

Labor administrativa de Javier de Burgos

INTRODUCCIÓN

Las conferencias desarrolladas al final de año 1943, en el *Instituto de Estudios de Administración Local*, por varios profesores universitarios, para conmemorar el centenario de la fundación de la Ciencia Administrativa en España, han despertado en muchos la curiosidad y el deseo de manejar las obras de aquellos a quienes se debe la gloria de haber realizado la labor reflexiva necesaria para elevar a la categoría de disciplina científica lo que hasta ellos sólo podía ser considerado como conocimientos de poca o ninguna importancia, y por lo tanto no merecían el honor de que sobre los mismos parase su atención ningún jurista que se estimara en algo.

Por haber merecido el honor de ser incluido entre los que dejaron oír su voz en las citadas conferencias, hablando de Ortiz de Zúñiga, como del primer expositor de un *Tratado de Derecho Administrativo* en España (1); porque, con anterioridad, había publicado un trabajo sobre Don Francisco Javier de Burgos y Olmo como orientador del Derecho Administrativo durante la primera mitad del siglo XIX (2), cuya influencia se manifiesta no sólo en los

(1) MESA SEGURA: *De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga*.—REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.—Año III, núm. 13.

(2) MESA SEGURA: *Don Francisco Javier de Burgos y Olmo animador del Derecho Administrativo en España durante la primera mitad del siglo XIX*.—“Revista de la Facultad de Derecho de Madrid.”—Año 1942, pág. 169.

escritores de esta disciplina durante dicha época, sino en los posteriores a la misma; por ser Granada la ciudad en donde la obra constructiva de la Ciencia de la Administración se inicia y por la circunstancia de estar oficialmente encargado de los estudios de Derecho Administrativo en nuestra Universidad, he recibido la excitación de varios curiosos de nuestras tradiciones y de los especializados en estos estudios administrativos, para que se publicasen los trabajos del iniciador Javier de Burgos; ya que si bien su labor como Ministro de Fomento General del Reino puede ser fácilmente seguida a través de la *Colección Oficial de Decretos*, la orientación hacia la Administración como preocupación perentoria del Gobierno y necesidad que satisfacer para los administrados de una parte, y de otra, la idea de lo que la Administración sea en sí, según Javier de Burgos, no es tarea fácil de realizar, por no hallarse tan a mano los materiales necesarios para satisfacer dicha curiosidad.

Desde luego la *Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII*, desde París, en 24 de enero de 1826, fué en dicha época "papel de gran celebridad, procurado, buscado, leído y sancionado por el voto unánime de los amantes de la patria..., y las copias circularon dentro del Reino, hasta el número de cinco mil (3).

Las *Lecciones* profesadas en la Cátedra del *Liceo* de Granada y

(3) Así lo afirma el editor desconocido que se decidió a imprimirla y publicarla, confiado en que si en 1826 el autor, Javier de Burgos, no hizo ninguna reclamación contra copias manuscritas, cuya circulación dadas las circunstancias de la época, podían comprometerle, seguramente menos lo haría, ahora en 1834, en que el editor se propone hacer ver "la valentía con que defendió la causa de los principios, cuando había tanto peligro en hacerlo, por lo que usando de su propiedad literaria no entendía hacer una especulación, sino tributarle un homenaje, en un momento en que los hombres de partido, recusando los títulos de gloria que ha dado al autor su reciente administración (se refiere a su actuación como Ministro en 1833-34), forjan para oscurecerlos, suposiciones que envenenan, en vez de citar antecedentes notorios que le honran, como el que se publica". Mas si bien es cierta la difusión que debió adquirir la referida *Exposición*, también es cierto que hoy es difícil encontrar ejemplares de la misma. Por fortuna tengo la suerte de ser el poseedor de uno de los ejemplares impresos en Cádiz en la Imprenta de doña Ana Benítez en 1834, que perteneció a D. Francisco Javier de Burgos y que corregido de su puño y letra conservaba en su biblioteca de Granada, ejemplar que guardó como tesoro de inapreciable valor, pero que me obliga a no reservar para mí, con egoísta avaricia, lo que debe ser alimento comunicable a todos cuantos sientan el deseo de nutrirse con tan sabroso manjar.

que se publicaron en el periódico, órgano de dicha Sociedad científica y literaria, *La Alhambra*, son también difíciles de consultar, pudiendo hoy decirse que constituye un papel curioso de aquella época; razón por la que no es extraño el que las citas que se suelen hacer de la labor administrativa de J. de Burgos, sean siempre a través de aquellos escritores que directamente se inspiraron en él y que encontraron unas facilidades para citar, de que hoy carecemos.

Por ello me he decidido a dar a la publicidad estos trabajos de don Francisco J. de Burgos, junto con lo que estimo más relevante de su actuación ministerial, satisfaciendo la curiosidad de quienes deseando conocer los orígenes de nuestro Derecho Administrativo, se ven hoy faltos de fuentes directas y obligados a formar juicio de tan preclaro iniciador a través de los textos y de las opiniones de los escritores de aquella época.

La *Exposición*; la división de España en Provincias; la creación de los *Subdelegados de Fomento* para regirlas y gobernarlas; la *Instrucción* dirigida a los mismos, y las *Lecciones* pronunciadas en el *Liceo* de Granada, corresponden a tres momentos de aquel hombre que por encima de sus sobresalientes méritos como filósofo, como erudito, como poeta y como crítico, supo elevarse a la mayor altura entre los grandes hombres de su época en materia de administración. Deben también de tenerse en cuenta la serie de Decretos, Reglamentos y disposiciones de que está rellena su gestión como Ministro, pues contribuye en alto grado a completar el estudio que de la labor administrativa de J. de Burgos intento realizar.

Estos momentos, además, pueden ser caracterizados: el primero, como profesión de fe en la eficacia de la Administración para salvar a España de los males que la aquejaban; el segundo, como obra de gobierno que trata de llevar a la realidad lo que como vidente había indicado en el momento anterior; el tercero, como las soluciones dadas a los problemas de más urgente resolución y las dificultades con que tropezó, entibiando sus entusiasmos y obligándole a abandonar la empresa que se había propuesto; el cuarto, como construcción doctrinal de los principios según los que debía en todo caso organizarse la Administración, y aún puede añadirse un último momento en que confía poder llevar a la realidad su visión completa de la organización administrativa española.

En relación con estos puntos y refiriéndolos a la exuberante actividad de este hombre ultradinámico, que fué don Francisco J. de Burgos, haré algunas consideraciones sobre su labor administrativa, y que son: 1.º La Exposición; 2.º La Instrucción a los Subdelegados de Fomento; 3.º Las disposiciones administrativas dictadas durante su gestión ministerial; 4.º Las Ideas fundamentales sobre Administración, y 5.º Intento de reconstrucción administrativa de España.

Bastaría la Instrucción a los Subdelegados de Fomento para justificar que la REVISTA DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL acoja en sus páginas un estudio sobre la obra administrativa de Javier de Burgos.

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN, PROMOVEDORA DE LA PROSPERIDAD DE LOS PUEBLOS.—LA “EXPOSICIÓN A FERNANDO VII”

Don Francisco Javier de Burgos nació en Motril —Granada— el 22 de octubre de 1778. De sólida formación cultural, adquirida en el Colegio de San Cecilio, de Granada, que por entonces gozaba de bien merecida fama; no creyéndose con las virtudes necesarias para el sacerdocio, marchó en 1798 a Madrid para completar sus estudios y establecer trato con los hombres de letras. Mereció especial protección de Meléndez Valdés, Fiscal de La Sala de Alcaldes de Casa y Corte, quien le puso en relación, entre otras personas, con Jovellanos, su primer maestro en ciencias administrativas. Al caer éste del Ministerio, arrastró en su caída a Meléndez Valdés, y Burgos, requerido por sus padres, regresó a su tierra para cuidar de su hacienda y ejercer las funciones de Regidor perpétuo, cuando sólo contaba veintiún años de edad. No abandona el cultivo de las letras, y se dedica con todo entusiasmo al estudio de la Economía y la Administración, que entonces constituían una novedad.

En esto sobrevino la invasión francesa en España, y ocupada Andalucía, creyó Burgos, con peor o mejor criterio que no ana-

lizo, que su misión, como la de quienes no podían abandonar, con su domicilio, el cuidado de sus bienes, era la de servir de mediador entre los invasores y los invadidos, para tratar de evitar que estos sufrieran las funestas consecuencias de una dominación ejercida por extranjeros, merced a la adecuada intervención de nacionales que se impusieran el sacrificio de ayudarles en tan trágica situación, con riesgo de sus intereses y de su vida. Aceptó el cargo de Subprefecto de Almería, y después, el de Presidente de la Junta General de Subsistencias de la Provincia de Granada y Corregidor de su capital. De cómo se condujo en estos difíciles papeles que le tocó representar y de los muchos bienes que a sus coterráneos proporcionó, demostrativos de su recta intención y acierto en beneficio del país, es prueba su expediente de purificación.

No obstante las seguridades que le daban los que habían experimentado los beneficios de su actuación como Subprefecto, como Presidente de la Junta de Subsistencias y como Corregidor, resolvió marchar a Francia en donde no sólo se dedica al cultivo de las letras, sino a perfeccionarse en sus estudios sobre Administración. Fruto de esta época fué su ardua empresa de traducir en versos castellanos las obras de Horacio, traducción dedicada a Fernando VII, que se preciaba de latinista.

Tenía ya Burgos en esta época treinta y cuatro años, y las circunstancias difíciles porque atravesaba España, en las que necesariamente había tenido que intervenir, le hicieron conocer por su directa actuación, el estado del pueblo español, que apreciado a través de su preparación científica con su claro entendimiento y doliéndole en el alma la miseria y los vicios que observaba en los de arriba y los de abajo, fueron causa de la preocupación, que llegó a obsesionarle, de laborar por la regeneración de España en la medida que le fuera posible, sacrificando a ello todo cuanto tenía, incluso su vida; como con toda sinceridad le dirá años más tarde a Fernando VII.

Fija después en Madrid su residencia en 1871 y desde el año 19 actúa como periodista, siéndo director y redactor único del periódico *Miscelánea de Comercio, Artes y Literatura*, acreditando en estas materias sus conocimientos y su laboriosidad incansable. Des-

pués se hizo cargo de la dirección de *El Imparcial*, donde figuraban como redactores, entre otros, Lista, Miñano, Hermsilla y el Marqués de Almenara. La actuación periodística le sirvió para darse a conocer al público y para que se apreciara su extraordinario valer. Mas retirado del periodismo, como consecuencia de los sucesos del 7 de julio, en que cesó de publicarse *El Imparcial*, cuando su nombre recibía de todos las más exaltadas alabanzas, como consecuencia de la publicación de la traducción de Horacio, fué entonces, cuando sólo hallaba distracción en sus estudios y en sus entretenimientos poéticos, el momento en que recibió la visita del Director de la Caja de Amortización, proponiéndole marchar a París para remover los obstáculos que impedían la realización del empréstito que en 1823 había concertado la Regencia, presidida por el Duque del Infantado, con el banquero Guebhar. Aceptó Burgos, después de prolifas explicaciones que sobre este asunto le dieron, el encargo que se le confiaba, y evacuada satisfactoriamente tan difícil comisión, continuó en París como encargado del Gobierno, en otros asuntos de no menor trascendencia que el referido empréstito.

Pudo percatarse entonces J. de Burgos, del estado en que se encontraba España, y de cómo la situación interior de la misma, en aquella época, imposibilitaba o por lo menos producía obstáculos difíciles de vencer, a quienes, como él, tenían el encargo de resolver en su favor problemas que afectaban a su crédito y a su posición ante los países extranjeros.

Continuaba Burgos en París sus estudios sobre los problemas administrativos; se familiarizaba con quienes en aquella época construían en Francia la doctrina del Derecho Administrativo, y doliéndole, como buen patriota, el descrédito en que internacionalmente España había caído, excitados los resortes de su clara inteligencia por el conocimiento de la realidad que había observado de cerca, en la misma capital del Reino en su actuación de periodista, Burgos, aun a riesgo de las contrariedades que ello pudiera acarrearle, siempre que le fué posible, al comunicar al Gobierno las gestiones que practicaba para la solución de las comisiones que se le tenían confiadas, ante los obstáculos que se presentaban, no temió ni le arredró el enviar al Gobierno, desde París, a pesar de la

potente reacción que gobernaba a España en aquellos momentos, las propuestas sobre el modo de superar dichos obstáculos, indicando, aun en contra de la actitud política del Gobierno, las medidas necesarias a dicho objeto. Permittede decir, en vista de que sus indicaciones no eran atendidas, que estimaba habrían de ser cada día mayores las dificultades que repetidamente había denunciado, si el Gobierno no acogía sus indicaciones.

Debido a ello fué el que se le previniera de Real Orden que explícitamente formulase las indicaciones a que aludía, y contestando a dicho requerimiento, dirigió a Fernando VII, en 24 de enero del año 1826, desde París, la *Exposición*, en que denunciaba los males que aquejaban a España; males que los medios hasta entonces empleados no bastaban para conjurar, y en donde proponía los que convenía adoptar. Fué entonces cuando J. de Burgos hizo su profesión de fe en la eficacia de la Administración para promover la prosperidad de España.

La *Exposición* es un verdadero modelo en su género. De ella dice el biógrafo de Burgos, D. Nicomedes Pastor Díaz (4), que “nada hay más notable en aquella época que este singular documento y ninguno honra más los talentos y el corazón de Burgos”.

(4) PASTOR DÍAZ: *Galería de españoles célebres contemporáneos*.—Imprenta de Sanchiz.—Madrid, 1841.—*Don Francisco Javier de Burgos*, pág. 33.

Pastor Díaz dice (págs. 33 y 34): “jamás se llevó más lejos la verdad y la franqueza; en el escrito a que nos referimos está consignado un programa de gobierno, un sistema de administración, que algo más vale que muchas constituciones políticas. No creemos que entonces hubiera una sola persona ilustrada, a cualquier partido político que perteneciese, que no hubiera bendecido y aclamado el poder que le hubiera acogido y planteado. No nos parece que había un emigrado que entonces no hubiera vuelto, y reconocido la legitimidad del gobierno que le hubiera adoptado. Hoy es, y todavía al leerle nos daríamos por muy satisfechos de ver reemplazada la anarquía administrativa y económica en que nos vemos sumergidos por el régimen que allí se propone. Aquellos votos eran más que una reforma; y no eran una revolución. Aquel plan era un progreso, un inmenso progreso. No fué acogido. Una presunción noble engañaba al corazón generoso que se atrevía a exponerle. Otro tanto más de honra para los esfuerzos de quien lo intentó sin fruto, pero no sin exposición y sin gloria. Homenaje de gratitud y respeto le debemos por ello”.

Su biógrafo anónimo, de *Los anales del reinado de D.^a Isabel II* (5) dice: “tan notable exposición está lejos de ser conocida como merece serlo por la elevación de sus máximas políticas, la exactitud de sus principios administrativos, la patriótica franqueza de su lenguaje, la lógica vigorosa de sus raciocinios, la corrección y elegancia de su fácil al par que enérgico estilo, por cuantas dotes en fin, puede realzar un escrito de su género. Por las materias que abraza; por el orden con que las trata; por la soltura con que las desenvuelve, puede considerarse como un magnífico programa de gobierno que poco tiempo después planteó el autor”. Don Juan Valera, en la *Historia General de España*, de Lafuente (6), dice: “la memoria era extensa, llena de elevadas máximas políticas y de principios administrativos, expuesto todo con raciocinio lógico, elegancia y energía de estilo, lenguaje vigoroso y franco, raro y admirable en un período de espantosa reacción, y constituía una especie de programa de gobierno, que el autor tuvo más adelante..., ocasión de plantear...; la opinión liberal la recibió con entusiasmo y le prodigaba aplausos infinitos; el Rey pareció haberla acogido sin disgusto y aun con benevolencia”.

En efecto, la citada *Exposición* dirigida por Burgos a un Rey que había prometido introducir reformas, pero al que repugnaba toda innovación, suponía error en Burgos, si es que creyó en que cuanto decía en la *Exposición* iba a ser recogido favorablemente. Con todo, la fuerza irresistible de su argumentación y lo crítico de las circunstancias por que atravesaba el país, fueron, tal vez, motivo de que el Rey Fernando llamase a Burgos para que le “explicase de palabra su sistema de nueva administración” (7), trasladándose a dicho efecto a Madrid, donde el Rey “le oyó sin disgusto” (8) concediéndole la Cruz de Carlos III; pero el Gabinete se componía de elementos tan contrarios a cuantos Burgos propugnaba, que no

(5) *Burgos*.—Madrid.—Establecimiento tipográfico de Mellado, MDCCCL, tomo I, pág. 7.

(6) Tomo V, pág. 478.

(7) JOAQUÍN MÁRQUEZ: *Administración Pública*.—“La Alhambra”.—Domingo, 2 de agosto de 1840, pág. 206.

(8) Biografía anónima.—*En Anales del reinado de D.^a Isabel II*, de Burgos, página 7.

obstante el buen deseo, si lo tuvo Fernando VII, sin sustituir o al menos recomponer el Gabinete, era imposible realizar las aspiraciones formuladas por Burgos en su *Exposición*.

Frustráronse ciertamente las ilusiones de Burgos, mas no por ello dejó de insistir en cuanto encarecía la *Exposición*, el celoso y bien preparado ministro Don Luis López Ballesteros, y la insistencia de éste y el ambiente favorable que a Burgos le proporcionaba su actuación, después de su regreso de París en 1827, en las Juntas de Fomento y Aranceles y en el Consejo Supremo de Hacienda, desde donde se laboraba para introducir fecundas mejoras en la Administración, fueron causa de que el Rey, cediendo a las indicaciones de López Ballesteros, otorgase en 5 de noviembre de 1830 un Decreto autógrafo para crear un Ministerio encargado especialmente de promover el fomento de la riqueza del reino; Decreto, que por las mismas intrigas de que estaba rodeado el Trono, no vió la luz pública, y que junto con la *Exposición* fueron a dormir en el olvido del archivo. En el Real Decreto de 10 de noviembre de 1833 se dice: "Por Decreto autógrafo de 5 de noviembre de 1830 se sirvió el rey, mi muy caro y amado esposo acordar la creación de un Ministerio encargado especialmente de promover el fomento de la riqueza del reino. No habiéndose podido por circunstancias particulares realizar aquel establecimiento, Yo, en virtud de las facultades que en 6 de octubre de 1832 me había dado el mismo señor rey, creé en 5 de noviembre del propio año, con su noticia y soberana aprobación en Ministerio de Fomento, movida por altas consideraciones de conveniencia pública".

En efecto más adelante, como luego veremos, el ideal de Burgos irá tomando cuerpo y se incorporará a la era de reformas que para bien de España se intentaron, con fortuna no siempre favorable. En la *Exposición* estaba el germen de aquellas reformas; en ella llamó Burgos la atención sobre su necesidad y sobre la confianza y mayor eficacia de las reformas administrativas que de las políticas.

La *Exposición* es un modelo de lógica y está tan clara y ordenadamente desarrollado el tema de la misma, que nada sorprende el que aun a temperamento, tan poco contemporizador con novedades, como el de Fernando VII, llegara a subyugarle.

Empieza en ella haciendo constar, cómo durante su estancia en París y en el espacio de dos años dedicados a luchar con la opinión conjurada contra el crédito de España, había podido observar que ante la evidencia de los hechos y de las calamidades que agobiaban a España, sus detractores las exageraban y daban por ciertas, difundiéndolas por todas partes; razón por la que, autorizado por S.M. para exponer los medios de conjurar el daño que tal movimiento producía y que él había denunciado aprovechándose de sus especiales circunstancias, de sus conocimientos en administración y economía, de su separación de todo partido, cuyo interés suele a veces estar en contradicción con el interés público, y de su independencia, se creía estar en condiciones para poder decir a S. M. la verdad sobre tan calamitosa situación.

¿Es cierto que aquejan a España graves males y que estos no bastan a conjurarlos los medios empleados hasta ahora? Si en su consecuencia los medios deben ser otros, ¿cuáles son? Estos son los puntos que va a desarrollar en su *Exposición*, y ciertamente lo hace con toda suavidad en la forma, pero con una gran entereza en el fondo; sin que nada de cuanto su patriotismo y vehemente temperamento le sugiere, deje de pasar a través de su pluma.

Parte de la afirmación de que errores administrativos habían reducido a España a una nulidad oprobiosa, al expirar el último Príncipe de la dinastía austríaca, y aun cuando restablecida su dignidad por el primer Borbón y elevada a inmensa altura por Carlos III después, en los años del reinado de Fernando VII, había descendido hasta el punto de que se estremece "al pensar en el juicio terrible que la posteridad podrá formar de este período, en que las desgracias públicas han acibarado tan frecuentemente vuestra Real existencia".

Arrancados los dos magníficos florones con que Cortés y Pizarro adornaron la corona de Carlos V, nos quedaba: limitado el tráfico a una corta porción de sacos de lana y de pipas de vino o aceite, que eran los únicos artículos de exportación; estancado el comercio, no sólo de Cádiz y Barcelona sino de todos los demás puertos del reino, mientras no se remuevan los obstáculos que se oponen a su prosperidad; cortados los vuelos de la naciente industria, condenada a una languidez abyecta; dependiendo nuestra Nación de las producciones

más fútiles de la industria exterior, y hasta de los trigos extranjeros, por no bastar los del territorio español para cubrir sus necesidades, o por que la falta de comunicaciones impiden trasladarlos donde hacen falta; atrasada nuestra agricultura, no obstante ser nuestro país de los mejores situados en el mundo, pues cultivándose en él frutos preciosos que crecen en los campos alumbrados por los fuegos del ecuador no está cubierto de las producciones de aquellos climas, que presentarían al comercio extranjero el mismo aliciente que les lleva a las insalubres playas americanas.

Unidos a estos males referíase Burgos a las proscripciones, que desde 1808 se venían sucediendo, exacerbando resentimientos y generalizando mutua desconfianza.

Ante todo ello, Burgos, se pregunta: "¿Son estos, Señor, males efectivos? ¿Son males graves? Yo no creo que habrá quien se atreva a negarlo".

Y ¿bastan para conjurarlos los medios empleados hasta ahora? Su contestación es negativa, dando como prueba de ello el hecho de que, en efecto, no se mejora, antes bien se ha empeorado de algún tiempo a esta parte, y recordando el proceder que con Felipe II siguió su Tesorero Luis de la Cerda, Burgos quiere seguir igual proceder con Fernando VII; sólo que en vez de proponer como remedios los extraordinarios pero ineficaces que aquél propuso, él quiere indicar los medios de mejorar tan angustiosa situación, no valiéndose de específicos de charlatanes o recetas de empíricos, sino de "medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conformes con los principios de la ciencia de la administración, casi desconocida entre nosotros, y en armonía en fin con los usos consagrados por la experiencia de las naciones que hacen hoy tan colosales progresos en la carrera de la civilización".

Debemos de hacer notar, cómo en la *Exposición* nos dice Burgos, que él se cree con posibilidad de decir al Rey la verdad, en razón a "haberse aplicado siempre, por vocación y por una coincidencia rara de casualidades felices al estudio de la administración y de la economía" (pág. 6 de la edición de Cádiz); como, más adelante, afirma que "errores administrativos habían reducido la Monarquía a una nulidad oprobiosa, al expirar el último Príncipe de la dinastía austríaca" (pág. 8) y como ahora al proponer los reme-

dios para curar sus males, invoca los principios de la ciencia de la administración, en la que confía (pág. 29); esperando que a medida que se vayan notando los saludables efectos producidos por la adopción de los medios que ahora propone, irá luego desenvolviendo en memorias sucesivas la necesidad y conveniencia de otras medidas, "capaces de cambiar en pocos años el aspecto del país, y de restablecer completamente su decoro y su prosperidad" (págs. 29 y 30).

Propone en *Primer lugar*, una amnistía plena y entera, con excepciones personales o nominativas, para todos los actos consiguientes a la profesión de opiniones políticas seguidas en España desde 1808 (pág. 30), confiando en que nadie devuelve amor y respeto ante los rigores y daños que se le causan, pero sí gratitud para aquellos que les dispensan bienes.

En *Segundo lugar*, propone se abra un empréstito de trescientos millones de reales, para atender con holgura a las exigencias diarias del servicio del Estado, hasta tanto que desenvueltos los gérmenes de prosperidad que poseemos, se establezca un sistema definitivo de hacienda restableciendo el nivel entre los gastos y los recursos. Este empréstito no ha de intentarse hacerlo en el extranjero, donde sería imposible, sino en España; bajo la hipoteca de bienes eclesiásticos, y fundamentándolo en la concesión otorgada a Carlos IV por el Sumo Pontífice Pío VII, con destino a las necesidades del Estado, del producto de las ventas de bienes de obras pías y séptimas partes de los bienes eclesiásticos, con condición de pagar a los poseedores los réditos de su importe a razón del tres por ciento al año.

Finalmente y en *Tercer lugar*, propone la organización de la Administración Civil; y aquí es donde Burgos se nos presenta como un apasionado de la Administración y de su eficacia, y donde se resume el valor de los medios adoptados en Primero y Segundo lugar; puesto que sin una buena Administración, ni podría mantenerse la fusión consiguiente para la unión de las discordes voluntades, representativas de las distintas orientaciones políticas, ni el importe de las ventas de bienes eclesiásticos, por cuantioso que fuera, sería suficiente para subvenir a las necesidades comunes, manteniendo el equilibrio entre los gastos y los recursos.

Es preciso fundar un sistema definitivo de Hacienda, pero esto no es posible conseguirlo si no es empezando por conocer la pobla-

ción del Reino, la extensión de su riqueza rural y urbana, la de su riqueza móvil, ya fabril y comercial, pues "sin este conocimiento, dice Burgos (pág. 46), que en lenguaje de administración se llama *materia imponible*, no se puede calcular de qué modo las contribuciones afectarán esta materia, y hasta qué punto paralizarán los esfuerzos del interés individual, que sólo se afana en cuanto la mano del fisco no le arrebatara lo necesario".

Por falta de estos conocimientos pereció bajo el peso de execración pública el sistema de contribuciones directas establecido en Cádiz e improvisado sobre bases arbitrarias, y por lo tanto, injustas y odiosas. Por este motivo y en intentos posteriores, no fué posible llegar a una equitativa imposición, por que se desconocía "la consistencia y la extensión de la materia imponible".

Este conocimiento no puede adquirirse sino por medio de una *Organización Civil*, que deberá ser "conforme con los principios de la administración", a la que se podría definir como "la ciencia de lo útil y de lo dañoso", así como el derecho se ha definido "la ciencia de lo justo y de lo injusto". Sus leyes tienen por objeto las relaciones necesarias que el hombre en sociedad tiene con el Estado; leyes que no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas; a diferencia de las que generalmente se llaman *leyes*, que consideran a los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas. Así, la ley judicial no mira en la propiedad sino al individuo que la posee o la reclama, y la administrativa, sin pensar en el individuo, no la considera sino como el embrión de mejoras sociales. De este distinto modo como unas y otras leyes enfocan el interés público, resulta su distinto carácter; terminantes y absolutas las unas, hipotéticas o condicionales las otras; fijas las unas, variables en razón de lugar y circunstancias las otras, según como varíen y se combinen los intereses en cuyo favor se dictaron. De aquí la notable diferencia que ha de establecerse en los estudios necesarios al jurista y al administrador, no menos diferentes que los exigidos al diplomático y al comerciante.

Un escritor de esta época, el granadino don Joaquín M.^a Márquez, en un artículo publicado sobre *La Administración* en el periódico

dico *La Alhambra* (9); dice: "la administración desconocida y sin nombre, existió y tendió siempre a mantener y estrechar las relaciones de los unos con los otros, y las de todos con el Estado; y como medio de gobierno abraza su jurisdicción todo lo que constituye esas relaciones aun siendo individuales; por ejemplo, los hombres disponen de lo *suyo* permutándolo, vendiéndolo, y la administración protege estos cambios y transacciones; pero si este uso pasa a abuso, nocivo a la sociedad o al bien de las familias, la administración de todos los países cultos lo ha impedido".

De otra parte, la acción protectora del gobierno extendida por todo el país, es decir, *la omnipresencia de la administración*, difundiendo "al tenue manantial, al arroyo copioso, al caudaloso río, al taller, a la choza del pobre, a las entrañas de la tierra, al seno de los mares", exige la multiplicidad de sus agentes y una igual y simultánea extensión de sus ocupaciones. Cada agente debe ver en el bien que promueva un título de gloria y de recompensa, y todos ellos entrelazados entre sí, formar una cadena que acabando en el último empleado de la policía municipal, empiece en el Jefe de la Administración, que no ha de limitar sus ocupaciones al despacho de los negocios de que se le dé cuenta, sino a vigilar y remover cuantos obstáculos se opongan a la común prosperidad, promoviéndola e impulsándola.

"Quienes no conocen los prodigiosos recursos que para la realización de esta prosperidad, ofrece la atinada aplicación de los principios administrativos a las necesidades de los pueblos, y la facilidad que para promover el bien da a los administradores la cooperación necesaria de los administrados, creará quizá exageradas las esperanzas que yo hago formar; pero se engañan" (pág. 51). Es tan fácil dispensar beneficios por los medios naturales y sencillos que indica la ciencia de la administración, como imposible por los medios complicados y lentos que autoriza una ciega rutina. La ciencia invoca las luces de la experiencia y la razón; pesa las ventajas que proporciona una medida; ensaya luego otras análogas, y de mejora en mejora lanza a los pueblos en la carrera de la prosperidad. La rutina al contrario, como las harpías de la fábula, seca cuanto toca, y atenta al

(9) *Dominao*, 12 de julio de 1840.

precedente, desconocedora de los luminosos principios de la ciencia, vincula la miseria en la misma medida que perduran los errores administrativos en que se apoyan.

Además, es imposible, dice, que se logre el bien que se desea, “cuando los intereses preciosos y complicados de la prosperidad general, no se confían a *personas que los entiendan*, que velen individualmente sobre ellos, y que incurran, por no protegerlos, en una responsabilidad tremenda, de la cual participe el Jefe de la Administración” (pág. 52). Y más adelante: “Cuerpos sometidos necesariamente a otro hábitos, no pueden observar este movimiento continuo (se refiere a las mejoras logradas en otros pueblos), esta tendencia de la generación presente hacia los bienes resultantes de la inteligencia y de la actividad” (pág. 55).

Estas mejoras y progresos extraordinarios de la especie humana en la carrera del bien, no pueden conocerse ni aprovecharse sino por una administración vigorosa en las naciones civilizadas, y en las no civilizadas, por la voluntad eficaz e ilustrada de un solo hombre. Nada autoriza para temer que resistencia alguna contraríe la voluntad del Soberano en la dirección de “reemplazar la apatía que nos aletarga con un movimiento que lo anime todo y lo vivifique; la miseria que nos abruma, con la abundancia que restituya al trono su poder y a los pueblos su holganza” (pág. 56). Si se opusieran obstáculos al bien, “serían arrastrados por la *acción irresistible de la administración, confiada a manos hábiles y activas* y vigorizada por la certeza de una responsabilidad ineludible, o de una gloria sin mancha” (pág. 56).

Según Burgos, parece ser que esta fué la intención de la Regencia cuando en 1823 creó el Ministerio del Interior; pero esta institución se redujo a tan exiguas proporciones, que de nada sirvió, por lo que se hizo bien en suprimirla. Precisa crear este Ministerio estableciendo con él el centro de la actividad administrativa, o lo que es lo mismo, el *taller de la prosperidad nacional*, en donde reunidos los datos que proporcionen los demás agentes de la administración, una vez clasificados y estudiados, se dicten rápidamente y en su consecuencia, las medidas necesarias para generalizar el bien y disminuir el mal.

El centro de estas operaciones no puede ser otro que el *Minis-*

terio de lo Interior, nos dice Burgos, y separando de las atribuciones del Consejo Real todo aquello que como cuerpo consultivo no debe desempeñar, con “competente número de auxiliares, cuidar de los propios, arbitrios y pósitos de los pueblos; de las elecciones municipales y todo lo relativo al desempeño de estos oficios; de los hospicios, hospitales, cárceles, establecimientos de sordo-mudos, casas de misericordia y de reclusión, lazaretos y todo lo perteneciente al servicio de sanidad, caminos, canales, puentes, puertos, faros, minas, canteras, baldíos, realengos, mostrencos, rompimientos de terrenos incultos, desagües de lagunas, navegación interior, agricultura en todas sus ramificaciones, ganadería estante y trashumante, industria en todo lo relativo a la mejora de los métodos fabriles y ordenanzas de gremios, universidades y demás establecimientos de educación, cuerpos sabios y literarios, teatros y demás fiestas y diversiones públicas; y en fin, la formación de tablas estadísticas que contengan todos los elementos de los cálculos económicos, militares y políticos” (pág. 62). Todos estos son los asuntos del *Ministerio del Interior* en los principales países de Europa.

Sin lastimar el buen nombre del Consejo Real, antes bien, guardándole toda clase de respetos, late en el fondo de su *Exposición*, la verdad de que para realizar una eficaz labor administrativa precisa un numeroso y competente personal. “Para el despacho de los negocios administrativos, dice, que ocupa en todos los países de Europa centenares de individuos llenos de instrucción, no tiene el Consejo más que un Escribano de gobierno, que no conoce por lo común otro mundo administrativo que la sala del tribunal, ni otros libros que los legajos de una escribanía” (pág. 60). Y más adelante dice: “El Consejo no reclamará ciertamente la prerrogativa de continuar encargado de intereses sobre que no puede velar, y cuyo constante abandono justifica la necesidad de encomendarlos a quien pueda promoverlos. Si tal situación se prolongase, los gérmenes de prosperidad que aún nos quedan, se irían secando sucesivamente; y la España reducida a la miseria, haría recordar con dolor sus antiguas épocas de abundancia, como el triste imperio de Marruecos hace recordar la fertilidad de la antigua Mauritania” (pág. 61). Después añade: “El Consejo Real renunciará sin duda espontáneamente a seguir con facultades que no le es posible desempeñar, cuando conozca

las intenciones de V. M. dirigidas a promover la prosperidad y ventura de sus vasallos" (pág. 63), mediante la creación del *Ministerio del Interior*.

Cuida luego Burgos de desvirtuar las alegaciones que se hicieran contra la creación del *Ministro del Interior*, por razón de gastos o de ser institución que con este nombre existió durante el gobierno intruso; desechándolas como preocupaciones pueriles.

Como anteriormente digo, la *Exposición* fué a dormir en el archivo; pero no quedó del todo olvidada la sugerencia contenida en la misma. Fernando VII, agobiado por tanta calamidad como pesaba sobre España, intenta crear en 5 de noviembre de 1830 el Ministerio del Interior, según referencia del citado Decreto de la Reina Cristina de 10 de noviembre de 1833. En 5 de noviembre de 1832, la Reina Cristina, en virtud de las facultades que le había otorgado su esposo creó un Ministerio, con el nombre de *Fomento*, al que se le confió la Administración Pública, cuyas bases fueron calcadas en la *Exposición* a que venimos refiriéndonos.

La confianza que Javier de Burgos tenía en la eficacia de la Administración para salvar a España, había llegado a adueñarse de la voluntad del Soberano y de su esposa la Reina Cristina, y entonces es cuando empieza el segundo período de la actividad de Burgos, al poner por obra la empresa de organizar como labor de gobierno la Administración de España.

ANTONIO MESA SEGURA
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Granada.

(Continuará.)