

SECCION PRIMERA

ADMINISTRACION INTERIOR.—POLICIA ADMINISTRATIVA

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN INTERIOR Y LA FUNCIÓN DE POLICÍA

1.—La Administración llamada *interior* entraña un concepto de difícil determinación, acerca del cual reina cierta variedad de opiniones (1). En general, los escritores de las

(1) Bibliografía: Mohl., *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, tres volúmenes (1866).—Stein, *Die Verwaltungslehre* (1869-84), volúmenes III á VIII.—*Handbuch der Verwaltungslehre*, tomo I, págs. 405 y siguientes.—*La Scienza della pubblica amministrazione secondo Stein*, en la Biblioteca de Brunialti.—Meyer, *Concepto, esencia y objeto de la Administración*, §§ 9-11.—Seydel, *Die Sicherheitspolizei*.—Bluntschli. *Politique*, pág. 300.—Loening, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, 1884.—*La police en Prusse* (*Revue du droit public*, 1896, núm. 6).—Gneist, *L'Amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, § 105 y siguientes.—De Gioannis, *Corso di diritto pubblico amministrativo* (1877), I, págs. 2 á 25 y 191-269.—Ferraris, ob. cit., primer ensayo.—Di Bernardo, *La pubblica Amministrazione e la Sociologia* (1893), vol. II, págs. 342 y siguientes.—Wautrain-Cavagnari, *Elementi di scienza dell' amministrazione* (1894), pág. 14 y toda la parte segunda.—Amunátegui, *Administración política y Derecho administrativo* (1894), págs. 217 y siguientes.—Posada, *Administración política y Administración social*, págs. 21 á 51.

escuelas alemanas, como Stein y Meyer, consideran la Administración interior como una transformación histórica del antiguo concepto de la *Policía* del Estado. Entraña aquélla para Stein la función del Estado encaminada á armonizar, en la finalidad general, la actividad individual con la de la comunidad, promoviendo el desenvolvimiento de las personalidades particulares subordinadas á la aspiración universal de la colectividad; ó en breves términos, la base sistemática de la Administración interior estriba en que se dirige á promover la prosperidad y el bienestar del pueblo, en virtud del más completo desenvolvimiento de las personalidades individuales y colectivas (1).

2.—La administración interior, dice Meyer, es un producto de formación reciente, y representa en un principio las funciones que poco á poco se van condensando en el Estado, como supremo tutor de la vida político-social; las actividades, que en la Edad Media corresponden á las ciudades en orden á la policía, muchas de las que ejercen la Iglesia y las Corporaciones, como la asistencia de los pobres y la instrucción, la imprenta luego, con más las que impone la preocupación social de los daños y peligros, pasan poco á poco al Estado, que tiene que crear órganos adecuados, provocando un orden de actividad complejo llamado primero de policía, que es una de las características del Estado moderno. Ahora bien, dice Meyer: «La palabra policía, en cuanto con ella se significa el conjunto de las actividades referentes á los objetos sobre que se aplica, se ha sustituido por la de *administración interior*,» la cual compren-

(1) *Handbuch*, vol. I, pág. 406. De la exposición de la Biblioteca Brunialti, págs. 508-510.

de las actividades de *autoridad* referentes al ejercicio de los derechos de la soberanía, y las *protectoras* ó de tutela, que se dirigen á promover el bienestar del individuo y de la comunidad, mediante la prestación de auxilios y con instituciones de interés general (1).

3.—Dados estos conceptos, que en el fondo coinciden, la Administración interior tiene una esfera muy amplia. En efecto, para que la acción administrativa del Estado alcance el fin que Stein le señala, esta acción interior se introduce por el organismo social y se manifiesta por la vida *personal*, por la vida *espiritual* y por la vida *económica* (2), atendiendo á todos aquellos intereses que importan, en la formación de las personalidades particulares y de la colectividad. Según Meyer, la Administración interior se divide en tantos *ramos diferentes* cuantos son los diversos *intereses* que corren á cargo del Estado; en tal concepto, sus funciones se diversifican en dos grandes grupos: 1.º, las que tienen por objeto intereses personales y se refieren á la condición jurídica de las personas ó su defensa contra los peligros (seguridad), al cuidado de su salud (higiene y medicina), á la instrucción y á la moralidad (policía de las costumbres); y 2.º, las que tienen por objeto intereses económicos, y comprenden la reglamentación de la propiedad inmueble, aguas, industrias, oficios y profesiones, comunicaciones y cambios, seguros y clases obreras (3).

4.—Frente á este amplio concepto puede oponerse el de la escuela italiana (Ferraris, Wautrain-Cavagnari y Di Ber-

(1) Meyer, ob. cit., § 9.

(2) Stein, *Handbuch*, tomos II y III.

(3) Meyer, ob. cit., §§ 10 y 11.

nardo). Ferraris considera la Administración interior como la que se refiere á las condiciones propias del organismo físico del Estado: situación de la población en un momento dado, y movimiento (nacimientos, matrimonios y defunciones). El problema capital es el de la población: el Estado debe darse cuenta de su factor personal, lo cual exige de un lado todos los servicios necesarios para determinar sus movimientos, con más los que suponen su asistencia, desde el punto de vista de la *higiene* (sanidad) y de la *beneficencia*. Di Bernardo no da, en rigor, un concepto orgánico: su indicación de la Administración interior condensa y refleja los servicios que constituyen el Ministerio del *interior*, á saber: 1.º, policía administrativa-preventiva, de seguridad; 2.º, población; 3.º, costumbres; 4.º, establecimientos penales; 5.º, sanidad; 6.º, beneficencia, y 7.º, dirección de la Administración local. Por último, Wautrain-Cavagnari comprende en la Administración interior la acción del Estado sobre las condiciones físicas de la población, sanidad, emigración, beneficencia (1).

5.—Por mi parte, dejo ya expuesto el concepto de la Administración interior (cap. ant., núm. 9). La denominación *interior* la estimo poco perfecta, pero expresiva, en cuanto indica, no la acción misma del Estado en los fines políticos y sociales, sino el esfuerzo de aquél, encaminado á formar el organismo con que obra. En cierto sentido, toda la Administración es interior al Estado; pero quizá conviene, por motivos sistemáticos, distinguir con Stein y Meyer la Administración económica, que entraña un orden de

(1) Ferraris, ob. cit., págs. 25-26.—Di Bernardo, ob. cit., tomo I, pág. 342.—Wautrain, ob. cit., pág. 14.

finido y sustantivo, y la de la fuerza armada, cuya función y organismo particular implican una formación independiente del resto de los servicios administrativos.

6.—Según esto, la Administración interior, como ya decíamos, abarca el orden de los servicios administrativos del Estado, necesarios para constituir su estructura y realizar sus fines. El contenido que asignamos á esta Administración, coincide en sus límites casi con el que le asignan Stein y Meyer; pero difiere por razón del concepto de lo administrativo y por su misma distribución. Consideramos siempre la Administración en la función de formación y conservación del organismo político: el organismo político entraña una composición ó unión íntima—histórica—de un grupo de personas y de un territorio (1), y consideramos que el Estado político es una colectividad sustantiva de índole territorial. Ahora bien: siendo el organismo del Estado el conjunto de sus elementos componentes, la acción administrativa se refiere á dichos elementos, para obtener de ellos y para ellos cuanto el organismo del Estado requiere. De ahí que dicha acción se manifieste desde luego de un modo general respecto de los elementos personal y territorial del Estado, porque en su buena y adecuada disposición descansa primeramente la posibilidad de que el Estado realice su misión humana. En tal respecto, la Administración llega á revestir la forma de una acción reflexiva del Estado, que naturalmente se dirige á saber de sus medios, á conocer sus elementos, á atenderlos, á conservarlos y á ponerlos en condiciones de *servir* para sus fines. En rigor, los servicios administrativos del Estado tienen, como contenido inme-

(1) Véase mi *Teoría del Estado*, lib. IV.

diato, ó intereses personales que se refieren al elemento personal de la constitución, ó intereses territoriales ó bienes, y se refieren á su elemento *real*.

7.—Esta dirección general de la acción administrativa, comprende en germen todo el orden de los servicios concretos de la Administración. La Administración necesita, ante todo, enterarse y enterar al Estado de sus elementos. Un Estado debe tener siempre conciencia de sus fuerzas. Ahora bien: esta función administrativa, base primaria de casi todas las operaciones del Estado, especialmente como Gobierno, se verifica mediante la adecuada organización y aplicación de los servicios de la *Estadística*.

8.—A partir de esta base de conocimiento y de organización, la acción administrativa sigue la condición del organismo del Estado, y así es preciso definirla concretamente según la naturaleza del fin para que el servicio sea. En el Estado moderno cabe distinguir el fin propio, directo, del Estado como tal, el orden jurídico, de la acción social que por causa del mismo fin jurídico y confirmándole verifica aquél. Esta doble dirección de la actividad en el Estado, es base de una distinción en sus instituciones, y por ende en los servicios administrativos. Precisamente por no fijar bien esta distinción de las actividades del Estado, como tareas reflexivas de Gobierno, no se ha sabido diferenciar los conceptos de la Administración *política* y *social* (1). La primera, como Administración del *orden jurídico*, estricto, es propiamente la Administración *del* Estado; y la segunda, como Administración de *orden social*, es una Administración *social por el* Estado, pero no toda la Administración social. Par-

(1) Véase, por ejemplo, Ferraris, ob. cit.

tiendo de esta distinción final, y atendiendo al contenido y destino de los servicios del Estado moderno, agrupamos como servicios administrativos para el *orden jurídico* todos aquéllos que se encaminan á hacer posible la misión de orden jurídico estricto del Estado, tal cual aparecen diferenciados en el sistema ministerial y local contemporáneo, y como servicios para el *orden social* todos aquéllos que entrañan una intervención ó acción del Estado, por sus instituciones especiales, en las funciones sociales. Conviene, sin embargo, advertir una cosa. La distinción de servicios de la Administración política y social no puede hacerse de un modo absoluto. El Estado, en efecto, puede relacionarse por la Administración con ciertos intereses, en un sentido, en virtud de su acción jurídica como institución permanente de orden y seguridad, verbigracia, cuando reglamenta una industria peligrosa, y puede también intervenir en esos mismos intereses por razones de tutela social, verbigracia, cuando reglamenta una industria desde el punto de vista del interés de la clase obrera, por lo que la distribución de los servicios tiene que hacerse colocando cada cual en la dirección administrativa en que mejor se acomode, según la importancia mayor ó menor de sus diferentes aspectos.

9.—He aquí ahora los servicios administrativos de orden jurídico:

1.^o Figura en primer lugar el que resulta del aspecto administrativo de una función del Estado, base hoy casi universal de la constitución política de los pueblos: me refiero á la *función electoral*; la función electoral es sin duda esencialmente *política*, pero su organización entraña operaciones administrativas para formar el aparato electoral.

2.^o En segundo lugar es preciso poner el sistema de los

servicios administrativos que exige el fin permanente del Estado, para establecer y mantener la paz interior del pueblo. Se comprenden aquí los servicios de *seguridad*, que constituyen el contenido de una de las manifestaciones de la función de *policía del Estado*, comprendiendo lo referente al mantenimiento del orden público, al ejercicio de ciertos derechos de la personalidad en la esfera política, á la prevención de los peligros de todas clases, á la investigación del delito y á la tutela de la pena, etc.

3.º Constituyen el tercer grupo los servicios del *orden administrativo de la propiedad*, ya que la regulación de la propiedad, en sus diversas manifestaciones, es obra del Estado, en cuanto éste crea y mantiene instituciones á ella referentes, y en cuanto organiza servicios que con la propiedad en general y sus formas especiales se relacionan. Además, será preciso comprender aquí la materia de las servidumbres de carácter público, en el respecto administrativo de cooperación individual y social que la servidumbre entraña para la obra del Estado, así como lo referente á la expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

4.º Por otra parte, para cumplir el Estado sus funciones propias, para instalar sus órganos, y á veces realizar misiones sociales, tiene la Administración que verificar esfuerzos de índole económica y técnica, encaminados á procurar al Gobierno, y por él á la sociedad, edificios, vías de comunicación, obras de defensa contra peligros sociales ó naturales, cuya realización da margen á la constitución del servicio administrativo por excelencia de las llamadas *obras públicas*. No se trata de materia de seguridad ni de relación económica de propiedad (aunque la seguridad y la relación económica tengan mucho que ver con las obras del

Estado), sino del servicio que la determinación, construcción, aplicación y conservación de las obras públicas exige.

5.º Por último, la práctica aplicación de la actividad de la Administración en el desarrollo de sus operaciones—servicios—supone desde el punto de vista de ciertas exigencias formales de índole jurídica, el acomodamiento de los actos del Estado, ó trámites reclamados á veces para garantizar el mejor cumplimiento de los servicios llamados públicos. Una manifestación general de esta exigencia es el procedimiento; pero hay además una manifestación particular relativa á cómo la Administración debe conducirse, cuando para la satisfacción de ciertas necesidades, acuda á los particulares, contratando con ellos la ejecución de un servicio administrativo. Materia es ésta de mucha importancia administrativa, y que si no constituye propiamente un servicio, es una forma circunstancial de prestar los servicios el Estado.

10.—Veamos ahora los servicios administrativos del orden social. La razón de esta Administración está en la ingerencia social del Estado, característica del moderno; tiende éste á ser un *Estado de Derecho*, y por ende íntimamente compenetrado con las grandes necesidades colectivas. En su lugar oportuno se desenvolverá esta idea; ahora bastará indicar que, atendiendo á la más general estructura de los modernos Estados, conceptúo como objetos en que se revela la acción social del Gobierno para la dirección de los grandes intereses colectivos, y, por tanto, causas determinantes de servicios de la Administración, los siguientes:

1. *La Sanidad*: cuidado de las condiciones fisiológicas del organismo social.

2. Las *Comunicaciones*: formación y ordenación de un sistema social de medios para atender á la necesidad colectiva de la traslación de personas y de bienes y de la transmisión de ideas.

3. Las *Industrias*, consideradas en el respecto de la intervención tutelar del Estado para ordenar resultados sociales.

4. La *Moralidad*: acción del Estado en la curación de los vicios sociales y de los individuales de trascendencia social.

5. La *Instrucción*: formación y sostenimiento de instituciones de cultura y educación nacional, organización de institutos profesionales, difusión de los medios de enseñanza.

6. La *Beneficencia*: acción tutelar para dirigir el esfuerzo caritativo á remediar la carencia de medios en los necesitados por pobreza ó por inutilidad ó vejez.

11.—Toda la acción administrativa que por tal modo se diversifica en las ramas indicadas, además de caracterizarse unitariamente, en razón del concepto de la Administración que comprende dichas ramas, se unifica por el resultado inmediato y mediato que aquélla en definitiva se propone; resultado que no ha de estimarse como una meta última, sino como una afirmación perenne y eficaz del objetivo del esfuerzo, en el Estado. Este resultado, rigurosamente administrativo, es el buen orden en la estructura y en las funciones del Estado por cumplirse con todas las exigencias de cada caso, de un modo directo, é indirectamente, el buen orden en la vida social. Ahora bien: considerada la Administración desde este punto de vista y en este momento formal de su acción, es una verdadera función de po-

licía, en el riguroso sentido etimológico, gramatical (1) y jurídico de la palabra. Pues no ha de tomarse la acepción de la policía en el significado restrictivo que parece darle Seydel (2) cuando la define como «aquel poder coactivo, con el cual el Estado tutela contra los peligros que le amenazan, su propia vida ó la de sus miembros;» ú Orlando, que la concibe sobre todo como acción limitativa relativa á los derechos de la personalidad (3), sino más bien en el de Stein, que distingue una policía *de seguridad*, una policía *ejecutiva* (inquisitiva, de orden y coactiva) y una policía *administrativa* en estricto sentido (4).

12.—La función de policía administrativa, manifestación de la función de policía de Estado, es la forma más general de la actividad de la Administración como poder: mediante ella, la Administración remueve los obstáculos, obtiene los medios, armoniza los intereses, regula las funciones, organiza sus servicios. De ahí su carácter esencialmente *activo*; de ahí que ha de ser *continua*, de *acción incesante*, y además *flexible* y *acomodaticia*, pues si ha de atender á todas las exigencias de su función, debe *velar* constantemente, *midiendo* y *observando*, tanto el valor de las propias fuerzas del organismo social en que el Estado se

(1) Dice el *Diccionario de la Academia*: «POLICÍA, del latín *politia*, del griego *πολιτεία*. Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.»

(2) Ob. cit., pág. 863 del *Handbuch der politischen Oekonomie*, de G. Schomberg.

(3) *Principii di diritto amministrativo*, pág. 237.

(4) En la exposición de las ideas de Stein de Brunialti, página 52; Hauriou, ob. cit., págs. 445 y siguientes.

nutre, como las que en són de obstáculos pueden oponerse á la realización de los servicios administrativos.

13.—Dado esto, conformes en cierto sentido con Stein y con Loening, creemos que la policía no puede estimarse como una *rama* administrativa, pues en todos los ramos de la Administración se manifiesta aquélla. Lo que hay es que además de manifestarse la policía como aspecto total del acto administrativo, se concreta y diversifica en direcciones parciales, según las exigencias de los servicios encomendados á la Administración, dándose el nombre de policía, en un sentido estricto á veces, á la mera *policía de seguridad*; pero habiendo luego reconocidas manifestaciones de acción de policía edilicia, rural y urbana, social, de las costumbres, de ferrocarriles, etc., etc., que en cuanto no implican exigencias de seguridad, deben comprenderse en el concepto de policía de servicios administrativos, distinguiendo así: 1.º, la policía de seguridad; y 2.º, la especial de los demás servicios administrativos (1).

14.—La policía, como actividad del Estado, tiene su aspecto jurídico; se concreta en *actos de poder* (tomo I, parte 1.ª, sec. 1.ª), sometidos á las exigencias formales del Derecho, y al régimen legislativo y jurídico que en el Estado impera. Lo dicho en general en la primera parte de este TRATADO (secciones 1.ª y 2.ª) acerca de la naturaleza de los *Actos administrativos*, tiene una aplicación adecuada á las funciones de policía.

(1) Seydel, Stein, obs. cits.

CAPITULO II

LA ESTADÍSTICA EN LA ADMINISTRACIÓN

§ 1.º.—*La Estadística como servicio administrativo.*

1.—La *Estadística* estimase por los autores como una base necesaria de la Administración (1). Primeramente se considera como ciencia auxiliar de la Administración, y en general de todas las ciencias políticas, en cuanto, como ad-

(1) Bibliografía: E. Jonnak, *Teorie der Statistik* (1856).—Walcker, *Grundriss der Statistik* (1889).—Haushofer, *Lehr und Handbuch der Statistik* (1882).—Westergraad, *Züge der Theorie der Statistik, der Staatenkunde* (1890).—Rümelin, *Statistik (Handbuch, de Schomberg, cit.) Problèmes d'Economie politique et de Statistique* (1896).—Mayr, *Le Statistica e la vita sociale*, trad. italiana (1886).—Stein, *Handbuch*, cit. vol. I. pág. 193.—Quetelet, *Physique sociale* (1869).—M. Blok, *Traité theorique et pratique de la Statistique* (1886).—Dufou, *Traité de Statistique* (1840).—Say y Challey, *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*, art. *Statistique*, por Levasseur.—Moreau de Jonnés, *Elementos de Estadística, Estadística de España*.—Messedaglia, *Prolosure al corso libero di filosofia della Statistica* (1872).—Morpurgo, *La Statistica e la scienze sociali* (1872).—Gabaglio, *Teorie generale della Statistica* (1888).—Bodio, *Della Statistica*.—Ferroglío, *Elementi di Statistica*.—Majorana-Cantalabiano, *La*