

# EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LOS ADMINISTRATIVISTAS CLASICOS ESPAÑOLES (1)

La circunstancia de coincidir en Madrid en estos días varios profesores de Derecho administrativo ha suscitado en nuestro espíritu la idea de conmemorar con algunos juicios varios acontecimientos felices para los que continuamos aquella disciplina, que se produjeron en el decenio 1841-1850, justamente hace ahora una centuria. Javier de Burgos, el célebre Ministro de la Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 1833, pronuncia en 1841 unas magníficas conferencias sobre Administración en el Liceo granadino, organismo de tan pujante vida intelectual en aquella sazón. Ortiz de Zúñiga lanza al público sus "Elementos de Derecho administrativo" en 1842-43. Otro tanto hacen en esta última fecha Oliván, con su libro "De la Administración pública con relación a España", y Gómez de la Serna, con sus "Instituciones de Derecho administrativo"; Posada Herrera pronuncia en Madrid en esta misma fecha sus celebérrimas "Lecciones de Administración", que aun hoy día las hallamos tan frescas y tan jugosas, y siete años después aparece la obra de Colmeiro "Derecho administrativo", obra en que culmina esta época singular y fecunda en que nuestra disciplina, de un brinco, salta de su nacimiento a un período de plena floración.

Interesante es, en verdad, indagar cuáles fueron las causas que determinaron estos acontecimientos, una de las cuales, señalada por Gómez de la Serna, fué la centralización del Estado y la unidad administrativa alcanzadas en España en el primer tercio del

---

(1) Este trabajo y los que le siguen constituyeron las materias del ciclo de las conferencias desarrolladas en el Instituto de Estudios de Administración Local, en diciembre último, con motivo del centenario de los fundadores de la Ciencia Administrativa en España. El Instituto se propone recoger en un volumen las que hoy insertamos y las restantes.

siglo XIX. Mas yo reservo esta tarea para otro trabajo que por su índole me permita rebasar el marco estrecho en que forzosamente tenemos que desenvolvemos quienes tomamos parte en estas sesiones. En el día de hoy he de limitar mi atención a un punto: hacer resaltar la paradoja que supone el que a pesar del ambiente liberal en que nuestros administrativistas clásicos viven, y que notoriamente influye, como veremos, en su espíritu, deslicen su pensamiento, cuando de la Administración pública tratan, a favor de un intervencionismo de Estado, en algunos de ellos tan pronunciadamente como pudieran deslizar el suyo quienes habían de hablar o de escribir de esta materia un siglo más tarde.

Hace una centuria se hallaba España en plena época liberal—moderada o radical, pero liberal al fin—. La idea y la misión del Estado aparecen notoriamente influídas por el individualismo filosóficopolítico de la Revolución. Principalmente las escuelas del liberalismo económico—fisiócratas y escoceses—rompen lanza a favor de un Estado inactivo que contraiga su función a velar porque el orden natural que preside a la economía se cumpla por sí mismo. El Estado no es para la doctrina liberal un ángel tutelar, una providencia, sino una mera institución de seguridad y de defensa. El Estado no tiene por qué procurar la prosperidad universal, el bienestar de sus súbditos. Esta es tarea del particular y de la sociedad. Al Estado toca únicamente contemplar pasivo el desarrollo de aquel esfuerzo, desbrozando de obstáculos su camino, y defendiendo la vida, la libertad y los bienes del individuo. En puro régimen individualista no se le puede exigir al Estado otra función.

Estas ideas influyen poderosamente en el espíritu de políticos y tratadistas de aquella época ¿Cómo podía ocurrir de otra manera en los instantes solemnes en que toda Europa sobre las ruinas del viejo Estado de policía construía el nuevo edificio del Estado liberal?

Sin embargo, y aquí de la paradoja, aquellos espíritus sienten ansias de reformas para el país, y con muy sutil ingenio alían sus convicciones liberales con aquellos deseos; mas para dejar a salvo los principios piden que el mejoramiento social se realice no tanto por la acción positiva del Estado cuanto por una obra depuradora ó, a lo sumo, de estímulo del Poder público a la iniciativa individual.

2 Inicia este paradójico proceso Cabarrús y más pronunciada-

mente Jovellanos en su famosísimo “Informe sobre el proyecto de ley agraria”. Jovellanos, como antes Cabarrús, era un reformista, un enérgico reformista que reclamaba una obra de mejoramiento para el progreso del país; pero al llegar al momento de la indicación de los medios adecuados para lograrlo, sobrecoge a su espíritu la idea liberal. Para que el agro progrese pide Jovellanos al Poder público que reconozca y garantice el derecho de propiedad privada, que se proclame la absoluta libertad de cultivo, que se suprima todo régimen de tasas y posturas. Pedía, sí, reformas en beneficio de la agricultura; pero reformas por vía de purgas y de limpiezas, de limpieza y de purgas para dejar hacer libremente al ciudadano.

Pues bien, de este mismo espíritu paradójico participaron quienes en el decenio 1841-1850 se afanaron con sus estudios y disertaciones en promover el progreso del Derecho administrativo español.

El sentido liberal lo lleva Javier de Burgos en su famosa “Instrucción”, en la que ensalza reiteradamente el espíritu de iniciativa individual, confiando en que sabrá siempre moverse bien, tocando al Poder público el cuidado de alentarle y robustecerlo. Al tratar de la industria y de los intereses comerciales, que tanto preocupaban a los gobernantes de aquel entonces, ponderaba el ministro para su fomento las excelencias de un régimen de libertad amplísima.

No es otro el pensamiento de Oliván. El Estado es para él el guardián de la seguridad individual y pública. La seguridad, dice una vez, es la convicción del hombre de que no será menoscabada su libertad, y agrega luego: Como la seguridad depende del orden público, o sea de la regular observancia de las leyes, el orden es la función esencial del Estado.

En Ortiz de Zúñiga la influencia de Burgos es decisiva. La prosperidad, escribe, es el fin de la administración. Mas ¿cómo alcanzarla? Y responde: Por el mantenimiento del orden. El orden es su premisa obligada.

Otro tanto observamos en Posada Herrera. Posada pide al Estado que garantice el libre desenvolvimiento de las fuerzas individuales. Insiste particularmente en este requerimiento cuando del orden económico se trata. El progreso agrícola reclama apremiantemente un sistema de amplia libertad para el desenvolvimiento de las iniciativas y energías individuales. El comercio no necesita más **3**

que dos cosas: libertad para las personas; seguridad para los capitales.

Gómez de la Serna es del mismo parecer: libertad individual en lo económico; nada de tasas y posturas; propiedad rural, propiedad industrial, libertad de precios y cultivos. Su fe en un sistema de libertad como fuente de progreso es tal que al tratar de la riqueza minera y de su mejor aprovechamiento recaba del Estado un régimen en que el particular goce de plena libertad para excavar y explotar las minas. En su pensamiento está el germen del sistema jurídico de explotación minera que había de predominar en España durante todo un siglo.

Ahora bien: quien cerrara este trabajo en el preciso instante en que se halla pudiera llegar a la lógica conclusión de que mal puede avenirse con la concepción de un Estado liberal la idea de una administración intervencionista o, para hablar con más rigor, la idea de una verdadera administración. Pero es lo cierto que en el panorama de la historia no hace visto jamás ningún Estado, por inactivo que haya sido, que haya contraído su función de velar por la realización del Derecho y a mostrarse mero espectador del obrar de las fuerzas individuales. Todo Estado, de cualquier tipo y de cualquiera época, ha invadido con sus actuaciones los círculos sociales de la vida, pretendiendo no sólo defender y alentar, sino sustituir o colmar las energías de los particulares. De este modo la Administración—y cada día más—hace acto de presencia en todos los órdenes de la vida; suple, completa y perfecciona y crea, consiguientemente, un cúmulo ingente de servicios en que cristaliza su actividad viva y creadora. Así se presenta al espíritu la idea, más que la idea la realidad, de una Administración integral, cuerpo de un Estado de cultura, aparato—que diríamos en pensamiento alemán nacionalsocialista—mediante el cual el Poder público realiza su función de dirección y de caudillaje al servicio de los fines de la comunidad popular.

Pues bien: estas sugerencias recibenlas enérgica y ampliamente los primeros administrativos españoles. Liberales de la primera cepa; creyentes en el poder fecundo y benefactor de la iniciativa individual; optimistas en cuanto a la eficacia de los esfuerzos particulares no llegan, como pudiera llegar más tarde Julio Simón, a pedir al Estado que dimita, sino que, lejos de ello, despliegan la bandera de la Administración y tras ella se lanzan 4 prestos a las conquistas que para la sociedad y el ciudadano había

de lograr con vastas actuaciones el Estado. Sí; nuestros administrativistas del decenio fueron intervencionistas decididos y pidieron esta intervención no sólo para desbrozar de obstáculos el camino que había de recorrer la actividad individual, sino para suplirla donde no se manifestara y para completarla donde se manifestara insuficiente o débil. Para ellos la Administración es institución no sólo conservadora y defensiva, sino activa y creadora. Y es que no podían sustraerse a lo que ante todo y sobre todo eran: administrativistas, lo que quiere decir amantes de un Estado providente y tutelar. La sed de reformar acaba por prevalecer en su espíritu. De esta suerte pasan revista a todos los órdenes sociales para brindar a la Administración pública amplias e intensas posibilidades y maneras de actuar.

Javier de Burgos inicia este intervencionismo en su famosa "Instrucción" del 33, verdadero programa de reformas. "Hacer bien—decía—es la incumbencia esencial, la suma o compendio de todas las atribuciones de la Administración. Esta obligación es activa y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más o menos importantes, más o menos prolijas, a las cuales no se dará valor en el Ministerio de mi cargo, sino en cuanto aparezca visible el bien que haya proporcionado." Es decir, que pide a los subdelegados que ejerciten no una actividad de pura fórmula, como para salir del paso, sino de fondo, de nervio, de grano.

Posteriormente en sus Lecciones en el Liceo granadino acentúa el sentido dinámico y creador de la Administración pública, señalando sus principales campos de actuación y ponderando el carácter omnipresente de su obra. La Administración todo lo abarca: es un mundo de actividades al servicio de una misión tutelar integral. El *laisser faire* deja en Burgos paso al *todo lo hacer*. Hablando de la Administración dice: "Objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer y hasta después de morir. Así, de un lado crea escuelas de obstetricia, y, de otro, instala los cementerios. *Inmensa* es la Administración, y benéfica su *omnipresencia*."

No de otra manera piensa Ortiz de Zúñiga. "La Administración—escribe—es un poder que desde la altura del Trono hasta el hogar de la más humilde familia vela por la protección de todos, desde el momento en que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro. En todo interviene. Es omnipotente y omnipresente. Hacer bien es su incumbencia esencial."

Pero de este núcleo de escritores, y a pesar de su acendrado li- 5

beralismo, es don Alejandro Oliván quien con más decisión se lanza por la senda del intervencionismo. Una vez parece rectificar su posición liberal al batir con verdadero denuedo la fortaleza del individualismo, del que dice que es *insuficiente y estéril como principio de progreso social*. Traza el camino recorrido por la Administración pública en su evolución histórica, y después escribe: “De los hechos sentados se deduce que la Administración pública se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción. Y como desde el recaudar y pagar haya acudido a todas partes a proteger, ramificándose para fomentar todos los intereses legítimos, ya materiales, ya morales, de ahí es que estas nuevas funciones le confieren mayor importancia y consideración que las primitivas, elevan el conjunto de sus principios y reglas a la categoría de trascendentalísima ciencia social y ofrecen al entendimiento una idea grandiosa, que se desvía notablemente de la mezquina que debió formarse en su origen.” Y en otro lugar agrega: “La buena administración no se limita a remover obstáculos. Ha de forjar la felicidad universal.” Y es lo curioso que en el orden del trabajo, tan incipiente en aquel entonces, es donde más intervencionista se muestra nuestro autor, deslizando ideas acerca de él, bien poco avenidas con el liberalismo a la sazón reinante. Oigamos, si no, estas sustanciosas palabras: “Si el extraordinario progreso de la industria lleva consigo la miseria de las clases industriales; si la concurrencia ocasiona frecuentes catástrofes; si la profusión de máquinas es desmoralizadora, solamente a la Administración pública será posible con una previsión ilustrada, con actividad infatigable y un ardiente deseo del bien, atraerse bastante fuerza y ascendiente para advertir a los emprendedores incultos el peligro que les aguarda, para evitarles o aminorarles los conflictos, para inspirarles sentimientos humanos, benévolos y paternales hacia sus operarios, para hacer que éstos les correspondan con consideraciones y gratitud, para acordar sus diferencias y mutuas pretensiones, para proporcionarles Cajas de Ahorro, de previsión y socorros mutuos y Compañías de seguros, para abrir asilos donde recogerles en el último caso de desgracia.”

En cuanto a Posada Herrera, ¿quién mejor que él ha podido cantar las excelencias de la Administración y la trascendencia de su obra? Una vez decía: “Desde que nace el hombre hasta que  
6. muere, viene bajo la vigilancia y el cuidado de la Administración,

que, siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa, le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la Administración certifica en el Registro civil de su existencia; si sois tan desgraciado que no conocéis a los que os dieron el ser, si por egoísmo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero vuestra infancia, tan hermosa por sus esperanzas como interesante por sus infortunios. Habéis llegado a ser adulto, pero sois pobre; vivís enfermo, pero no tenéis quien os enseñe, pues ella pondrá los ojos en vosotros, os dará instrucción en sus escuelas, os recogerá en sus casas de beneficencia y os curará de vuestras enfermedades. Vivís de la obra de vuestras manos, ya en el campo silencioso, ya entre el ruido de los talleres y de las máquinas; pues allí vendrá la Administración a elevar vuestro ser, enseñándoos a hacer uso de la razón en el trabajo, a hacer fructificar las tierras estériles, a calcular las fuerzas de los instrumentos y economizar las vuestras por medio de la mecánica, a comunicar a los demás vuestros pensamientos por medio del dibujo. Ella os ofrecerá Cajas de ahorros para estimularos a la economía, cuidará de vuestra casa mientras dormís, os proporcionará diversiones públicas donde regocijaros, abrirá caminos y canales, os protegerá en vuestros viajes, os defenderá en los peligros, y si sois náufrago desgraciado, os conducirá adonde volváis a ver el sol de vuestra patria. La Administración es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella, en fin, provee en todas sus exigencias y peligros.” No es posible, señores, trazar un cuadro más completo y animado de lo que la Administración es. La Administración es para Posada Herrera un ángel que derrama a granel sobre los seres humanos sus dones tutelares. El más decidido intervencionista de nuestro tiempo no asignaría, en verdad, a la Administración pública papel tan inmenso como el que le asigna el autor de las “Lecciones”.

Mas, y aquí lo interesante, del intervencionismo de Estado al servicio público no hay más que un paso, ¡como que es su consecuencia obligada! Y como el intervencionismo de Estado es realidad más que doctrina, y realidad diáfana y abrumadora en nuestros días, no es maravilloso el que siguiendo la doctrina a los hechos, como la sombra al cuerpo, la Administración, conce- 7

bida por muchos como potencia pública, sea para los más, como proclama la escuela realista francesa, una vasta federación de empresas mediante las cuales el Estado realiza sus fines de prosperidad y de defensa.

Esta idea del servicio público que constituye para tantos la piedra angular de la Administración y de su derecho se halla ya implícita, cuando no esbozada, en el pensamiento de los administrativos del decenio considerado. Y no decimos que en ellos luzca tan clara y potente como hoy brilla en quienes cultivamos estos menesteres, porque ni el Estado—en pleno período liberal—se había aún lanzado por el camino que había hecho necesarias las empresas a que en la actualidad le vemos entregado, ni nuestra disciplina había alcanzado todavía la madurez suficiente para hacer destacar conceptos que sólo podían mostrarse a la sazón en nebulosas. Empero, tan fundamental concepción es vislumbrada en la mayoría de ellos, y en alguno incluso con diafanidad. Coged, si no, el tratadito de Oliván, lindo compendio de ciencia de la Administración. En él ya se habla de “servicios públicos”, locución a la moderna. Oliván nos dice que administrar es llevar con regularidad el conjunto de los servicios públicos, y nos dice también, como podría decirnoslo el más autorizado de los tratadistas modernos, que estos servicios determinan la materia administrativa que corresponde a las diversas necesidades colectivas. Es decir, que la Administración llena un papel providente y tutelar y que actúa mediante empresas que satisfacen los intereses sociales.

Y todavía más; el propio Oliván, con maravillosa intuición, no como zahorí que vaticina, sino como vidente afortunado que prevé y acierta, nos dice que con la civilización aumentan las necesidades colectivas y que a este aumento debe corresponder necesariamente un aumento paralelo en el volumen de los servicios públicos. Este proceso de crecimiento que se inicia en todo el mundo al doblar el último tercio del XIX hállase hoy en plena culminación. El Estado meramente guardián pasó definitivamente a la historia.

Y todavía podríamos agregar más para terminar este trabajo. La influencia ejercida por la idea del intervencionismo de Estado en el ánimo de los administrativistas clásicos españoles es tan enérgica que les lleva a dilatar, para la Administración pública, los cerrados horizontes en que hasta aquella época la envolvían. Pensemos en que hace una centuria la economía todavía orientaba en

8 dirección única la ciencia de la Administración, a la que apenas

se la estimaba otra cosa que un conjunto de reglas prácticas a que debían acomodar su conducta los funcionarios a los efectos económicos y fiscales. Como es natural, nuestros administrativistas del decenio rinden pleitesía a la economía en sus relaciones con la Administración. En sentir de Ortiz de Zúñiga, el progreso moderno de la economía, de la política y del gobierno conduce a la creación de un cúmulo de doctrinas desconocidas dos siglos antes. La economía política es el progenitor de la ciencia de la Administración. ¿Se trata de crear riquezas? Pues de nada sirven las mejores reglas de la economía política si no se indagan los medios de orden y de gobierno y los elementos que más eficazmente puedan contribuir a la prosperidad nacional.

Pero los tratadistas de la Administración no paran aquí; son audaces; saltan sobre el pensamiento de su época; no se conforman con que la ciencia de la Administración sea solamente reglas de economía y a su servicio, sino que se proponen ensanchar su ámbito. La acción de la Administración, dice Oliván, es tutelar y benéfica, docente y creadora, presidiendo todos los destinos del país. Toda clase de intereses y no solamente los económicos son por ella atendidos. Y a este tenor, la ciencia de la Administración y aun el Derecho administrativo logran una emancipación de la cameralística en una época en que todavía acusábanse resabios de la vieja dependencia.

Y nada más; al conmemorar en estos días el acontecimiento feliz del nacimiento, hace un siglo, del Derecho administrativo español, rindamos un tributo de reconocimiento a aquellos beneméritos escritores que supieron desprender sus fuertes espíritus de las garras en que les aprisionaba el ambiente individualista de la época y que al propugnar y defender la existencia de un Estado benefactor y activo, echaron los cimientos de una Administración llamada a lanzar torrentes de energías, a través de vastas empresas, en beneficio del progreso social y de la prosperidad de nuestra Patria.

CARLOS GARCÍA OVIEDO