

pendencia del individuo. Es necesario pues á un tiempo un redactor único y una comision poco numerosa de personas competentes, elegidas entre las de mayor capacidad en la ciencia y en los negocios: el redactor hará el ante-proyecto, y la comision buscará los materiales, aclarará el fin, deliberará sobre los mejores medios, comprobará, criticará, y multiplicará los puntos de vista.

El proyecto pasa despues al ministerio ó al Consejo de Estado para ser aprobado definitivamente. Este último cuerpo ofrece más garantías de tranquilo exámen, de imparcialidad y de más elevadas miras que el primero, absorbido por el gobierno y por los mudables intereses de la política.

El proyecto no debe publicarse como proposicion del gobierno hasta que haya pasado por todos sus trámites; pero es necesario que vea la luz pública ántes de someterse á la deliberacion de las cámaras. Será conveniente que vaya precedido de una exposicion de motivos, y se permitirá la más amplia discusion sobre él, provocándose tambien, en caso necesario, la de los hombres competentes.

LIBRO UNDÉCIMO.

ADMINISTRACION (VERWALTUNG.)

CAPITULO I.

¿QUÉ ES LA ADMINISTRACION?

Esta expresion, que ha anulado en parte la de *policia*, no ha sido puesta en claro sino por la escuela moderna, y todavía se toma en diferentes sentidos, comprendiendo, segun los casos, un círculo más ó ménos extenso de atribuciones y de actividades.

1. Opuesta á la constitucion ó á la ley, designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en el detalle, por oposicion al órden público y jurídico general y permanente. Asi se dice que la constitucion determina la forma de gobierno, y que la eleccion de un presidente ó el nombramiento de los ministros son actos de administracion; que la ley determina los principios de la representacion nacional, y la administracion convoca las cámaras. La organizacion de los tribunales, el procedimiento y los impuestos, son fijados por la constitucion ó por la ley, y la direccion de un proceso, la percepcion, la contabilidad y el empleo de los impuestos son actos de la administracion.

Lorenzo von Stein, á semejanza de Rousseau, sólo ve en esto una aplicacion de la oposicion psicológica más general entre la voluntad y la accion: «La nacion quiere, el rey ejecuta.» Es cierto que la ley en su forma es un acto volun-

tario, la expresion de la voluntad nacional, y que la administracion obra; pero no por esto es ménos falsa la idea de Stein. La voluntad del Estado es igualmente efectiva en los actos de la administracion, que son en su mayor parte actos voluntarios de las autoridades administrativas, á las cuales es confiada la ejecucion la ley. Recíprocamente, la mayor parte de las leyes y las más importantes son, ántes que creaciones voluntarias, *el reconocimiento de lo que es necesario*. Las leyes tienen su fuente en nuestra naturaleza más que en nuestra voluntad: el derecho es más bien hallado que querido, dice una antigua fórmula alemana. Y en fin, ¿no es un acto legislar?

En realidad, la ley y la administracion se oponen como la voluntad general y la voluntad particular; como el orden general y la disposicion especial: la ley fija los principios y los límites de la administracion, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicacion de la ley (1). La administracion militar, que elige el modelo de las armas de guerra, que organiza los ejercicios y las maniobras de las tropas, y que dirige las operaciones de una campaña, ¿se limita á seguir el texto de una ley? ¿Y no se puede decir otro tanto de todas las ramas administrativas?

2. La administracion se opone también á la política: ésta comprende entónces la alta direccion general del Estado; aquélla, la actividad detallada inferior; la una es la mision del hombre de Estado, la otra la de los funcionarios técnicos. Así, el gobierno político es el que decide la paz ó la guerra, da sus instrucciones á los embajadores y nombra los ministros, y la administracion la que regula y organiza los detalles de estos actos.

Esta oposicion es naturalmente muy elástica. La política no puede marchar sin el concurso de la administracion, y muchos actos administrativos toman un carácter político por su importancia general. El hombre de Estado se remitirá á la administracion generalmente para muchas cosas; pero en ciertas circunstancias no hay acto administrativo, por insignificante que sea, que no deba llamar su atencion.

(1) El mismo Stein (*Verwaltungslehre*, p. 9) previene contra este error; ¿pero cómo escucharle, cuando nos ha enseñado á comprender la ley como voluntad, y la administracion como acto y ejecucion?

3. La administracion, propiamente dicha, se opone también á la justicia civil, penal y administrativa: la una protege el derecho perturbado, la otra busca y realiza la utilidad.

4. En fin, en un sentido estrecho, distínguese la administracion civil en general de ciertas ramas más especiales de administracion técnica, como:

a) La *administracion militar*, b) *financiera*, c) *de trabajos públicos*, d) *de instruccion pública*.

Sin embargo, estas ramas se refieren á la administracion civil, y especialmente á la policia en cuanto todas necesitan del concurso de la autoridad para cumplir su mision. Así, la policia de las escuelas, de los pobres, de los caminos, etc. viene á apoyar á las administraciones correspondientes.

5. La policia es el verdadero centro y la más clara expresion de la administracion del Estado, y por eso la antigua teoría daba este nombre al conjunto de la administracion civil. *Robert v. Mohl* titula su grande obra *Die Polizeiwissenschaft*. Hoy distinguimos más claramente entre la policia y las funciones puramente técnicas y de tutela que que no tienen poder coercitivo.

6. *Rössler* ha propuesto también recientemente comprender estas últimas, así como la administracion de la sociedad, bajo el nombre de administracion *sensu stricto*, para oponerlas juntamente á la policia; pero esta forma de expresion perturba la nocion y amenaza la unidad de la administracion pública.

CAPITULO II.

ADMINISTRACION PÚBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA. ADMINISTRACION DE LAS ASOCIACIONES.

La palabra administracion tiene tambien con frecuencia un sentido ámplio y no se limita á la esfera de la vida pública. Así pues, se habla de la administracion de la Iglesia, del culto y de los Sacramentos, de una sociedad comercial, de una corporacion, y podría, en fin, oponerse la administracion privada á la administracion pública.

Esta descansa en el derecho y en el deber públicos; aquélla tiene su base en el derecho privado, y se deja al arbitrio de los particulares, ó si es obligatoria bajo algun aspecto como por ejemplo, en los deberes de familia, de sociedad y de religion, no es como deber directo para con el Estado. En principio, la primera se extiende naturalmente tanto como la esfera del derecho público; la segunda, domina libremente en el terreno del derecho privado.

La una se halla confiada á los funcionarios; la otra es abandonada á los particulares; pero hay entre ellas puntos de transicion, y frecuentemente concurren al mismo fin.

La administracion del tutor, por ejemplo, es principalmente una administracion privada, puesto que cuida de la persona y de los bienes de un particular; pero el Estado se conceptúa obligado á velar por ella, siendo esta suprema inspeccion una administracion pública. Otro tanto se puede decir de los seguros contra incendios; ya los someta el Estado á una comprobacion especial, ya sea él mismo quien asegure.

Asimismo, las escuelas son hoy por punto general instituciones públicas ó comunales; pero á su lado se mueven y concurren libremente las escuelas privadas. Una cosa análoga sucede con los correos y ferro-carriles.

La administracion pública, revestida de fuerza coercitiva, extiende su accion por donde quiera que las necesidades ó

la seguridad de la nacion lo exigen, siendo su verdadera esfera la del *imperium* y la de la *jurisdictio*, que no puede abandonar á la administracion privada. El Estado hallábase aún muy imperfectamente organizado cuando permitia el embargo privado de los bienes del deudor, la venganza de la familia y las guerras de los señores. La coaccion y la fuerza externa no deben dejarse á merced de las pasiones de los particulares, siendo quizá las únicas excepciones de esta regla, la legítima defensa y la correccion de los hijos menores.

Peró la libre administracion privada recobra su imperio allí dónde sólo se hallan comprometidos los intereses particulares, en cuyo caso sería una amenaza para el individuo la intencionada intervencion del Estado. Si la Edad Media dió ancho campo á la accion privada, el siglo XVIII la limitó demasiado con su manía de centralizarlo todo.

Gran número de cuestiones delicadas se presentan en ese terreno de transicion, en donde se encuentran y concurren los intereses públicos y los privados, lo cual sucede principalmente respecto de los intereses sociales. Sin duda que la sociedad y la nacion no se confunden: ésta es una persona, un organismo político; la otra sólo es una reunion de clases y de individuos; pero no por esto son ménos estrechas sus relaciones. El Estado goza del bienestar de la sociedad, y padece con sus males, y la sociedad necesita con frecuencia el auxilio del Estado. No se hallan, pues, claramente separadas ámbas esferas, y el hombre de Estado se ve frecuentemente obligado á ocuparse con solicitud de los intereses sociales.

En este terreno intermediario es preferible la administracion privada, cuando predomina el interés particular y son suficientes las fuerzas privadas; y debe intervenir el Estado cuando están comprometidos los intereses públicos ó cuando los intereses sociales tienen necesidad de su apoyo.

Los pueblos aprecian de muy diverso modo estas condiciones.

Los Ingleses y los Norte-Americanos confian mucho en las fuerzas y en la accion de los particulares. Entre ellos la iniciativa privada es la única activa en toda la esfera de transicion.

Los Franceses, por el contrario, prefieren apelar al Es-

tado cuando padecen los intereses sociales, y aunque amantes de la libertad privada individual, por ejemplo, de la libertad del comercio y de industria, confunden voluntariamente el Estado y la sociedad, los intereses públicos y la sociales; por lo tanto, la administracion pública es para ellos la regla en el terreno intermediario. Además, en Francia es poderosa la Iglesia, la cual ejerce una gran influencia sobre la sociedad, y segun las circunstancias, determina la política del Estado ó le suscita obstáculos.

El sistema prusiano-aleman ocupa un término medio entre los precedentes. Acepta la distincion de la sociedad y del Estado; pero no se confía únicamente á la iniciativa privada y reconoce en el Estado deber de intervenir cuando son insuficientes las fuerzas de la sociedad. El Estado reclama el concurso de la sociedad y le presta su auxilio.

Puede oponerse á estos sistemas moderados el destructor comunismo que socava en nuestros dias los fundamentos del órden público y de la libertad privada; de una parte, reivindicando para el comun la autoridad del Estado, es decir, para la muchedumbre grosera y engreida, y de otra, obligando á los individuos á entregar sus personas y sus bienes á una comunidad brutal, como al dios Moloch.

La administracion pública y la privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades.

La una es esencialmente general, extendiendose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y sobre todo el territorio, ó al ménos sobre sus divisiones orgánicas, provincias, distritos y municipios, tiene sus normas legales y sus ordenanzas magistrales.

La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ella se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociacion, por lo cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo á la prevision y á la voluntad del interesado.

El Estado puede exigir á sus funcionarios pruebas de capacidad, y una educacion científica y práctica; vigila é inspecciona su accion, les pide cuenta de ella y les declara responsables.

En la administracion privada faltan estas garantias. El sabio como el ignorante puede administrar su patrimonio,

bien ó mal, poco importa, sin inspeccion, sin vigilancia de los demás, y sin tener que dar cuentas absolutamente á nadie. La libertad es completa, y miéntras no se altere el órden legal, nadie tiene nada que decir. Sólo excepcionalmente, y en caso de manifiesta incapacidad, tal como la infancia, la demencia ó la prodigalidad, interviene el Estado, poniendo al incapaz bajo tutela.

Sin embargo, cuando se asocian los intereses privados procuran comunmente evitar esta falta, imitando los procedimientos del Estado. Así, las grandes sociedades anónimas nombran sus directores y empleados, despues de adquirir sobre ellos minuciosos informes; tienen un consejo de administracion y una comision de gobierno; exigen cuentas detalladas y escrupulosas, y declaran responsables á sus gerentes. Esto no obstante, la experiencia demuestra que la copia es ménos perfecta, y ménos segura en sus resultados que el modelo.

Pero la administracion pública tiene tambien sus peligros. Una vez afirmada y tranquila llega á ser con frecuencia un vicio ordinario de la burocracia, la correccion en la forma y la negligencia en el fondo, y es á veces arbitraria, parcial ó impotente para darse cuenta exacta de los intereses privados.

El inestimable tesoro de la libertad privada compensa ampliamente las faltas que se pueden reprochar á la administracion particular, puesto que despierta todas las fuerzas latentes y ofrece ocasion para que se desarrollen los talentos. Por otra parte, cada uno es siempre responsable ante sí mismo de su gestion, y administra por su cuenta y riesgo, cuya idea tiene más influencia que la responsabilidad, formal por lo comun, del funcionario. La exageracion de la vigilancia y de la administracion del Estado ahogaría la libertad (1).

Pero los intereses sociales tienen un carácter más general y uniforme que los puramente individuales, y se relacionan tambien con los intereses públicos; por lo tanto,

(1) Vivien, *Estud. adm.*, II, p. 15, hace observar que esta exageracion abre la puerta al socialismo y al comunismo, mientras que la costumbre de la *selfadministracion* los aleja.

no se puede confiar en absoluto su cuidado á la iniciativa privada, sino cuando la sociedad sabe y quiere bastarse á sí misma (1). La vigilancia y aún la acción concurrente del Estado son aquí frecuentemente indispensables. Ciertas localidades, y también ciertas clases sociales, se abandonan y se administran mal, aún en los países que poseen las más altas cualidades del *selfgovernment*, como Inglaterra y la América del Norte. Con mayor razón se halla obligado el Estado á intervenir en Francia y en Alemania. La unión de las dos administraciones y la acción común de los hombres de Estado y de los particulares serían con frecuencia la mejor solución del problema, y acostumbrarían poco á poco á los ciudadanos á bastarse á sí mismos.

Sobre esta idea descansa el sistema de los antiguos jurados, de los actuales tribunales de *Schöffes*, de los consejos de provincia, de distrito, de partido ó de departamento, de las comisiones escolares y de asistencia pública, y otras combinaciones análogas de funciones públicas y de funciones civiles honoríficas.

Sin embargo, muchos intereses sociales hallanse todavía administrados en todas partes sin el concurso del Estado y en la forma de la asociación, la cual es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares; pero importantes diferencias distinguen á las asociaciones modernas de las de la Edad Media.

Esta edad tenía sus órdenes, religiosos ó laicos, sus hermandades, sus *ghildes*, sus corporaciones, y la mayor parte de estas uniones eran inspiradas por la religión, pidiendo su consagración al Papa ó á los obispos, porque la Iglesia era entonces el poder social más respetado. Tenían una regla fija, si no impuesta, confirmada al ménos por la autoridad, y con frecuencia se hallaban ligadas de por vida; las órdenes religiosas tenían y tienen aún sus generales establecidos en Roma en presencia de la curia. Toda unión formaba un sistema ordenado desde arriba con carácter aristocrático, con sus jefes, sus capítulos, sus monjes ó sus caballeros, sus maestros, sus compañeros y sus hermanos sirvientes, siendo una excepción de la regla las órdenes de-

(1) Véase F. Lieber, *Libertad civil y selfadministracion*, traducido al alemán por F. Mittermaier, p. 208.

mocráticas, como las mendicantes, por ejemplo. El hábito, la regla, las casas y los lugares de reunión las distinguían claramente unas de otras: eran consideradas por lo común inmortales, y estaban organizadas unitariamente para una vida propia.

Las uniones modernas se distinguen de éstos por todos conceptos. Así, las órdenes que subsisten de la Edad Media, parecen hoy extraños vestigios del pasado.

En las uniones modernas:

a) Faltan generalmente el motivo religioso y la sanción de la Iglesia. Fúndanse más bien racionalmente y para necesidades humanamente reconocidas, y su carácter es temporal. Si necesitan confirmación y apoyo, lo solicitan del Estado, como verdadero poder público;

b) Los individuos se unen, entran y salen libremente: el personal, es, por lo tanto, muy móvil.

c) Los estatutos y reglamentos son votados por los asociados por mayoría, y nunca son inmutables;

d) Los jefes cambian frecuentemente, y no son generales que gobiernan autocráticamente desde un centro común, á cuyo frente están. Si quieren unirse entre sí, aunque sea internacionalmente para un mismo fin, eligen con preferencia la forma federativa, y nombran delegados para una asamblea común;

e) La constitución es rara vez aristocrática; por lo común es representativo-democrática, y los jefes y los consejos son elegidos por todos sus miembros;

f) No tienen habitación, ni manera de vivir, ni trajes particulares. Todo miembro conserva su libertad y su individualidad, y puede formar parte de muchas asociaciones;

g) No tienen pretensiones de eterna duración. Descansan en la libre asociación para realizar en común un fin determinado, y cesan cuando lo han cumplido.

Diversas en sus formas y en sus fines, las unas son sociedades de capitales, en donde la cantidad aportada por cada socio es unas veces igual, como en las sociedades por acciones, otras veces desigual, como sucede por lo común en las sociedades de seguros; las otras son asociaciones de personas, llevando un contingente pecuniario nulo ó insignificante; pero siempre es la actividad voluntaria y libre de los individuos y el placer de la asociación lo que determina su duración

La administracion de las asociaciones tiene un carácter intermedio. Descansa principalmente sobre la actividad privada de los asociados; pero es confiada á funcionarios sociales parecidos á los del Estado y remunerados, por lo comun, é inspeccionada por comisiones y consejos semejantes tambien á las autoridades públicas de inspeccion.

CAPITULO III.

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

Tomadas de la mecánica, indican estas dos fórmulas dos tendencias opuestas del sistema administrativo; la una que reúne todas las funciones en un jefe, desde donde se extienden hasta las extremidades, y la otra que reclama una independencia relativa de las divisiones orgánicas (1).

Esta terminología es poco feliz, puesto que las partes de una máquina no tienen ninguna independencia, ni áun relativa, y la fuerza que la pone en movimiento procede del exterior. En el Estado, por el contrario, lo mismo en el centro que en la circunferencia, hallamos hombres, es decir, inteligencia y libertad, siendo por lo tanto imposible en él una absoluta centralizacion, la cual sólo en apariencia existia aun en el mismo despotismo. El tiempo vése obligado á servirse de instrumentos humanos, y por consiguiente á confiar mucho, á veces excesivamente, en su propio esclavo, quien á pesar de obrar en nombre de otro, conserva necesariamente su naturaleza individual.

Pero no es ménos absurda una descentralizacion exclusiva, que rompería la unidad, y por lo tanto, el orden y el poder. El antiguo imperio alemán, sucumbía por una descentralizacion excesiva, cuando Francia sufría por plétora de centralizacion.

Es nesesarío, pues, combinar muchos principios y procurar reconocerlos en una justa relacion.

El uno da al conjunto *universalidad poder, energia, igualdad de derecho*; el otro da satisfaccion á la diversidad y á la libertad de los miembros, á las necesidades y á las costumbres locales, á la originalidad de las partes. Las libertades públicas no pueden existir sin una gran cantidad

(1). Véase *Vivien*, Estud. adm. T. I, tit. II, cap. 1.º, *De la Centralizacion*.