

Capítulo 2	LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA.....	75
2.1	SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 y 1854...	78
2.2	TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	81
2.3	LA LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER BURGOS.....	83
2.3.1	Vida y obra de Burgos.....	83
2.3.2	La <i>Exposición</i> a Fernando VII.....	87
2.3.3	<i>Instrucción</i> a los subdelegados.....	92
2.3.4	<i>Ideas de Administración</i>	94
2.4	LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SÁINZ DE ANDINO.....	97
2.4.1	Importancia de la <i>Exposición</i> de Sáinz Andino.....	97
2.4.2	La <i>Exposición</i> de 1829.....	98
2.5	OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA.....	102
2.5.1	Estudio sobre el Ministerio de lo Interior.....	102
2.5.2	Examen de los gobernadores civiles.....	105

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ABSOLUTISMO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA

La administración es la más variada, la más vasta y la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos.

JAVIER DE BURGOS (1841)

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector

- Conocerá las condiciones históricas que favorecieron la adopción y el cultivo de las ciencias de la administración en España.
- Comprenderá el tránsito de la ciencia de la administración de Francia a España.
- Identificará el papel que desempeñó Burgos en la reforma de la administración y en el cultivo de la ciencia de la administración.
- Evaluará los resultados históricos de la aplicación de la ciencia de la administración a los problemas de la realidad administrativa.

SUMARIO

- 2.1 SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 Y 1854.**
- 2.2 TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 2.3 LA LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER DE BURGOS**
 - 2.3.1 Vida y obra de Burgos
 - 2.3.2 La *Exposición* a Fernando VII
 - 2.3.3 *Instrucción* a los subdelegados
 - 2.3.4 *Ideas de Administración*
- 2.4 LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SAINZ DE ANDINO**
 - 2.4.1 Importancia de la *Exposición* de Sáinz de Andino
 - 2.4.2 La *Exposición* de 1829
- 2.5 OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA**
 - 2.5.1 Estudio sobre el Ministerio de lo Interior
 - 2.5.2 Examen de los gobernadores civiles.

2.1 SITUACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA ENTRE 1789 Y 1854

El nacimiento y desarrollo de la ciencia de la administración en España es, como en Francia, también producto de los acontecimientos históricos; y de la misma manera que su país vecino, obedece a la turbulencia social que sacudió al Estado y prohió, a la vez, la alternancia de liberales y conservadores en el gobierno.¹

En las relaciones políticas habidas entre España y sus vecinos, el vínculo más importante es con Francia. Hasta 1789, las relaciones entre las casas hermanas de Borbón, en ambos lados de los Pirineos, eran excelentes; pero después de 1789, la situación varió enormemente e incluso no debe olvidarse que Napoleón invadió España e impuso a su hermano José en el trono.

En cuanto a las condiciones internas, entre 1789 y 1854, años en los que se sitúa la época brillante del nacimiento y desarrollo de la ciencia de la administración española, se encuentra caracterizada por una constante: la sucesión entre regímenes progresistas y conservadores y, en el fondo de este proceso, un recrudescimiento de los conflictos sociales, especialmente entre la aristocracia decadente y la burguesía en ascenso.

Cabe mencionar, conforme a lo anterior, que a los movimientos progresistas ocurridos en 1808, 1841 y 1854, corresponden igualmente tres movimientos conservadores: 1814, 1823 y 1856. Estos acontecimientos, que llenan del todo la época mencionada, no hacen sino corroborar que la ciencia de la administración nace en épocas de crisis caracterizadas por un momento de tránsito, en el cual el Estado absolutista se va extinguiendo y el Estado burgués de derecho está por sustituirlo.

¹ Un buen análisis de la situación política de España entre 1789 y 1854 se encuentra en la obra de Alberto Derozier: *Escritores políticos españoles*, primera parte. Es recomendable asimismo, aunque centrado en el papel del ejército, el libro de Manuel Balbé: *Orden público y militarismo en la España constitucional*, caps. I al VII. De especial interés para el tema es la *Historia de la administración pública de España*, de Fernando Cos-Gayón, publicada en 1851 y por tanto empapada por los hechos de su tiempo; las páginas 229-269 son especialmente importantes.

Durante el siglo XVIII España emprende un amplio y profundo programa en pro de la regeneración del absolutismo. Hay que recordar que la reforma administrativa que llevó a la creación de las secretarías de Estado² y al establecimiento de las intendencias,³ no tiene otro propósito. No hay que olvidar, tampoco, que el desarrollo de la ciencia de la policía ocurrió precisamente en el último cuarto de este siglo. Este periodo ha sido conocido, en toda Europa, como la época del despotismo ilustrado.

Los problemas relativos al Estado llaman la atención tanto de los estadistas como de los cultivadores del estudio de la administración pública. La ciencia de la policía española refleja esos problemas en las tablas de contenido de los libros de sus doctrinarios, diagnosticados y seguidos con prudentes o audaces programas de acción. Comienza entonces el estudio de la población para hacerla crecer y potenciar al Estado; se intenta arreglar la situación de las finanzas públicas, se pretende auspiciar el desarrollo de la agricultura, expandir la industria y divulgar los beneficios de la educación. Incluso, durante la época de Carlos III, hay una reforma municipal que permea el acceso de la burguesía urbana a los cargos concejiles. Como bien lo ha dicho Derozier, entramos a los tiempos modernos.⁴

Pero en 1808 ocurre un acontecimiento que, sumado al sacudimiento social de 1789 en Francia, vino a transformar la vida política española: la invasión napoleónica. En tanto que José I Bonaparte rige donde los franceses dominan a España, los territorios libres están a cargo de la Junta Central Suprema del Reino. Ya en ella se proclama la reunión próxima de las Cortes, donde liberales y conservadores se disputarán la supremacía y el derecho de modelar el futuro de España.

Una vez instaladas las Cortes, la contienda da comienzo. Los conservadores naturalmente se aferran al pasado, no quieren modificación alguna. Los liberales, por su parte, desean desmontar la máquina del absolutismo e instaurar a la monarquía constitucional. Ambas posiciones, basadas en condiciones de clase de la burguesía, representada por los liberales, y la nobleza, por los conservadores, será irreconciliable y por tanto fuente de los conflictos entre ambas tendencias. Sin embargo, mientras los conservadores se encuentran perfectamente unidos, los liberales se dividen en dos facciones: moderados y exaltados. Estos

² Sobre las secretarías de Estado es recomendable la magnífica obra *Los secretarios de Estado y del despacho* (1976), de José Antonio Escudero, así como *Las secretarías del despacho* (1982) que reúne dos trabajos: *Reglas para oficiales de secretarías* (1755), de Antonio de Prado y Rozas, y el anónimo *Memoria sobre las secretarías del despacho* (1824), precedido por una Introducción muy completa de José María García Madaria.

³ Gisela Morazzani de Pérez Enciso reúne *Las ordenanzas de intendentes de Indias* (1972) y hace en su obra una comparación de las mismas. Son también recomendables las siguientes obras: John Linch, *Administración colonial española* (1962); Luis García Navarro, *Intendencias en Indias* (1959); Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España* (1979).

⁴ Derozier, *op. cit.*, p. 22.

últimos son radicales y hablan de la liberación del comercio, la solución de fondo de los problemas de la propiedad de la tierra, la libertad de cultos y la sustitución de la noción de "súbdito" por la de "ciudadano". Pero la lucha decisiva es la de los liberales de conjunto frente a los conservadores, o como ha dicho Derozier, entre "la vieja y la nueva España".

Las Cortes se reunieron a partir de 1810, en septiembre precisamente. Estaban integradas por 303 diputados, de los cuales la mayoría relativa la integraban 97 sacerdotes; no obstante, la mayoría absoluta estaba en favor de los liberales. Las medidas renovadoras no se dejaron esperar: se suprimieron algunas rentas eclesiásticas y se abolió la repartición de indios en América. En 1811, uno de los liberales más conspicuos, el señor Argüelles, propuso la nivelación de la política impositiva para evitar que el peso fiscal siguiera recayendo en la "clase productiva" y beneficiando a la "clase opulenta". El proyecto de Argüelles ha sido interpretado por Derozier como una proclama a favor del desarrollo capitalista y de la nación española. En este mismo año es abolida la tortura y eliminados los señoríos, rémora feudal, que según Derozier implicó el comienzo del fin del absolutismo. Finalmente, al año siguiente se declara que la caza, la pesca y los hornos son de uso común, dando entonces la puntilla a una de las bases en las que descansaban los señoríos. Sólo faltaba una medida esencial: eliminar a la inquisición, lo que ocurrió en 1813, un proceso que fue acompañado por la anulación de sus derechos y privilegios, el uso educativo de sus inmuebles y la expropiación de sus propiedades.

No es accidental, de ningún modo, que esos acontecimientos recuerden la Revolución Francesa. Es más, la Constitución francesa de 1791, sirvió de modelo a la Constitución de Cádiz de 1812, salvo en lo relativo a la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, la libertad de reunión y asociación, y en lo referente a la libertad de cultos. Dicho de otro modo, la Constitución española fue menos radical que la francesa o, como la califica Alberto Derozier, tolerante y conciliadora. Su punto débil era la proclamación del catolicismo como religión única.

Las clases conservadoras no dormitaron durante la vigencia de la Constitución de Cádiz. En el seno mismo de las cortes, en abril de 1814, sus 66 diputados se declararon contra el Estado de derecho al que representaban, inclinándose por el retorno de Fernando VII como monarca absolutista. En mayo, la contrarrevolución, apoyada por el ejército y los "afrancesados", anula la Constitución y se desata una cruenta represión contra los liberales. El Estado absolutista es restaurado y perdurará como tal hasta 1820.

Tampoco los liberales dormitaron en su invierno político. En enero de 1820, luego de conspirar contra el gobierno conservador en el seno de las logias masónicas secretas, apoyan el golpe de Estado iniciado por Riego; tres meses después, Fernando VII cede ante las presiones y la Constitución es puesta nuevamente en vigencia. Comienza el Trienio Constitucional (1820-1823). Como en 1812, las medidas radicales se encaminan contra el poder del clero. Se

había reestablecido el Estado de derecho en forma de monarquía constitucional, pero precisamente sólo de forma, porque Fernando nunca se pudo entender con los gabinetes liberales que gobernaban.

Los liberales no lograron establecer las bases de la democracia burguesa, entre ellas las relativas a la organización de las contiendas políticas a la luz del día. Como durante la restauración, la esgrima política ocurre en el secreto de las logias, lo que provoca un caos creciente. El resultado es la disolución del régimen constitucional. La vieja España regresa y los liberales vuelven a fracasar como gobernantes del Estado de derecho. “¿Qué prueban todas estas convulsiones a las cuales está asistiendo España desde 1789? Que el país intenta librarse del Antiguo Régimen sin conseguirlo del todo y sin encontrar su verdadero camino. La revolución burguesa no se ha realizado como en Francia”. . . “El capitalismo es demasiado débil para imponerse”.⁵

La caída del segundo régimen constitucional atrae nuevas persecuciones contra los liberales. La restauración absolutista regresa con la vieja España, y con ella la Inquisición. Entre 1832 y 1833 enferma Fernando VII y toma su lugar su esposa María Cristina en calidad de regente, hasta el año de 1840. Espartero se pone al frente del gobierno, también como regente, de marzo de 1841 a julio de 1843. El gobierno de María Cristina destaca por su prudente política al mediar entre conservadores y liberales. Por su parte, la regencia de Espartero puede considerarse, en general, incolora y, a decir de Derozier, carente de un programa de gobierno.

En 1848, España, como Francia, Prusia y Austria, es sacudida por las revoluciones obreras. Y como en esos países, el movimiento proletario se reprime violentamente, aunque no es del todo eliminado porque en 1854 vuelve a brotar, pero no para dar paso a un régimen obrero, sino propiamente hablando, liberal. Al frente de este nuevo régimen se encontraba Espartero, por cierto en forma similar a su regencia: incoloro y desprovisto de un programa gubernamental.

De esta apretada relación de acontecimientos políticos, Albert Derozier concluye. “España es prisionera, durante sesenta años, de su ideal estático de monarquía constitucional”.⁶

2.2 TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un hombre experimentó de cerca estos acontecimientos políticos: Fernando Cos-Gayón y Pons, quien vivió entre 1825 y 1898. Aún sin ser protagonista de la España que hemos analizado, su vida, al menos, comenzó cuando estos acontecimientos ya estaban ocurriendo. De su visión de los problemas administrativos

⁵ *Ibid*, pp. 62-63.

⁶ *Ibid*, p. 89.

de entonces ha dejado fe en su obra *Historia de la administración pública de España*. Cos-Gayón era militante del conservadurismo y como tal ocupó el cargo de ministro de Hacienda, además del de Fomento, y el de Gracia y Justicia.⁷

Según Cos-Gayón las variaciones realizadas a raíz de la promulgación de la Constitución de Cádiz en la administración pública, no fueron menores que las acontecidas en la vida política. En lo esencial, la organización administrativa sufrió una transformación trascendental: los antiguos consejos fueron sustituidos por secretarías de Estado, asumiendo la mayoría de sus funciones.⁸ Las funciones de consultoría se concentraron en el Consejo de Estado.

Lo contencioso y lo judicial —comenta Cos-Gayón— se suscribieron al nuevo Tribunal Supremo de Justicia. Un paso importante es que lo administrativo fue completamente separado de lo judicial. En cada provincia se estableció un jefe político y una diputación provincial; su organización general tuvo como base a los ayuntamientos, cuyas autoridades eran elegidas por los propios habitantes.

La organización central sufrió asimismo transformaciones. Se constituyeron siete secretarías del despacho: Estado; Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; Gobernación del Reino para Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra; y Marina.

La restauración absolutista, en 1814, echó hacia atrás estas modificaciones: se suprimieron los jefes políticos y las diputaciones provinciales; se abolió el Ministerio de la Gobernación de Ultramar, y en su lugar apareció el de Indias; poco después tuvo igual suerte el Ministerio de la Gobernación Peninsular. También se suprimieron los alcaldes constitucionales. En 1815 se estableció una Junta Superior del Reino, especie de gabinete formado por los titulares de las secretarías del Despacho. Además, en este año desapareció la Secretaría de Indias.

El trienio liberal de 1820-1823 recuperó los logros de 1812 y, al caer el régimen liberal y ser suplido por los conservadores, éstos recuperaron su antigua forma de organización administrativa.

Un gran acontecimiento ocurrió en 1833. En este año se creó el Ministerio de Fomento y, al año siguiente, empezaron a actuar sus agentes en las provincias: los subdelegados. En 1834 se eliminaron los consejos que aún quedaban vivos: Castilla, Indias, Guerra y Hacienda, pero el de Estado quedó en suspenso. En su lugar se creó el Consejo Real de España e Indias, organizado en secciones equivalentes a las secretarías del despacho, a saber: Estado; Gracia y Justicia; Guerra; Marina; Hacienda; Fomento; e Indias. También, en 1834, el Ministerio dejó de ser de Fomento para convertirse en Ministerio de lo Inte-

⁷ Una breve semblanza de la vida y obra de Cos-Gayón se encuentra en la presentación de su libro, *Historia de la administración pública de España*, elaborada por Alejandro Nieto.

⁸ Las reformas a la administración pública española realizadas entre 1812 y 1850 son glosadas por Cos-Gayón en la obra citada, cap. XX.

rior, en tanto que los subdelegados se convirtieron en gobernadores civiles. Este año fue pródigo en modificaciones de la organización de la administración pública: el Tribunal Supremo de Hacienda, creado este año, fue suprimido al siguiente; el Consejo Real, también recién creado, fue disuelto este año de 34, en tanto que el recientemente bautizado Ministerio de lo Interior se transformó también en 1834 en el de la Gobernación de la Península.

En 1847 se agregaron tres nuevas secretarías del despacho: Comercio, Instrucción y Obras Públicas. En 1850 se consolidó un movimiento omnipresente en la administración pública española: el de la centralización. En las provincias, los oficios de Jefe Político e Intendente se fundieron en uno solo: Gobernador de Provincia, centralizando cada vez más a España. Como lo ha explicado Cos-Gayón, sintetizando su exposición: "La administración pública, y las ideas centralizadoras lo han invadido todo, y han tenido por lo tanto que aumentar los medios de acción y de consulta del gobierno supremo".⁹

2.3 LABOR ADMINISTRATIVA DE JAVIER DE BURGOS

La ciencia de la administración, nacida en Francia, cada vez más va adquiriendo un desarrollo que se expande gradualmente por toda Europa. España recibe la ciencia de la administración por sus fuentes francesas, pero a su desenvolvimiento lo condicionan los acontecimientos históricos ya analizados. La conjunción del tiempo histórico español, durante la primera mitad del siglo XIX, y la adopción de la ciencia de la administración desde sus orígenes franceses, pueden sintetizarse en la obra de una personalidad: Javier de Burgos.

2.3.1 Vida y obra de Burgos

La ciudad de Granada, último bastión del largo dominio árabe en España, ha sido considerada justamente como la cuna de la ciencia de la administración española. Aquí nació Burgos, y aquí se impartieron las primeras lecciones de administración pública, ofrecidas por el propio Don Javier de Burgos.

Francisco Javier de Burgos y Olmo nació en 1778 y murió en 1848. Estudió en el Colegio de San Cecilio en la ciudad de Granada, con la intención de ordenarse sacerdote. Carente de esta vocación, marchó hacia Madrid en 1798 para emprender otros estudios. Fue en Madrid donde conoció a Jovellanos, a decir de Antonio Mesa Segura: "su primer maestro en ciencias administrativas".¹⁰

⁹ Cos-Gayón, *Historia de la administración pública de España*, p. 251.

¹⁰ Mesa Segura, *La labor administrativa de Javier de Burgos*, p. 9. Los datos relativos a la vida y obra de Burgos han sido obtenidos de la semblanza de nuestro autor, elaborada por Mesa Segura.

A los 21 años regresa a su ciudad natal para ejercer el cargo de corregidor. Aprovechó sus horas libres para estudiar letras y economía, esta última considerada entonces una novedad en España. Entre 1808 y 1811, época de la ocupación francesa, Burgos ejerció el cargo de subprefecto de Almería y Presidente de la Junta General de Subsistencias de la Provincia de Granada. Esta etapa de su vida, en la que colaboró con los franceses, ha sido tema de polémicas entre los estudiosos de la historia y de la obra intelectual de Burgos.

En 1812 marcha a Francia, justamente en el año en el que aparece la tercera edición de los *Principios de administración pública* de Carlos Juan Bonnin. Ya en París continúa sus estudios de letras y administración. Tiene entonces 34 años. Indudablemente, fue en esta época en la que entra en contacto con la obra de Bonnin, quien, como lo podremos apreciar, deja honda huella en su formación intelectual.

Vuelve a España en 1817, para radicar en Madrid donde ejerce la profesión del periodismo. En 1826 regresa a París, donde escribe su célebre *Exposición a Fernando VII*, en la que examina los males que aquejan a su patria, y sugiere los medios para su erradicación. "Fue entonces cuando Burgos hizo profesión de fe en la eficacia de la administración para promover la prosperidad de España".¹¹ Muchos fueron los elogios que mereció esta memoria; incluso el rey, tomando como base sus proposiciones, mandó llamar a Don Javier para que extendiera las explicaciones presentadas en la *Exposición*.

Burgos regresa a España en 1827 e inmediatamente comienza a insistir sobre sus propuestas, las cuales, teniendo buena acogida entre algunos altos funcionarios, inspiraron la idea de crear un ministerio encargado de fomentar la prosperidad del Reino. Lo que no ocurrió de inmediato sino hasta 1832, y no por obra de Fernando VII sino de su consorte y entonces regente, doña María Cristina, quien se encargó del trono después de la muerte del rey, hasta que la infanta Isabel cumplió la edad para asumirlo. La nueva institución fue ideada con base en las propuestas de Burgos: el Ministerio de Fomento.

El nuevo Ministerio se fundó en una época difícil, por lo que Burgos, estando en Granada, dudó encabezarlo. Sin embargo, en octubre de 1833 aceptó y ocupó entonces su titularidad. Mesa Segura ha dicho, con certeza, que las calificaciones profesionales e intelectuales de Burgos fueron los elementos que pesaron para que se le propusiera el nombramiento.

Don Javier era militante del conservadurismo. Esto no hay que olvidarlo, porque sus proyectos administrativos siempre estuvieron encaminados a restaurar las bases del Estado absolutista. Aunque no por ello fue, ni con mucho, un hombre ligado a la reacción o los movimientos contrarrevolucionarios, por más que se le encuentre por el lado de los monarquistas. Burgos estaba convencido de las bondades del absolutismo, pero tal y como había sido ideado du-

¹¹ *Ibid*, p. 12.

rante el siglo XVIII; es decir, el despotismo ilustrado, paternal y benevolente. Mesa Segura dice que Burgos abogaba por el progreso sin roces y, aunque no desconocía las virtudes del régimen representativo, no dejaba de rechazarlo.

La idea del nuevo Ministerio se encaminaba a reorganizar, a fondo, al Estado absolutista, pero dentro del absolutismo en sí. La reorganización estaba planteada esencialmente en la administración territorial, de tal modo que cada provincia quedara sujeta centralizadamente a los nuevos agentes del Ministerio: los subdelegados. A la cabeza de cada provincia se encontraba un subdelegado principal de Fomento, y en cada ciudad importante dos o tres subdelegados subalternos. Según las políticas iniciales, sólo se escogería para estos puestos a las personas que hubieran mostrado competencia y conocimientos en materia de administración. La *Instrucción* para los subdelegados, expedida en 1833, fijaba la esfera de competencia en la que estaba basado el conjunto de sus funciones. En este mismo año se creó el *Diario de la Administración*, para divulgar los trabajos de los subdelegados y las obras y progresos alcanzados por el Ministerio de Fomento.

El Ministerio de Fomento había sido concebido como una institución administrativa poderosa, lo que le atrajo la antipatía del Consejo de Gobierno, órgano asesor de la regente María Cristina, porque sentía que por ello sus funciones se estrechaban. No obstante, Burgos no se desanimó y prosiguió su programa de reformas, dividiendo a España, según el modelo francés, en 49 provincias.

Sin duda, el documento que ha hecho célebre a Burgos fue la *Instrucción* a los subdelegados. Empero, a pesar de que ha recibido muchos elogios, produjo algunas críticas. De ellas hablaremos en su momento. Por ahora mencionaremos que, en torno al Ministerio, eran precisamente los subdelegados los más criticados. Burgos mismo se encontraba, como conservador moderado que era, entre dos fuegos: de un lado, los conservadores a ultranza posesionados del Consejo de Castilla, del otro los liberales que lo veían como obstáculo para la implantación de un régimen representativo. Hasta el Consejo de Ministros, también de mayoría conservadora, se alió con los liberales para torpedear a Burgos. Empero, no todo era antipatía para Don Javier, quien, por su abierta postura a favor de una amnistía general, tal como se la propuso al rey en 1826, se había ganado el favor de algunos sectores liberales, amén de su indudable capacidad como funcionario público.

Mesa Segura comenta que Burgos participó directamente en la redacción del Estatuto Real de abril de 1834, intento monárquico para ensayar tíbiamente el régimen representativo. Como Ministro de Fomento abolió la inútil dirección General de Propios y transfirió al Ministerio de Hacienda lo relativo a las casas de moneda; autorizó las representaciones teatrales por toda España, aun contra la opinión del arzobispo de Sevilla; permitió la exportación de ganado; liberalizó el comercio de víveres; autorizó el establecimiento de academias de Nobles Artes para la expedición de títulos de agrimensores; estimuló el comercio de cereales; reglamentó el uso de baños y el consumo de aguas minerales; fo-

mentó la crianza de ganado caballar; derogó todas las disposiciones jurídicas que consideraban degradante el ejercicio de profesiones mecánicas, y posibilitó el ingreso a los cargos municipales a todos aquellos que vivieran de ellas; es más, hizo algo inimaginable no sólo en España, sino precisamente en Sevilla: cerrar la Escuela de Tauromaquia y destinar sus fondos para el fomento de la educación primaria y como ayuda de la beneficencia.

Tocó a Javier de Burgos participar en el sepelio y entierro de los viejos órganos colegiados, los consejos, a saber: el de Castilla, el de Indias, el de Guerra y el de Hacienda; aunque también participó en la creación de uno nuevo, o por lo menos renovado: el Consejo Real.

La obra de un hombre grande, aunque beneficie a todo un país, no será jamás valorada por sus enemigos. En esto no hay imparcialidad, ni un mínimo de valor civil, sobre todo cuando los críticos, como ocurre frecuentemente, son personas menores. Al fin de cuentas, merced a los ataques que se granjeó por su poder, personalidad y éxitos, Burgos dejó el Ministerio de Fomento y marchó nuevamente a París.

Retorna a España en 1840. Como su país se halla de nueva cuenta sumido en los conflictos, decide residir en su tierra nativa, Granada, donde se dedica a atender sus asuntos personales. Entonces existía en esa ciudad el Liceo de Granada, dedicado a la divulgación de las artes, la literatura y las ciencias en general. Se trataba de una asociación de particulares para su propia formación cultural, contaba con un órgano informativo denominado, ni más ni menos, *La Alhambra*. Eran miembros del Liceo, entre otras personalidades, Manuel Ortiz de Zúñiga y Joaquín María Márquez, dos futuros cultivadores de la ciencia de la administración bajo el influjo de Burgos. Uno de los programas de trabajo consistía en la organización de conferencias por lo que Don Javier fue invitado a impartir las relativas a la ciencia de la administración. Sus famosas lecciones, conocidas como *Ideas de administración*, y luego publicadas en *La Alhambra*, más adelante tendremos ocasión de comentarlas ampliamente.

La vida política llamó nuevamente a Javier de Burgos, quien regresó a Madrid en 1843, y luego de unas elecciones exitosas ocupó el cargo de diputado. En 1845 fue nominado senador vitalicio y poco después miembro del Consejo Real, donde pasó a asumir la presidencia de la sección de hacienda. Tales fueron sus últimas responsabilidades al servicio del Estado español y la administración pública, a la cual ayudó a remodelar con sus acciones e ideas. Falleció el 22 de enero de 1848, a la edad de 69 años.

Mesa Segura considera que la obra administrativa de Burgos tiene cinco etapas claramente definidas:

Primera, caracterizada por su confianza en la eficacia de la administración pública para remediar los males que aquejan a España.

Segunda, señalada por la aplicación que hace como estadista de las propuestas formuladas para erradicar los males antes mencionados.

Tercera, manifiesta en sus dificultades para llevar al cabo su obra.

Cuarta, rodeada por el ambiente académico en el cual se puede formular el conjunto de los principios que forman a la doctrina de la administración.

Quinta, marcada por su ratificación en la eficacia de la administración pública para alcanzar una organización definitiva.

Agrega Mesa Segura que estas etapas coinciden con 1) la *Exposición* a Fernando VII; 2) la *Instrucción* a los Subdelegados; 3) las disposiciones expedidas en el Ministerio de Fomento; 4) las lecciones granadinas, y 5) sus esfuerzos por reconstruir a la administración española.

Al estar completamente de acuerdo con el punto de vista de Mesa Segura, optamos por analizar la obra administrativa de Burgos a partir de sus tres grandes contribuciones: La *Exposición* de 1826, la *Instrucción* de 1833 y *Las ideas de administración*, de 1841.

2.3.2 La *Exposición* a Fernando VII

La *Exposición dirigida a SM el Señor don Fernando VII desde París el 24 de enero de 1826, por don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el soberano para remediarlas*, es uno de los documentos más valiosos de la ciencia de la administración, no sólo para España, sino para el mundo entero. En ella se plasma, por primera vez ante los españoles, la formulación aplicada de los principios de administración pública aprendidos por Javier de Burgos en Francia, donde la redacta.¹²

Documento inapreciable, facilita los esfuerzos más encomiables para reformar profundamente a la administración absolutista ya moribunda y, a la vez, dar vida a la nueva ciencia de la administración. Tal como lo podremos observar, aunque Burgos nunca cita ni menciona siquiera a Bonnin, evoca siempre sus ideas, categorías y proposiciones. Quizá Burgos no podía declarar públicamente su afinidad con un liberal tan radical como Bonnin, creador de una ciencia nacida y cocinada en el fuego de la Revolución, pero sí adoptar sus ideas y tratar de aplicarlas no a un Estado de derecho, sino al régimen absolutista que quería ayudar a restaurar. Al fin de cuentas no debemos olvidar que la ciencia de la administración decimonónica es hija directa e inmediata de la ciencia de la policía del siglo XVIII, al igual que el Estado constitucional es heredero próximo del absolutista.

La ciencia de la administración importada por Burgos de Francia no será, como allí, una disciplina revolucionaria. En cambio, como lo hizo Carlos Juan

¹² La *Exposición* fue publicada hasta 1834 en la ciudad de Cádiz por la Imprenta de doña Ana Benítez.

Bonnin en las ediciones de los *Principios de la administración pública* de 1808, 1809 y 1812, adaptando la ciencia de la administración al Imperio napoleónico, Burgos la acondicionará al despotismo ilustrado. Y, también como hizo Bonnin en el *Compendio de los Principios*, una vez muerto del bonapartismo, naturalizándolos al Estado constitucional, los doctrinarios, discípulos de Burgos, intentarán hacerlo para el régimen representativo.

Burgos redactó la *Exposición* por iniciativa propia, preocupado, como estaba, de la difícil situación por la que pasaba España. Lo hace, —dicho por propia voz— sin interés de partido, estando sólo dedicado al “estudio de la administración y la economía”.¹³ Trata el asunto al través de tres cuestiones: 1) los graves males que aquejan a España; 2) el grado de eficiencia de los medios empleados para remediarlos, y 3) la conveniencia de usar otros medios.

Recuerda al rey que, estando la situación tan grave como lo está, España ha perdido ya a 20 millones de súbditos debido a los éxitos de los insurgentes americanos. El comercio se ha estrechado a la mera exportación de vino, lana y olivo. La industria no está mejor y la agricultura es tan pobre que no produce lo suficiente para alimentar a los españoles. Es “la agricultura del país mejor situado de Europa” y sin embargo, “la más atrasada y miserable de esta parte del mundo”.¹⁴

Pero hay males mayores, como el de la discordia que ha dividido a los españoles. En algunos pasajes, ciertamente dramáticos, Burgos deja ver su preocupación por la pérdida de los dominios americanos. España, en fin, empantanaada en los conflictos sociales, políticamente dividida, trasluce por todos lados que “la miseria gana el terreno que ha perdido la prosperidad”, a decir de Burgos. En esta situación generalizada, la administración pública no es una isla: el ministro de Hacienda no puede llenar las arcas del tesoro, el de Marina es impotente para combatir la piratería y el de Estado incapaz de reclamar a Francia e Inglaterra el que reconozcan las independencias americanas.

No teme a la verdad, por lo que Burgos decide decirsela al rey. Hasta ahora, señala sin cortapisas, los medios usados para sofocar los problemas de España han sido insuficientes. Ha habido errores, como el no haber aprovechado el desconcierto de los insurgentes mexicanos para terminar con la rebelión en la Nueva España; por esto, San Juan de Ulúa fue perdido por los españoles y tomado por manos mexicanas.

Con base en su diagnóstico, se propone sugerir “los medios de mejorar nuestra situación. Estos no serán —agrega—, Señor, específicos de charlatanes o recetas de empíricos, sino medios sencillos, obvios, fáciles, sacados de la naturaleza de las cosas, conforme a los principios de la administración, casi desconocidos entre nosotros, y en armonía, en fin, con los usos consagrados por la

¹³ *Exposición dirigida a SM el Señor don Fernando VII*, incluida en la obra de Mesa Segura *Labor administrativa de Javier de Burgos*, p. 117.

¹⁴ *Ibid.*, p. 120.

experiencia de las naciones, que hacen hoy tan colosales progresos en la carrera de la civilización".¹⁵ Burgos, por tanto, ha vuelto la mirada a la ciencia de la administración, cuyos principios, basados en las experiencias pueden encaminar a España hacia su recuperación.

El ánimo de Bonnin flota en el pasaje precedente. Burgos la invoca cuando habla de que los medios corresponden a la naturaleza de las cosas, cuando reclama que los males de España sean resueltos bajo el influjo de los principios de la administración; en fin, cuando reclama un trato científico a los graves problemas de la nación española, fuera de la improvisación y la charlatanería. La ciencia de la administración, en enero de 1826, ha sido introducida en España.

Los medios para remediar los males que aquejan a España pueden ser considerados en relación con tres medidas, que Burgos considera importantes: 1) el establecimiento de una amnistía "plena y entera", que como sabemos beneficiaría esencialmente a los liberales; la solicitud de un empréstito de 300 millones de reales para sufragar los gastos del Estado, inclusive invocando una concesión de Pío VII a Carlos IV, y hacer usos de bienes eclesiásticos para obtener recursos; 3) finalmente, organizar a la administración civil, punto en el que nos detendremos por ser de enorme importancia para este libro.

Una vez que Burgos se ha propuesto sugerir como remedio de los males de España la aplicación de los principios de la administración, considera que lo primero es establecer lo que "en el lenguaje administrativo se llama *materia imponible*", que no es otra cosa que la base del saneamiento fiscal. La materia imponible supone el conocimiento exacto del territorio, por cuanto a su extensión y cualidades; el saber cómo está integrada la población del Reino y la exposición precisa del estado de la industria y el comercio. Para adquirir el conocimiento respectivo es necesario que la administración pública esté suficientemente organizada. Todavía quedaban en España cuantiosos recursos explotables, en caso de aplicárseles "los principios de la administración, que se podría definir: la ciencia de lo útil y de lo dañoso".¹⁶

Entrando al examen de la ciencia de la administración, que enseña cómo hacer útiles los recursos y evitar los daños que entorpecen el progreso, Burgos vuelve nuevamente a evocarnos a Bonnin: "VM sabe, Señor, que las leyes tienen por objeto todas las relaciones que existen entre los individuos que componen un estado, y entre éste y los que lo forman. Éstas relaciones se modifican según las diferentes necesidades de la sociedad, de que resultan tantas especies de leyes, que se llaman *administrativas*; las cuales 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. La ley judicial no mira, por

¹⁵ *Ibid.*, p. 128.

¹⁶ *Ibid.*, p. 137.

ejemplo, la propiedad, sino al individuo que la posee y reclama, y la ley administrativa, sin pensar en el individuo, no la considera sino como el embrión de las mejoras sociales. De la diferencia que existe entre el modo con que la justicia y la administración velan sobre intereses públicos, resulta lo que se nota en el carácter de las leyes judiciales y administrativas; aquellas son, o deben ser, terminantes y absolutas; éstas pueden ser hipotéticas o condicionales. . . estas diferencias notables marcan de un modo seguro los límites de la administración y la justicia, y establecen entre los estudios que exigen las profesiones de juriconsulto y administrador tanta diferencia, como existe entre las que exigen las de diplomático y de comerciante".¹⁷

Aquí Burgos recoge plenamente una de las bases fundamentales de la ciencia de la administración bonniniana: la de la identificación del campo de estudio de la ciencia de la administración, que abarca las relaciones de los individuos asociados en el seno del Estado y las relaciones entre éste, como totalidad, y los miembros individuales que lo integran. Dicho en nuestras palabras, ese campo de estudio reclama al espacio público y a las relaciones entre éste y el espacio privado. Asimismo, Burgos adopta una proposición fundamental de Bonnin; la diferencia entre justicia, que considera al individuo como tal, y administración, que lo comprende inmerso en la vida común. Finalmente, Burgos dice una verdad incontrovertible: la formación profesional del administrador público es a tal grado específica y peculiar que, comparándola con la propia del abogado hay tanta diferencia entre ambos como la hay entre el diplomático y el comerciante, según quedó antes establecido.

El concepto de administración de Burgos es amplio y cierto. Habla de la "omnipresencia de la administración, es decir, la acción protectora del gobierno" que se extiende en ese vasto campo del espacio público, así como a las relaciones que guarda éste espacio con el privado. La acción administrativa comprende la vida productiva y los objetos que implica tales como los manantiales, el taller, las entrañas de la tierra, siempre y cuando en ello se tenga la finalidad de alcanzar la prosperidad del país. "La omnipresencia de la administración, o sea la inmensidad de la administración, no puede deberse sino a la multiplicidad de sus agentes, a la simultaneidad y extensión de sus ocupaciones".¹⁸ Burgos cree, por tanto, en la centralización absorbente de un Estado benefactor. Aquí se trasluce no sólo la idea bonniniana de administración, sino también las concepciones benevolentes de la policía, tal como fueron formuladas durante el siglo XVIII.

Consciente de la novedad de las ideas que ha llevado a España, Burgos pondera la posibilidad de que se juzgue exagerada la potencia de la administración para lograr exitosamente los magnos fines que se ha fijado; pero advierte

¹⁷ *Ibid.*, pp. 137-138.

¹⁸ *Ibid.*, p. 138.

que, desconociéndose los prodigiosos recursos nacidos de la aplicación de “los principios administrativos”, puede caerse fácilmente en el equívoco. La cooperación entre “administradores” y “administrados” —dos conceptos formulados por Bonnin— produce esos recursos, porque de su relación son tales principios aplicables a la sociedad entera. De lo dicho, como lo hemos visto con anterioridad, Carlos Juan Bonnin da fe plena.

Los principios de la administración pública descansan en evidencias. Están basados en la realidad. Tienden a anular la rutina y sustituir la improvisación. La fuerza de tales principios radica en su sencillez, lo que permite hacerlos precisamente aplicables, sustituyendo a “los medios complicados y lentos que autoriza la ciega rutina”. Este planteamiento, que vuelve a recordarnos a Bonnin, aclara una cuestión: la ciencia de la administración se sustenta en principios aplicados; se trata de una disciplina orientada a hacer efectivos esos principios. No es, en esta concepción original, una ciencia especulativa. Esto autoriza a Burgos a decir que esta “ciencia invoca las luces de la experiencia y la razón; pesa las ventajas que proporciona una medida, ensaya luego en otras análogas, y de mejora en mejora lanza los pueblos a la carrera de la prosperidad. La rutina, al contrario, semejante a la arpía de las fábulas, seca todo cuanto toca, y atendida a los antecedentes, casi siempre erróneos, del empirismo antiguo, se ve obligada a preferirlo a los principios luminosos de la ciencia que ignora, y a vincular la miseria pública en la renovación de los errores administrativos que la fundaron”.¹⁹

La ciencia de la administración reclama, sencillamente, la abolición del empirismo, la rutina y, con ello, el desconcierto que sufre el trabajo gubernamental. No se trata del ejercicio frío de la tecnocracia ni tampoco de la implantación del burocratismo, por más que los cuadros funcionariales pudiesen crecer. La ciencia de la administración tampoco intenta desarrollarse para sí, se perfecciona por cuanto cumple con la finalidad que le da razón de existir: la prosperidad del país.

La finalidad última de hacer progresar al país no sólo exige que una nueva disciplina venga en su auxilio; reclama también que los principios que la sustentan —y que aplicados para remediar sus males producirán el progreso— puedan instrumentarse por medio de una institución idónea. Burgos propone a Fernando VII la creación de un ministerio que funja como “centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional”.²⁰ Tal ministerio sería, en su opinión, el Ministerio de lo Interior, pero no uno de esos consejos ya moribundos. Tendría las siguientes funciones:

¹⁹ *Ibid.*, p. 39.

²⁰ *Ibid.*, p. 141.

1. Cuidado de los pósitos (depósitos de cereales) y arbitrios de los pueblos.
2. Vigilancia de las elecciones municipales y del ejercicio de los cargos concejiles.
3. Administración de los hospicios, hospitales, cárceles, instituciones de salubridad, etcétera.
4. Caminos, canales, puentes, puertos, faros, canteras, bosques, navegación, lagunas, y demás.
5. Agricultura, ganadería, industria y comercio.
6. Y todo lo relativo a la educación y difusión de la cultura, así como lo correspondiente a los espectáculos públicos.

No cabe duda, que era una idea ambiciosa: un gran Ministerio en el cual —como taller de la prosperidad nacional— se fabricara todo aquello que impulsara el desarrollo del país, en sus aspectos económico, físico, intelectual y moral. Un magno ministerio que, como la antigua Cámara absolutista del siglo XVIII, empeñara su mayor esfuerzo para encaminar a toda una nación en la senda de la prosperidad. Tendría, para alcanzar sus fines, un inmenso poder y una cantidad de recursos que se pueden calificar como de titánicos. Pero, para quien lo pudiera dudar, Burgos aclara que “tales son los encargos del Ministerio de lo Interior en los primeros países de Europa”.²¹

Finaliza Burgos su *Exposición* indicándole al rey que, como lo ha dicho, esa es la forma de sacar a España del estancamiento en el que se encuentra. Burgos tendrá la oportunidad histórica, nada común y que cualquier estadista envidiaría, de poder probar si sus proposiciones eran realizables cuando asumió la titularidad del Ministerio de Fomento, materialización, precisamente, de una de sus ideas, aunque su nombre original era el de Ministerio de lo Interior.

2.3.3 Instrucción de los subdelegados

La *Instrucción* dirigida a los subdelegados de Fomento, del 30 de noviembre de 1833, ha sido considerada como la obra material e intelectual más importante de Javier de Burgos. Se expidió cuando nuestro autor se encontraba a la cabeza del Ministerio de Fomento.

Dos decretos, también expedidos por Burgos, sirvieron de fundamento a la *Instrucción*. El primero se refiere a la división territorial del Reino con base en un sistema provincial; el segundo fija las competencias de los subdelegados. Ambos decretos aparecieron también en noviembre de 1833, y por su propio carácter, enunciaban de manera muy general lo relativo a las competencias de los

²¹ *Ibid.*, p. 144.

subdelegados, de tal modo que en el segundo decreto —artículo sexto— se menciona la expedición de una *Instrucción* que precise esas competencias.

La *Instrucción* a los subdelegados de Fomento debe considerarse como el programa que instrumenta los principios de la administración, tal y como Burgos la concibió en la *Exposición* a Fernando VII. Desde el ángulo de la ciencia de la administración, que es la que a nosotros nos interesa especialmente, la *Instrucción* debe considerarse también como el mejor testimonio del carácter aplicativo que la anima, ya que tal como lo podremos observar, lo mismo tuvo éxitos y fracasos, como toda obra humana, lo que deja traslucir la utilidad práctica de la nueva disciplina y su nivel de eficacia, a la vez que permite ponderar su trascendencia histórica.

Como *Instrucción* que es (un conjunto de indicaciones racionalizadas y sistemáticas que deben ejecutar los agentes del Ministerio de Fomento), se trata de un documento de procesamiento del trabajo gubernamental. En ella la doctrina no está explicada, sino preparada para su aplicación práctica. Pero no se trata tampoco de un conjunto de normas aplicables a la letra, sino de indicaciones juiciosas que permiten tal aplicación; por tanto, su característica es el orden y el sistema de las materias que la integran, las que por cierto evocan mucho a la antigua ciencia de la policía:

1. Agricultura y sus agregados
2. Industria y sus agregados
3. Comercio y sus agregados
4. Minería
5. Ayuntamientos
6. Policía en general
7. Instrucción pública
8. Sociedades económicas
9. Hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia
10. Cárceles y establecimientos de corrección
11. Hermandades y cofradías
12. Caminos, canales, etcétera
13. Bibliotecas públicas, museos, etcétera
14. Teatros y espectáculos
15. Socorros en casos de desgracias públicas
16. División territorial y estadística
17. Despoblados
18. Caza y pesca en ríos y lagos
19. Prevenciones generales.

Estas eran las funciones generales de que se encargaban los subdelegados del Ministerio de Fomento. Todas, como se puede observar, implican las relaciones de los administrados entre sí como miembros del Estado, las de ellos

mismos como individuos y las del Estado como totalidad. Además, llenan plenamente el espacio público y lo relacionan con el espacio privado. La división de materias de la instrucción recuerda el contenido de los *Principios de administración pública* de Bonnin y, aún antes, a las tablas temáticas de los libros de ciencia de la policía.

Sería ocioso comentar cada una de las materias que Burgos aborda con precisión, profundidad y brillantez, en las páginas de su *Instrucción*. Consideramos que es suficiente con lo que ya hemos mencionado pero finalizaremos con la siguiente cita: "hacer bien es la incumbencia esencial de la administración. Esta obligación es activa y no debe reputarse desempeñada con llenar formalidades más o menos importantes. . .".²²

2.3.4 Ideas de administración

Javier de Burgos formuló en 1826 un diagnóstico de los males que plagaban a España, haciendo proposiciones tendientes a mejorar la situación. En 1833 intentó, por propia mano, llevar a cabo las sugerencias de su diagnóstico. En Granada, mientras disfrutaba de un retiro temporal de la vida política, en el invierno de 1840 elaboró su propia doctrina sobre las experiencias de los años anteriores, además de que da un paso adelante en las enseñanzas de Bonnin, al impartir lecciones en el Liceo de la ciudad.

Las cátedras granadinas comenzaron probablemente a finales de diciembre de 1840 y se continuaron hasta principios del año siguiente. Se publicaron en el periódico del Liceo, *La Alhambra*, entre enero y abril de 1841 bajo el título de *Ideas de administración*.²³ La publicación, cuenta Mesa Segura, juzgó las charlas de Burgos según su propia interpretación y, además, no lo hizo de modo completo porque el ciclo de las charlas tampoco lo fue. Sin embargo, pese a lo que hemos comentado, nada desmerece lo que *La Alhambra* dejó a la posteridad.

No se puede decir tampoco que las charlas de Burgos sean un curso académico formal, aunque el plan de las mismas, bien sistematizado, podrían enviarlo los programas universitarios contemporáneos. Burgos pensaba tratar dos grandes partes, pero sólo abordó una, la publicada, aunque lo más importante es la introducción que hace a cada una de sus pláticas, son las palabras más lúcidas y brillantes que jamás se hayan pronunciado en España sobre la administración, ni antes ni después de la vida de Burgos.

²² *La Instrucción que expresa el artículo 6o. del anterior Real Decreto y que SM, la Reina Gobernadora, se ha servido aprobar*, incluido en Mesa Segura, *top. cit.*, p. 196).

²³ *La Alhambra* era el órgano de difusión del Liceo de Granada, gracias al cual se conservaron las charlas de Burgos, escritas por un miembro anónimo del propio Liceo. La publicación de las charlas se hizo en cinco domingos: 31 de enero, 6 y 14 de febrero, 7 de marzo y 4 de abril de 1841.

La primera parte mencionada, de la cual únicamente mencionaremos la tabla de materias, estaba formada por un título general, "De los agentes administrativos", y de seis capítulos:

- I. Del Ministerio de la Gobernación
- II. De los Jefes Políticos
- III. De los Administradores de Distrito
- IV. De los Alcaldes
- V. De los Ayuntamientos
- VI. De las Diputaciones Provinciales

Dicho esto, pasemos a la Introducción. Antes hay que decir que en ésta, Burgos ha llegado a definir a la administración con precisión asombrosa y a explicar transparentemente sus procesos y mecanismos de actividad. "La administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos".²⁴ Si recordamos que ya Bonnin había dicho que la administración pública es aquella potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección adecuada a los hombres y a las cosas, apreciaremos a Burgos como uno de sus mejores discípulos.

Burgos invoca la idea de omnipresencia de la administración, tal como la fraguó en 1826, y dice: "objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha dejado de existir. En las escuelas de arte obstétrico prepara, en efecto, la administración, los socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego infeccionar su sangre, tiene la administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservado por ella al niño de la lepra, que durante siglos diezmo la infancia, la administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la administración cuida de que los ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombras y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. Ella abre cauces estrechos para llevar la fecundidad y la vida a las campiñas áridas,

²⁴ *Ideas de administración*, incluida en Mesa Segura, *op. cit.*, p. 220.

y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda las márgenes de estos cauces, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan a su voz protectora cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no sólo abrigo y seguridad, sino sosiego y aun regalo. De sus avenidas aleja al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harían de la vagancia y de la miseria escalones para el crimen.

“La administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcióнала en los hospicios a los desvalidos, y a los delinquentes en los establecimientos de corrección. Socórrelos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasión privada y los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados, que fruto de la flaqueza o el crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la administración abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y más tarde escuelas y talleres donde adquiriendo medios de vivir a sus propias expensas, puedan retribuir a la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aun al morir el hombre abdica la suya la administración; ella preside a los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad”.²⁵

Burgos, a quien hemos dejado decirnos por propia voz cuán extensa e íntima es la relación entre el hombre y la administración pública, pudo entonces glosar en una frase la inmensidad de este vínculo: “con qué razón, pues, calificué yo un día de *inmensa* a la administración, y ennumeré y aun desarrollé los beneficios de su omnipresencia. Con qué razón igualmente dije en otra parte que se podía definir ‘la ciencia de lo útil y lo dañoso’, dando a entender con esta designación, intencionalmente vaga, aunque exacta, ser ilimitada la esfera de sus atribuciones”.²⁶

Para Burgos es a tal grado la amplitud de la acción de la administración que, en su campo, de no haber establecido la división del conocimiento de las ciencias, en su “incomensurable espacio” se confundirían todos los intereses sociales. Toca a la administración hacer confluír en un punto común estos intereses, fundir en uno a los que son afines, impedir el roce cuando no lo sean. Tal es, resume, “la misión sublime de ese poder, que se designa en la actualidad con el nombre de *administración*”.²⁷

He aquí porqué dijimos que en 1841 Burgos había dado un paso adelante en las enseñanzas de Bonnin sobre la ciencia de la administración.

²⁵ *Ibid.*, pp. 220-221.

²⁶ *Ibid.*, p. 222.

²⁷ *Ibid.*

2.4 LA PROPUESTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SÁINZ DE ANDINO

La presencia de la ciencia de la administración francesa de Bonnin no sólo puede encontrarse en la obra administrativa de Javier de Burgos, también otro distinguido administrador público español contribuyó al desarrollo de la ciencia de la administración, a partir de las ideas concebidas por Bonnin. Nos estamos refiriendo a Pedro Sáinz de Andino.

2.4.1 Importancia de la *Exposición* de Sáinz de Andino

En una reciente obra, Manuel Balbé comenta que, durante la regencia de María Cristina, entre sus partidarios se había formado un grupo que se puede denominar "administrativistas". Entre ellos destacaban Burgos y Sáinz de Andino, quienes habían propuesto —cada uno por su lado— la formación de un Ministerio de lo Interior.²⁸ Lo que hay que destacar es que, además de la recomendación señalada, mucho más que una importante coincidencia, en realidad se estaba originando un núcleo de administradores públicos de profesión y vocación, que emprendería la doble tarea de reformar la administración absolutista y cultivar la ciencia de la administración.

La memoria administrativa de Pedro Sáinz de Andino, titulada *Exposición al rey NS sobre la situación política del Reino y medios de su restauración*, no constituyó un ejercicio intelectual estéril, ya que de lo antedicho se desprende que fue consultada en su tiempo. La *Exposición* se redactó en Madrid cuando corría el año de 1829; es decir, tres años después de la *Exposición* de Burgos a Fernando VII. La diferencia entre ambos documentos, además de otras que merecen comentario aparte, es que el elaborado por Sáinz de Andino se originó a petición del propio monarca.

Sáinz de Andino ocupó varios cargos en la administración pública, entre ellos el de Ministro y Fiscal del Supremo Consejo de Hacienda. La *Exposición* permaneció ignorada por mucho tiempo, cien años justamente, hasta que alguien la sacó por casualidad del anonimato en 1929. Es un dato curioso que el hallazgo haya ocurrido en la ciudad natal de Burgos, Granada.

El documento se elaboró luego de las convulsiones de 1828, por lo que en este tiempo "asiste Sáinz de Andino al crepúsculo del Antiguo Régimen en un momento en el que se hace especialmente sensible para percibir los defectos de una administración de la que se considera parte".²⁹ Como en el caso de Burgos, considera que la administración pública puede ayudar a España a salir de

²⁸ Balbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, p. 105.

²⁹ García Madaria, Introducción a la obra *El pensamiento de P. Sáinz de Andino*, p. 10.

sus crisis, por lo que los estudios sobre la administración son bien recibidos. Hay que recordar, sin embargo, que el examen de la administración, de conformidad con la concepción de Bonnin y Burgos, implica mucho más que un mero análisis de la organización administrativa. Puede considerarse como una radiografía política, social y económica de España, desde la perspectiva de la administración pública. Por tanto, la reforma de la administración suponía la reforma de la sociedad absolutista. Así, no debemos extrañarnos que García Madaria haya dicho con relación a la ciencia de la administración, que “esta ciencia vendrá a ser la expresión doctrinal de muchos de los anhelos sentidos en todas las capas de la sociedad”.³⁰

2.4.2 La Exposición de 1829

Como en el caso de la *Exposición* de Javier de Burgos, el examen que hemos hecho de la *Exposición* de Sáinz de Andino está centrado en su carácter de vehículo de la ciencia de la administración —especialmente de las ideas de Bonnin— entre Francia y España.

La memoria tiene cinco partes:

1. Administración de la justicia civil y criminal
2. Administración civil pública
3. Administración económica del reino, que se refiere esencialmente a la hacienda
4. Administración de las fuerzas armadas de mar y tierra
5. Política exterior.

Sáinz de Andino muestra a lo largo del memorial sus conocimientos de política e historia. Por ejemplo, dice al rey que los cuerpos políticos, como el mundo físico y moral, están sujetos a la ley de la caducidad; lo que es propio de la naturaleza. Los cuerpos políticos nacen, se desarrollan y mueren, aunque sus etapas de desenvolvimiento varíen de país en país. Sin embargo, el hombre puede influir en tales acontecimientos utilizando el arte del gobierno, el cual existe “para conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar a los cuerpos políticos, y ésta es la ciencia peculiar de los hombres de Estado”.³¹

El arte del gobierno es una disciplina que, según lo plantea nuestro autor, es útil para mantener a los estados vivos, robustos y sólidos. Mediante ese arte

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

³¹ *Exposición al rey NS, sobre la situación política del Reino y los medios de su restauración*, incluida en la obra: *El pensamiento de P. Sáinz de Andino*, p. 57.

se puede conocer la confusa e intrincada estructura de las sociedades, calcular la combinación de las fuerzas en conflicto y encontrar el equilibrio que conserva a "las máquinas políticas". Asimismo, el arte del gobierno permite prevenir oscilaciones violentas y tiene bajo sujeción a aquellos que hacen que funcionen las instituciones políticas, es decir, los funcionarios públicos. Es importante también porque permite detectar "los síntomas precursores de la relajación de los nudos sociales" e identificar los vicios del desorden, dando tiempo por tanto a los estadistas para poner en juego los remedios adecuados. "En fin, a conocer, deslindar y fijar los principios seguros del fomento, prosperidad, orden, seguridad, fortalecimiento y engrandecimiento de los estados".³²

Lo anterior hace decir a Sáinz de Andino que, para los males de España, la aplicación del arte del gobierno es indispensable. Estos males, que coinciden con los expuestos por Burgos, son la pobreza del tesoro, la enorme deuda financiera, el descrédito nacional, la pauperización de las clases sociales, el atraso de la agricultura, la quietud de las fábricas y la corrupción de la moral pública. En esto, como lo hemos comentado, coincidieron Burgos y nuestro autor.

Sáinz de Andino cree que el remedio de estos males requiere una "resolución enérgica y desapasionada" del rey, lo mismo que de parte de los españoles, porque el país tiene todavía suficientes recursos que le permitan situarse nuevamente en la ruta del progreso. Enseguida, Sáinz de Andino presenta su propuesta administrativa para remediar los males de España.

De los cinco apartados que comprenden la *Exposición* nos interesa el segundo, relativo a la administración civil pública. En esta sección, especialmente, podremos constatar que nuestro autor conocía los *Principios de la administración pública* de Carlos Juan Bonnin, y lo que es extraordinariamente importante, que la *Exposición* de Sáinz de Andino, como la *Exposición* de Burgos, es un diagnóstico-programa de acción aplicado a los problemas de España, teniendo como base las enseñanzas de la ciencia de la administración francesa. Hay que agregar, para cerrar esta idea, que a pesar de ella, Sáinz de Andino tampoco mencionó ni a Bonnin ni a su libro.

No es únicamente el arte del gobierno el que debe aplicarse a los problemas de la sociedad española, también debe ser la ciencia de la administración. Recordando a Bonnin, nuestro autor dice que desde tiempo atrás se ha puesto especial atención a la propiedad privada antes que a la individual, mirándose "con más indiferencia el arreglo definitivo y permanente de las relaciones de interés general, que median entre el Estado en común y cada uno de los individuos, en particular, que son objeto de las leyes administrativas".³³ Pero, por lo general, estas leyes se encuentran en muchos países en desorden y carentes de articulación; en suma, no están armadas en un código que les dé uniformidad y

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 98.

congruencia. Esta idea, como la anterior, se inspiró en los conceptos de Bonnin expuestos en los *Principios de la administración pública*.

Sin embargo, sostiene Sáinz de Andino que “la administración civil tiene sus principios, sus reglas y su teoría, que pueden reducirse a nociones elementales, que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, disipen la incertidumbre bajo la que actualmente se procede”. Asimismo, pese a la “multiplicidad incalculable de los objetos de la administración pública. . . hay ciertos principios, que pueden considerarse como guiones de este movimiento universal y continuo. . .”.³⁴ El lector habrá observado cómo, a partir de la misma fuente —Bonnin—, Burgos y Sáinz de Andino concluyen que los principios de la administración, sencillos pero eficaces, son el antídoto para el veneno a la incertidumbre y al desconcierto con que se trabaja en la administración pública española.

Los principios de la administración están por implantarse en España y otros países, a decir de Sáinz de Andino. Ellos dan vida a una de las diversas ciencias políticas; es decir, a la ciencia de la administración “que abraza las relaciones públicas de la sociedad y tiene por objeto la conservación del orden y la seguridad del Estado, el buen régimen de las cosas de aprovechamiento común y del Estado, y el juego de la acción del gobierno en todo cuanto dice orden al fomento y prosperidad común de sus pueblos”.³⁵ El estadista, que se precie de serlo, debe saber todo acerca de la ciencia de la administración, opina Sáinz de Andino.

Sería ocioso insistir en la presencia de Bonnin en el pensamiento administrativo de Sáinz de Andino, salvo remarcar que, tomándolo de él, nuestro autor dice que “las personas y las cosas son, Señor, los objetos de la administración civil”. Ella ve en cada individuo el objeto de su solicitud, su celo y sus providencias, porque debe conservarlo y aumentar su bienestar, apartarlo del mal, acercarlo al bien, criarlo, educarlo, nutrirlo, aliviar sus necesidades, darle goces y comodidades a sus expensas. Por cuanto a las cosas, la administración civil hace uso de ellas para, multiplicándolas y extendiendo su aplicación, puedan ser aprovechadas en beneficio de los hombres.

El concepto de administración civil pública, que Sáinz de Andino distingue de la administración de la justicia, de la administración económica y de la administración de las fuerzas armadas, evoca la categoría bonniniana de administración pública como diferente a las administraciones especiales que la forman. La analogía es válida, pero con la reserva mencionada. En Bonnin la administración pública comprende a todas las administraciones especiales; en Sáinz de Andino la administración civil pública es, junto con las otras administraciones, una administración específica dentro de la noción más general de administración. Es más, hay diferencias entre las administraciones que se deben

³⁴ *Ibid.*, p. 99.

³⁵ *Ibid.*, pp. 99-100.

destacar, porque en tanto la administración civil pública actúa en forma "benéfica, consoladora y paternal", las otras lo hacen de manera diferente: la administración de justicia arregla las controversias entre los hombres y repara el daño causado a sus propiedades; la militar reclama su sangre y sus bienes para la guerra; y la económica su participación en los gastos públicos. En suma, estas tres, a decir de Sáinz de Andino, obran en forma "dura, dolorosa y punzante"; y nosotros agregamos, pero necesaria.

Las ramas de la administración civil pública recuerdan las ideas de Javier de Burgos, tanto de la *Exposición*, como de la *Instrucción* a los subdelegados de Fomento. Para Sáinz de Andino son:

- 1) Seguridad común del Estado y de los individuos.
- 2) Salubridad, comodidad y abundancia de mantenimientos [alimentos].
- 3) Administración y aprovechamiento de las cosas de utilidad común.
- 4) Rentas municipales.
- 5) Fomento y prosperidad de la riqueza pública.
- 6) Ayuda protectora del gobierno (beneficencia y socorros públicos).
- 7) Instrucción pública.
- 8) Estadística general.
- 9) Organización de corporaciones y magistraturas administrativas.

Al examinar estas ramas, nuestro autor juzga que el "sistema administrativo" es defectuoso y confusa la distribución de competencias entre las secretarías del despacho. Estas son las de Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina. Además de que existen serias deficiencias en la conducción de los ministerios, y de que un grave mal aqueja a la administración considerada en su conjunto: lo relativo a lo civil, que antes relacionó en nueve ramas, no tiene una asignación precisa en una secretaría del despacho; es decir, no están concentradas en un órgano en especial. De esto se desprende que: 1) un asunto del mismo género cae en el desconcierto, porque se maneja por autoridades diferentes; 2) el desahogo de los negocios de este género común es dispar, porque cada secretario del despacho le da importancia diferente; 3) esta incertidumbre es fuente del conflicto entre las secretarías, porque cada cual se siente titular legítima de la administración civil pública; 4), finalmente, no existe en consecuencia un canal único y directo entre la administración civil pública y el rey.

Otra cuestión que preocupó a Sáinz de Andino fue la necesidad de separar a la justicia de la administración; asunto importante desde los días de Bonnin. Antaño, comenta nuestro autor, la idea de policía resumía lo que hoy es lo civil, pero como la policía se ha restringido a la seguridad del Estado y de los particulares, lo civil debe concentrarse en una institución administrativa específica; a saber, el Ministerio de la Administración Civil o de lo Interior, propuesta hecha también por Burgos. Tocaría al Ministerio mencionado fomentar la producción de la riqueza y eliminar todos los obstáculos que se alzan

contra esta finalidad. Una institución así existe en toda Europa, ya que sus funciones son compatibles con todos los regímenes políticos y en su establecimiento no se inquiera cuestión alguna referente a los límites del poder real o a la legitimidad o ilegitimidad de los soberanos. En este sentido, un Ministerio como el que propone Sáinz, de conformidad a su argumentación, sería útil para un régimen monárquico o para otro que fuera representativo. Lo importante en todo caso es que debe ser instituido por aquel Estado que pretenda emprender el camino de la prosperidad, o como decimos hoy día, del desarrollo.

Sáinz de Andino, para atraer el favor de otros hacia su propuesta, dice que hay personalidades que apoyan la idea del establecimiento del nuevo Ministerio. Quizá se refiera entre ellos a Javier de Burgos, que en este punto se le había adelantado desde 1826 cuando hablaba de la institución administrativa a la que se refiere como el taller de la prosperidad nacional. Sáinz de Andino subraya que, de ser instituido, el beneficio a la agricultura, la industria y al comercio sería enorme. He aquí un medio de hacer prosperar a España, toda vez que la ciencia de la administración, de la cual Sáinz de Andino es uno de los precursores, no tiene más propósito que ése.

2.5 OTRAS CONTRIBUCIONES A LA DIFUSIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA

Existen otros memoriales directamente relacionados con los trabajos de Javier de Burgos y Pedro Sáinz de Andino, particularmente con el primero. Como lo hemos indicado, son documentos administrativos que presentan un diagnóstico y sugieren cómo remediar los problemas de España; además, son vehículos aplicados del concepto de la ciencia de la administración. Conforme a esta doble condición destacan los trabajos de Luis Rodríguez Camaleño y el de D.C. Bordiú y D.A. Gil, que examinaremos enseguida.

2.5.1 Estudio sobre el Ministerio de lo Interior

Luis Rodríguez Camaleño es autor del memorial conocido por el título de *Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*, redescubierto por el profesor Pérez del Canal.³⁶ El momento histórico en el que se sitúan, a decir de Mariano Baena del Alcázar, fue en 1835, cuando aún se encontraba vigente el Estatuto Real —en cuya redacción contribuyó Burgos— y, la monarquía había dejado de

³⁶ Originalmente fue publicado en Madrid por la imprenta de don José Palacios, en el año de 1835.

ser absolutista, pero "se resiste a ser decididamente constitucional".³⁷ Es decir, que aún no encontraba un campo intermedio para situarse.

Según Don Mariano, la obra de Rodríguez Camaleño debe considerarse como una crítica a la *Instrucción* a los subdelegados de Burgos, aunque Rodríguez Camaleño nunca hable de su autor. En las *Consideraciones* se explican los fracasos de la instrucción a los subdelegados, y por qué, finalmente, los propósitos de alcanzar la prosperidad sólo se lograron parcialmente.

Aunque Rodríguez Camaleño habla sobre el Ministerio de lo Interior, sus juicios están obviamente enderezados hacia el de Fomento, su nombre anterior. Nuestro autor comienza por decir que él aplaudió la creación del Ministerio de Fomento, pero que con el tiempo cambió de opinión y explica los motivos de su cambio.

Rodríguez Camaleño examina cuidadosamente la *Instrucción* a los subdelegados de Burgos. Asegura que él esperaba que las competencias de los subdelegados, se establecieran claramente pero no fue así, es más, no se especificaron ni siquiera sus esferas de actividad dentro de la administración pública, sino que se les atribuyeron "todos los puntos a que puede referirse la administración pública en toda su latitud"; a saber: agricultura, industria, comercio, educación, salubridad, ayuntamientos, pósitos, montes, policía, hospicios, puentes, minas, cárceles, hospitales, etcétera. En fin, todo un "aparato de exageración, que de disposiciones positivas de ejecución".³⁸

Para ejemplificar, Rodríguez Camaleño señala el caso de la instrucción efectiva a los agricultores para que mejoren sus métodos de trabajo. No obstante duda de esta posibilidad porque piensa que hay costumbres inveteradas que dominan en sus procedimientos laborales y que son difíciles de cambiar. Piensa que esta consideración es asimismo aplicable a la ganadería y a otras ramas atendidas por la administración pública. Son a tal grado generales las atribuciones de los subdelegados que cada cual las entiende de modo diferente o se conforman sencillamente con no practicarlas. Entonces la *Instrucción* no es obra de una "razón fría y reflexiva", aludiendo a Burgos, "sino de una imaginación que ha huido del mundo positivo".³⁹ Más adelante agrega que, si se toma en cuenta todo lo anterior, se puede comprender porqué los medios a su disposición son menores a las funciones que tienen que realizarse.

Otro punto débil que Rodríguez Camaleño cree encontrar en la *Instrucción* es que Burgos, dice, define a los subdelegados como funcionarios de ejecución, y por tanto carentes de autoridad. Dicho de otra manera, en un momento dado no pueden emprender un trabajo porque no tienen poder discrecional suficien-

³⁷ Baena del Alcázar, *Presentación* al libro de Rodríguez Camaleño, *Consideraciones sobre el Ministerio de lo Interior*, p. 10.

³⁸ *Ibid.*, p. 23.

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

te, por lo que deben recurrir a la autoridad superior. Asimismo considera incongruente que coexistan los intendentes y los subdelegados, ya que esto implica una doble erogación. En tiempos de Rodríguez Camaleño, las funciones de los intendentes se hallaban tan restringidas que se habían convertido en meros agentes fiscales de distrito, por lo que estaba de más su existencia. Su eliminación traería el beneficio del ahorro.

Juzga que ha llegado el momento de elaborar una nueva *Instrucción*, pero que ésta debe ser "clara, oportuna y específicamente redactada" para evitar los inconvenientes señalados y disipar cualquier posibilidad de conflicto entre las autoridades administrativas. Hay que subrayar —prosigue— que en la *Instrucción* vigente faltó "elevación de miras", o sea, especificar las modificaciones necesarias que requirió la administración pública cuando se incorporó el Ministerio de Fomento. Lo que no hizo sino aumentar aún más el caos ya existente.

La Memoria de Rodríguez Camaleño es, sin embargo, algo más que una crítica a Burgos. Contiene también proposiciones que merecen comentarios aparte, en especial lo que se refiere a la reforma de la administración municipal.

Evocando la experiencia francesa en la época de Turgot, Rodríguez Camaleño propone establecer el "poder municipal". Considera que el municipio no se encuentra organizado adecuadamente porque depende de funcionarios centrales, y no de sí mismo. En cada provincia debe funcionar un "poder popular" propio al que vigilen únicamente las autoridades nacionales, pero que no lo subordinen. Si los habitantes de los pueblos participan en los asuntos de su localidad, el gobierno general tendrá mayor credibilidad. Aquí se encuentra, en el entender de Rodríguez Camaleño, la rehabilitación de la administración española en el país entero.

No hemos querido interrumpir la hilación del discurso de Rodríguez Camaleño para que el lector tenga una idea más completa del mismo. Ahora conviene breves comentarios: uno es que nuestro autor se haya al margen de la recién creada ciencia de la administración española. Su empeño por criticar a Burgos, casi en todo, le hace perder de vista la trascendencia del trabajo del administrador público granadino. En este sentido Burgos supo vivir su tiempo y entenderlo mejor y más claramente que su crítico. El pragmatismo de Rodríguez Camaleño, como en otras personas, les hace ver sólo lo próximo y no alcanzar la grandeza de ánimo que se requiere para dejar huella en la historia. Burgos sí tenía este ánimo.

Por otra parte, hay que decir que las críticas a la extrema latitud de las competencias de los subdelegados, como lo observa nuestro autor, parten de la miopía que le embarga. Ciertamente, parecen exageradas las funciones de estos empleados si se perciben fuera de la tradición de la ciencia de la administración, e incluso al margen de la precedente tradición de las ciencias camerales y de la doctrina de la policía. Debemos recordar que las materias, objeto de la acción de la administración (el comercio, la salubridad o la educación, entre muchas otras), no se explican sino desde el ángulo de la administración públi-

ca y nada más. Quizá la organización del Ministerio de Fomento fue pequeño para su misión, por lo que Burgos pensó en implantar a los subdelegados, a manera de ramales ínsitos en las provincias. Por tanto, el que fracasara el proyecto de Burgos no puede acreditarse a la concepción de su idea, ni a la instrumentación de la misma, sino a las imponderables condiciones históricas que son las que dictan lo que, en última instancia, tiene que hacerse.

2.5.2 Examen de los gobernadores civiles

La obra administrativa de Burgos tuvo otra repercusión intelectual. En 1836 D.C. Bordiú y D.A. Gil elaboraron un breve memorial titulado *Cuestiones políticas y administrativas*, en el que examinan la institución de los gobernadores civiles, nombre que se le daba entonces a los antiguos subdelegados. La cuestión es la siguiente: “¿en caso de no ser compatible en un sistema administrativo la existencia de los gobernadores civiles y los intendentes, cuál de las dos autoridades deberá prevalecer?”.⁴⁰

Los autores juzgan que esa pregunta no ha sido respondida cabalmente. Cabe mencionar que ya Rodríguez Camaleño la había estudiado y criticado, pero sin inclinarse por alguna respuesta. Otros la han examinado y determinado, de un lado, que si hay compatibilidad siempre y cuando cada cual se ciña a su función y, del otro, que los intendentes absorban las funciones de los gobernadores civiles quienes deben desaparecer. Por su parte Bordiú y Gil opinan, con respecto a esto último, que podría también ser al revés, lo que daría pie a una discusión interminable.

Nuestros autores se encuentran sumergidos en la tradición de la ciencia de la administración. Apoyados en ella alegan que la definición del cargo del gobernador civil no ocurrió de conformidad con “los principios de la ciencia administrativa”, ya que, aplicada a los gobernadores civiles en sí, pudo haber resultado cierta, no así tratándose de los subdelegados, de cuyo oficio Burgos derivó tales principios. Pero concediendo lo primero, ambos argumentan que ello impidió que se estableciera un buen “sistema de administración provincial”.

Bordiú y Gil proceden, entonces, a exponer su opinión respondiendo a la cuestión antes formulada y “aprovechando la ocasión para exponer los principios esenciales de la administración”. Como Rodríguez Camaleño, consideran la posibilidad del gobierno representativo en las provincias y comunidades de toda España. Están a favor de diferenciar el poder legislativo del ejecutivo, respecto a la inamovilidad de los jueces y establecimiento de las responsabilidades de los ministros. Como Bonnin, sin mencionarlo, creen que “en la acción

⁴⁰ Bordiú y Gil, *Cuestiones políticas y administrativas*, p. 3.

consiste la esencia de la administración'. Acción que se deposita en los gobernadores civiles, denominación que, como a Burgos, no les agrada⁴¹ y que cambiarían por la de intendentes, más apropiada a su función. El Ministerio de la Gobernación del Reino ejecuta leyes de carácter político al través de sus agentes provinciales: los gobernadores civiles, que en realidad son funcionarios políticos.

Como la administración pública se forma por cinco secretarías, los gobernadores civiles deben tener relaciones no sólo con la de Gobernación, sino con cada una de ellas, aunque las principales sean con ésta. Además, deben ser considerados como los representantes de la administración pública entera, y no sólo de una de sus dependencias. No obstante, la secretaría correspondiente a la de Gobernación debe entenderse como la "administración general del Reino" y al resto de los ministerios como responsables de servicios especiales. Esto último, que hace recordar una idea similar de Bonnin, en el sentido de distinguir la administración pública de las administraciones especiales, y más cercanamente aún el criterio de Sáinz de Andino. Coincide también con la idea de Burgos para que el Ministerio de lo Interior (luego de Fomento) fuera precisamente esa administración general del Reino encaminada a producir la prosperidad de España.

De acuerdo con lo anterior, y si las actividades hacendarias del intendente han sido refundidas en las actividades de orden público de las provincias, Bordiú y Gil proponen que se conserven las funciones de los gobernadores civiles bajo el título de intendentes; lo que implica la desaparición de dicho cargo.

En España, como antes ocurrió en Francia, el origen y desarrollo de la ciencia de la administración se basó en practicar la idea de que los principios de la administración pública podían crear las condiciones de la restauración del Estado. Pero, en tanto que en Francia el programa de reforma de Turgot no fue sino la antesala de la Revolución, en España la obra reformadora de Burgos acompañó al Estado absolutista a convertirse lentamente en monarquía constitucional.

⁴¹ Burgos, *Ideas de administración*, incluidas en Mesa Segura, *op. cit.*, p. 239.