Estado de Derecho y el sistema científico de su Derecho sólo pudieron surgir con la eliminación del fin social de la acción del Estado y la reducción del papel de éste a una función negativa, de mera vigilancia. La función de la Administración quedó reducida a mera ejecución de la ley. Todo el sistema del Derecho Administrativo que podemos llamar clásico es un complejo orgánico de relaciones lógicas que descansan en la noción de la ejecución o realización de la ley: la jerarquía de las normas, la diferenciación de un «dentro» y un «fuera» de la Administración (reglamento administrativo-reglamento jurídico), la contraposición entre norma y acto concreto, la distinción entre actividad discrecional y aplicación del Derecho, entre relación general y especial de sujeción. Por doquier se tropieza con la primacía de la ley y las condiciones jurídicas de su aplicación. Todo era consecuencia de negar al Estado una función positiva.

Pero esta concepción, que por otra parte nunca fué fiel a la realidad, ya que la función de la Administración nunca se limitó a la mera ejecución de la ley, está muy lejos del Derecho Administrativo de hoy. El sistema científico del Derecho Administrativo de que disponemos no corresponde a la realidad de la Administración moderna. Los intentos de crear una nueva estructura sistemática más adecua-

da a dicha realidad, pero sin hacer recurso a la función social de la Administración, no pueden tener éxito. El *Tratado* del propio Forsthoff, constituido sobre la base de la idea de «previsión de la existencia» (*Daseinsvorsorge*), decepcionó a los que esperaban un sistema realmente nuevo y a la altura de las necesidades del momento. La razón estriba en la incongruencia fundamental existente entre el sistema del Derecho Administrativo subordinado a la exigencia de garantizar la libertad conforme a la ley y las exigencias de fomento social de la Administración moderna.

Es en base de esta incongruencia como se nos revela la exacta función de la nueva ciencia de la Administra-

ción. Dicha función es la de completar el Derecho Administrativo, desvelando primeramente el dato de la realidad con medios extrajurídicos para luego darle forma con los medios del Derecho.

Existe, sin embargo, un aspecto de la Administración actual que se halla con respecto al Derecho en una relación distinta: se trata de la irrupción de la técnica, de la mecanización, en la actuación administrativa. Esta tecnificación tiene como consecuencia una posible modificación del Derecho material, así como un probable debilitamiento de la conciencia jurídica por efecto del aumento de la eficacia técnica de la Administración.