

vez del tumulto de las hostilidades individuales triunfe un Gobierno unitario y una administracion moderadora.

De lo dicho se infiere que la accion administrativa no puede ser pura y simplemente negativa ó indirecta, limitada á remover los obstáculos al desarrollo del pensamiento y del trabajo individual: es preciso que sea tambien positiva ó directa, tomando la administracion la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil ó ciego, discordante ó sospechoso.

18.—La máxima de *dejar obrar ó no gobernar demasiado*, consecuencia de aquella otra *libertad en todo y para todos*, carece de exactitud en el fondo y de conveniencia en la aplicacion. Si es cierto que debe la administracion respetar la actividad individual, tambien es verdad que para regularizar el ejercicio de estas fuerzas dentro del estado, se necesita un poder activo y fuerte encargado de aplicar la ley á todos los derechos y de medir con equidad todos los intereses. Todos deben ser pesados en la misma balanza; por manera, que la administracion ejecuta un trabajo de ponderacion y equilibrio, imposible de acabar con solo estar dotada de un poder negativo, de un *veto* que entorpece, pero no confiere autoridad alguna coercitiva. El Gobierno no es solo un escudo; es tambien una palanca.

19.—La accion administrativa se emplea además en las cosas, porque ya pertenezcan estos bienes al dominio público, ya formen la propiedad particular, son siempre medios de satisfacer nuestras necesidades y recursos de nuestra existencia; por lo cual, quien atenta contra las cosas, atenta indirectamente contra nuestra vida.

Cuando las cosas tienen un carácter nocivo, si dañan á nuestra existencia en vez de favorecerla, entonces la accion administrativa interviene igualmente para destruir ó debilitar los gérmenes del mal, ó convertirlo en bien, si fuese posible. Así es como la accion administrativa lucha aqui con los elementos oponiendo diques al mar, allí combate el rigor de los climas descependo bosques para que lleguen los rayos del sol á una

tierra cenagosa, ó plantando árboles que atraigan benéficas lluvias y fecunden ardientes arenales.

La accion administrativa con respecto á las cosas es positiva y negativa tambien, como queda dicho de las personas. Garantizar las propiedades es remover obstáculos al desarrollo del trabajo individual, y por tanto equivale á ejercer una accion indirecta ó negativa; mas desecar una laguna para purificar una atmósfera infecta, construir un camino ó abrir un canal que ponga en contacto un centro de produccion con un foco de consumo, esto es obrar, no impedir; es en suma hacer uso de un poder directo y positivo.

CAPITULO V.

Caractéres generales de la administracion.

- | | |
|--|---|
| 20.—Verdad absoluta en la administracion. | lizacion administrativa. |
| 21.—Principios de la ciencia administrativa. | 38.—Unidad, como base de la centralizacion administrativa. |
| 22.—Fundamento de sus reglas. | 39.—Causas de la unidad administrativa. |
| 23.—Teoría general de la ciencia. | 40.—Topografía. |
| 24.—Organizacion administrativa. | 41.—Historia. |
| 25.—Caractéres de toda administracion. | 42.—Legislacion. |
| 26.—ANALOGÍA. | 43.—Economía. |
| 27.—ACTIVIDAD. | 44.—Religion. |
| 28.—Condiciones de la accion administrativa. | 45.—Inconvenientes y peligros de la centralizacion. |
| 29.—Generalidad. | 46.—Orden público. |
| 30.—Perpetuidad. | 47.—Libertad política. |
| 31.—Prontitud. | 48.—Argumentos en contra de la centralizacion. |
| 32.—Energía. | 49.—La centralizacion mas necesaria en los gobiernos populares. |
| 33.—CENTRALIZACION. | 50.—INDEPENDENCIA. |
| 34.—Idea de la centralizacion administrativa. | 51.—Potestad coercitiva de la administracion. |
| 35.—Su necesidad en el órden administrativo, en el político y en el civil. | 52.—RESPONSABILIDAD. |
| 36.—Diferencia entre la centralizacion política y la administrativa. | 53.—Amovilidad de los agentes administrativos. |
| 37.—Límites inciertos de la centra- | 54.—Resúmen del capítulo. |

20.—La ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir segun ellas la accion del Go-

bierno con respecto á los intereses públicos. Mil géneros de necesidades todas distintas, la movilidad constante de los elementos sociales, su combinacion tan vária, hacen que tal nacion exija cuidados muy diversos respecto de otra al parecer semejante, y que un pueblo hoy no se administre de igual manera mañana. Así como el individuo se renueva á cada momento de la vida, así tambien cambian los estados, sucediéndose unas á otras generaciones como las olas en el mar, trayendo siempre algo nuevo la que se acerca, y llevando algo suyo la que se extingue. Por eso la ciencia de la administracion debe ser variable y el poder que la aplica muy flexible.

21.—No obstante la inestabilidad de las doctrinas administrativas, todavia podemos oponer á la fluctuacion de las ideas la inmovilidad de ciertos principios. Entran á componer las teorías de la administracion dos cantidades, la una fija y constante, y la otra variable é indefinida: aquella constituye la verdad absoluta y esta la verdad relativa.

22.—En el derecho público y en la economía política debemos principalmente buscar las reglas del arte de gobernar los estados, cuidando siempre de distinguir con suma claridad lo abstracto de lo concreto, esto es, lo que exige la verdad científica que inquiere el filósofo, de lo que reclama la verdad de conveniencia que debe realizar el estadista.

La moral, la estadística, la filosofía, la jurisprudencia, la historia y aun la medicina son poderosos auxiliares de la administracion, á quien suministran un caudal de verdades y ejemplos que deben guiar sus pasos y sacarla á puerto seguro en el desempeño de tan árduo ministerio.

23.—Como no se descubre fácilmente la analogía entre los actos del orden administrativo, puesto que su prodigiosa multitud impide clasificarlos por categorías, su aislamiento no permite establecer comparaciones exactas y su variedad infinita no consiente sujetarlos á reglas uniformes de proteccion y fomento; de ahí viene que no tengamos una teoría general de la ciencia administrativa, y que con la experiencia ó práctica de

los negocios se adquiera, mas que con los estudios especulativos, aquel don del acierto para regir los estados que solemos llamar tacto gubernativo, prudencia en el mando ó *don del consejo*, segun Alvarez Osorio.

No presentaremos, pues, máximas vagas acerca de los deberes generales de la administracion ó doctrinas controvertibles de utilidad incierta y aplicacion dudosa. Agrupando las ideas afines podremos, sin embargo, desentrañar lo que hubiere de mas comun en su variedad y de mas constante en su fluctuacion.

24.—Mas si la ciencia enseña tan poco en cuanto á la accion general de la administracion, algo de mas concreto se descubre en las doctrinas tocantes á la organizacion administrativa.

25.—A cinco pueden referirse todas las condiciones orgánicas de la administracion ó los caracteres propios de la organizacion administrativa de cualquier estado.

26.—I. *La administracion debe ser análoga á las instituciones políticas de cada nacion.*

Vico, hablando del derecho comun, asentó la máxima que los Gobiernos debian ser conformes con la naturaleza de los gobernados; y á los cambios que sufrieron los elementos constitutivos de la sociedad romana, atribuye el sábio escritor la sucesion de aquellos periodos legales que los juriconsultos llaman épocas de la jurisprudencia, y distinguen en *antigua, media y nueva*.

Si esto es verdad en cuanto á las leyes civiles, con mas razon puede aplicarse y se aplica en efecto á las instituciones administrativas, las cuales, como emanan directa é inmediatamente de las políticas, nacen ó perecen, se perfeccionan ó corrompen con ellas.

El código político regulariza el principio de la autoridad, determina las relaciones del estado con los ciudadanos y de estos con el estado, clasifica y distribuye los poderes: la administracion practica lo que el código establece, anima la ley y trasforma en precepto vivo la letra muerta.

La misma conexión íntima que hay entre los principios y

II.—Eencialmente activa *generalidad*
prohibición
energía

III.—Centralizada

IV.—Independiente

V.—Responsable

sus necesarias consecuencias, la misma existe entre las leyes fundamentales del estado y las orgánicas de la administración, y entre estas y las secundarias; porque si aquellas erigen los poderes, la administración señala á cada uno su manera de ser y obrar, comunica á todos el espíritu reinante en la ley política y les imprime formas exteriores homogéneas y simétricas relativamente á la organización constitucional y á la naturaleza de sus respectivas facultades. Por esta razón coexisten siempre tales principios políticos con tales instituciones administrativas que las desarrollan; y por eso también se observa que cuando una constitución se modifica, la administración sufre al instante reformas análogas; de suerte que el cambio es casi simultáneo en la cabeza y en los miembros. El orden natural de las sociedades y la fuerza de los principios pugnan sin cesar por introducir la unidad en las leyes y la analogía en las instituciones de cada pueblo.

27.— II. *La administración debe ser esencialmente activa.*

El poder legislativo delibera; la administración ejecuta: su carácter es la actividad, el movimiento.

28.— Cuatro son las condiciones esenciales de la acción administrativa: generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

29.— *Generalidad* quiere decir que la administración aplica las leyes del fuero común y es por tanto *esencialmente civil*; porque no solo las autoridades civiles abarcando la universalidad de los intereses sociales representan, con exclusión de otra cualquiera, al Gobierno en todos los centros administrativos, sino que en la fuerza organizada no se hallan las condiciones de templanza en la deliberación y sobriedad en el mando necesarias para velar por los intereses de los pueblos. Los hábitos militares son opuestos á los caracteres del buen administrador; y por eso jamás debe considerarse la milicia como parte de la administración activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado, que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar el empleo de la fuerza pública. Toda autoridad civil ejerce un

imperio ó una jurisdicción de derecho común; un jefe militar ejerce siempre un poder de excepción, el cual, por lo mismo, no se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez algún jefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es que ejerce una dictadura que él se arroga, ó de que leyes excepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situación anormal y transitoria.

30.— *Perpetuidad*, porque la gestión de los intereses públicos no consiente las alternativas de actividad y descanso que observamos en el poder legislativo. No sería necesario ni útil tampoco dictar una ley cada día; mas la defensa de las personas, el respeto á las propiedades, el fomento de la riqueza y del bien general, requieren un poder asiduo, atento siempre á estudiar, y muchas veces á prever las causas del progreso ó decadencia de las naciones. Si la vida de los pueblos supone una modificación continua en los elementos constitutivos de la sociedad, la acción administrativa debe estar dotada de una movilidad igual á la rapidez con que se verifican aquellos cambios y mudanzas.

31.— *Prontitud*, porque una administración lenta descubre ó falta de saber para calcular el grado de bondad de tal providencia, ó falta de resolución para llevarla á cabo. La lentitud en la acción administrativa, no solo arguye ignorancia ó debilidad en el poder, sino que priva á sus resoluciones del mérito de la previsión y de la oportunidad. Una disposición tardía rara vez es bien acogida, porque rara vez cuadra á los intereses que antes la reclamaban. Juzga la administración lo que es por lo que fué, y se olvida que con la variedad de los tiempos coinciden nuevas necesidades y deseos, nuevos usos y costumbres.

No obstante que la administración deba ser pronta, negocios hay áridos ó cuestiones importantes, cuya solución requiere maduro exámen y una deliberación previa como garantías del acierto. Por eso admite la administración ciertos cuerpos consultivos que la ilustran en casos semejantes; pero habrán

de estar de tal manera organizados y con tales atribuciones revestidos, que ni coarten la espontaneidad de la administracion, ni entorpezcan su accion mas de lo justo, ni quebranten la unidad de este poder, ni menos den pretexto á la irresponsabilidad de sus actos.

32.—*Energía*, porque jamás debe cejar delante de los obstáculos que opusieren á su marcha los particulares, ni aun so pretexto de intereses lastimados ó de derechos ofendidos. La ley determina cómo los intereses obtienen la merecida proteccion; y en cuanto á los derechos, señala recursos y tribunales donde se defiendan contra los atentados de la administracion misma. Una administracion lánguida, sea por defectos inherentes á su organizacion accidental, ó á causa del carácter personal de los administradores, está perdida en el concepto público; y cuando se acordare de exigir obediencia á las leyes, será tal su flaqueza, que ya no podrá emplear la voz que persuade, sino acudir á la espada que hiere y á todos los medios mas duros de coaccion. La administracion, como poder paternal, debe ser justa, pero fuerte, huyendo de caer en los extremos de una humillante flojedad y de una violenta tirantez. El consejo debe reinar en sus deliberaciones, y en sus actos la energía.

33.—III. *La administracion debe estar centralizada.*

34.—La centralizacion es la concentracion en el poder de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera vigorosa y uniforme. La centralizacion es la unidad en la nacion y en el poder, ó la unidad en el territorio, en la legislacion y en el Gobierno.

Centralizar es someter todas las personas y todos los intereses á la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas á la cualidad de ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden, imprimiendo á las fuerzas sociales una direccion única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional.

«Quien divide sus fuerzas, dice Mr. Cormenin, las quebranta:

quien apetece la libertad, desea el orden: quien quiere el orden, quiere un pueblo concertado: quien quiere un pueblo concertado, quiere un Gobierno fuerte, y quien quiere Gobierno fuerte, quiere Gobierno central.»

35.—La necesidad de un régimen homogéneo y de una autoridad centralizada es igualmente imperiosa para todos los Gobiernos: que cambie la centralizacion de formas ó de medios, no cambiará de objeto. Apenas habrá vencido una revolucion hecha en nombre del pueblo contra tal poder absoluto, y ya tendrá planteado el poder triunfante un sistema de centralizacion regular ó irregular, tan fuerte como sea necesario para oponer vigorosa resistencia á toda tentativa de contrarevolucion.

La centralizacion es una reaccion contra el sistema de incoherencia antiguo, pues el período histórico donde se advierte una excentralizacion mayor, es la época del régimen feudal, cuando los señores, los prebendados y las corporaciones ejercian el derecho de acuñar moneda, declarar la guerra, imponer tributos, ordenar leyes y administrar justicia en sus respectivos territorios. Es tambien una reaccion contra el régimen no menos enérgico de la independencia municipal, cuando cada ciudad, y aun cada villa, tenia un fuero particular y constituia un pequeño estado con sus privilegios y magistrados cada uno, sin vínculos que los ligaran entre sí y sin la conveniente subordinacion á un poder comun. Entonces no habia espíritu nacional ni existencia colectiva; solo se reconocian grupos de intereses divergentes ó encontrados y sentimientos de un egoismo local, incapaces de elevarse hasta la concepcion de la idea generosa de un bien público.

La suerte de la libertad, así política como civil, está ligada al predominio de un régimen político y administrativo que ensalce el bien comun disminuyendo y ordenando los intereses locales. Ninguna parcial resistencia debe entorpecer la accion del Gobierno, cuando fiel intérprete de las necesidades y deseos de la nacion, la encamina hácia su prosperidad. Una

sola voluntad y una sola fuerza constituyen el todo político á que llamamos estado. *Unus Deus, una lex, unum imperium.*

36.—Importa en extremo distinguir la centralizacion política y la administrativa, que pueden hallarse juntas ó separadas. La centralizacion política consiste en la unidad del poder supremo ó soberanía, y en el libre ejercicio de los derechos que de esta fuente se derivan; y la centralizacion administrativa se muestra en la concentracion de las facultades inherentes al poder ejecutivo, en cuanto promueve los intereses comunes.

En España, durante la edad media, no existió ninguna de estas dos maneras de centralizacion. Desde los Reyes Católicos hasta que hizo asiento entre nosotros el gobierno representativo, hubo una grande centralizacion política, ligada con una no menor excentralizacion administrativa, porque el poder real tenia límites prudentes en la autoridad de los Consejos y en la vida propia del municipio. Ahora tenemos la excentralizacion política, consecuencia de la division de los poderes públicos, y la centralizacion administrativa, resultado del principio de la libertad de accion del poder ejecutivo con la cautela de la responsabilidad de los ministros.

37.—La centralizacion administrativa es un principio cuyas aplicaciones pueden ser muy varias. No hay una medida exacta del rádio de la accion administrativa central, ningun punto fijo por donde trazar la linea demarcatoria de las funciones propias de la existencia comun y de la vida local. Hay, sin embargo, una regla de prudencia para el Gobierno y de conveniencia para los pueblos, á saber: sujetar á una centralizacion máxima los negocios de importancia suma, á una centralizacion media los de mediano interés, y los leves á una centralizacion minima, ó excentralizarlos completamente.

Los hábitos de gobierno adquiridos por la nacion á consecuencia del prolongado goce de una grande libertad municipal, fruto otras veces de la ilustracion comun, ó efecto del espíritu de actividad y de las costumbres populares, contribuyen á determinar el grado de centralizacion útil á cada estado.

Tambien debe el Gobierno contar con el influjo de las conciencias al resolver este problema administrativo, porque es ley constante de la sociedad que cuantos menos vínculos morales mas políticos; cuanta menos religion mas poder.

Que jamás la centralizacion administrativa degenerare en abuso, ni el principio de orden se convierta en instrumento de tiranía ó en máxima de monopolio. No consiste la verdadera centralizacion en atribuir á las mismas manos la direccion de todos los intereses y sujetar á iguales trámites el despacho de todos los negocios así de particulares como de corporaciones, tanto de pueblos como de provincias, sistema que hace los fáciles difíciles, y los dificultosos imposibles; estriba en la existencia de un poder central, destinado á imprimir un movimiento uniforme á todas las partes del estado, á procurar á todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y á repartirles equitativamente las mismas cargas y obligaciones.

Mezclarse sin necesidad en la vida social es acostumbrar á la nacion á vivir en perpétua minoría, á mendigar la tutela del Gobierno en los actos mas sencillos de su existencia, á enervar la fortaleza de los hombres y relajar los vínculos de ciudad y de familia. En fuerza de ver que nada se hace sino por orden ó mediante la autorizacion del poder central, la actividad individual se adormece y los particulares se habitúan á no contar con sus propios recursos, y á requerir proteccion ó impulso donde solo debe otorgárseles libertad. El espíritu público tambien se vicia y la opinion se corrompe, haciéndose á considerar como regla de todos los actos administrativos, no la legalidad, sino la voluntad de la administracion. Entonces el respeto al poder sustituye en los ánimos envilecidos al respeto á la ley, cuya idea se oscurece y al fin se eclipsa ocultándose detrás del magistrado. Por otra parte, en un régimen administrativo excesivamente centralizado, el ministro no puede elevar su inteligencia á las altas cuestiones de legislacion, de política, de economía, y su genio expira abrumado con el peso de los informes, consultas y expedientes.