



CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y DERECHO ADMINISTRATIVO

35.06:34

Por el Profesor SILVIO LESSONA

El presente tema es una adaptación de la conferencia pronunciada por el profesor SILVIO LESSONA, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Bolonia, en el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos el día 18 de mayo último. *Sumario:* I. Necesidad del desarrollo de la Ciencia de la Administración.—II. Objeto de la Ciencia de la Administración.—III. El derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración.—IV. Conclusión.

I. Necesidad del desarrollo de la ciencia de la Administración

1. SITUACIÓN ACTUAL DE ESTOS ESTUDIOS

Podrá parecer extraño que yo haya elegido un tema que ha sido discutido desde tanto tiempo en tantos países y por tantos escritores, sin darme cuenta de la imposibilidad de desarrollarlo adecuadamente en el breve espacio de este trabajo.

Mas precisamente porque estoy convencido de esta necesaria brevedad me limitaré a exponer algunas ideas muy simples, que son el fruto de mi larga experiencia en la Escuela de Ciencias Administrativas de la Universidad de Bolonia.

Sobre toda discusión teórica, asistimos hoy a esta realidad de hecho: la Ciencia de la Administración se dedica desde hace tiempo a la formación de los futuros funcionarios o al perfeccionamiento de los que están ya en servicio.

¿Cómo ha ocurrido esto? ¿Se trata de una creación artificiosa o de una creación necesaria?

Rápidamente contesto que mi respuesta es afirmativa para la segunda pregunta y añado que mi convicción está basada sobre un dato de experiencia.

Si la creación de organismos dedicados al estudio y a la enseñanza de la Ciencia de la Administración hubiese sido solamente el efecto artificioso de los defensores de una idea, sin raíz en la realidad de la vida, esas instituciones habrían visto como las rosas el espacio de una

mañana. En vez de esto, en la Europa continental, mucho más ligada por tradición histórica al estudio de la Administración pública bajo el aspecto jurídico, tenemos vivientes y florecientes desde hace muchos años la Escuela Nacional de Administración de París, la Escuela de Ciencias Administrativas de Spira y el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares. Permitidme añadir también la Escuela de la Universidad de Bolonia.

Debo, además, observar que si para impartir la enseñanza de las ciencias administrativas hubiésemos esperado que los varios autores se pusieran de acuerdo sobre el contenido y la autonomía de estas ciencias o hubiesen decidido si se trata de ciencia, de arte, de técnica o quizá de una combinación de estos tres elementos, no habríamos hecho nada y nuestros funcionarios permanecerían a un nivel en algunos aspectos semejante al de los antiguos cameralistas.

Por fortuna en muchas situaciones es conveniente parafraseando el dicho latino *primun agere deinde philosophare*.

Así hombres seriamente dedicados al estudio científico se hallan dispuestos a la experimentación *provando e riprovando*.

No quiero afirmar que aquellos hombres están lanzados a la ventura en el mar del empirismo: quiero sólo recordar que han comenzado a trabajar, antes de elaborar una sistemática, confiando en que podrán alcanzarla a través de la experiencia del estudio serio de la función real de la Administración en el Estado moderno. A esta acción han sido impulsados también, porque los más salientes estudiosos del Derecho administrativo han reconocido la existencia de disciplinas no jurídicas, dirigidas a la investigación de reglas idóneas para obtener un mejor funcionamiento de la Administración pública. No me detengo a exponer citas de nombres y de obras: aquí en España hay una excelente tradición en el estudio de los aspectos no jurídicos de la Administración pública. Este es el contenido del primer volumen del tratado de Derecho administrativo del colega y amigo GARRIDO FALLA y al mismo me remito con confianza.

2. CAUSAS QUE HAN DETERMINADO SU DESARROLLO

Si de un lado el estudio científico reconocía la existencia de disciplinas no jurídicas que tienen por objeto la Administración pública, por otro tienen gran relevancia dos situaciones de hecho surgidas en tiempo relativamente próximo.

En primer lugar hemos recordado la ampliación de las funciones del Estado que tienden a extenderse en manera vertiginosa hasta cubrir campos que hasta el principio de este siglo eran sustraídos a la acción estatal.

La función social del Estado se ha desarrollado extraordinariamente. La asistencia sanitaria, la regulación de las actividades económicas privadas, la intervención directa del Estado en las prestaciones de bienes y servicios, la creación de organismos paraestatales con fines económicos y sociales, las participaciones del Estado en las empresas económicas privadas que ha culminado en Italia en la creación del Ministerio de las Participaciones Estatales, demuestran la gran extensión que tiene en nuestros días la acción estatal.

La Administración pública conserva aún los fines esenciales en la vida del Estado, mas a éstos, con el andar del tiempo, se han unido fines sociales, cuya realización era en otro tiempo extraña a su actividad; tiene fines económicos otras veces exclusivamente propios de la iniciativa privada. Tales y tantos son los objetivos de la actuación del Estado que no parece paradójica la concepción del Estado moderno como Estado administrativo para designar la cualidad y la cantidad del esfuerzo que éste debe realizar para alcanzar los múltiples fines que hoy fatalmente le son impuestos.

En segundo lugar conviene recordar el desarrollo del estudio de los medios más adecuados para organizar y metodizar el trabajo en las empresas privadas que, especialmente en el campo de la industria, se ha desarrollado coetáneamente con el crecimiento de las mismas empresas.

Esta segunda situación ha tenido un doble efecto: el de aconsejar, para aquellas actividades estatales que más se parecen a la empresa, la adopción de sistemas organizativos y de métodos de trabajo que ya habían dado buen resultado en las empresas privadas y que poco a poco se iban perfeccionando y adaptando, y el de aconsejar la investigación de las posibilidades que tienen tales sistemas y métodos de introducirse también en aquellas ramas de las actividades estatales que tienen por objeto las funciones consideradas esenciales por el Estado.

Conviene recordar que la Administración pública, siendo pública, es, sin embargo, siempre Administración, y que así como el administrador de la actividad privada acude a las ciencias morales y a las técnicas que le son útiles para realizar el mejor resultado con los menores medios, otro tanto puede y debe hacer el Estado en su función de administrador del interés público.

II. Objeto de la ciencia de la Administración

Una vez llamada la atención sobre la necesidad de mejorar a través del estudio la máquina administrativa del Estado, era necesario que este estudio se encaminase a todas aquellas fuentes de las cuales pueden deducirse aplicaciones útiles para conseguir aquellos fines. De esta forma, con material más amplio, con nuevos datos de experiencia, con el ejemplo que nos viene de más allá del Océano fué posible, con las oportunas adaptaciones de ambiente, iniciar una vigorosa acción para el estudio y la enseñanza de la Ciencia de la Administración.

Llegados a este punto nuestro primer deber es tratar de delimitar el objeto de la investigación.

Administración y política

Para comenzar, quisiera excluir del campo de la Ciencia de la Administración la determinación concreta de los fines del Estado, que varían en el tiempo y en el espacio.

Esta determinación respecto a la función política o de gobierno, que es una de las dos ramas en las cuales debe hoy dividirse aquella función que MONTESQUIEU calificaba de «poder ejecutivo». La Administración se limita a realizar aquellos fines con una acción concreta, la preposición de éstos es el presupuesto, su concreta satisfacción es el fin de su actividad. Por tanto, todo cuanto se refiere a la Ciencia Política en sentido propio no puede formar parte del objeto de la Ciencia de la Administración por la razón obvia de que gobernar no es administrar, que dirigir no es ejecutar.

Ciencia de la Administración o ciencias administrativas

¿Pero cuál será ahora el contenido de la Ciencia de la Administración? ¿Es conveniente antes que todo hablar de Ciencia de la Administración o de ciencias administrativas?

La cuestión no es solamente terminológica, porque si se habla de ciencias administrativas en ellas entra, junto a las disciplinas que estudiarían, los aspectos no jurídicos de la Administración pública, el Derecho Administrativo; si se habla de Ciencia de la Administración, ésta es ciertamente inconfundible con el Derecho Administrativo.

Me parece preferible, si se quieren considerar las disciplinas no jurí-

dicas, hacer uso de la expresión Ciencia de la Administración, porque: de un lado, el Derecho Administrativo tiene una homogeneidad de contenido que falta a la Ciencia de la Administración; tiene sus principios, sus instituciones, que les son exclusivamente propias; tiene la característica de regular relaciones entre sujetos desiguales, elementos estos de por sí suficientes para distinguirlo de las otras ramas del derecho y para darle una individualidad inconfundible. Por otra parte, el Derecho Administrativo ha adquirido ya plena madurez sistemática, ha sido elaborado en todos sus aspectos como una arquitectura armónica y bien definida.

Adoptada la expresión Ciencia de la Administración, para designar el complejo de las disciplinas y de las técnicas no jurídicas aplicables a la Administración pública, queda por ver cuál es el significado que se ha de dar a tal expresión.

Administración pública o Administración privada

Si administrar significa organizar y actuar para alcanzar los fines en la forma más eficaz, nada prohíbe que se puedan utilizar *mutatis mutandis* los pasos dados en el campo de la Administración de las grandes empresas privadas, que, movidas por un ánimo de lucro directo, caminan más rápidas que los organismos públicos, ya que el interés colectivo es un estímulo menor que el propio interés individual y directo.

Esto es tanto más verdadero hoy ante la ampliación de las competencias asumidas por el Estado que provee a la prestación de servicios incluso en el campo de lo puramente económico, organizándose y actuando como Administración pública en orden a competencias que, ontológicamente, no se diferencian de cualquier gigantesca empresa privada, si bien se diferencian profundamente en cuanto a su finalidad. Por otro lado, la Administración de aquellos fines que son exclusivamente estatales no puede seguir desarrollándose según esquemas anticuados, no adaptados a la complejidad y velocidad de la vida de hoy.

Naturalmente, esta aproximación de la empresa privada al Estado, considerado como una gigantesca empresa, debe ser considerada con prudencia, en el sentido de que sobre la Administración del Estado influye la naturaleza del fin perseguido, que es la satisfacción del interés público. Por esto el Estado debe tal vez comportarse en forma antieconómica, si esto es necesario para impedir un grave daño a la colectividad. El ejemplo de este campo es la protección que el Estado realiza

algunas veces de grandes empresas bancarias o industriales que están en peligro, para evitar el sacrificio de los ahorradores, la desocupación en gran escala, etc.

Mas esta profunda diferencia entre la finalidad egoísta de la empresa privada y la del Estado-empresa (baste pensar que el presupuesto de aquéllas tiende a realizar una utilidad, mientras que el estatal debe tender sólo al equilibrio) no impide de hecho adoptar para la Administración aquellos métodos organizativos y técnicos que hacen más simple y más eficiente la acción; lo que, sin duda, servirá para atenuar el daño que ocasione la necesidad de actuar también cuando el resultado de la acción no sea económicamente útil.

Contenido de la Ciencia de la Administración

Dadas estas premisas, corresponde una primera distinción entre las varias materias que podrían ser comprendidas en el concepto de Ciencia de la Administración.

La Administración pública, para alcanzar sus múltiples fines, debe utilizar los principios y las reglas que son propias de disciplinas bien individualizadas, cuyas reglas y principios guían idénticamente la actividad humana en esferas extrañas totalmente al concepto de Administración.

Quiero con esto referirme a las varias ciencias técnicas que constituyen ramas bien individualizadas del saber humano y que son utilizadas por la Administración pública: la Ingeniería, la Medicina, la Química, la Electrónica, la Estadística, la Sociología, la Contabilidad, la Psicología, la Pedagogía, la Economía Política, la Ciencia de las Finanzas, etc.

Estas disciplinas son utilizadas tal vez con las necesarias adaptaciones a la Administración pública y otras veces en su integridad.

Así los análisis de bebidas y alimentos y de muestras, de enfermos infecciosos se practica idénticamente por interés público que por interés privado. Otro tanto puede decirse de la construcción de un puente, de un edificio, de una línea telefónica, etc.

En otros casos nos encontramos con disciplinas que no teniendo por objeto único y exclusivo la Administración pública son de tal forma influenciadas por la necesidad propia de ella que permiten considerarse como disciplinas específicas de la Administración pública. La Economía de las Finanzas públicas tiene su raíz en la Economía Política, pero no se identifica exactamente con ella; la Contabilidad de la Administración

adquiere una especial forma para constituir una rama especializada de la Contabilidad General.

Existen otras disciplinas que pueden considerarse específicas de la Administración pública; tampoco aquí se trata de materias aislables totalmente respecto a disciplinas análogas ya elaboradas fuera de la Administración pública, ya que el tipo de Administración que constituye su objeto tiene tales características y tal relieve que las imprime carácter autónomo.

Me limitaré a hacer alguna referencia:

Si nos referimos, por ejemplo, a la relación entre las oficinas públicas y los ciudadanos: la respectiva posición es tal que se encuentra sólo en la Administración pública. Esto sea porque el ciudadano es titular respecto de ella de derechos públicos subjetivos, sea porque la Administración, teniendo cuidado del interés público, no puede nunca olvidar el interés privado, sacrificando éste solamente cuando sea necesario y en los límites de lo necesario.

Pero los órganos de la Administración Pública están, en sus relaciones con los individuos, dotados de un poder de supremacía, en virtud del cual la voluntad de la Administración, cuando sea necesario y siempre con exclusión de todo abuso, puede imponerse a la voluntad particular y puede realizar su contenido en manera coactiva directa (ejecutoriedad de los actos administrativos).

De aquí que las relaciones entre Administración e individuos y grupos de individuos tienen naturaleza esencialmente diversa de aquellas que se producen entre individuos o grupos colocados en su mismo plano.

Así las relaciones entre administradores y administrados sufrieron las adaptaciones que hace necesaria la circunstancia de que el público del Estado se presenta como titular de pretensiones y deberes que provienen de su condición de ciudadano, mientras que respecto al público de la empresa privada, los derechos y deberes surjen en virtud de una especial relación contractual.

La organización de los servicios públicos, orientándose según los criterios de la metodología organizativa, no puede olvidar los caracteres peculiares de la Administración Pública, sea en cuanto a su ordenamiento, sea en cuanto a su coordinación.

Por otra parte, el estudio de la organización de la Administración pública ha de tener en cuenta la posibilidad de desviaciones patológicas

debidas a la influencia de presiones egoistas, al menos para indicar los medios terapéuticos más idóneos para eliminarlos en el límite de lo posible.

Mas también prescindiendo de tales contingencias patológicas, la organización de los servicios públicos (centrales y periféricas) debe responder a un bien estudiado sistema, en cuya formación concurren circunstancias sociológicas, económicas, topográficas y, en cierta medida, datos históricos, mientras la distribución de las funciones debe responder a principios orgánicos con criterio de homogeneidad sustancial.

Una disciplina que sepa encontrar e indicar el criterio más idóneo para la determinación de los fines a cuya satisfacción deben ser dirigidos los órganos en los que se articula la figura unitaria del Estado proporcionaría ventajas enormes al buen funcionamiento de la Administración pública.

Sin retardar más con ejemplos me limito a recordar que la planificación, la selección y administración del personal, la dirección de las oficinas, su coordinación, los servicios de información, la preparación del presupuesto, son todas operaciones que cuando se refieren al Estado asumen una particular fisonomía, aunque de estas mismas operaciones llevadas a cabo por la empresa privada se deben deducir experiencias utilizables.

Si pasamos de los órganos públicos a las personas físicas que constituyen el elemento vitalizante, es fácil descubrir la necesidad de disciplinas dirigidas a imprimir en el funcionario público aquella impronta particular que debe animarlo en su acción, moral y espiritualmente. El funcionario público debe estar consciente de lo que es la función pública en el Estado moderno para alcanzar la satisfacción del interés público y cuidar las relaciones personales en el interior y en el exterior de la Administración, con las cuales se alcance una colaboración disciplinada que permita conseguir con la mayor rapidez la máxima utilidad y con las que el ciudadano se sienta siempre como tal y no considerado como un pretendiente molesto.

La necesidad de preparar también moral y espiritualmente los órganos de la Administración pública debe ser sentida (con el consiguiente estudio de los medios más idóneos para realizarla) particularmente en aquellos países que, hasta fines del siglo XVIII y, en parte, a principios del XIX, eran organizados en régimen de estado absoluto.

Los pueblos cuya vida se ha desarrollado a través de una secular

liberación del individuo, en los límites de la completa subordinación, sienten más y mejor el deber y el derecho público en sus dos aspectos: individual y estatal. Este sentimiento permite sentir más fuertemente la necesidad de formar moral y espiritualmente al funcionario público, porque también a través del modo de servicio de la función pública se colabora en la formación del ciudadano, que debe estar consciente de ser un individuo, pero también, y al mismo tiempo, un miembro operante de la colectividad.

La conciencia moral y espiritual, sin embargo, no es un puro sentimiento, sino que debe ser el resultado de una formación racional que exige el conocimiento de datos sociológicos y psicológicos a los cuales no se llega, o no siempre se llega, con sólo la intuición, sino con el conocimiento de la realidad, que no puede adquirirse con sólo oír hablar.

Precisamente para esto los alumnos de la Escuela Nacional de Administración deben hacer un período de práctica en grandes empresas industriales y agrícolas, en las cuales se ponen en contacto directo con obreros y campesinos, viviendo su misma vida, conociendo los varios aspectos de ella, para tenerlos después presentes cuando aquellos obreros y campesinos se encuentran con la máquina burocrática para obtener autorizaciones, certificaciones, auxilios, asistencia social, etc.

De la indicación necesariamente incompleta de los objetos que reclaman un particular estudio para adaptar a la Administración pública principios y reglas propias de otras disciplinas, o para construir reglas y principios de disciplinas exclusivamente propias de la Administración (los aspectos éticos de la acción Administración, las relaciones humanas en el interior y el exterior de la Administración pública), resulta ya claro que el contenido de la Ciencia de la Administración es indudablemente heterogéneo. Esto es todavía reconducible a la unidad siguiendo un criterio finalista. Mas esto no es cosa nueva, ya LABAND, en su recensión al libro de OTTO MAYER (*Französisches Verwaltungsrecht*), observaba que se puede hablar de derechos heterogéneos para aquel conjunto de reglas y principios cuyo sistema tiene sus raíces en ramas del derecho ontológicamente diferenciadas, cuando aquel conjunto sea sistemáticamente unificable desde un punto de vista teleológico. Así el Derecho sanitario es exposición sistemática de reglas y principios propios del Derecho administrativo, del privado, del penal; el Derecho agrario no puede dejar de tener en cuenta también las reglas y principios del Derecho público, que tienen por objeto la agricultura, etc.

Concepto de Ciencia de la Administración

En resumen, podemos decir que Ciencia de la Administración es aquella ciencia que siguiendo la evolución del dato social económico y político busca los mejores métodos y las mejores técnicas con que realizar la más perfecta organización y la más eficaz acción para la concreta satisfacción del interés público.

Es clara así la necesidad que esta ciencia, considerada unitariamente con criterio teleológico, tenga de subdividirse en las varias ramas de disciplinas y técnicas según los varios objetos que concurren a la consecución del fin. Tanto si éstos tienen contenido cultural como si tienen aquel contenido, que yo llamaría de adiestramiento.

III. El Derecho administrativo y la ciencia de la Administración

Delineado así aquello que se debe entender por Ciencia de la Administración con la brevedad que el espacio me impone y con las imprecisiones relativas a la dificultad por ahora existente para la determinación de una concepción unitaria, no me parece excesivamente arduo descender a precisar cómo el Derecho Administrativo se diferencia de esta ciencia, pero sin aislarse del todo.

Descartada aquí la opinión por la cual la Ciencia de la Administración debería considerarse como el conjunto de las ciencias que conciernen a la Administración pública (Romano), opinión que podría incluir en la Ciencia de la Administración también el Derecho Administrativo; determinado así como he dicho el contenido que ha de atribuirse a aquella ciencia, se hace fácil concluir que el Derecho Administrativo constituye la regulación jurídica del organizarse y del operar de la Administración.

Si esta rama del Derecho público interno ha adquirido en Italia, y no solamente en Italia, un claro predominio sobre la Ciencia de la Administración, se debe al hecho de que en nuestro Estado la acción administrativa y la organización son disciplinadas minuciosamente por la norma jurídica: algunas reglas relativas a ellas son hoy, por añadidura, contenidas en la Constitución. De aquí la fatal atracción hacia el aspecto jurídico de la Administración, que ha llegado a suplantar sus otros aspectos que, por el contrario, han constituido objeto preponderante de los estudios administrativos en aquellos países (típicamente en los Esta-

dos Unidos de América), en los cuales la actividad del ejecutivo es casi sustraída a la regulación jurídica elaborada para el poder legislativo.

Esto explica cómo por parte de los estudiosos de la Europa continental haya existido un particular cuidado para la investigación del Derecho Administrativo hasta hacer de él un sistema que bien puede decirse completo y profundo, al mismo tiempo que ha sido olvidada la investigación de la Ciencia de la Administración, considerada como una especie de nebulosa, en la cual se entrecruzan y superponen elementos políticos, económicos, sociológicos y técnicos. En los Estados Unidos de América, sin embargo, está desarrolladísimo el estudio de la Administración pública, mientras hasta ahora ha sido escasa la contribución aportada al estudio del Derecho Administrativo como ciencia distinta de la administrativa.

El encuentro de estas dos posturas de pensamiento, consecuencia de la intensificación de las relaciones entre los dos mundos, ha reclamado necesariamente nuestra atención sobre los aspectos no jurídicos de la Administración.

Viene así a desaparecer la situación paradójica puesta en evidencia por BENVENUTI, que justamente observa que si se niega el objeto de la Ciencia de la Administración se debe llegar a la misma conclusión para el Derecho Administrativo, el cual, al igual que aquélla, considera el fenómeno administrativo, aunque desde un punto de vista distinto.

El Estado, en su función administrativa, es sobre todo cuidador de los intereses públicos; como tal no tiende primariamente a la observancia de la norma jurídica (competencia esa del poder jurisdiccional), aunque tal norma imponga al mismo el límite dentro del cual la acción administrativa debe moverse.

Claramente distinto se presenta el campo de la investigación jurídica del de la investigación administrativa; el contenido del Derecho Administrativo del de la Ciencia de la Administración.

Por tanto, con simplicidad, que puede parecer empírica, pero que es, sin embargo, realista, yo diría que el Derecho Administrativo estudia las reglas del desenvolvimiento de la Administración y la Ciencia de la Administración estudia el organismo y la acción del Estado administrador.

De esta situación ofrece un ejemplo peculiar la Ley española de Procedimiento Administrativo, que incluye en una disciplina jurídica las reglas más adecuadas para llegar a la formación del acto administrativo, reglas que, como justamente ha dicho en su discurso de presentación

el profesor LÓPEZ RODÓ, son todas inspiradas en la máxima, según la cual «la forma es la superación del caos, pero el formalismo es la degeneración de la forma; cuanto más se simplifica la forma, tanto más se le ennoblece».

IV. Conclusión

Dicho esto, me parece que es evidente una conclusión: regular el desenvolvimiento de la Administración significa regular la vida de un Estado para la consecución de los varios fines de interés colectivo que el mismo Estado asume como suyos propios.

¿Mas se puede establecer la regla sin conocer la materia a regular? He aquí la necesidad de que la ciencia del Derecho Administrativo tiene de la Ciencia de la Administración y la conveniencia de que ambas no permanezcan extrañas la una de la otra como para evitar conminaciones, sino que sean dos ciencias en constante relación de colaboración. No es un error, por tanto, la consideración de la doctrina germánica de una doctrina jurídica de la Administración al lado de una doctrina general de la Administración.

Recuerdo ahora cuanto dije en la sesión de clausura de la Tabla Redonda de Montecarlo, en 1961: que el Derecho Administrativo no debe considerar con ojo desdeñoso, como ciencia primogénita, a la joven Ciencia de la Administración, sino que ambas ciencias deben caminar juntas dándose amigablemente la mano para la realización de los fines colectivos, en los cuales se funda y se realiza el bienestar de todos los componentes de la sociedad.