



# PRÓLOGO

---

Constituye para nosotros un gran honor poder ofrecer al mundo científico de habla castellana la traducción de la interesante obra del profesor de París Gaston Jèze, *Les principes généraux du Droit administratif* (París, Giard & Brière, 1914).

En 1904 apareció la primera edición de este libro. Únicamente constaba de 167 páginas, y desde un primer momento provocó la atención de los lectores el método que su autor introducía en el campo, aún poco abonado, del Derecho administrativo.

La segunda edición, cuya versión española hemos hecho, vió la luz pública dos años después, y constituye, evidentemente, una plena ampliación de las ideas y problemas considerados en la edición que la precediera. No es una obra completa: es el primer volumen de una grande obra de Derecho administrativo. Consta de tres libros: *La técnica jurídica*, *La noción del servicio público*, *Los agentes adscritos a los servicios públicos*, se titulan (1).

\* \* \*

Con ser una obra original la obra del profesor Jèze, no lo es hasta el punto de que no se dejen sentir en ella anteceden-

---

(1) Recientemente—1925-1926—, el profesor Jèze ha publicado la tercera edición de esta obra, revisada y ampliada considerablemente. Consagra el primer volumen al estudio de «La técnica jurídica del Derecho público francés.» «El funcionamiento de los servicios públicos» es el objeto del volumen publicado en 1926. El autor nos manifiesta, en carta particular que poseemos, su propósito de publicar más adelante lo que será el segundo volumen de su obra definitiva, dedicada al estudio de la noción del servicio público, objeto, actualmente, del libro segundo de la segunda edición.

Realizada, por nuestra parte, hace algún tiempo, la traducción de la de 1914, y tras ciertas vacilaciones, no hemos podido resistir a la tentación de ofrecerla al público, no sin expresar nuestro propósito de acometer la traducción de la tercera cuando el ilustre jurisconsulto francés haya dado cima a su gigantesca labor.

tespreciadísimos y variados. Antes al contrario, el libro del profesor de París representa, en el orden del Derecho administrativo francés, el punto de convergencia de métodos y tendencias que venían significándose algunos años atrás en el campo del Derecho público. La originalidad de la obra de Jèze está en haber transportado cierto método de investigación al orden de las instituciones jurídico-administrativas, en haber llevado determinadas orientaciones a lugares de conocimiento aún no alumbrados por aquéllas, en dar a sus investigaciones por soporte una noción cada vez más dominante en el Derecho público, en la ampliación de ciertas doctrinas, en el descubrimiento de nuevos problemas, en la rica labor de sondeo jurisprudencial, en su perseverante apartamiento de todo prejuicio político, social o económico para enjuiciar sobre problemas jurídicos, en su lógica e inflexible tarea de sistematización científica... La obra de Jèze es, en definitiva, una obra original, rica de substancia, digna de la estimación con que el mundo científico universal la acogió desde un primer instante, y hoy la rodea.

Consideremos brevemente aquellos de sus extremos y particulares más dignos de atención.

\* \* \*

Jèze orienta enteramente su doctrina en la noción del «servicio público». Para él, el Derecho administrativo es el derecho concerniente a los servicios públicos. Y, fundamentalmente, su obra es una teoría del servicio público, a la que precede la doctrina del acto jurídico como su antecedente necesario.

La influencia que en el espíritu del profesor francés ejercen ciertas corrientes científicas—particularmente de su país—y ciertas tendencias positivas y jurisprudenciales es, en este orden, manifiesta. «El fundamento del Derecho público—dice Duguit (*Les transformations du Droit public*, París, 1913, páginas 50-54)—no es ya el derecho subjetivo de mando, sino la regla de organización y gestión de los servicios públicos. El Derecho público es el derecho objetivo de los servicios públicos. Del mismo modo que el derecho privado cesa de estar fundado en el derecho subjetivo del individuo, en la autonomía de la persona, y reposa ahora en la idea de una función social que se impone a cada individuo; el Derecho público no se funda ya en el derecho subjetivo del Estado, en la soberanía, sino en la idea de una función social de los gobernantes, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de

los servicios públicos.» Es decir, que en el moderno Derecho administrativo francés la consideración de la persona es sustituida por la de la función. Y no solo en la teoría, sino en la práctica, que indudablemente la precedió. A ciertos viejos dogmas ya fenecidos, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés opone hoy la noción fundamental del servicio público. El servicio público—escribe el propio Jèze—constituye la piedra angular del Derecho administrativo francés y sirve de único molde a todas las instituciones del Derecho público.

El profesor Jèze, rendido a la nueva noción, ha venido consagrando a ella la más importante y dilatada de sus actividades científicas. Sus copiosas notas a las resoluciones del Consejo de Estado, publicadas en la *Revue de Droit public*, muestras son de la honda y perseverante preocupación que le ha inspirado la nueva doctrina jurídica del servicio público. Sus cursos en la Facultad de Derecho de la Universidad de París están impregnados de la propia substancia científica. Fruto de estas actividades, manifestadas en lugares tan dispares, ha sido el volumen de la obra cuya versión castellana ofrecemos al público, y en donde multitud de disertaciones aisladas han hallado la debida sistematización, formando un verdadero cuerpo de doctrinas.

\* \* \*

. Si, en sentir de Jèze, el Derecho administrativo es el derecho concerniente a los servicios públicos, será preciso conocer sus reglas. Mas ¿cómo indagarlas? El problema del método aparece así en primera línea. Jèze es un enamorado del método *realista* utilizado por el profesor Duguit en el campo del Derecho constitucional, y lo lleva al Derecho administrativo. La principal novedad de su obra está en esto.

Jèze es un *realista* del Derecho. Según nos dice, el Derecho de un país es el conjunto de reglas que en un tiempo y lugar determinados son *efectivamente* aplicadas por los *prácticos* y los *tribunales*; y una obra de Derecho debe contener la exposición de las reglas que el legislador, la opinión pública de los juristas y, en particular, la opinión de los tribunales declaran ser justas y útiles en un país y momento determinados.

De estas premisas se deduce, según nuestro autor, cuál habrá de ser la misión del teórico. Sea cual fuere su opinión personal, el teórico debe, *ante todo*, inducir estas reglas, clasificarlas, mostrarlas con forma clara y precisa, explicar sus orígenes, señalar su desenvolvimiento histórico bajo la presión de los hechos sociales, económicos y políticos...

¿Con qué guía habrá de realizar esta labor? El mismo nos la señala. Toda teoría jurídica—dice—que no tiene por punto de partida la observación minuciosa y atenta de los hechos y que no es de éstos la síntesis exacta y adecuada, carece de valor. La perfecta conformidad a los hechos es el criterio de las teorías. Así también lo dice Duguit. Por eso, agrega Jèze, las teorías deben transformarse con los cambios que se producen en la mentalidad de los hombres, en la técnica industrial, en la organización de las fuerzas políticas o sociales. El teórico no debe olvidar jamás que el Derecho sirve a resolver problemas sociales, económicos, políticos, y que es la vida quien los plantea. Es la vida quien los crea, con toda la complejidad, con todos los conflictos de intereses y pasiones que forman la trama de las sociedades humanas.

El método realista es, pues, el que debe venir en ayuda del jurista para que presida el acierto en sus investigaciones, y este método es el que ha manejado Jèze en sus trabajos.

Jèze es, en este orden, un fiel discípulo de Duguit. Todos los consagrados al Derecho público conocen la perseverancia y entusiasmo con que el sabio profesor de Burdeos ha utilizado el método realista en el campo del Derecho constitucional y las importantes revelaciones que a la ciencia ha podido aportar este instrumento. De rechazo, se ha podido apreciar también cómo muchos viejos dogmas han venido a tierra, rendidos a los golpes de esta nueva piqueta demoledora.

El método realista ha proporcionado también a Gaston Jèze, en el orden del Derecho administrativo, importantes revelaciones y conquistas. Muchas de las inducciones jurídicas que aparecen en su obra débense, en gran parte, a la acción ejercida en su espíritu por el examen severo e imparcial de los hechos. Importantes apreciaciones que contribuyen a la formación de su teoría concerniente a la técnica jurídica, frutos son de su cuidadoso estudio de la realidad. Elogios merece en este respecto la labor del profesor de París.

No quiere, sin embargo, esto decir que los indiscutibles rendimientos proporcionados al Derecho público por el método realista sean tales a convencernos de la infalibilidad del nuevo instrumento, ni, en consecuencia, de la verdad integral de sus aportaciones a la ciencia. Ni el método es por sí mismo guía seguro, ni siempre en su manejo preside el acierto en los investigadores. Es corriente, cuando de este método se trata, tomar las apariencias por los hechos e inducir con hartas precipitaciones y ligerezas. No es la envoltura, sino el contenido, lo que en los hechos importa considerar, y no siempre un espíritu pene-

trante, espíritu de reflexión, ha sido el guía que ha presidido la labor de investigación de los autores. Por otra parte, ha sido muy frecuente elevar al concepto de leyes lo que no son sino apreciaciones meramente subjetivas, y estimar como inducciones felices, ideas en que culminan predisposiciones particulares de nuestro espíritu, sin correspondencia con la realidad. En suma, muchas veces han sido tomadas por realidad apariencias engañosas, y torpemente, han sido elevadas a reglas, meras opiniones o sugerencias. A nuestro juicio—y valga como muestra—la afirmación de Duguit de que la ley no es, en los Estados actuales de opinión pública expresión de la voluntad nacional, sino estrictamente de la de los Diputados y Senadores que constituyen el Parlamento, es una prueba de la falacia del método realista y—como antes expresábamos—de lo fácil que resulta confundir las apariencias con los hechos.

\* \* \*

Sobre otro particular muy interesante del libro de Jèze debemos llamar la atención de los lectores; nos referimos a la juridicidad del fin que el autor persigue en su trabajo, y que repercute en el método que emplea para lograrlo. La obra de Jèze es una obra estrictamente de Derecho administrativo con finalidad, factura y procedimiento también rigurosamente jurídicos. Empero, no es novedad el libro en este orden. El método jurídico llegó a Francia importado del otro lado del Rhin.

Gerber ya utilizó este método en la ciencia política. Fué, sin embargo, Laband, quien le dió la mayor amplitud en sus investigaciones y construcciones del Derecho público del Imperio alemán. Según este autor, el método jurídico comprende: 1.º, el análisis de las relaciones jurídicas que constituyen el Derecho público de un país; 2.º, la naturaleza jurídica de estas relaciones; 3.º, los principios generales a que obedecen, y 4.º, la deducción de las consecuencias que procedan. El guía de este método es la lógica, que nos conduce a los conceptos jurídicos eternos y preexistentes a las instituciones políticas. Así construye Laband la teoría del Imperio alemán y de sus derechos. La historia, la economía, la filosofía, la política le preocupan poco. Según expresa, no quiere que el Derecho público «caiga al nivel de la literatura política periodística». «El papel científico del dogmático—dice Laband (prefacio a la segunda edición alemana de su obra)—, en un Derecho positivo determinado, consiste en analizar las formas jurídicas, en referir las nociones particulares a principios generales, en deducir

de estos principios las consecuencias que procedan. Todo esto es un trabajo de espíritu puramente lógico. Todo esto se hace con la lógica, sin consideraciones históricas, filosóficas ni políticas.»

La introducción del método jurídico en el Derecho público alemán alcanzó pronto gran éxito. Tras de Gerber y de Laband vinieron muchos otros científicos alemanes a hacer obra estrictamente jurídica en sus investigaciones y construcciones referentes a esta importante rama del Derecho. Merced a estas orientaciones y procedimientos hemos visto constituida en Alemania, a fines del siglo XIX, una importantísima escuela jurídica, a la que en gran parte debe la ciencia política de aquel país su actual esplendor.

El Derecho administrativo, por tantos conceptos tan unido al Derecho político, no podía escapar a la sugestiva acción del nuevo método. Hasta Laband deslizábase preferentemente la actividad científica en aquel orden por derroteros sociales, históricos y económicos, con notorio menoscabo de la consideración jurídica de las instituciones administrativas. El tema jurídico no pasaba más allá de la organización administrativa. No era fácil hallar en las disertaciones jurídico-administrativas de aquella época nada que significase contemplación directa de las relaciones jurídicas, análisis de las mismas, revelación de sus principios, deducción de sus consecuencias, y mucho menos de la suprema síntesis crítica en que culmina la labor del jurista. Eran los problemas—sociales, políticos, económicos—de la Administración los que absorbían la atención de aquellos escritores.

Con la influencia de la escuela jurídica cambiaron las cosas de rumbo. Lo que venía ocurriendo en el Derecho constitucional debía repercutir en el Derecho administrativo, y así fué. La corriente jurídica penetró en este campo a través de la obra del profesor de Leipzig Otto Mayer, *Deutschen Verwaltungsrecht*, que marca un momento culminante en la literatura científica administrativa de Alemania. Según nos dice el propio autor, se ha propuesto cuidadosamente rechazar en su obra el método tradicional, que se colocaba exclusivamente en el punto de vista de la ciencia administrativa y de la economía política, para seguir el sistema de Laband en el Derecho público del Imperio alemán: un sistema puramente jurídico.

La escuela jurídica ha extraído de entre los distintos elementos que antes integraban el Derecho administrativo el elemento formal, coordinando las varias instituciones de esta disciplina sobre la base del rigor de una técnica jurídica que ha en-

gendrado la sistematización jurídica de esta ciencia. Por vez primera se ha visto, en el orden administrativo, considerar las relaciones jurídicas del sistema, descubrir su naturaleza, su íntima trabazón, sus leyes, sus consecuencias, sin aquellas preocupaciones sociológicas y políticas que desnaturalizaban, despistaban o empobrecían la pura labor jurídica. Y de este método va surgiendo la independencia de las instituciones administrativas cuya naturaleza jurídica original al descubierto, pugna por desprenderse de su tradicional y vetusta adherencia al viejo tronco del Derecho privado.

La nueva corriente penetró pronto en Francia. Desde un primer instante calificados pensadores del vecino país, enamorados del nuevo método y de la nueva técnica, tomáronlos por guía y auxiliar de sus trabajos. Larnaude, entre otros, fué en Francia un panegirista decidido de la tendencia cultivada por Laband. En 1894 escribía: «Es de desear que la idea, la forma y los procedimientos del Derecho penetren cada vez más en las materias constitucionales, administrativas e internacionales. Sólo así una institución logra adquirir la fuerza de resistencia que le permite afrontar los temporales. Allí donde no reina el Derecho no hay sino instituciones vacilantes, sin consistencia. Es necesario que el Estado, los grupos y los individuos en sus relaciones recíprocas tengan sus prerrogativas, sus atribuciones y sus derechos subjetivos claramente constituídos y definidos, y para obtener este resultado procede que en la Constitución, en la Administración y en las relaciones internacionales se introduzca el Derecho.» (*Revue de Droit public*, 1894, vol. I, pág. 3.)

En el campo del Derecho administrativo la obra de Hauriou *Précis de Droit administratif*, es una bella muestra de la aplicación del método jurídico a las ciencias políticas. No es otra menos bella la que representa la obra de Jèze, que hemos tenido el honor de traducir.

El propósito de este autor es el de trazar el cuadro del Derecho administrativo francés sin mezcla de consideraciones sociales, filosóficas y políticas. Es una preocupación que le domina constantemente. El Derecho tiene una técnica cuya naturaleza no puede ser distinta de la de aquél, y es misión del jurista investigar sus elementos, clasificarlos, inducir sus reglas y sacar sus consecuencias. Toda consideración que no sea la estrictamente jurídica trasciende de la labor del jurista.

¿Quiere esto decir, sin embargo, que las consideraciones históricas, sociales y políticas deban permanecer totalmente ausentes en los problemas de Derecho? En modo alguno. Muchas

veces—escribe Jèze—no será posible descubrir el carácter de una relación jurídica sin una honda consulta de aquéllos elementos. Es que, en efecto, el Derecho tiene un contenido social, y por mucho que se le aisle no es posible llegar en este aislamiento hasta su total segregación de las corrientes sociales, políticas e históricas, de donde brota. De esta suerte, si el jurista siente dudas respecto a la naturaleza de una regla jurídica en un país o momento determinados, deberá, para desvanecerlas y captar un seguro criterio, entregarse a una labor sociológica, política o histórica. El método jurídico se siente así fuertemente apoyado por el método realista, que se convierte, por esta mecánica, en un poderoso auxiliar de aquél, sin desnaturalizarle ni menoscabar en lo más mínimo su prestigio.

A nuestro juicio, Jèze aventaja a Laband en este orden. Laband es preferentemente un dogmático, y rinde enteramente el Derecho a las deducciones lógicas. Jèze pretende hacer una obra estrictamente jurídica, como aquél, pero busca la raíz del Derecho en la vida social y modera frecuentemente el rigor de la lógica jurídica con consideraciones prácticas y de conveniencia pública o particular. El lector podrá ver confirmado este juicio en múltiples lugares de la obra, especialmente en aquellos en que el autor trata de la sanción que acompaña a la irregularidad de los actos jurídicos y en los efectos de los actos realizados por los funcionarios de hecho.

\* \* \*

Y ¿con qué materiales elabora Jèze su construcción? Con el estudio—no reseña—de los textos legales, de la práctica gubernativa y de la jurisprudencia. Según la orientación puramente realista, no es otra cosa el Derecho de un país. Fuera de lo que se vive y practica, todo es ficción, mundo imaginativo. El Derecho de un país es el conjunto de reglas que rigen sus hechos jurídicos. Por consecuencia, en un estudio jurídico el conocimiento de estos hechos se coloca en primera línea. Y ésta es la labor principal de Jèze.

Pero de entre los materiales del sistema destaca, con relieve singular, la jurisprudencia. Para el profesor de París, el estudio de las resoluciones del Consejo de Estado y del Tribunal de conflictos juega un papel preponderante en la elaboración del Derecho administrativo francés. ¡Como que, en definitiva, éste brotó de aquéllas! Todos sabemos la influencia decisiva

que ha ejercido la jurisprudencia en la formación del Derecho administrativo de aquel país. Todos sabemos, también, cuán hondamente, hoy, influye en las evoluciones que experimenta y en los progresos que realiza.

¿Y por qué la jurisprudencia ejerce en el Derecho administrativo esta acción, no tan intensamente ejercida en otras ramas jurídicas?

Lafèrriere nos lo decía: «En el Derecho codificado, la exégesis de los textos es el método dominante, y la jurisprudencia no puede ser más que un auxiliar. Pero en el Derecho administrativo no ocurre lo mismo. La abundancia de textos legales, la diversidad de sus orígenes, la poca armonía que entre sí existe, pueden extraviar al comentador que quisiera aplicar idénticos métodos que al Derecho codificado. La jurisprudencia es aquí una de las fuentes esenciales de la doctrina, porque sólo ella puede separar los principios permanentes de las disposiciones variables, establecer una jerarquía entre los textos, proveer a su silencio, a su insuficiencia, inspirándose en los principios generales del Derecho y de la equidad.» (*Traité de la jurisdiction administratif et des Recours contentieux*, París, 1896, t. 1.º, pág. XII.) Y después agregaba: «Con la ayuda de la jurisprudencia, se deben buscar los elementos de solución jurídica y completar este trabajo de análisis con una síntesis que condense y fije la doctrina.» (XIII.)

Antes que Lafèrriere ya vió Serrigny esta influencia de la jurisprudencia en el Derecho administrativo. Pero nadie antes que aquél para sentirla más vivamente. La obra de Lafèrriere marca un momento culminante en la elaboración científica del Derecho administrativo francés. Y es la jurisprudencia del Consejo de Estado del vecino país el material de confección máspreciado que para su libro emplea Lafèrriere. Antes de Lafèrriere, la jurisprudencia francesa aparecía como algo caótico o, al menos, desarticulado. Pero en su fondo germinaban ideas no fecundadas aún para la ciencia. Era indispensable una honda labor de análisis y de construcción, y plugo al genio de Lafèrriere, felizmente realizarla. Su libro implica el nacimiento de una ciencia, cuyos elementos ya existían, pero carentes de unidad. Lafèrriere meditó profundamente sobre la jurisprudencia administrativa, y de su meditación alumbráronse unas reglas, hoy en descrédito, pero que han inspirado, sin duda, el Derecho administrativo que ha prevalecido cierto tiempo. En todo caso, Lafèrriere fué creador de un mé-

todo que aún perdura, y con cuyo manejo se cosechan grandes frutos.

«La obra de Jèze—dice Barthélémy—, no obstante sus diferencias, es hija, por línea directa, de aquélla.» También Jèze pretende de la jurisprudencia francesa inducir los principios que rigen el Derecho administrativo de su país. Pero como la jurisprudencia del Consejo de Estado francés ha evolucionado tan notablemente desde que en 1872 se estableciera el sistema de la justicia delegada hasta el momento de la aparición del libro de Jèze, de ahí las diferencias tan sensibles que separan ambos libros. Cuando Laferrière escribía, la noción del servicio público no aparecía destacada en las resoluciones jurisprudenciales. Los principios que inspiraban el Derecho administrativo eran entonces muy otros, y recogidos y señalados están en la obra del famoso jurista. Pero a fines del siglo XIX la idea del servicio público y la preocupación que suscita su régimen aparecen en primera línea en las resoluciones del Consejo de Estado francés y en las conclusiones de los ponentes. No es de extrañar que Jèze, encargado de comentar esta jurisprudencia en la *Revue de Droit public*, e imbuído de su espíritu, se haya servido de ella como material, el más importante y copioso, para confeccionar su libro y encauzar su sentido en las nuevas direcciones trazadas por el alto Tribunal administrativo.

\* \* \*

Para terminar, sólo nos resta llamar la atención sobre dos puntos.

Es uno el amplio desarrollo que en el libro de Jèze toma la teoría del acto jurídico. En este respecto, muestra el profesor francés las mismas preferencias con que vienen favoreciendo esta teoría los investigadores de la escuela jurídica. Como ha dicho Ingrosso (*Rivista di Diritto pubblico*, año 1909, página 51), esta escuela se ha complacido en restringir el campo de sus investigaciones a un solo grupo de instituciones: las nacientes de los varios puntos de incidencia del derecho del ciudadano con el derecho del Estado, derivantes de las manifestaciones de la actividad del Estado, creadoras, en los ciudadanos, de derechos públicos subjetivos. De aquí—agrega este autor—la moderna literatura, verdaderamente abundante, sobre el *acto administrativo*, y la no menos copiosa sobre la *justicia administrativa*.

La teoría del acto *jurídico*—del *acto administrativo*, por tanto—es, a nuestro juicio, lo más interesante, lo más siste-

mático; lo más original de nuestro autor. Jèze distingue: primero, los actos creadores de situación jurídica general, o actos legislativos; segundo, los actos creadores de una situación jurídica individual, actos unilaterales o contractuales; tercero, actos que invisten a un individuo de una situación jurídica general, acto condición; cuarto, actos que constatan una situación jurídica general o individual, actos jurisdiccionales. Es, pues, una teoría completa, una síntesis admirable que sigue a un análisis minucioso y profundo, en donde todas las hipótesis son previstas y consideradas. No sólo el teórico, sino el hombre práctico, el juez, el letrado, podrán hallar en esta teoría original y copiosa norte para sus resoluciones y sus demandas.

El otro extremo, digno también de mención, es el que respecta a la doctrina de los funcionarios de hecho. Como ya vió el propio autor, es ésta una teoría que tiene una cierta analogía con la de la *occupatio bellica* del Derecho internacional. Hasta él apenas se la percibía. Mas en 1914 la llevó a las páginas de la *Revue de Droit public*, en una interesante monografía, que ha sido lo primero que la ciencia jurídica ha producido tocante a una materia de importancia y de no escasas derivaciones prácticas.

Ampliada esta monografía, pasó a los *Principes généraux...*, formando parte del libro III, consagrado al estudio de los agentes adscritos al funcionamiento de los servicios públicos.

\* \* \*

Tal es, a grandes rasgos, la obra, llena de substancia jurídica, que tenemos el honor de ofrecer al mundo científico de habla castellana. Nos hemos cuidadosamente propuesto conservar su sabor original y, en lo posible, el tecnicismo preciso del idioma vertido. Reconocemos que muchas veces chocarán en el oído de los lectores vocablos o expresiones que no suelen ser familiares o tener correspondencia con nuestro lenguaje jurídico. Que se perdone esta falta aparente, en aras al respeto que el original nos merece.

CARLOS GARCIA OVIEDO

---

## PRÓLOGO DE LA SEGUNDA EDICIÓN

---

En 1904 apareció la primera edición de los *Principes généraux du Droit administratif* (1). La acogida que se le dispensó fué muy favorable: en el primer año, la obra quedó agotada.

He vacilado durante largo tiempo en emprender una segunda edición. Mis ideas no habían cambiado; mis ambiciones habían aumentado. No se trataba ya de indicar un método (2) y de aplicarlo brevemente a algunas grandes teorías del Derecho administrativo francés, sino de acometer a fondo el ensayo realizado en 1904. Tal empresa requería tiempo, investigaciones, largas meditaciones, una mayor experiencia. La preparación de mis cursos en la Facultad de Derecho de Lille (hasta 1909) y en la de París (desde esta fecha), la redacción regular de notas de jurisprudencia para la *Revue du Droit public*, desde 1904, me han dado, y me dan todavía, la ocasión inapreciable de someter mis teorías favoritas a la prueba saludable, pero temible, de la exposición oral y de la confrontación con la práctica jurisprudencial.

Sin duda, hubiera yo todavía retardado el momento de publicar, bajo una forma precisa, mis notas de curso, si, en 1909, el sabio y malogrado profesor Georg Jellinek, de la Universidad de Heidelberg, no hubiese insistido cerca de mí para que escribiese en la rica y bella colección que él dirigía con los profesores Laband y Piloty (*Das öffentliche Recht der Gegenwart*), un tratado de Derecho administrativo francés. Yo

---

(1) *Les principes généraux du Droit administratif*, 167 páginas, Berger-Lewrault et Cie., editores. París, Nancy, 1904.

(2) Método realista, que el profesor Duguit, en sus magníficos libros sobre el Estado (1901), llega a individualizar con una perfecta claridad, aplicándolo, sobre todo, al Derecho constitucional.

resolví entonces trazar en el libro alemán (1) el cuadro de la obra más completa que me dispongo ahora a escribir sobre el Derecho administrativo francés, y de la que el presente volumen constituye su primera parte.

La empresa es difícil y peligrosa. No voy, después de tantos otros, a resumir, analizar textos legales y reglamentos relativos a la organización administrativa francesa general, regional, local o especial. *Supongo conocida esta organización.* Que no se busque, pues, en este libro la descripción de ninguna institución pública, organización del Estado, de los departamentos, de los municipios, de los principales establecimientos públicos, de los Tribunales, etc. *No hablaré de nada de esto.* Tengo la pretensión de desprender de las leyes, reglamentos, prácticas administrativas y resoluciones de los Tribunales, los *principios jurídicos* que dominan el conjunto de las instituciones del Derecho administrativo francés: medios de la técnica jurídica (situaciones jurídicas, actos jurídicos, teoría de las nulidades, revocación de los actos jurídicos, autoridad de la cosa juzgada, etc.); teoría del procedimiento del servicio público, por oposición al procedimiento del derecho privado; teoría general de la función pública; teoría general del dominio; medios jurídicos para asegurar la creación, la organización, el funcionamiento regular de los servicios públicos (recursos, teoría de la responsabilidad, etc.)

La mayor parte de estos principios no están formulados en términos expresos en parte alguna; no existe—felizmente para el desenvolvimiento del Derecho público francés—Código administrativo. Las resoluciones de la jurisprudencia y, en particular, las decisiones del Consejo de Estado o del Tribunal de conflictos aplican estos principios latentes, sin proclamarlos expresamente. El laconismo de las resoluciones del Consejo de Estado goza de una reputación bien merecida. Con razón o sin ella, el Consejo de Estado se limita corrientemente a dar al litigio que ventila una solución, de ordinario excelente, sin justificarla ampliamente; más afirma que discute. Generalmente, el Consejo de Estado juzga muy bien. Pocos Tribunales en el mundo rivalizan con nuestro más alto Tribunal administrativo en la imparcialidad de sus decisiones y en la prudente audacia de sus innovaciones. Y quizá

---

(1) La obra apareció en 1913, bajo el título *Das Verwaltungsrecht der französischen Republik* (XVI + 528 páginas). Tübingen, 1913, J. B. Mohr (Paul Siebeck).

esta audacia sea sólo posible porque el Consejo de Estado, absteniéndose de dar a sus soluciones la base de una teoría general, se reserva la facultad de cambiar su jurisprudencia, de retocarla, si la experiencia pone de relieve daños o inconvenientes.

Sea lo que fuere, es lo cierto que en la actualidad no existe estudio teórico posible sin un examen profundo de la jurisprudencia administrativa. Véase por qué las resoluciones del Consejo de Estado y las decisiones del Tribunal de Conflictos forman la base, si no exclusiva, preponderante, de la presente obra. Estoy en el deber de proclamar la colaboración preciosa que aportan a la teoría las admirables disertaciones jurídicas escritas, bajo la forma modesta de conclusiones, por los comisarios del Gobierno en el Consejo de Estado. Quiero, ante todo, reconocer lo que debo a estos sabios jurisconsultos y, particularmente, para no citar sino a quienes no escriben ya, a Lafèrriere, Romieu y Teissier.

\* \* \*

El Derecho de un país es el conjunto de reglas—júzguense buenas o malas, útiles o nocivas—que en un momento y país dados son *efectivamente* aplicadas por los *prácticos* y por los *tribunales*. Toda exposición teórica que se aparte de esta definición es, en mi opinión, muy criticable: será una obra de imaginación, una novela escrita por un jurista—la peor en el género—, monumento de orgullo y de inutilidad palmaria. En vez de *reglas con valor y fuerza social*, se hallarán en ella preceptos que no tienen otro apoyo que las preferencias personales del que los formula, ni otro fundamento que su sentimiento personal de la justicia.

No existe justicia absoluta; se impone no hablar de ella como de una cosa conocible y conocida. El *derecho natural absoluto* es una quimera. La justicia es lo que los hombres *de una época determinada, en un cierto país*, creen justo. Lo que es verdad del lado allá de los Pirineos, es error del lado acá. En un país y época determinados, el Derecho es, pues, el conjunto de reglas de conducta social que la mayoría de los hombres de este país y de esta época estiman justas y socialmente útiles.

Una obra de Derecho debe contener la exposición de las reglas que el legislador, la opinión pública de los juristas y, en particular, la opinión de los tribunales, declaran, en un país y momento determinados, ser justas y útiles. La misión

del teórico es, *ante todo*, sea cual fuere su opinión personal, alumbrar estas reglas, clasificarlas, darles una forma clara y precisa. Debe también explicar sus orígenes y mostrar su desenvolvimiento histórico bajo la presión de los hechos sociales, económicos y políticos. Toda teoría jurídica que no tenga por punto de partida la observación minuciosa y atenta de los hechos y que no sea de éstos la síntesis adecuada y exacta, está desprovista de valor. La perfecta conformidad a los hechos es el criterio que debe guiar a las teorías. He aquí por qué las doctrinas deben transformarse con los cambios que se producen en la mentalidad de los hombres, en la técnica industrial o en la organización de las fuerzas políticas o sociales. No debe jamás perderse de vista que el Derecho no es una colección de fórmulas para la resolución de problemas de matemáticas y de lógica pura. El teórico no debe olvidar nunca que el Derecho sirve a resolver problemas sociales, económicos y políticos, y es la vida quien los plantea. No tiene por qué imaginar hipótesis. Es la vida la que se los muestra con toda la complejidad, con todos los conflictos de intereses y pasiones que constituyen la trama de las sociedades humanas.

¿Quiere esto decir que el teórico no tenga otra cosa que hacer que recoger hechos, clasificarlos y explicarlos? No lo creo. Si ésta es una parte capital de su tarea, no es la única.

Queda por hacer la *síntesis crítica*. Yo entiendo por esto, que incumbe al teórico no solamente mostrar, bajo la aparente diversidad de las soluciones de detalle, los *principios* de que aquellos no son en realidad más que aplicaciones, sino todavía averiguar en qué medida tal o cual principio práctico, en un país y momento determinados, es conforme con los otros principios jurídicos y corresponden al sentimiento de justicia *relativa* de la época y del medio, a las necesidades sociales, económicas y políticas.

Esta *síntesis crítica* es una parte muy delicada de la función del teórico; en ella las probabilidades de errar son muy numerosas; se cae muy fácilmente en la apología mística o en la denigración sistemática, indigesta y apasionada. Es grande la tentación de afirmar como necesidades verdaderas, reales del país, como expresión de la idea relativa de justicia lo que son sentimientos puramente subjetivos o personales. Esta es en toda construcción jurídica la parte débil. Ninguna obra escapa enteramente a este escollo formidable y, no obstante mis esfuerzos, no tengo la pretensión de afirmar que yo lo he sorteado. Pero cualesquiera que sean estos peligros, la *síntesis crítica* debe hacerse; ella es muy *sugestiva*. Los errores cometidos no han de-

jado de producir ciertos beneficios; corrigiéndolos, frecuentemente algún otro teórico se acercará a la verdad, quiero decir a una apreciación más correcta de la idea *relativa* de justicia y de la utilidad social, económica y política del momento y del medio.

\* \* \*

Desde todos estos puntos de vista, la misión del teórico viene a completar la del práctico. Sin duda, la teoría es, ante todo, la sistematización de los datos de la práctica. No hay ni puede existir oposición entre la teoría y la práctica: digamos una vez más que toda teoría que no se acomoda a los hechos lleva en sí misma su condenación, su germen de muerte.

Pero en este trabajo de sistematización la ventaja del teórico sobre el práctico parece cierta. El teórico tiene el espíritu más libre, goza de más ocasiones, medios científicos y experiencia para conocer un mayor número de hechos, para analizarlos más exactamente, para averiguar su influencia y determinar su verdadera importancia. El trabajo del juez y del práctico no es sistemático: es forzosamente fragmentario y descosido: tienen que decidir sobre multitud de casos diferentes; es el azar quien los lleva ante ellos; faltos de tiempo, les es muy difícil hacer una clasificación metódica, intentar aproximaciones necesarias y fecundas. Sin duda, como el teórico, sufren la influencia del medio social, económico y político; pero les es más difícil conocer en qué medida conviene a aquélla ceder. El sabio, al contrario, averiguando los orígenes de una regla social, siguiendo la interpretación que ella ha recibido en el curso de los tiempos, determinando exactamente las causas que han influido sobre la regla o han motivado su modificación, puede, mejor que el juez y mejor que el práctico, inquirir el sentido en que se orienta y debe orientarse tal o cual principio jurídico. Además, el teórico es conducido a revestir las ideas que «flotan en el ambiente» con fórmulas más precisas y más exactas, lo que puede contribuir a dar a estas ideas una fuerza, una energía, una eficacia nuevas, o, por el contrario, a acusar su debilidad y a propugnar su desaparición.

La demostración más manifiesta del papel del teórico que se apoya en la observación de los hechos y de su influencia en la formación y desenvolvimiento del Derecho, nos la proporciona en Francia el ejemplo del gran jurisconsulto Eduardo Lafèrriere.

Que se considere lo que era el Derecho administrativo francés antes que Lafèrriere hubiere escrito su *«Traité de la ju-*

*risdiction administrative et des recours contentieux*» (1.<sup>a</sup> edición, 1886). Sin ninguna exageración era *para la parte jurídica propiamente dicha*, el caos, un montón de soluciones incoherentes, arbitrarias, de prácticas empíricas, frecuentemente injustificables e injustificadas. Los que las conocían eran raros y se enorgullecían de ello. Orgullo fuera de lugar; cuando se arriesgaban a escribir un libro para exponer sus soluciones, su obra—sea cual fuese el número de volúmenes—aparecía como una colección indigesta, un farrago vacío de ideas y de hechos. Así se ha establecido en el espíritu de los que han estudiado el Derecho administrativo antes de 1890 una convicción difícil de destruir: que el Derecho administrativo es una rama del Derecho oscura, cuyo conocimiento supone más memoria que inteligencia, sobre la cual no se puede escribir sino a golpe de textos (1).

Pero vino Lafèrriere, y con él quien en Francia por vez primera había de intentar imponer el orden y el método y explicar las soluciones de la práctica. Su mérito inmenso ha sido buscar las *ideas generales*, los *principios generales* que se encuentran detrás de estas soluciones. Su grave falta la de actuar de *apologista* de estos principios, en vez de limitarse a presentar su explicación imparcial.

Lafèrriere ha tenido numerosos discípulos, cuyos notables trabajos han impulsado en estos años el progreso de la ciencia del Derecho administrativo francés. Es Lafèrriere a quien se debe el honor de haber provocado los tratados verdaderamente científicos de que puede justamente envanecerse la Francia actual.

Como sucede frecuentemente a los precursores, Lafèrriere ha sido rápidamente dejado atrás. De su admirable libro bien pocos capítulos han sido respetados por la evolución de las ideas y han sabido resistir a los embates de la crítica. De aquí, que, no obstante la originalidad de este libro, haya sido imposible publicar de él más de una segunda edición (2), ya agotada.

Pero el prestigio de Lafèrriere sigue hoy día todavía incólume. El Consejo de Estado obra por él aun cuando prescindiera de sus ideas. Se podrían citar casos en los cuales comisarios del

---

(1) En 1913 la Facultad de Derecho de París aceptaba un dictamen sobre las composiciones escritas en los exámenes de reválidas que excluía al Derecho administrativo por el motivo de que era imposible hacer una disertación sobre esta materia sin una colección de textos.

(2) Segunda edición, 1896.

Gobierno, invocando la autoridad de Lafèrriere, han pedido al Consejo de Estado que consagre soluciones en absoluta oposición con las ideas profesadas por el sabio jurista. ¡ Digno homenaje a una memoria ilustre cuyo nombre quedará siempre ligado a la historia de nuestro alto Tribunal administrativo cuya jurisprudencia inspira y cuya presidencia ocupó largos años !

\* \* \*

Tres ideas maestras dominaban el Derecho administrativo francés a fines del siglo XIX, correspondiendo a Lafèrriere el mérito de haberlas alumbrado claramente y hallar las fórmulas lapidarias que las expresaran.

Estas ideas eran :

1.<sup>a</sup> La distinción de los actos administrativos en *actos de autoridad o de potencia pública y actos de gestión*.

2.<sup>a</sup> El principio de la *irresponsabilidad del Estado como soberano, realizando actos de potencia pública*.

3.<sup>a</sup> El principio de la *independencia de la Administración activa cerca de los Tribunales, no solamente de los Tribunales judiciales sino de los Tribunales administrativos también*.

El día en que gracias a la síntesis de Lafèrriere estas tres grandes ideas llegaron a ser bien conocidas y se comprendió toda su importancia práctica, fué posible someterlas a un análisis minucioso y hacerles sufrir el asalto de una crítica penetrante. El resultado no les ha sido favorable. Las tres han salido vencidas o debilitadas de la formidable prueba.

A la crítica, estos tres dogmas, cuya apología había hecho Lafèrriere sin discutirlos muy seriamente, han parecido injustificables. Ellos se explican históricamente ; particularmente el primero y el tercero han sido determinados más o menos directamente por los acontecimientos *políticos* de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. Pero parecen estar en contradicción con el estado político, social y económico de la Francia de principios del siglo XX. Corresponde al Consejo de Estado, Tribunal administrativo, el honor de haberlo comprendido así, eliminando poco a poco estos dogmas. En el instante actual (1914), la teoría de los actos de autoridad y actos de gestión ha sido vencida, y asistimos a los últimos estertores del dogma de la irresponsabilidad del Estado como potencia pública. El Consejo de Estado está en plan de arruinar el tercer principio : el de la independencia de la Administración activa respecto de los Tribunales. Esta superstición secular, explicable en un régimen político autoritario, es demasiado contraria al ideal democrático del reinado

de la ley. La tradición es antigua y poderosa ; también el principio lo es. Se necesitará toda la ciencia, toda la laboriosidad, toda la habilidad y destreza de los magistrados ponentes y comisarios del Gobierno cerca del gran Tribunal administrativo para acabar de derribarlo. Pero se está en camino de ello. La obra admirable ya cumplida es prenda de próximos progresos.

\* \* \*

Los dogmas prescriptos han sido sustituidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado por la noción fundamental —esencial hoy día— del *servicio público*. No es el momento de desenvolver esta idea, que inspirará esta obra enteramente. Basta con señalarla (1). Constituye una revolución verdadera.

El servicio público es hoy día la piedra angular del Derecho administrativo francés. Esta noción sirve a volver a modelar todas las instituciones del Derecho público. La colaboración del Consejo de Estado y de los teóricos ha producido notables resultados en esta dirección. Indudablemente estos esfuerzos paralelos conducirán dentro de algunos años a construir un edificio admirable.

Convendría ahora para expresar estas nuevas ideas renunciar a la terminología corriente.

La terminología usada ha sido tomada enteramente del Derecho privado, cosa explicable si se tiene en cuenta que durante largo tiempo y hasta estos últimos años el Derecho público ha consistido en adaptaciones de teorías civilistas. En otros términos, se creía poder resolver los problemas del Derecho público por las soluciones jurídicas imaginadas para resolver las relaciones entre particulares. Era natural. Considérese que en Francia los problemas de Derecho público han sido estudiados hasta estos últimos años por juristas cuya formación jurídica intelectual había sido exclusivamente motivada por el estudio del Derecho privado romano y del Derecho civil. Dominaban las apariencias : un tratado internacional es un *contrato* ; la concesión de servicio público es un *contrato* ; el nombramiento de un funcionario público es un *contrato* ; el funcionario público es el *mandatario* del Estado, que es una persona moral. La competencia de los agentes públicos es el ejerci-

---

(1) Véase el estudio del profesor Duguit «Les transformations du Droit public», 1913

cio de los derechos de *potencia pública* que pertenecen a las personas morales públicas, etc., etc. Se aplicaban, pues, las teorías del *contrato civil*, del *mandato civil*, etc., sin advertir que en realidad los problemas de Derecho público a resolver eran completamente diferentes. Esforzábese en calcular todas las superficies (la del círculo, la del triángulo, etc.), con la fórmula que da la superficie del cuadrado. Como es natural, los hechos resistíanse a estas fórmulas; pero los juristas imbuídos de ideas civilistas, imperturbables, imaginaban ya ficciones, ya excepciones a sus pretendidas reglas generales sacadas del Derecho civil. Los más concienzudos completaban los términos del Derecho civil por adjetivos, por epítetos destinados a hacer ver que las cosas no pasaban idénticamente en Derecho privado y en Derecho público. Así se habla hoy todavía de *contrato administrativo*, de *mandato de Derecho público*, de *tutela administrativa*, de *propiedad pública*, de derechos de *potencia pública*, del estado de *minoridad* de los Municipios y establecimientos públicos, etc.

En este orden quedan por realizar serios progresos. Ahora que se va llegando al convencimiento de que a problemas *enteramente* diferentes de los del Derecho civil corresponden y deben corresponder teorías diferentes de las del Derecho privado, convendría adoptar una terminología menos defectuosa. Sería necesario renunciar a estas expresiones de contrato administrativo, de mandato de derecho público, de tutela administrativa, de derechos de potencia pública, de propiedad pública, etc., puesto que se sabe perfectamente que el pretendido contrato administrativo o de Derecho público difiere esencialmente del contrato de Derecho privado (1), que el preten-

---

(1) Véase un ejemplo característico. En el asunto *Windkel*, resuelto por el C. de Est. (Rec., p. 1.302) el 7 de agosto de 1909, el comisario del Gobierno, M. Tardieu, explica ampliamente, a propósito del nombramiento de un funcionario público lo que se entiende por *contrato de Derecho público* o contrato de *función pública*. Como hemos de ver, los elementos esenciales del contrato, faltan totalmente. Dice: «Seguramente no se trata en este caso pura y simplemente del contrato de trabajo del Código civil. A diferencia de lo que ocurre en el Derecho privado, las partes no tratan en un pie de igualdad. El Estado fija *unilateralmente* (a son gré) y en vista de un mejor funcionamiento posible del servicio público, las diversas cláusulas del contrato. Determina sólo, sin discusión ni acuerdo previo con los candidatos a funcionarios, los derechos y obligaciones que impone a cada agente. Fija, igualmente, las ventajas

dido mandato de Derecho público difiere esencialmente del mandato de Derecho privado, etc.

Esta terminología viciosa está llena de inconvenientes. Las palabras tienen el poder de evocar ideas. En el espíritu del jurista la palabra *contrato*, por ejemplo, evoca por sí sola, toda una serie de consecuencias que no se deben aplicar al acto jurídico impropriamente calificado contrato administrativo o de Derecho público. Vemos los esfuerzos que se está obligado a hacer para poner fin a las confusiones y errores que eso produce. Para realizar nuevos progresos en la ciencia del Derecho administrativo, importa encontrar términos precisos que no se presten al equívoco. Es la condición indispensable de los análisis jurídicos profundos, sin los cuales no puede haber solución satisfactoria.

---

que concede, la retribución, las condiciones y cualidades de sus pensiones, las reglas según las cuales se reprimirán sus faltas, las penas disciplinarias que pueden sufrir, así como el procedimiento para que sean pronunciadas, finalmente las garantías que les ampararán contra las arbitrariedades. *No solamente el Estado señala unilateralmente estas condiciones, sino que se reserva aún el derecho de modificarlas en el curso de su aplicación. Queda, en fin, siempre libre de suprimir el servicio y, por consiguiente, el empleo...* Es este acuerdo de voluntades que se produce cuando el nombramiento es aceptado por el funcionario—acuerdo generador de obligaciones recíprocas—lo que constituye el llamado «contrato de función pública».

Quedamos confundidos. ¿Cómo hablar de contrato y esforzarse en decir que *no hay acuerdo previo sobre nada?* ¿Cómo puede existir acuerdo de voluntades generador de obligaciones recíprocas cuando justamente se insiste en la idea fundamental de que todos los poderes y deberes referentes a la función pública son *creados no por el acuerdo de voluntades, sino por las Leyes o los Reglamentos* que organizan la función? En verdad es que no hay *contrato*. La mala terminología se explica por el recuerdo del Derecho civil: el funcionario semeja al empleado de la industria privada. Los civilistas, que fueron quienes primeramente estudiaron la función pública, se han atenido a las apariencias y han querido aplicar las reglas del contrato de arrendamiento de servicios. Esto ha determinado soluciones deplorables, manifiestamente malas. En vez de renunciar a una adaptación de una teoría civilista, en vez de proceder a un análisis preciso que permita desgajar los elementos esenciales del problema jurídico, se ha persistido en hablar del contrato de arrendamiento de servicios, no obstante reconocerse que ninguna de las reglas esenciales de este contrato se dan en aquél. El empleo del término *contrato* no ha sido ciertamente extraño a los errores cometidos.

Tales son las ideas que inspiran la presente obra (1). Como base de todas las teorías he colocado la observación atenta de los hechos, el estudio minucioso de la jurisprudencia y de la práctica administrativas. He procurado por un método *estrictamente realista*, desgajar los principios generales que en la hora actual dominan el derecho público administrativo francés. He apuntado alto constantemente. ¡ Que se me perdone si con demasiada frecuencia no he logrado mi propósito !

G. JEZE .

París, julio, 1914.

---

(1) El presente volumen no es más que la reproducción de las notas de mis cursos de Derecho público en la Facultad de Derecho de París en 1912-1913 y 1913-1914.

# INTRODUCCIÓN

---

I.—El Derecho público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Todo país civilizado tiene servicios públicos, y para el funcionamiento regular de estos servicios existen *necesariamente* reglas jurídicas especiales. Se puede, por tanto, afirmar que en todo país en que se ha llegado a la noción del servicio público, tal como la expondremos más adelante, es decir, en todo país civilizado, hay un derecho administrativo (1).

---

(1) Nuestro sabio amigo el profesor Dicey niega la existencia en Inglaterra de un Derecho administrativo (*Introduction à l'étude du Droit constitutionnel*). Debe su origen esta sorprendente proposición a la significación demasiado estrecha que el profesor Dicey da a la expresión «Derecho administrativo». Apoyándose en la autoridad de Tocqueville el profesor Dicey ha creído durante mucho tiempo que *Derecho administrativo* significaba lo *arbitrario administrativo*; y de esta suerte ha venido oponiendo de buen grado lo «arbitrario», el «Derecho administrativo francés», al *reinado de la ley (rule of law)* imperante en Inglaterra. Nuestro sabio amigo no cree ya hoy que «Derecho administrativo» y «lo arbitrario» sean sinónimos. Pero ve lo esencial del Derecho administrativo en la situación particular de los agentes públicos desde el punto de vista de la responsabilidad personal que puedan contraer por razón de sus actos oficiales. Esta materia es una parte del Derecho administrativo, pero no es la única, ni siquiera la más importante. Repitémoslo: el Derecho administrativo es el conjunto de reglas especiales relativas al funcionamiento de los servicios públicos. En Inglaterra, como en todos los países civilizados, estas reglas especiales existen, y *no pueden menos de existir*. Por consiguiente, Inglaterra tiene un Derecho administrativo. En prueba de ello he aquí dos reglas especiales—podrían citarse muchas otras—destinadas a facilitar el funcionamiento de los servicios públicos en Inglaterra: 1.ª Regla de la irresponsabilidad del patrimonio administrativo del Estado por razón de ciertos actos. *The King can do no wrong*. 2.ª Contra ciertos agentes públicos no se puede proceder judicialmente por razón de sus actos oficiales: ver-

II.—Los servicios públicos suponen *individuos y cosas*; *individuos*, para disponer o ejecutar las medidas conducentes a la satisfacción de las necesidades de interés general; *cosas*, mediante las cuales los individuos adscritos a los servicios públicos proporcionan las prestaciones que el público espera de estos servicios. Procede, además, preguntar *si y por qué medios* los individuos, meros particulares, podrán lograr que tal servicio público se organice, funcione y proporcione las ventajas inherentes al mismo.

A todos estos problemas da solución jurídica el Derecho público administrativo.

El Derecho público administrativo francés puede dividirse en tres grandes partes :

- 1.<sup>a</sup> Los agentes del servicio público.
- 2.<sup>a</sup> Las cosas comprendidas en los patrimonios administrativos.
- 3.<sup>a</sup> Los medios jurídicos por los cuales los interesados pueden obtener el funcionamiento regular de los servicios públicos.

Éstas serán las tres grandes partes en que dividiremos esta obra.

Pero antes de entrar en ella, tenemos que resolver dos importantes cuestiones :

- 1.<sup>a</sup> La cuestión de la *técnica jurídica*.
- 2.<sup>a</sup> La noción del *servicio público*.

---

bigracia, los Jueces. A falta de otras reglas especiales bastarían éstas a demostrar que Inglaterra tiene un Derecho administrativo propio.

Por lo demás, es sensible que los ingleses no crean tener Derecho administrativo. Hasta ahora se han abstenido de darnos a conocer estas reglas especiales. Pero esto no obsta para que existan. Los juristas extranjeros han tratado de sistematizarlas. (V. Redlich «*Le Gouvernement local en Angleterre*» dos volúmenes, ed. francesa : Hatscheck «*Englisches Verwaltungsrecht*»). Y aunque estos escritores hayan podido incurrir en algunos errores en su trabajo de síntesis, es indudable que no han sentido dificultad para hallar en Inglaterra lo que en el Continente llamamos *Derecho administrativo*.

Los norteamericanos, a imitación de los ingleses, no han creído tampoco durante mucho tiempo en la existencia de un Derecho administrativo propio. Sin embargo, han acabado por reconocer su existencia. Y a diferencia de los ingleses han escrito tratados de Derecho administrativo de su país. Véase especialmente Goodnow «*Les principes du Droit administratif*», edición francesa de Jèze, y la abundante bibliografía que en esta obra se contiene.