

EL DERECHO EN LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN (Breve comentario a modo de conclusión)*.

Por Andrés Morey Juan.

Como resultado de mis estudios y análisis de las relaciones entre derecho y organización y mis explicaciones docentes de la Ciencia de la Administración, unas conclusiones vienen formándose en mi pensamiento y opinión y que paso a exponer. En la mencionada relación entre derecho y organización, el primero se muestra tanto como una forma de organizarse y como instrumento para hacer efectiva la organización política acordada, que como una expresión normativa de la organización y de las estructuras estatales y administrativas. También, se pone de manifiesto que para organizarse o para tomar decisiones organizativas, hay que tener en cuenta las que previamente son jurídicas en sí mismas - por contener principios limitadores de la discrecionalidad político-administrativa- y las que se han juridificado para dirigir la actividad administrativa, entre ellas la organizativa, o por contener procedimientos o formas consideradas eficaces y, por tanto, de aplicación obligada.

En conclusión, de un modo u otro, el Derecho se manifiesta como un instrumento de necesario conocimiento para el administrador público y como un medio de organización y de control o direccionismo de las decisiones o, al menos, de enmarcamiento general de las mismas, tanto desde el punto de vista político como del administrativo. Aparece, así, el Derecho, particularmente el administrativo se entiende, como uno de los elementos y conocimientos prácticos para administrar y que Baena del Alcázar considera necesario vertebrar para saber cómo se administra y que, por tanto, y por ello, entra a formar parte de la metodología de la Ciencia de la Administración. Esta vertebración o esta consideración del Derecho

administrativo en la Ciencia de la Administración como elemento componente del cómo se administra o como elemento de conformación de la eficacia del Estado y de su Administración, hace que la relación entre derecho y organización adquiera matices muy diferentes de los que estamos habituados a observar desde la perspectiva jurídica o desde la administrativa tradicional y se dirige o confluye con cuestiones que se analizan hoy, precisamente para determinar un nuevo modelo de Estado o, más bien, de Administración, para conocer el alcance de su crisis, de si es real o no, o de la persistencia o no del modelo burocrático de Weber. De esta manera la observación del Derecho no se realizaría desde la perspectiva jurídica que se rechaza cuando se incluye a la Ciencia de la Administración dentro de las ciencias políticas y su método, sino que, por el contrario, formaría parte de éstas y éste, y también se relacionaría con las perspectivas sociológicas.

Y es que si desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, tal como la configura el profesor Baena, el conjunto de relaciones que en la Administración pública, como parte de la cúpula organizacional, son elemento esencial de análisis para comprender lo que es aquella y como funciona, resulta que las relaciones entre políticos, funcionarios o altos funcionarios y grupos sociales o sociedad, son en consecuencia, dicho elemento esencial. Pero todas estas relaciones, no interesan a la Ciencia de la Administración por sí mismas, sino en relación con la intervención de la Administración en las decisiones conformadoras o innovadoras, tal como el citado profesor y científico destaca. Se sitúan o consideran, por tanto, estas relaciones con dicha finalidad conformadora, la cual, además, se pretende que sea eficaz; con lo que la expresión conformadora no sólo implica que defina o establezca un fin y una actividad dirigida a su

cumplimiento, sino que significa que “conforma” a todos los diferentes intereses que contempla. Lo que en definitiva viene a coincidir con la concepción clásica de que ello configura o representa el interés público o general, sin perjuicio de si la decisión es, además, innovadora o no; exigencia, esta última, que el profesor Baena establece para considerar conceptualmente a las políticas públicas.

Resulta de este modo que, en virtud de las relaciones señaladas y de la decisión conformadora a realizar, buena parte de la organización administrativa se dirige a facilitar ambas; es decir las relaciones y la decisión. La organización dirigida a facilitar las relaciones, lo es de participación y presencia de intereses diversos o concretos, según los casos y, por ello, se presenta como elemento que permite legitimar la decisión y, en su caso, la ejecución. El derecho o el reglamento orgánico o la ley, en su caso, crean estos órganos para hacer eficaz la decisión, y por ello ésta organización es derecho, en cuanto recoge un principio de legitimación del actuar político y administrativo y facilita la presencia de los intereses legítimos, lo que en sí constituye un derecho. Pero naturalmente este derecho se presenta como organización, dentro de la compleja y paradójica relación que entre uno y otra se evidencian al adentrarse en ella.

Pero, aún hay más, la decisión conformadora tiene necesariamente una formalización, que bien puede ser resultado claro de un acuerdo, en el que todas las partes coinciden, en cuyo caso se presenta como un pacto que se refleja en la motivación o explicación de la decisión misma, en su expresión o forma; o bien, al no conformar a todos, sino tener que decidir a favor de los intereses considerados preferentes sobre otros existentes, constituye un ejercicio de potestad. Pero, tanto en uno como en otro caso

es derecho, se formaliza jurídicamente, porque tiene que constituir una obligación para la Administración y un derecho para los intereses conformados. Y en el ejercicio del cumplimiento y ejecución de lo acordado o decidido, de nuevo los intereses existentes o derechos a reconocer de modo subjetivo, se presentan ante la Administración como nueva red o línea de relaciones encaminadas a la adopción de nuevas decisiones; de modo que cuando no se está conforme con lo que se va a realizar o con lo realizado, la dialéctica se configura como jurídica, en cuanto siempre determina una interpretación del acuerdo conformado y formalizado como norma jurídica positiva. En el ataque y defensa de la decisión, afectados, funcionarios y políticos se refieren a la norma y justifican en preceptos y principios jurídicos sus razones y argumentos.

De todo lo antedicho, resulta que si bien quepa decir que el Estado actual está en crisis, que ya no se identifica con la estructura centralizada de los siglos XIX y XX, que los procedimientos se deben hacer participativos para legitimar la acción de la Administración, no puede decirse en cambio que los procedimientos en lo esencial hayan cambiado, pues, si bien con mucha más complejidad, se llega siempre a un resultado o decisión conformada como derecho y su ejecución y cumplimiento se puede ver resuelto a través de una línea de relaciones que tienen, en caso de conflicto, referencias jurídicas, de texto, o principios o fines, según la mayor o menor dificultad del asunto y que, en el seno de la Administración pública correspondiente, pueden ser más o menos participativas o incluso acordadas, pero que cuando trascienden de la Administración para acabar en la Administración de Justicia o en los Tribunales, son estrictamente jurídico formales. El derecho es pues elemento esencial, primero de diseño de voluntades y fines, después de diseño de organizaciones ejecutivas, en

tercer lugar de procedimiento de actos concretos de reconocimiento o no de derechos y de la dialéctica correspondiente para ello y para justificar la eficacia general de la decisión o medida o para proponer su cambio y, finalmente, para sentenciar los casos concretos. Salvo por los procedimientos y por la complejidad de las relaciones que implica el diseño de la norma y su ejecución, desde ésta y su referencia jurídica, no podemos considerar cambiado el modelo weberiano, a no ser por una cuestión crucial, al menos en nuestra Administración pública actual, la falta de profesionalidad, de los funcionarios o burócratas encargados del diseño y de la ejecución comentadas, plenamente politizados o, al menos, la falta de garantía legal o jurisprudencial de dicha profesionalidad.

A través de esta desprofesionalización y de la consideración filosófica y política de la participación ciudadana, en el seno de la Administración pública y ejercicio de sus funciones, como elemento legitimador de las decisiones, todas ellas acaban siendo revisables en dicho seno y en vía ejecutiva (reglamentos o actos), aun habiéndose conformado o formalizado jurídicamente en el alto nivel de norma con rango de ley. Con dicha desprofesionalización funcional y burocrática, el Poder ejecutivo, patrimonializada la Administración, alcanza cotas de poder insospechadas y de aquí que se pueda considerar que el modelo weberiano se ve afectado.

-
- Este comentario se realiza partiendo, básicamente de cuestiones que son objeto de tratamiento en la obra del profesor Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Cuarta edición reformada. Tecnos. Madrid 2000 y, también, teniendo en cuenta el contenido de las generales propuestas doctrinales en torno a la participación en las funciones públicas y las filosóficas en torno a la legitimidad de la acción administrativa y política que resultan, por ejemplo, del pensamiento de Jürgen Habermas en *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Edit. Trotta. S.A. Madrid 1998.