

<b>Capítulo 13</b>	<b>MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>159</b>
13.1	TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA ...	163
13.2	LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	168

## CAPÍTULO 13

# **MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

## **OBJETIVOS**

*Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:*

- Conocer al fundador del derecho administrativo en España.
- Examinar los aportes de Ortiz de Zúñiga a la ciencia de la administración.
- Identificar las materias relativas a la ciencia de la administración.
- Evaluar el papel de este estudioso en la formación de la ciencia de la administración.

## **SUMARIO**

- 13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA**
- 13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Ya hemos analizado dos obras originales, las de Silvela y Oliván; pasamos de un descubridor a un colonizador. Toca ahora el turno al primer libro de derecho administrativo español, escrito por Ortiz de Zúñiga, el cual a la vez constituye un tratado sobre administración. Como Oliván, está fuertemente influenciado por Bonnin, aunque este tratadista sí cita al autor francés, cuestión que no ocurre con el primero.

El autor del libro *Elementos de derecho administrativo*, también estuvo influenciado por Javier de Burgos, escuchaba sus charlas sobre *Ideas de administración* —en Granada en el año de 1840— lugar donde dos años más tarde publica el primer tomo de los *Elementos*. Tomó para su propia obra nociones de las aportaciones de Burgos, así como de sus conversaciones durante las lecciones granadinas. En lo relativo a las fuentes externas, el autor señala sólo a franceses: Bonnin, Huart, Delamare, Gerando, Foucart y Macarel, entre los más conocidos. Para nuestra disertación, los más importantes son Bonnin y Delamare, de cuyas obras parece haber abrevado en forma intensa y directa.

El prologuista del *Libro de los alcaldes y ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga,\* considera que el autor basa su obra —los *Elementos*— en la economía política, de lo cual da fe el propio Ortiz de Zúñiga al citar a Antonio Pérez, Ward y Saavedra Fajardo,<sup>1</sup> de quienes, empero, pensamos que pertenecen más a la ciencia política; menciona también a Smith, Say y Malthus.

---

\* Alejandro Nieto.

<sup>1</sup> Respectivamente: *Norte de príncipes*; *Proyecto económico en que se proponen varias providencias para promover los intereses de España, con los medios necesarios para su planificación*; y *Empresas políticas*.

---

La obra —*Elementos*— como ya mencionamos, consta de tres tomos, el primero de ellos aparece en 1842; al año siguiente salieron a la luz los dos restantes. No sabemos si posteriormente hubo otras versiones. En tanto sólo podemos manifestar que fue gracias a una búsqueda sistemática en colaboración con algunos colegas universitarios, lo que permitió que esta obra fuera localizada en México —en la biblioteca Cepeda de la ciudad de Mérida (Yucatán)— pero únicamente sus dos primeros tomos; desconocemos el contenido del tercero, que no hemos podido encontrar aún. Ambos tomos han sido de extraordinaria utilidad para los fines de este trabajo, ahora procederemos a tratarlos.

### 13.1 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE ORTIZ DE ZÚÑIGA

El autor, como sus contemporáneos, pertenece a una generación de brillantes intelectuales profundamente sumergidos en la creencia del progreso y la prosperidad. Su ciencia de la administración flota en un ambiente de inusitado optimismo, de un ánimo muy positivo. “Los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido a las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa a la sociedad a su progreso y perfección posible, a crear un cúmulo de doctrina y principios desconocidos o poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos a la altura de una ciencia de las más difíciles e importantes. Hablo de la administración. Ningún pueblo de la antigüedad se ocupó de esta parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas.”<sup>2</sup>

Señala que desde el siglo XVI algunos pensadores ya estaban preocupados por el problema de la distribución de la riqueza de los pueblos; en España, Pérez, Ward y Saavedra, quienes junto con los *estadistas*, mucho hicieron en favor de la formación de la economía política en la que se alimentó la intelectualidad del siglo XVI. Por el contexto en que refiere a los *estadistas*, a los que sitúa entre los siglos XVI y XVII, bien podría tratarse de los teóricos de la ciencia de la policía, de los cuales conocía a Delamare. Según Ortiz de Zúñiga, los avances en la economía política arrastran siempre “graves reformas en el orden administrativo”, de lo que se concluye que el autor conceptúa a la ciencia económica y a la ciencia de la administración extraordinariamente emparentadas.

Como anotamos, el autor menciona las fuentes externas en las que se inspiró. Entre sus contemporáneos menciona haber leído a Silvela y especialmente a Burgos; de éste dice haber consultado la *Memoria* a Fernando VII en 1826, enviada al rey desde la ciudad de París, alude también a la *Instrucción* de 1833 y las *Lecciones* del Liceo de Granada. De ambos —Burgos y Silvela— opina: “éstos son los principales y casi únicos escritores que forman en España la base

<sup>2</sup> *Elementos de derecho administrativo*, Tomo I, págs. 5 y 6.

de la ciencia". En su día, agrega, no hay pensadores, motivo por lo cual, no sin extrañarse de que habiendo intelectuales de alta calidad en la Península no haya quienes se preocupen de la importante ciencia de la administración y asume la tarea de elaborar por propia mano una obra sobre la materia. "Pero ya en el día es urgente y aun imperiosa la necesidad de escritos que faciliten el conocimiento de esta parte de la administración. El gobierno ha llegado a convencerse de la importancia de estos estudios; y si bien no la ha cuidado aún, porque tal vez todavía no sea la razón oportuna, de proporcionar la enseñanza de la *ciencia de la administración*, ni la *jurisprudencia administrativa*, ha establecido ya en las universidades cátedras de derecho administrativo para la explicación y conocimiento de las leyes que corresponden a esta materia."<sup>3</sup> Al efecto, propone la elaboración de tratados elementales, obras fundamentalmente prácticas que sirvan de guías de estudio en especial para la docencia universitaria, espíritu con el cual, nos dice, antes pudo elaborar *El libro de los alcaldes*.

El espíritu práctico y técnico que inspira a Ortiz de Zúñiga evoca los propósitos similares que inclinaron a Silvela por un manual administrativo. "Con el conocimiento pues de tan grave obstáculo, y desconfiando de mi débil capacidad, me he decidido a escribir unos *Elementos de derecho administrativo*. Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y el método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones legales. No voy pues a crear una ciencia; tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme a la región de las teorías controvertibles, a los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige España, con sus pocos aciertos, con sus irremediables errores; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar sus estudios, dar alguna claridad a ese caos a cuya vista se arredra el espíritu más tenaz y perseverante; y alguna vez me será forzoso indicar los defectos de las leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas más acreditadas. Para ello procuraré explicarme de una manera sencilla, lacónica, y que esté al alcance de la común inteligencia. Voy pues a abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores más hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, de cuyos cimientos coloco la primera piedra."<sup>4</sup>

De la exposición de Ortiz de Zúñiga se desprenden tres problemas: primero, que desea componer un vehículo didáctico universitario, pero tan sencillo en su discurso que pueda ser accesible a toda persona; segundo, no se trata entonces de un tratado, digamos al estilo de Oliván, sino un manual básico como la obra de Silvela, pero un manual no de administración, sino de derecho administrativo, aunque sus aportes a la ciencia de la administración son considerables; tercero, es una obra pionera, pero de colonizador, cuya meta, abrir la primera brecha en España, dejó huella.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>4</sup> *Ibid.*, págs. 17-18.

La obra no contiene grandes propósitos explicativos; pero, además de las cualidades que hemos mencionado posee la de contener un interesante capítulo. Único, según lo encabeza, que trata de la "Idea General de la Administración y del Derecho Administrativo", en el cual desarrolla una clara concepción de la ciencia de la administración. Otra cualidad, fundamental a nuestro entender, está contenida en el tomo segundo, en el cual al tratar los "Objetos y Atribuciones de la Administración", expone la materia de la administración fielmente basada en los planteamientos de la ciencia de la policía, aunque, hay que decirlo, en forma muy esquemática; empero, la mera formación temática del índice tiene valor por sí mismo.

Primero analizaremos su teoría de la administración pública y luego pasaremos a la materia de la administración.

Antes de entrar a la descripción del contenido de la obra, Ortiz de Zúñiga se propone analizar la ciencia de la administración y el derecho administrativo. Comenzando por la citación literal de la definición de administración de Guizot, *Historia general de la civilización de Europa*, que la concibe como la reunión de medios encaminados a situar pronta y seguramente la acción del poder central en toda la sociedad, así como el ingresar a ese poder todos los recursos de la sociedad, ya sean personales como pecuniarios; el autor prosigue haciendo una segunda citación poco ligada con la primera, pero también dirigida a definir la administración: es, de acuerdo con Escriche, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, la parte de la autoridad pública que cuida a las personas y sus bienes en sus relaciones con el Estado, agregándolas en el bien común, y, asimismo, ejecutante de leyes que llama de interés común.<sup>5</sup> Ambas definiciones, que casi transcribimos literalmente, servirán de base para la exposición de Ortiz de Zúñiga. El autor agrega que la administración es un poder que, del trono a las familias, vela por la protección de los hombres *de la cuna al cementerio*.<sup>\*</sup> Aquí recoge la tradición de la ciencia de la policía, que centra como objeto de estudio al hombre en su totalidad: "cuanto existe, desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la administración": el goce de la libertad individual, de los bienes, y la propia existencia; la instrucción pública, la prosperidad y el fomento de la industria; el socorro a la humanidad en sus dolencias y tragedias; la tranquilidad interior y la defensa contra el exterior; espectáculos, recreo y ornatos de los pueblos. . . "todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente".<sup>6</sup>

Aclara un asunto que básicamente contribuye a definir el carácter de la administración y de la ciencia que la estudia: la administración se abstiene de intervenir en la vida privada de los individuos que no tienen relación con la

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 2.

\* Subrayado nuestro.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 3.

sociedad; en palabras nuestras, le toca sólo administrar el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio de la vida privada. Considera que las “transacciones particulares” y las controversias relativas a lo “tuyo y lo mío”, son propios de la justicia, estando a la administración atribuido sólo el prevenir que no se dé paso a lo injusto. “Tal es la idea que yo concibo de la administración. Su objeto y atribuciones son amplísimos, y puede decirse, inconmensurables. En términos generales y absolutos promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, hacer el bien es su incumbencia esencial, su objeto exclusivo.”<sup>7</sup>

El núcleo de la perspectiva administrativa de Ortiz de Zúñiga descansa en las enseñanzas de Burgos, sobre todo en sus lecciones granadinas, de quien hace una larga citación. Para éste, como para todo estudioso de la ciencia de la administración de entonces, la administración lo abraza todo: “Objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y después que ha cesado de existir.” La administración crea escuelas en las cuales se prepara a los médicos que atenderán los alumbramientos; ella prepara los contravenenos que combaten los virus que medran la vida de los hombres; lucha contra la lepra, que tanto daño hizo en el pasado; cuando adulto, el hombre es cuidado por la administración mediante ejercicios gimnásticos que fortalecen su cuerpo. “Domiciliado en un pueblo, la administración vela por 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 sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones.” La administración crea las condiciones que hacen posible la fecundación de la tierra y abre cauces para la circulación de barcos cargados de mercancías; construye refugios donde descansa el viajero, combate el crimen y alivia la mendicidad. Da trabajo a los hombres sanos, hospeda a los desvalidos y confina a los delincuentes; crea hospitales y difunde los beneficios de la asistencia pública y privada, instituye orfanatorios y talleres para menesterosos. “Ni aun al morir el hombre, abdica la administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aisla el asilo de los muertos, y señalando a los vivos la mansión que les guarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad.” Tanto la sociedad como la administración se acompañan a través del ciclo biológico del hombre ligado a las demás situaciones en las que éste se encuentra implicado: la administración señala al ejército y la marina los jóvenes aptos para su servicio; precisa a los cobradores de impuestos el objeto de su actividad tributaria; proporciona cárceles, presidios y talleres penitenciarios para la justicia; crea las condiciones sanitarias para que enfermedades provenientes del exterior no penetren al país; y asocia a los ministros de la iglesia en actividades asistenciales. “Con razón, pues, califico yo un día de *inmensa*, la administración y enumeré, y aun desarrollé los

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 4.

beneficios de su *omnipresencia*." Burgos considera tan importante la administración que siente que en su espacio yacen todos los intereses sociales, pero no en una mezcla caótica, sino sujetos a un sistema que los deslinda y clasifica. "Como para el orden del mundo físico amalgamó al crearlo o separó aquellos elementos, la mano del Supremo Hacedor, amalgama o separa la administración la enorme masa de intereses aislados, en cuya armonía consiste la organización del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia común la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto, que luego traería el roce, y el choque a la larga, tal es la misión sublime de ese poder que se designa en la actualidad bajo el nombre de *administración*."<sup>8</sup>

En opinión de Ortiz de Zúñiga poco puede agregarse a la categoría de administración tal y como la expuso Burgos, y tiene razón, salvo al mencionar que esta riqueza conceptual acerca de la misión omnipotente y omnicomprendiva de la administración tiene su raíz en la ciencia de la policía considerada aisladamente; como se expresa en la larga citación de Burgos, pareciera un concepto idéntico al de policía, y no lo es porque se trata de la moderna ciencia de la administración, ésta tiene como base la separación entre gobierno y administración, motivo por el cual el autor agrega, no sin hacerlo artificialmente, que semejante poder instituido para la conservación y provecho de la sociedad sería insuficiente sin el concurso de un elemento que le dé impulso y acción: *el gobierno*. Y citando a un autor, cuyo nombre omite, asienta que el gobierno es el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta. Por fortuna, Ortiz de Zúñiga tiene una mayor influencia de la ciencia de la policía y propone que por "omnipresencia de la administración" se extienda la acción protectora del gobierno sobre todos los seres, en todo momento, sobre todos los objetos de la sociedad, acción protectora realizada por los agentes de la administración.

Toca su turno al análisis de la ciencia de la administración. Ya hecha la exposición de la acción administrativa, o mejor dicho, del "poder", según Ortiz de Zúñiga; al igual que Silvela y Oliván, considera establecida una ciencia de la administración atribuyendo el mérito, sobre todo, al pensamiento francés, dentro del cual destaca a Bonnin, del que preconiza que tiene principios y teorías, e invocando una referencia de Burgos, la que dice estimar por ser "la más variada, la más vasta, la más útil de todas".<sup>9</sup> Pero por cuanto ciencia, la influencia de Bonnin se deja sentir en forma más decisiva; "Bonnin, que como ya he indicado, fue acaso el primero que desarrolló de una manera filosófica y analítica las doctrinas administrativas, dice que esta ciencia, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad."<sup>10</sup> A pesar de esto, juzga exagerado el planteamiento de Bon-

<sup>8</sup> Citado por Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, págs. 5-9.

<sup>9</sup> Citado por Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, pág. 11.

<sup>10</sup> Ortiz de Zúñiga, *op. cit.*, pág. 11.

nin debido al tiempo en que escribió, considerando por el contrario que la administración es más una ciencia de “*hechos*”, que de principios, por lo que juzga que en su momento son contados los principios generales e incontrovertibles sobre administración, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden ser formuladas con respecto a la misma. Sin que pretenda dejar a un lado la ciencia de la administración, sino, dada a la “*naturaleza vaga y alterable de sus principios*”, profundiza y amplía la investigación sobre sus materias.

### 13.2 LA MATERIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La materia de la administración, como ya lo mencionamos, el autor la engloba en los objetos y atribuciones de la misma contenidos en su tomo segundo; éste consta de siete secciones, dispuestas de la siguiente manera:

*I. Religión y moral pública*; donde trata de la religión y sus ministros, así como de las costumbres públicas, es decir, se refiere a todo aquello que como ideología cohesione psicológicamente a la sociedad.

*II. Orden público y protección*; seguridad de personas y bienes. Comprende los siguientes temas: el orden público; vagancia y juegos prohibidos; “*idea general de la policía*” y protección y seguridad públicas; motines, asonadas y conspiraciones; celadores de seguridad pública; pasaportes; licencias de autoridad protectoras de la seguridad; recaudaciones de autoridad que velan por la seguridad. Estas materias comprenden todos aquellos mecanismos encaminados a mantener integrada a la sociedad, reprimiendo todo tipo de desviación social o movimiento disidente. Como las materias de la sección anterior, tocan funciones negativas de la administración.

*III. Sanidad y salubridad pública*; aquí Ortiz de Zúñiga aborda la conservación física de la sociedad respecto a la salud de sus individuos, entendida como un problema general de la población; sus temas son los siguientes: policía sanitaria, vigilancia del ejercicio de las ciencias médicas, baños, aguas minerales y cementerios.

*IV. Instrucción pública*; es una función positiva de la administración, en la cual el autor pone gran énfasis por su carácter formativo de la personalidad humana; señala como atribuciones educativas de la administración, la instrucción primaria, instrucción secundaria, las bibliotecas, museos públicos y la propiedad literaria.

*V. Beneficencia*; toca un tema preocupante para los estudiosos de la ciencia de la administración, un problema sin solución al que la administración, sin resolver, debe atender sin interrupción mediante instituciones y acciones continuas. En esta sección Ortiz de Zúñiga trata los conceptos de beneficencia, casas de maternidad, hospicios, socorros domiciliarios, hospitales, hospitalidad domiciliaria y casas para dementes.

*VI. Policía de abastos*; el autor entra en un tema medular de la ciencia

de la administración, una de las piedras de toque de la conservación biológica de la población como unidad material de la sociedad; una función, por tanto, altamente positiva referente a dos grandes problemas: *suministro de víveres*, que comprende libertad de tráfico, mercados, mataderos de reses, almacenes, pesos y medidas, y aguas; y *la caza y la pesca* por cuanto alimento, que desarrolla en consideración de su situación legal y en sus especiales caracteres de combinar propiedad pública y propiedad privada.

*VII. Agricultura y ganadería.* Es la sección más extensa, toda vez que es una función positiva destinada a fomentar la actividad económica más importante de España. Consta de diez capítulos: fomento de la agricultura: cultivos, aguas de regadío, lagunas y pantanos y régimen municipal de agricultura; pósitos: distribución de granos, panadeo y venta de trigo y asuntos comerciales relativos a ellos; banco de labradores; montes y plantíos públicos: tipos de montes, tala, reforestación, industrialización, reglamentos alusivos a la materia; ganado lanar y caballar; aves; animales dañinos a la agricultura; pastos; terrenos baldíos y realengos; la vecindad considerada como disfrute de tierras y pastos públicos.

De acuerdo con textos contemporáneos a los *Elementos*, como el de Oliván, ya visto, y el de Posada de Herrera, por verse, suponemos que nuestro autor, Ortiz de Zúñiga, trataba en el tomo tercero, los temas de la industria y el comercio, que lamentamos tener que omitirlo en nuestra exposición. Lo que no omitiremos son algunas consideraciones sobre el temario anterior, cuando menos de pasajes representativos, ya que el carácter práctico de la obra impide la reflexión teórica en gran medida, pero permite las consideraciones intelectuales.

Comencemos con la moral y la religión, así como la alusión de Bonnin, acerca de lo cual Ortiz de Zúñiga señala que no es pertinente que la administración y los asuntos religiosos tengan relación. Si se piensa que la religión tiene una función integradora de la sociedad, y España es el país más católico del mundo, es evidente que el autor toca el tema porque "la administración está encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y de los bienes, de la *moral pública*, y de todo cuanto puede contribuir a la mejora del estado social de los hombres".<sup>11</sup> Por tanto, la moral y la religión interesan a la administración no como problemas teológico o filosófico, sino como asunto práctico que tiene relación directa con su atribución de conservar a la sociedad. El autor sitúa a la religión como base de la moral del pueblo y auxiliar poderoso para conservar las buenas costumbres, es decir, un fuerte adhesivo que impregna las entrañas de la sociedad y repele, a favor del orden social, tendencias centrifugas. No olvidemos que formuló el concepto de "omnipresencia de la administración" como acción protectora del gobierno sobre todos los seres y todos los objetos de la sociedad; lo anterior se relaciona estrechamente con las costumbres

<sup>11</sup> *Ibid*, tomo II, pág. 6.

públicas, a las cuales, junto con la religión, considera las bases de la moral y el orden público.

El tratamiento de la moral, la religión y las costumbres preceden de manera natural en el discurso del autor, al estudio del orden público. Sin orden, dice, no hay prosperidad, por lo que todas las medidas encaminadas a garantizar la paz social que atañen a la administración sirven para conservar a la vez la seguridad de las personas, de sus vidas y propiedades, por lo que conviene que la propia administración combata la vagancia y su secuela, los juegos prohibidos, males menores al fin, pero males, si se comparan con los motines, asonadas y conspiraciones —males mayores— que serán combatidos con energía por la policía mediante la represión. Concibe el espacio público como un estanque quieto e imperturbable. No toda su exposición transpira el conservadurismo, que hasta ahora hemos visto; como cuando, por ejemplo, aborda la salubridad encargada de velar por la higiene pública, preservando la vida de los hombres y la de los animales que le sirven de alimento y compañía.

La sociedad por la que vela la administración no es una sociedad perfecta, sino repleta de defectos de los que adolece dada su propia naturaleza, por lo que la miseria no es sino producto del fracaso de la prosperidad, el resultado de la inmoralidad de una sociedad que reconociendo la existencia de la pobreza deja a la administración la responsabilidad de atender este agudo problema que ella es incapaz de resolver. Por esto la ciencia de la administración, que tiene relación con la moral y la religión, con las buenas costumbres y el orden público que ha de garantizar, también asume funciones contrastantes como el procurar atención a los menesterosos y extender el beneficio de la hospitalidad y la beneficencia. La administración, pues, conserva por igual las virtudes y los defectos de la sociedad, a lo que no son ajenos sus doctrinarios, y por ende Ortiz de Zúñiga, que tanta importancia da a la beneficencia. Sobre esto, destaca el tema de las casas de maternidad: pese a la moral, la religión y las buenas costumbres, hay personas inmorales, ateas y mal acostumbradas de cuyas relaciones carnales nacen seres que con frecuencia son asesinados por sus progenitores; existe pues el infanticidio, y para prevenirlo deben tomarse medidas, ya que todo problema social debe ser atendido por la administración. Casos asociados son los hospicios, asilos para ancianos y otros establecimientos similares.

El espíritu que anima a la acción administrativa y a sus estudiosos es positivo, optimista y eficaz. La ciencia de la administración no se arredra; sigue adelante y propone mejoras. Por encima de los males de la sociedad, males que amenazan destruirla, está el darles solución o el paliar sus efectos. Ante todo se debe conservar a la sociedad, misión que es posible si se garantiza el libre cambio y el suministro continuo de víveres. La sociedad española es librecambista y el autor lo sabe, por lo cual el libre flujo del capital debe ser garantizado, así como la libertad de precios y la libertad de tráfico, es decir, la libre concurrencia; hay que evitar los monopolios económicos.

Para finalizar la exposición, debemos comentar las ideas de Ortiz de Zú-

---

ña con respecto a la acción administrativa en casos extraordinarios, no de carácter natural, como sería el de incendios o inundaciones, sino de corte social. Tal es el caso de los pósitos o repuestos en granos o dinero previstos para socorrer a campesinos necesitados, cuyo efecto indirecto beneficia a la sociedad en su conjunto porque garantiza el suministro alimenticio. Es una función preventiva, como el Banco de Labradores que asegura circulante líquido a los campesinos, son medidas previsoras de la administración que se suman al vasto cosmos creado por aquello que Ortiz de Zúñiga llama *omnipresencia de la administración* y que es precisamente su actividad organizando, dirigiendo, remediando, reprimiendo, vigilando, amonestando, en fin, conservando a la sociedad.

---