

Comentarios Monográficos

ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN PERSPECTIVAS DE AYER Y HOY

Armando Rodríguez García*

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: *Administración pública y Derecho administrativo son nociones inseparables, que se deben entender integradas en una unidad conceptual y una visión diacrónica, para tener sentido y trascendencia valorable científicamente. Siendo así, el dato de la Administración y su regulación jurídica es indispensable para construir, entender, explicar y aplicar el Derecho administrativo, con lo cual, se aprecian categorías, técnicas e instituciones de remota existencia en el tiempo, cuya revisión constante ayuda a conocer y proyectar esta disciplina que solo puede concebirse como una parte del Derecho en general. El artículo procura centrar el interés en el empleo de ese enfoque, destacando la importancia de conocer a fondo el fenómeno de la administración y la gestión pública, como una fórmula para fortalecer al Derecho administrativo y sus instituciones, reconociendo su constante y sistemática variabilidad asociada a la dinámica de la administración dentro de la Sociedad. En ese sentido, se destaca el valor metodológico de la relación jurídico administrativa para la actualización de criterios, atendiendo al carácter de dato constante de la Administración y la importancia de sus vínculos internos en el entorno del Estado contemporáneo y su prospectiva.*

Palabras Clave: *Administración pública, Derecho administrativo, visión diacrónica común, relación jurídico administrativa.*

Abstract: *Administration and administrative law are indivisible notions in a conceptual and diachronic point of view, that remarques the constant value of techniques, institutions and principles known and fixed since remotes times. The article popose mantain the research attention on those, so as, on the public administration, its organization, managment methods, and relations between its structures, paying special attention to the constant transformation of the State of today and the public power methods, in order to improve the Administrative law performance.*

Key words: *Public law, Public administration, diachronic common poin of view, inter administrative legal relations.*

I. PUNTOS PREVIOS

En las líneas que siguen se recogen - en una apretada síntesis - algunas meditaciones que tienen como objetivo central la idea de mantener, como una referencia constante, el examen de cuestiones que cuentan con una larga data en el ámbito de los asuntos que metodológicamente incumben al Derecho administrativo.

La selección de tales cuestiones, y su correspondiente consideración, comienza por destacar que, pesar de lo remoto de su existencia, se trata de temas que no han desaparecido como efecto de la obsolescencia, ni procede considerarlas como amortizadas; por el contra-

* Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Director de Estudios de Posgrado en Ciencias Jurídicas y Políticas UCV.

rio, se trata de principios, categorías, instituciones y técnicas que, hoy día, ostentan indiscutible vitalidad, debido a su solida cualidad raizal, con lo cual, la adecuada atención a sus pormenores conduce a comprender y explicar, con mayor pulcritud, certeza y facilidad, el alcance real de muchos temas que se pueden percibir, y que, en cierta forma, se tiende a presentar como novedosos, inéditos e innovadores (cuando en realidad no lo son), rozando así con el perfil efímero de la moda, práctica ésta que tampoco es una novedad en si misma. Por ello –en torno a éste y otros muchos temas– conviene recordar a Chesterton, en cuanto a que, *todas las nuevas ideas se encuentran en los libros viejos*.

Por el enfoque elegido para adelantar estas reflexiones, unido a los contenidos temáticos seleccionados para su exposición, se corre el riesgo de caer en sospecha de herejía, al presentarse en una época signada por la preponderancia determinante (*moda?*) de la dogmática propia de la información inmediata y de amplio espectro. Sin embargo, ese riesgo se asume y se compensa al entender que lo planteado contribuye a contactar con cuestiones trascendentes que pudieran ser despreciadas o distorsionadas por el empleo exagerado de visiones inmediatistas en cuanto a su alcance, opacando de esa forma la robustez, potencialidad y proyección eficaz de las instituciones, las categorías, los principios y las técnicas claves de la disciplina jurídico administrativa.

Por consiguiente, si alguna valoración favorable pudiera asignarse a este enfoque, estaría en su objetivo, que apunta a reducir el riesgo que implica dar la parte por el todo, o confundir el símbolo con la realidad que éste representa cuando se apuesta a favor de la velocidad en la información, y en contra de la decantación meditativa del conocimiento, como vía para arribar a la conclusión. A fin de cuentas, conviene advertir - con Gemma Lluch - que, *con las redes sociales se escribe demasiado, se lee poco y se reflexiona menos*, y en ese mismo sentido, parece razonable reconocer que la Internet es ágil, amplia y variada, pero también es volátil y fugaz.

El eje conductor por el que transcurre el enfoque seleccionado para esta meditación se monta sobre lo que es una constante esencial: la vinculación principal y original que asocia Administración y Derecho administrativo, cuya resultante es una continua dinámica de interdependencia, recíproca e interactiva por definición, que viene dispuesta para servir a la persona, al ser humano.

En el sentido que marca esa línea axial, comenzaremos nuestro tránsito discursivo admitiendo, sin dificultad, el alcance polisémico que contiene la expresión *Derecho administrativo*.

Ciertamente, entendemos que con ella se alude, por igual, a las ideas de: *i*) Ordenamiento jurídico (conjunto de normas de distinto rango y factura que guardan entre sí coherencia y sentido, atendiendo al objeto referido, por lo que permiten ubicarse en una sistematización diferenciable o propia); *ii*) Disciplina o área del conocimiento, definible dentro del la Ciencia del Derecho, lo que apunta a su manejo bajo criterios de sistematización metodológica que permite investigar, construir y difundir el conocimiento; *iii*) Asignatura o Materia considerada dentro del pensum de formación profesional o técnica, para los estudios correspondientes a distintas disciplinas, en particular, las atinentes a las Ciencias jurídicas y políticas; pero también - con distinto alcance, extensión y profundidad - en otras tantas estructuras pedagógicas, para estudios de licenciatura y posgrado de profesiones liberales (economía, administración, ciencias de la salud, sociología, arquitectura, urbanismo, etc.), así como para la formación y perfeccionamiento de personal (primordialmente del funcionariado público en sus múltiples y variados ámbitos). De momento interesa retener, al respecto, que todas estas acepciones son complementarias entre sí.

Por otra parte, en cualquiera de sus significados, el Derecho administrativo solo se puede entender cabalmente como una forma de expresión del DERECHO en general, en su sen-

tido mas amplio; es decir, como parte de un todo unitario, como una fracción que solo se construye, se identifica, o se logra *aislar*, en términos de metodología, para fines de la mejor comprensión y manejo de ese todo integral, sin cuya referencia las fracciones carecen de sentido, utilidad y existencia real.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con otros fenómenos del conocimiento científico (en particular con aquellos propios de las ciencias naturales), el contenido del Derecho, como objeto del conocimiento, como asunto de interés científico y práctico, no es algo que nos viene dado, y que, e consecuencia, descubrimos, observamos, analizamos, categorizamos y clasificamos.

El Derecho es, ante todo, una creación cultural, una construcción humana. Glosando las expresivas menciones de la profesora Julia Barragán, tenemos que el Derecho es *una fina construcción social que ofrece el marco deóntico al cual adecuar las conductas, provee instituciones que hacen menos costosas las transacciones sociales y nos dota de mecanismos racionales para la resolución de conflictos; es un poderoso factor en la educación de los comportamientos y un reforzador vital en la trama social ...siendo su cara mas visible el ordenamiento jurídico positivo (las normas sancionadas).*

Por consecuencia, se trata de un fenómeno en permanente elaboración, necesariamente inacabado, y con ello, es una realidad esencialmente instrumental, finalista y utilitario, que no se puede reducir a las normas, a lo que conocemos como el ordenamiento positivo. En efecto, no cabe duda en cuanto a que las leyes son importantes, pero, ni el sistema jurídico, ni menos aún, el Derecho, pueden consistir solo en leyes; tal como apunta J. Barnés, *no se conoce y se maneja un idioma a punta de diccionario*, hace mucha falta disponer de la gramática, la sintaxis, y hasta de la fonética.

Para su construcción, su conocimiento y su aplicación, el Derecho amerita un ejercicio constante de revisión e interpretación que involucra muchos elementos asociados con el sistema jurídico. Al respecto, a decir del profesor Cassagne, *la interpretación es el verdadero molde del Derecho, y debe orientarse por el carril de la Justicia* (concepto basal que todos comprendemos y sentimos, pero que no es reductible a una norma).

Entonces cabe advertir que ese valor polisémico del Derecho administrativo, mas que expresar significados distintos y con *vida propia*, comporta y confirma la existencia de una unidad integral e indivisible, una verdadera síntesis en la que se conjugan y ensamblan diferentes componentes conformadores de un sistema de principios, categorías conceptuales, normas, técnicas y conocimientos calificados por su objeto: la Administración pública del Estado.

De esta manera, a los fines de su sistematización, se aprecia como surgen las instituciones básicas de la disciplina, partiendo de la conjunción de tres categorías dogmáticas: la Administración y su control jurídico; la acción administrativa; y los administrados, en tanto sujetos que se vinculan con la Administración, sus derechos y situaciones jurídicas.

Siendo así, es indiscutible que el Derecho administrativo se presenta como una *Rama* del Derecho en sentido general, y a igual que cualquier otra *rama*, solo tiene sentido, razón de ser y vitalidad, en la medida en que se vincula al troco, y con ello, a las otras ramas, y como una consecuencia necesaria, a las raíces.

En resumen, se integra al *todo*, sin lo cual - re-forzando ahora el empleo del *símil*-, dejaría de ser una *rama* para convertirse en gajo seco, en un trozo de leña sin vida, con destino a descomponerse o pudrirse.

Por todo lo dicho resulta inútil -o cuando menos claramente improductivo, a nuestro juicio- el guión que apunta al manejo del conocimiento de cualquier ordenamiento o rama del

Derecho, basándose en la técnica de la confrontación crítica, excluyente o de confrontación con alguna otra de las *ramas*, siendo que se trata de componentes de un mismo cuerpo, alimentados por una savia común que inevitablemente comparten.

De otra parte, y por cuanto en el fondo se trata de una cuestión de metodología, es decir, de una manera de sistematizar el conocimiento y facilitar el manejo de sus contenidos, queda poco espacio para el formular análisis en modo competitivo, pretendiendo acotar espacios intocables de exclusividad, derivados de lo que se pretende ver como genuino o propio de la naturaleza de algunas categorías, técnicas, principios o instituciones, haciéndolos entonces, de incompatible manejo en el entorno de otros ámbitos gnoseológicos.

Pero adicionalmente, no debe perderse de vista que, el Derecho en su conjunto - y el Derecho administrativo con mayor intensidad - se enriquece, a lo largo de la historia, con las aportaciones procedentes de fuentes jurídicas, y también de fuentes extrajurídicas con orígenes diversos, cuya incorporación responde a las necesidades funcionales y sustantivas a las cuales corresponde dar adecuada respuesta. Esta situación, como se ha insistido antes, se hace mas explícita en el ámbito del Derecho administrativo, por tratarse de un fenómeno cultural en el que influyen directamente las circunstancias que definen el momento en que se manifiestan, siendo que, la Administración Pública –con sus particulares perfiles y dinamismo– ha sido, es, y por supuesto, seguirá siendo, el caladero mas rico, fértil, fecundo, variado e importante para el contenido de esta rama del Derecho, en lo que toca a todas las acepciones y alcances cubiertos por su denominación.

II. EN TORNO AL ORIGEN DE LA DISCIPLINA, UNA RUTA SINUOSA Y SUS PUNTOS DE INFLEXIÓN

Manteniendo el foco en la Administración, en tanto la constante referencial necesaria para la existencia del Derecho administrativo, y adjuntando aquí el dato fundamental que conduce a destacar la interdependencia de aquella con la práctica política y el ejercicio del poder estatal, encontramos características particulares que imprimen su huella en el perfil definitorio de esta Disciplina jurídica.

Sin embargo, no se debe dejar de lado que, tal como ocurre en otros campos del intelecto, también en el espacio de las ciencias jurídicas se echa mano a las metáforas como una fórmula legítima para la exageración intencionada. Y percibimos que así parece ocurrir respecto del impacto de la Revolución Francesa y la aparición o surgimiento del Derecho administrativo, al calificarse la Ley 16-24 de agosto de 1790 como una suerte de *partida de bautismo* de esta Disciplina, en particular, centrando el foco de atención en lo que se dispone en el artículo 13 de aquella Ley: *Las funciones judiciales son y quedarán para siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricación, perturbar en forma alguna, las operaciones de los cuerpos administrativos por razón de sus funciones.*

Entonces vemos que, apuntalado en una disposición legal insertada en un cuerpo normativo dirigido a regular la estructura judicial que se instala a partir del fundamento liberal de la dualidad de ordenes de jurisdicción, se decanta una cierta apropiación sobre el origen del Derecho administrativo en favor de la concepción francesa, como si se tratara de una suerte de DOP (*Denominación de Origen Protegida*) a favor de una *marca*.

Desde luego, sin restarle un ápice a la trascendental importancia que tienen tanto la construcción dogmática revolucionaria que conduce a la redacción de esa norma, como el montaje de la formidable arquitectura conceptual que lleva adelante el Consejo de Estado francés en la materia –soportándose en su liderazgo intelectual y en el indiscutible peso de su autoridad–, es lo cierto que la Administración pública y la función administrativa ya existían y operaban para aquella fecha, si bien lo hacían incardinadas en un orden o sistema montado

sobre pautas distintas. A esta conclusión se puede arribar, sin dificultad, empleando, como primera pista, el contenido mismo del dispositivo legal en referencia, en el cual se toman aquellos datos (los *cuerpos administrativos* y sus *funciones*) como causa o punto de partida, y como destinatarios específicos de la regulación.

En resumen, si bien aquel episodio tiene un efecto decisivo en la transformación de la escena y en el guion, no alcanza a constituirse como el punto de partida u origen único de la obra, ni llega a encapsular la totalidad de su temática. En efecto, se encuentran orígenes remotos y dispersos a lo largo del tiempo que llevan a constatar la existencia de la Administración y el Derecho, así como la interdependencia entre ellos, como fenómenos que se acompañan en una suerte de contemporaneidad constante; y aunque no guardan una sincronía exacta y absoluta en la exteriorización de sus expresiones (en razón del ritmo propio de cada realidad), mantienen un contacto estable dentro de los perfiles del entorno social, económico, cultural, tecnológico y político de cada época.

En alguna medida se puede apreciar aquí lo que advertía Maquiavelo al expresar que *en toda Revolución no hay sino nuevos modos para ordenamientos antiguos*. Y es que, en efecto, el edificio que representa cualquier ordenamiento jurídico tiene un basamento que, aunque no se perciba a simple vista, ni sea lo más conocido, o el espacio más usualmente visitado, esta siempre allí, y es en definitiva lo que soporta todo lo construido, así como, sus reformas, adaptaciones y ampliaciones, más o menos intensas.

En este sentido tenemos que, al hacer una revisión detenida de la cuestión, se advierte la presencia de múltiples elementos de referencia en cuanto a principios, técnicas, instituciones y categorías que aparecen como piezas neurálgicas en el Derecho administrativo, y sin embargo, anteceden con mucho, al momento de la Revolución.

Ciertamente, son bien conocidas las referencias comprobadas sobre el empleo de técnicas y soluciones jurídicas montadas - desde las etapas más distantes del Derecho Romano - como respuestas a las necesidades derivadas de la gestión (administración) ineludible de asuntos colectivos o públicos, de aquellos asuntos que, por su naturaleza y alcance exceden al entorno del interés y la capacidad de resolución singular eficiente por parte de los individuos, requiriendo entonces la intervención de un agente común (Administración).

Como ejemplo de aquellas soluciones romanas de marcada antigüedad, engastadas en lo jurídico, se cuentan, por ejemplo, las limitaciones o restricciones a la propiedad inmueble por razón de vecindades a espacios públicos como las vías y otras obras de uso común o destinación e interés colectivo; las concesiones para la ejecución de obras o para la utilización de espacios públicos; las concesiones para la derivación de aguas desde los acueductos públicos; las concesiones mineras; las licencias o permisos y, desde luego, las variadas estructuras burocráticas con las correspondientes determinaciones de cargos y oficios.

Desde luego, la distancia temporal y las diferencias evidentes en cuanto a las circunstancias imperantes en cada momento del entorno histórico, con sus complejidades, hacen imposible que contemos con una terminología uniforme y unitaria para aludir a instituciones que, sin embargo, conservan un alto grado de identidad en su sentido esencial, lo que ha permitido consignar afirmaciones atinentes al tema que nos ocupa en este punto. Así lo hace Santiago Castán Pérez-Gómez al referirse a las concesiones romanas apunta que "...Nuestra materia entronca directamente con una de las ramas menos estudiadas del Derecho Romano: el Derecho administrativo. Conocido es que la mayoría de la doctrina actual considera que el Derecho administrativo surge por un conjunto de factores que se sitúan en el siglo pasado a raíz de la Revolución francesa. Sin embargo, este estudio nos ha permitido constatar que en Roma existió un auténtico orden administrativo, claramente diferenciado del Derecho privado y cuyas instituciones, características o particularidades son casi idénticas a las actuales. Como es sabido, cuestiones como las relaciones Estado-individuo, el funcionariado, la juris-

dicción administrativa, las administraciones municipales, los contratos administrativos, el régimen jurídico de los bienes demaniales, los actos administrativos nulos, la responsabilidad de los funcionarios, la concesión administrativa, la expropiación forzosa, etc., son supuestos e instituciones que fueron regulados con absoluta normalidad pero con gran precisión por los romanos. Estas reglas no las hallamos en un cuerpo legal específico, sino que se encuentran diseminadas por todas las fuentes del Derecho Romano...”

Esa misma idea resulta reafirmada por el reconocido romanista Antonio Fernández de Buján, abriendo el Prólogo de esa obra, con estas palabras: “Los ordenamientos jurídicos modernos son el resultado de sucesivas experiencias históricas, que deberán ser tenidas en cuenta por los estudiosos si aspiran a la construcción de una dogmática de base científica. En esta línea de ideas no parece acertada la afirmación de que el Derecho administrativo moderno surge en el siglo XIX, pues si bien es evidente la influencia que la Revolución Francesa tuvo en los sistemas jurídicos y políticos de cultura occidental, lo que en el caso del Derecho Administrativo se manifestó en la teorización que originó la ciencia del Derecho Administrativo y en la elaboración de Códigos unitarios y autónomos de Derecho Administrativo, no cabe olvidar la existencia desde Roma de un aparato administrativo de compleja estructura integrado por instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en el ámbito estatal, provincial y municipal, que intenta resolver la problemática que presenta una sociedad viva y en constante expansión y desarrollo en la que se plantean cuestiones prácticas que continúan vigentes en el momento actual, y que se analizan y resuelven mediante soluciones de sorprendente modernidad, existiendo por otra parte textos en las fuentes en los que los juristas procuran sistematizar conceptos e instituciones referidos a esta materia.”

El complejo contenido de esa interesante y prolongada saga del Derecho administrativo en sus perspectivas de ayer y de hoy es lo que recoge y desarrolla en forma excepcional el profesor Villar Palasí desplegando su magistral capacidad para explicar causalmente el encadenamiento histórico de nociones que no caducan (lo que permite invitar a la reflexión a quienes estiman acertado y hasta llamativo hablar de *obsolescencia de los conocimientos*), al tiempo que hace gala de la concreción, de una marcada capacidad de selección en el análisis y de una aguda habilidad de expresión, propia de quien cultiva el método de lo directo y certero para la construcción del discurso didáctico.

De esta forma, en apenas ochenta (80) páginas, se logra abundar en datos y argumentos de profundo calado, conducentes a demostrar fehacientemente la existencia de aquellos antecedentes, afincando con énfasis el espacio temporal del medioevo mediante el empleo de referencias de particular significado en las aportaciones que se encuadran en el Derecho Intermedio o el Derecho Regio (atinada expresión atribuida a Villar Palasí), como expresión cargada de riqueza para el conocimiento de estos asuntos, por las instituciones que genera y por las transformaciones operadas en el ecosistema jurídico y político a partir de esa época, lo que paradójicamente, es una fuente de conocimiento poco atendida en los planes de estudio de la asignatura.

De otro lado, este enfoque conduce a destacar la sumisión del Derecho Administrativo, en su formación, a las vicisitudes de la política. Al respecto, el autor afirma que *el derecho Administrativo no es una creación pacífica de la razón, o un proceso de usos y costumbres juridizados –como sucede con el Derecho Mercantil o Civil– sino el resultado de la incesante y eterna polémica del Poder en la Sociedad como un subproducto –ingente pero derivativo– de la Política, a modo de epifenómeno de la misma. Esta domina también al Derecho privado, pero lo hace en este ámbito mas sutil, desmedrada y cautelosamente, abandonando a la autonomía privada gran parte de su potencia conformadora* (p. 14).

En definitiva, y dicho en términos generales, el origen del Derecho Público –lo que se hace mas palpable en el Derecho administrativo– viene indisolublemente asociado a la exis-

tencia y la actividad de las instituciones que ejercen el poder político, bien sea mediante las reglas que establecen y definen el perfil de sus estructuras y permiten sus actividades, bien sea mediante normas y técnicas que, al reconocer o consagrar derechos a favor de las personas atendiendo a la dignidad del ser humano, determinan pautas para las formas de actuar que corresponde a esos centros de decisión, porque sus conductas implican supuestos de relacionamiento de los sujetos de derecho con el Estado.

Siendo así, un punto que marca el acento en estos aspectos viene dado por los laberintos burocráticos que despliegan las Administraciones Públicas a lo largo de su trayecto histórico, lo que trae consigo una proyección exponencial de supuestos de relacionamiento generadores de atención mediante fórmulas de tratamiento jurídico-administrativas. Desde luego, con ello se reafirma como un dato imprescindible, la valoración de la Administración (institución y función) como un referente necesario para la conceptualización del Derecho Administrativo, en cualquier momento y en todo lugar.

El espacio disponible en esta ocasión no permite una revisión exhaustiva de los datos que recopila y evalúa Villar Palasí, lo que, por otro lado, merece el debido detenimiento que su valoración y alcance imponen, por su calado y densidad. Sin embargo, a los efectos inmediatos de las meditaciones consignadas en estas breves líneas basta mencionar, de bulto, algunos de esos *antecedentes remotos*, como técnicas, instituciones o categorías que, directamente o mediante adaptaciones necesarias, se integran al Derecho Administrativo en su construcción *posrevolucionaria*.

De este modo, en el variado y nutrido contingente que se relaciona con impecable fundamentación y sentido, cabe mencionar asuntos tales como, la inderogabilidad singular de los reglamentos, la idea de funcionario público, la doctrina de la función pública y la responsabilidad del funcionario; las regalías, los monopolios, las concesiones, el contrato público, las nociones de potestad y legalidad, la figura del Fisco, las cargas y tributos, el principio de igualdad ante las cargas públicas, la jerarquía como pauta de organización y funcionamiento de la Administración, las categorías de cargo y oficio, el *demanio* y las servidumbres públicas, la encomienda como forma de gestión pública, el municipio y la provincia en tanto formas de estructuras administrativas territoriales, la noción de función vicarial, y otros tantos supuestos de aquellas técnicas, remotas en su origen, y sin embargo, con plena vigencia en su empleo al día de hoy.

Desde luego, la aparición de las categorías aludidas, al igual que sus correspondientes adaptaciones o modificaciones se producen sin un plan previo, de manera progresiva, dentro de un espacio temporal prolongado, pero además, con marcadas variaciones en cuanto a los matices que los perfilan constantemente, lo que alcanza –como se ha subrayado anteriormente– a las distintas etapas de construcción y aplicación de lo que se identifica como *Derecho Romano* hasta las manifestaciones inscritas en etapas medievales, en las cuales se observa, como una constante que sirve de telón de fondo, las tensiones en torno al Poder, lo que arroja manifestaciones de particular interés en el asunto, como ocurre con las *formas políticas de la Alta Edad Media, la ciudad mercantil medieval* y, en general, con la *idea medieval del Derecho*; cuestiones que refleja con particular consistencia en distintos ensayos, el profesor Manuel García-Pelayo.

Un dato a destacar en el análisis se centra en la influencia proveniente del Derecho canónico. En efecto, como una deriva de la concepción teocéntrica imperante para la época de la Alta Edad Media, se abre espacio a entender la pertenencia de la persona a una comunidad universal constituida por la Iglesia católica; por cuanto, “el orbe cristiano-romano era el ámbito espacial sobre el que se extendía la ordenación teopolítica de la Iglesia romana, se extendía como corporación total que abarcaba en unidad inseparable, aunque no indistinguible, el orden de convivencia política; éste último se configuraba en el Imperio cristiano-

romano llamado <<sacro>> desde la época de Federico I Barbaroja. Dicho de otro modo, el orbe cristiano-romano era el espacio habitado que reconocía la autoridad del papa y del emperador, es decir, de las dos cabezas de la iglesia...”; en razón de lo cual, los cánones que fundamentan y fortalecen la estructura de su cohesión interna se expanden en el ámbito general del Derecho y en las modalidades de ejercicio del Poder, con lo cual, esa concepción se erige como una expresión jurídico-política de innegable influencia y necesaria consideración.

Ciertamente, la fuerza argumental sobre este punto de la cuestión resulta contundente en los términos que alberga este pasaje: “ los símbolos muestran el sentido profundo de las cosas, y en este aspecto no deja de tener interés recordar que la justicia se administraba e la alta Edad Media al aire libre, bajo un árbol o bajo el portal de la iglesia, es decir, junto a dos símbolos cósmicos como cósmica era la idea de la justicia (...) la puerta de la iglesia, e cuanto a entrada al templo, es imagen de la defensa de todo mal, a lo que se añade que la composición del portal es una síntesis simbólica de todo e templo, es decir del lugar sacro por excelencia, y así como el templo se centra en torno a la piedra del altar, así la composición del portal románico y gótico suele centrarse en la imagen del Cristo en Majestad presidiendo el Juicio Final. Y bajo este símbolo cósmico, y justamente en el límite que separa al espacio profano del sacro (*templum*), se administraba justicia, como es todavía administrada todos los jueves, bien que con competencia muy restringida, por el tribunal de las aguas de Valencia...”

De su parte, las constantes transformaciones que ocurren en el medio social, cultural y económico empujan hacia la aparición de distintas modalidades de relación que se imponen progresivamente, dando perfiles definitorios a fórmulas tales como los estamentos y los fueros, junto al empleo de formas abstractas y racionalizadas del Derecho.

En este orden de ideas cabe destacar, junto al surgimiento de la burguesía, el fortalecimiento de la forma de vida urbana. La figura de la ciudad se erige como el ámbito protagonista de la vida en sociedad, lo que conduce al reconocimiento de la colectividad urbana como sujeto, como interlocutor jurídico o sujeto de imputación que pasa a estar vinculado al Derecho mediante el empleo de las Cartas y los Fueros, aquellos instrumentos dirigidos a identificar y regular establemente a una colectividad como unidad política, dotada de una estructura organizativa que se encarga de la gestión de intereses de corte general o colectivo mediante el cumplimiento de funciones que comportan, entre otras cuestiones, el manejo de bienes y recursos, lo que viene acompañado de las responsabilidades consiguientes. En síntesis, *junto a los intereses privados surgen unos intereses públicos, y junto al sujeto de Derecho privado, un sujeto de Derecho público.*

A este elenco, de por sí nutrido y extenso en igual medida, cabe añadir, entre otros, los aportes y referencias que sobre diversos aspectos específicos asociados al tema de la trazabilidad de principios, técnicas y categorías inscritas en el Derecho administrativo, nos ofrecen distintos autores, cuya consulta conduce a reafirmar el enfoque empleado, al tiempo que lleva a corroborar la pertinencia de este punto de reflexión.

En este panorama ocupa un capítulo destacado, por su magnitud y por lo especialmente consistente de sus contenidos a través del tiempo, el tema del régimen local, que no se duda en considerar como parte del Derecho público, metodológicamente inscrito en el campo general del Derecho administrativo. La evidencia de las fuentes remotas del Derecho administrativo en esta materia es tan potente, que resulta difícil encontrar aportes científicos que de una u otra forma no hagan algún empleo de referentes históricos anteriores a la Revolución francesa, dentro de lo que ocupa lugar importante el trayecto que conduce a la proyección geográfica de las instituciones municipales europeas, en particular el proceso de atinente al surgimiento del fenómeno que significa *Iberoamérica* y sus singularidades, derivadas del descubrimiento y consecuente colonización.

Dentro de la línea atinente a la vida local se agrupan numerosas investigaciones dedicadas a la revisión de los distintos niveles de alcance y complejidad que encierran las variadas cuestiones propias de esa temática, lo que arroja el amplísimo espectro en el que se inscriben trabajos que van desde la óptica global o general que inserta levemente la referencia a lo local, como lo hace Beneyto en su estudio general sobre la Administración, pasando por el tratamiento singularizado de determinados matices de la evolución institucional, como ocurre con el papel del Ministro Turgot, en el escenario previo a la Revolución, que somete a detenido análisis García de Enterría; pero también se encuentran estudios sobre las manifestaciones jurídico-políticas de las instituciones locales, como el que cumple de manera minuciosa Enrique Orduña R.; y finalmente, en fecha más reciente, se mantiene la vigencia en la utilización del enfoque, tal como lo pone de manifiesto Valentín Merino en su Tesis Doctoral, una obra de riguroso soporte científico y ambiciosa proyección en la que el autor parte *de la hipótesis de que el derecho municipal español viene influyendo en el régimen de las repúblicas iberoamericanas sin interrupción desde el siglo XVI hasta el momento actual, y continúa.*

Pero, por otra parte, no es inusual encontrar en trabajos dedicados a diferentes temas vinculados al área del Derecho administrativo, múltiples referencias incidentales a categorías, principios o instituciones jurídicas que, teniendo un origen remoto, encajan perfectamente en esta Disciplina y así se manejan sin que ello implique caer en contradicción o incurrir en alguna impropiedad cronológica, y desde luego, sin que tales referencias conduzcan a generar alguna dificultad argumental del razonamiento.

Como es lógico esperar, por consecuencia directa de su propio sentido y naturaleza, en la mayoría de los casos estas referencias son meramente incidentales y, de ordinario, vienen encajadas en investigaciones que incorporan perspectivas históricas en sus enfoques.

De tal manera que, para referirnos únicamente a una pequeña muestra de lo que en este sentido se aprecia sin dificultad en el entorno inmediato de la doctrina venezolana, encontramos referencias de ese corte tanto en obras relativas al orden jurídico en general, como en estudios dedicados al tratamiento monográfico de algunas de las materias específicas en que ese orden general puede sistematizarse, subdividirse o fraccionarse, en función de objetivos metodológicos.

En el primer tipo de aproximaciones procede mencionar el detallado estudio del profesor Tulio Chiossone, en el cual combina el análisis del componente histórico con el perfil sociológico, apuntalado con la revisión de un amplio elenco de factores jurídicos para construir una sólida visión sobre los elementos que se conjugan en la formación jurídica del país, indicando que: “Hemos tratado de exponer en la forma más amplia y concisa que nos ha sido posible, la existencia de la juridicidad que nace a raíz del descubrimiento de Venezuela y progresivamente se va consolidando con la creación de Instituciones y con la formación de un derecho propio instituido paulatinamente por los monarcas españoles para sus posesiones americanas”.

En otros casos se emplean puntos de vista sobre áreas sectoriales que traen consigo tales referencias. Así sucede, en cuanto al dilatado proceso de formación histórica de la ciencia jurídico-minera y al régimen de la minas, con el detallado estudio que aporta el profesor Monsalve Casado, advirtiendo de entrada al lector, que “El proceso de formación de un determinado derecho es, en nuestro concepto, una unidad y si nos vemos obligados a parcelarlo en distintas fracciones, solo es por razones de método y de comodidad, para facilitar el ordenamiento de los conocimientos y el estudio de los mismos; no porque la historia deje de constituir una unidad, una evolución cuyas raíces se pierden en el tiempo...”. Pero de igual modo, el reconocimiento de tales antecedentes distantes se aplica al estudio de determinadas categorías concretas, como serían los supuestos de cargos públicos específicos, cuya evaluación analítica permite identificar la existencia del antecedente histórico de un régimen, siste-

ma u orden jurídico funcionarial, tal como los hace el profesor Alejandro Canónico al estudiar la figura del Cronista, informándonos que, *en la historia española originalmente se contaba con la figura del cronista real, que se convierte en un cargo oficial a partir del siglo XV, bajo el reinado de Juan II de Castilla, cuando se formaliza mediante nombramiento oficial ese cargo de cronista y se le otorga salario fijo, siendo Juan de Mena, el primero en ocupar el referido cargo.*

Finalmente, en este breve e incompleto recorrido, marcado únicamente a los fines de ejemplificar algunos soportes a los pasajes argumentales que se consignan, encontramos, a lo interno de nuestro ambiente académico, diversas muestras que ponen de relieve el empleo de las referencias a técnicas y fuentes remotas del Derecho administrativo (en cuanto a expresiones institucionales y funcionales), como eje conductor de las investigaciones en el área, lo que conduce directamente a confirmar la existencia y el reconocimiento pacífico de tales antecedentes como una parte de esta Disciplina, precisamente por tratarse de manifestaciones de la administración con relevancia jurídica.

III. LA ADMINISTRACIÓN COMO BLANCO

Ahora bien, dentro de todo lo que hemos venido apuntando hasta este momento, recogemos, con una particular valoración, el aporte de instituciones y técnicas desarrolladas en el marco el Derecho privado, que alimentan al Derecho administrativo desde la operatividad propia de la perspectiva orgánica que se afina como punto dominante en el núcleo de la cuestión. Con esto se refuerza, una vez mas, el papel de la Administración como esa constante imprescindible para la existencia y para la adecuada comprensión del Derecho administrativo, en todo lo concerniente a sus alcances, aportaciones, implicaciones, prospectivas y complicaciones. Pero, por otro lado, la constante que implica el vínculo Administración-Derecho administrativo como epicentro en el que se impregna de contenidos a esta Disciplina conduce, al mismo tiempo, a nutrir el sentido de sus cualidades instrumentales como ordenamiento.

Al respecto, como una elemental referencia empírica que se obtiene sin mayor dificultad, podemos constatar la existencia de una cierta sensación extendida de insatisfacción, de una suerte de censura generalizada, consistente y perenne, como idea dominante en la percepción que, en líneas generales, se tiene sobre los niveles de eficiencia de las Administraciones Públicas (territoriales y funcionales), con las que podemos o debemos interactuar cotidianamente en nuestro quehacer como ciudadanos.

Claro está que, aún cuando se debe reconocer que esa apreciación viene definitivamente influida por los diferentes factores personales o circunstanciales que intervienen en las experiencias de los individuos, con lo cual no siempre se trata de un juicio evaluativo precisamente cargado de equilibrio y objetividad, no es menos cierto que ese escrutinio desfavorable o de insatisfacción está presente, como un tópico común y universal.

Ciertamente, mediante un ligero ejercicio de memoria confirmaremos que lo usual es toparnos con juicios críticos mediana o abiertamente negativos con respecto a los niveles de dotación y las condiciones de prestación de los servicios públicos, al igual que ocurre con denuncias constantes sobre los graves déficits de transparencia en el funcionamiento de las oficinas públicas, o con las quejas acerca de la falta de agilidad y velocidad en los trámites administrativos, su pertinencia, sus resultados o la deficiencia en la información sobre los mismos; en igual sentido se registran ingentes reclamos por la inequidad en el trato de los funcionarios hacia las personas, por los grados de ineficiencia, la corrupción, los indebidamente complicados procedimientos, las conductas reñidas con los preceptos éticos, las malas prácticas administrativas, y un extenso etcétera que alcanza a un robusto y permanentemente renovado *stock* de fallas imputables a las Administraciones, como manifestación de sus prácticas usuales y cotidianas.

Y así ocurre en cualquier latitud y en referencia a todas las formas, escalas y modalidades en que se hacen presentes el aparato administrativo del Estado y sus funciones, cuando son objeto de atención y destinatarios del escrutinio cotidiano por parte de los simples usuarios de su actuación (o de su falta de actuación en términos de oportunidad y adecuación). Pero tal vez más importante, desde el punto de vista que aquí se emplea, es que también sucede de ese modo cuando el asunto se coloca bajo la mirada acuciosa y fundamentada de los críticos calificados.

En este sentido, no es infrecuente recoger severos juicios de descalificación sobre diversas estructuras administrativas y técnicas de gerencia pública que, de ordinario, en el saber común se tienen como ejemplo de eficiencia, a través del testimonio de quienes han sido protagonistas de experiencias personales, o bien, por el decir experto de quienes han profundizado sistemáticamente en la evaluación científica de esas estructuras y sus respectivos desempeños.

Al respecto viene a ser especialmente ilustrativo, como una singular y calificada muestra para visionar el punto que ahora se considera, el enfoque empleado por el prestigioso profesor Jean Rivero en la construcción argumental que despliega en ese formidable opúsculo titulado *El hurón en el Palacio Real o reflexiones ingenuas sobre el recurso por exceso de poder*.

En efecto, para esa ocasión, Rivero plantea una fina, aguda, contundente y muy fundada crítica sobre el sistema contencioso administrativo francés, atendiendo a su significativo valor como una pieza clave para la existencia misma del Derecho administrativo, en cuanto a su arquitectura, en cuanto a su origen (no olvidemos el papel que se asigna al artículo 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790, dirigido, precisamente, a la fórmula de control judicial de la función administrativa) y por último, en cuanto a la eficiencia finalista de su aplicación. Pero lo que ahora nos interesa destacar, en función de los objetivos inmediatos de este estudio, es el empleo de las nociones y alegatos ancestrales que, para enfrentar la concepción del recurso por exceso de poder, trae al debate reflexivo el hurón visitante, en su ingenua conversación al momento de conocer la sede del Consejo de Estado.

En efecto, para someter a escrutinio la eficiencia de las facultades de control de ese destacado organismo, el hurón visitante acude a planteamientos que decanta de reflexiones sobre técnicas y modalidades remotas –en buena medida calificables de rudimentarias o primitivas–, utilizadas ancestralmente por su pueblo para alcanzar el objetivo final de la justicia, dejando en evidencia las fragilidades y carencias del paradigmático sistema generador de tantos elogios, lo que, en definitiva, consiste en revisar las categorías *nuevas o novedosas*, mediante el contraste con las que se ubican en lo que de manera general podríamos entender como el antiguo régimen.

De su parte, y en paralelo, tampoco es extraño observar la aparición de supuestos que implican situaciones, soluciones y respuestas a planteamientos de esa naturaleza, que se insertan en un registro general de oscilaciones constantes y sostenidas, las cuales, atendiendo a su intensidad y dirección, llegan a ser pendulares en cuanto a lo contrastante de las posiciones que ocupan. Vemos así como, en periodos relativamente cortos, se pasa de la preponderancia de tendencias y técnicas de intervención económica pública y estatización a procesos radicales de privatización; de momentos signados por una multiplicación exponencial de regulaciones en muchos campos de actividades que se abren a la presencia de las Administraciones públicas, al protagonismo de la desregulación como fórmula dominante; de claras tendencias centralizadoras a la preferencia marcada por la aplicación de situaciones y mecanismos que apuntan decididamente hacia la descentralización.

En fin, como síntesis de lo que venimos revisando se encuentra que, en el fondo del juego en el que se ubican todos estos datos, subyacen de manera predominante o decisiva, los

vínculos indisolubles entre Política, Administración Pública y Derecho Administrativo (Ciencias Políticas, Ciencias de la Administración y Derecho Administrativo) que no es posible desconocer sin separarse de la realidad, y desde luego, que no resulta útil evadir, pues se trata de la ecuación que recoge la esencia misma del fenómeno objeto de atención.

De allí derivan las claras consecuencias que se erigen como características que particularizan el Derecho administrativo, entre las que destaca su inevitable cercanía con la dinámica política, en razón de la inexcusable interdependencia de las estructuras de gobierno y las de gestión administrativa, junto a lo cual aparece la diversidad dinámica de sus contenidos, ritmos y alcances, en eso que Meilán Gil califica acertadamente como su *inquieta esencia*.

Con todo ello, además, se patentiza la cualidad que conduce a entender que esta disciplina constituye un Derecho *de realización*. En efecto, a diferencia de lo que sucede con otras ramas o disciplinas jurídicas, cuyos contenidos preferiríamos no tener que aplicar porque presuponen la ocurrencia de un evento de quebrantamiento o falta nociva sobre el orden social establecido –y con ello una lesión a las relaciones humanas–, que amerita una reacción radical frente al siniestro y sus indeseables consecuencias, tal como ocurre con el Derecho penal, en el caso del Derecho administrativo, su empleo constante, permanente o cotidiano, es una condición de regularidad, de estabilidad, de orden y, en definitiva, de desarrollo colectivo, con lo cual, si no se aplica, aparece el caos, la anarquía y la ineficiencia.

Esta nota, entre otras, registra de manera destacada, la forma en que la Administración –en tanto pieza encargada de la multiforme y amplia función de gestionar o administrar–, es mucho más sensible que cualquier otra manifestación del Poder Público, a las expresiones de la dinámica social, de la economía, la cultura, la política, las transformaciones tecnológicas, y cualquier otra muestra del quehacer humano con alcance colectivo, directo o indirecto, por insignificante que pueda parecer, lo que de una u otra manera, alcanza al Derecho administrativo en su estructura, en sus formas y en sus repercusiones.

En resumen, estas particularidades que exhibe la Administración pública como actor inevitable y necesario en la cotidianeidad de cualquier conglomerado humano medianamente complejo, así como su sujeción a la percepción crítica constante y al empeño por su adecuación y mejoramiento, la colocan en el punto de atención por distintos enfoques entre los cuales destaca el correspondiente al derecho, en especial, por tratarse del área de presencia del Estado como actor jurídico se relaciona con otros sujetos de derecho, y primordialmente, con la persona humana.

IV. LAS RELACIONES JURÍDICO ADMINISTRATIVAS, UNA CLAVE PARTICULARMENTE ÚTIL

Como una consecuencia lógica de lo antes indicado se comprende que la Administración en tanto aparato organizativo, pero igualmente como actividad o función con relevancia jurídica, se complejiza y se extiende por medio de manifestaciones cargadas de variedad, al tiempo que se incrementan y se diversifican los asuntos atinentes a la vida en sociedad, lo que equivale a considerar la influencia de la evolución general de la especie humana en su más amplia diversidad de tendencias, contenidos y formas de expresarse, en extensión e intensidad, sobre la realidad práctica de la Administración pública como fenómeno en torno al cual se monta y se aplica del Derecho administrativo.

Esa dinámica, unida a la plasticidad que se asocia a sus contenidos es, en una proporción muy importante, el factor decisivo para desencadenar los procesos de transformación que han conducido a los cambios registrados a lo largo de la historia, hasta alcanzar a la aparición de lo que, siguiendo a García-Pelayo, podemos calificar como el *Estado de nuestro tiempo*. Una expresión del Estado susceptible de ser comprendido y explicado desde la perspectiva de la teoría de los sistemas, por ser éste un referente útil para percibir y dar cuenta

adecuada de su complejidad que, en definitiva, implica adaptaciones y transformaciones que se aprecian, en igual medida, en las estructuras organizativas y en los modos de acción o técnicas de gestión que, desde luego, se deben insertar en los espacios del Derecho administrativo, con mayor intensidad y razón, a partir de la concepción del Estado de Derecho.

Es así como mediante la aplicación de este enfoque se avizora, una vez más, la preponderancia del dato que ubica a la Administración como un sujeto de derecho (con destacada relevancia para el campo conceptual, epistemológico y operativo Derecho administrativo), mediante su empleo como un soporte central para esta aproximación.

Por consecuencia, para facilitar la comprensión de este planteamiento —que descansa básicamente en la imagen que contempla la asociación entre Administración y Derecho administrativo, entendida como una determinante esencial, dinámica y constante—, cobra singular relevancia la cuestión de las relaciones jurídico administrativas, de las modalidades en que se vincula jurídicamente ese particular sujeto de derecho, por tratarse de un tema de inexcusable consideración, además de ser una cuestión de cotidiana aplicación e indudable interés reflexivo dentro del amplio entorno que significa la práctica forense.

De su parte, el estudio sistemático y detenido de las relaciones jurídico administrativas se coloca en un lugar destacado como punto de mira cargado de variados matices de significativo valor y utilidad metodológica para acceder a una plataforma metodológica eficaz, en cuanto al tratamiento de los contenidos y categorías del Derecho administrativo en su dimensión total.

De entrada, conviene retener que se trata de una opción que, desde el punto de vista de la metodología, se apoya en la figura de la Administración pública como el dato constante e imprescindible para la aparición de supuestos de hecho y de derecho que atraen la aplicación del Derecho administrativo, pues se concentra en aquellas relaciones jurídicamente relevantes que tienen como denominador común la presencia de alguna Administración pública en el ejercicio de funciones administrativas. De este modo, es una temática que, en su esencia, contribuye a expresar la inevitable asociación entre Administración pública y Derecho administrativo que empleamos como la guía axial de estas reflexiones.

Pero, de otra parte, a través del tratamiento de los distintos elementos que concurren en la figura de las relaciones jurídico administrativas (sujetos, objeto, causa, efectos y garantía) se puede organizar la revisión sistemática de los componentes esenciales de la Disciplina en su conjunto (organizaciones administrativas, ciudadanos, conductas, actividades, prestaciones, cometidos, derechos, situaciones jurídicas, responsabilidades, controles, etc.).

Es evidente que, por múltiples razones cuyo análisis detenido escapa al espacio disponible en esta ocasión, en esta materia ha prevalecido la atención sobre un tipo concreto de relación jurídico administrativa, que es la expresada en el vínculo entre alguna Administración pública y sujetos privados (léase: *administrados, usuarios, ciudadanos, o particulares*). Desde luego, es contundente la riqueza en cuanto a perfiles de interés jurídico que, tanto en el orden práctico como en lo que interesa a la exploración intelectual, aporta esa clase de vínculo, por ser la expresión típica de la relación que se instala entre el individuo y el Estado, entre el ser humano y los centros de ejercicio del poder público, con toda la carga histórica, ideológica, filosófica o práctica que un supuesto de esa naturaleza trae consigo, y que, en virtud de esta formalidad, se vierte en el escenario jurídico, donde se pone en juego, en definitiva, la relevancia y la eficiencia del Derecho.

No obstante, atendiendo a la realidad de las cosas, y conforme al punto de vista que venimos empleando para estas meditaciones, resulta interesante dirigir y potenciar la atención sobre la otra opción de relación jurídico administrativa, esto es, aquella relación en la que el vínculo se establece entre dos o más Administraciones públicas o agentes administrativos en atención al desarrollo de sus funciones.

En tal sentido concurre como un factor de estímulo a este planteamiento, la intensidad y variedad de opciones que se aprecia a simple vista, en cuanto a los supuestos de relacionamiento entre sujetos de derecho que integran estructuras administrativas de distinta factura, lo que tiende a incrementarse de manera sostenida, como consecuencia de la expansión de fórmulas organizativas que, a través de la aplicación de modalidades operativas o funcionales variadas, se insertan en el espacio regulatorio del Derecho administrativo.

La magnitud y la variedad de formatos organizativos aplicados a las Administraciones o agentes públicos (de corte territorial y funcional, con prevalencia en modalidades estructurales tomadas del Derecho civil y mercantil, o bien, colocados dentro de los moldes usuales o típicos del Derecho público) que aparecen en el escenario contemporáneo de la actividad administrativa, se acompañan de un extenso repertorio de conductas o modalidades de actuación variopintas, acotadas por una multiplicidad de elementos que dibujan esa dinámica particularmente interesante y novedosa, aludida en pasajes previos a este momento.

Algunos de esos elementos –que por su entidad imponen dirigir la mirada curiosa, atenta y constante sobre categorías claves del Derecho administrativo– se manifiestan a través de los procesos de descentralización, desconcentración, privatización, así como en factores tales como la valoración de estándares de democracia en la gestión pública, la globalización, el derecho a una buena administración, los procesos políticos y administrativos de integración, las normativas y estructuras de gestión y control de escala supranacional. Ahora bien, de una u otra forma, todos estos elementos se relacionan con factores que impregnan la organización y funcionamiento del aparataje administrativo público, por lo que invitan a mirar con mayor atención las relaciones interadministrativas, en cuanto a sus determinantes técnicas y operativas para, de esta forma, abundar en las categorizaciones jurídicas con mayor precisión y con un nivel superior de eficiencia.

Desde luego, lo deseable es que priven las condiciones de funcionamiento regular y adecuado entre las distintas estructuras de las organizaciones administrativas públicas, mediante la puesta en práctica de los principios y pautas atinentes al ejercicio adecuado de las competencias, la aplicación de técnicas de coordinación, o fórmulas de cooperación y colaboración que pongan en juego valoraciones como la lealtad institucional, entre otros.

Sin embargo, no es extraño observar la aparición de conflictos entre entidades administrativas como un supuesto normal, sobre todo cuando esas entidades no operan bajo el patrón o modo jerárquico; inclusive, podría decirse sin temor a errar, que comienzan a aparecer con cierta frecuencia, situaciones de conflicto abierto entre estructuras administrativas de distintas escalas que, en alguna medida, vienen asociadas con diferencias e interferencias ocurridas en razón del cumplimiento de sus tareas, y no solamente por motivaciones de orden político.

Tales eventos, independientemente de lo llamativos que puedan ser por sus consecuencias, por sus magnitudes, o por la frecuencia con la que se puedan producir, son demostración de conflictos surgidos a lo interno del juego natural de las relaciones jurídico administrativas o con motivo de ellas. Como tales conflictos, que se ubican en el entorno general de las relaciones jurídicas, se orientan hacia el encuentro de vías de solución a través del empleo de los medios jurisdiccionales propios del sistema contencioso administrativo, esto es, dentro del campo de acción del Derecho administrativo.

Como consecuencia de esas situaciones, se abre un campo interesante de reflexión que conduce al abordaje de algunos aspectos que se añaden a los temas atinentes al ámbito concreto de las relaciones entre la Administración y los individuos particulares que tradicionalmente, y desde luego, con sobrada justificación, han ocupado a la doctrina y la jurisprudencia administrativistas, por tratarse del espacio jurídico en el cual tiene mayor realce lo que corresponde a la los derechos individuales y su protección.

Cabe mencionar en este sentido, y por vía de ejemplo, la cuestión relativa a las situaciones jurídicas subjetivas generadas a partir de esos supuestos de conflictos entre Administraciones, y el correspondiente título de legitimación para su protección en el ámbito jurisdiccional.

En efecto, cuando se trata de conflictos entre Administraciones, procede en consideración que los sujetos que se vinculan y devienen enfrentados, ejercitan, por igual, una función pública (no un derecho subjetivo) como soporte de su actuación y de la relación jurídica respectiva que acota el supuesto. En consecuencia, en estos casos, la situación relevante para el Derecho administrativo no se concreta en el enfrentamiento entre un interés jurídico o un derecho subjetivo que exhibe un ciudadano o sujeto particular y el interés colectivo o general que representa o gestiona una dependencia administrativa pública; en estos casos, el asunto se refiere a dos sujetos enfrentados, que actúan a título vicarial, en función de la gestión y la protección del interés general o colectivo que les incumbe, precisamente como factor fundamental de su actividad.

Con ello, como se puede observarse sin dificultad, cambian sustancialmente los parámetros de apreciación del tema, y junto a esto, la potencialidad de los elementos argumentales que de ordinario se emplean, pues deja de tener sentido esa diferencia crucial derivada de la valoración de tales fundamentos de la legitimación para actuar.

V. A MODO DE CIERRE

Como resultado de lo que, a manera de boceto parcial, venimos apuntado en estas líneas, se recoge la cualidad que identifica a la Administración pública como un presupuesto esencial e inexcusable, como una verdadera premisa, para la existencia del sistema u ordenamiento jurídico que identificamos como Derecho administrativo. A tal punto resalta esa cualidad que su denominación responde, precisamente, a la figura de ese destinatario –esencial e insustituible– de las categorías que fungen como sus componentes sistémicos (principios, instituciones, técnicas y reglas), las cuales comportan un registro histórico remoto y un proceso de formación peculiar, cuya consideración resulta más que conveniente para facilitar su comprensión, afinar los datos para su conocimiento, y con ello, mejorar la eficiencia y utilidad en su empleo.

La perspectiva empleada conduce a mantener la mirada en el complejo fenómeno que comporta la administración pública, tanto en su vertiente funcional, como en su expresión organizativa, las cuales resultan igualmente variadas en sus expresiones y en su dinamismo, como un efecto directo de su inevitable vínculo con la realidad social, cultural, económica y política que se define como su entorno natural, como el ecosistema lógico de su existencia, y con ello, acota los espacios de su importancia, su presencia y su constante vitalidad.

De otra parte, el enfoque propuesto conduce a reafirmar la utilidad y las expectativas de solido futuro en la expansión y fortalecimiento del Derecho administrativo en todas sus acepciones, por el amplio, variado y necesariamente vigente alcance cultural de sus contenidos; por el sentido utilitario de su aplicación en la procura y consecución práctica de valores de proyección universal como son, la dignidad del ser humano, la libertad personal y la democracia, en tanto patrones de vida y desarrollo social; y también como espacio que contribuye a preservar el paradigma de la justicia.

En ese sentido, uno de los resultados palpables que se obtiene desde la óptica que ofrece este punto de mira, es la invitación a incrementar el interés por el conocimiento sistemático de las particularidades de la Administración y sus expresiones variopintas, desde los recintos del Derecho administrativo. De esa manera se contribuye a fortalecer su propia esencia, y al mismo tiempo, se logra proyectar su utilidad práctica, con efectos favorables por igual, en cuanto se refleja en sus alcances profilácticos y terapéuticos.

En este escenario ocupa un lugar determinante la tarea que le corresponde cumplir al espectro académico, al ejercicio regular y sostenido de la meditación científica, por tratarse del análisis y evaluación imparcial de las realidades, la construcción de idearios y soluciones racionalizadas y, además, la difusión metódica del conocimiento, lo que, por otra parte, funciona como un instrumento primordial para la formación profesional y del funcionariado, y junto a ello, como una fuente primaria del Derecho en todas sus expresiones y modos de generación, aplicación, revisión crítica y transformación, pues se determina como una guía conceptual y como un referente actualizado del pensamiento.

Ahora bien, como una destacable consecuencia de los tiempos actuales, que vienen marcados por el proceso de mundialización que –entre otros muchos efectos– ha conducido a promover la concepción del denominado Derecho Administrativo Global, es altamente apreciable la existencia de ambientes cargados de comprobada calidad y experticia, dispuestos para la generación y el intercambio de conocimientos traducibles en investigaciones y propuestas calificadas, que encuentran respaldo en la verificación empírica y en el análisis comparado de prácticas y experiencias provenientes del interior de las instancias encargadas de la gestión pública en distintas latitudes.

Así ocurre, por ejemplo, en el caso del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) que cuenta con una trayectoria de proyección creciente y sostenida que acumula más de dos décadas de ininterrumpida producción intelectual, cuya vigencia invita a prestarle atención detenida por la obra que realiza como proyecto de singular perfil, alcance y significación en el mapa de Iberoamérica, con lo que supera el esquema metodológico de los estudios de Derecho comparado, inscrito en el lugar propio de ese fenómeno único y extraordinario (Iberoamérica), signado por su extensión geográfica, su firmeza en el tiempo y esa variada integridad cultural que, sin lugar a dudas, incorpora y alcanza al Derecho administrativo.

En conclusión, revitalizar el vínculo epistemológico del Derecho Administrativo con lo que se ha conocido tradicionalmente como Ciencias de la Administración es un desafío actual que, lejos de debilitar o desvirtuar el sentido de la Disciplina jurídico administrativa, lo fortalece, pues permite conocer con mayor profundidad, exactitud y sentido crítico el campo al cual se destinan sus contenidos, en el entendido de que lo estrictamente jurídico tiene un alcance limitado y carece de la virtualidad de aportar la solución absoluta y única, dando entrada a la necesaria y requerida visión interdisciplinaria que corresponde aplicar a los fenómenos de alta complejidad.