

| | | |
|--------------------|--|------------|
| Capítulo 14 | JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN | 173 |
| 14.1 | SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN | 176 |
| 14.2 | TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA | 178 |
| 14.2.1 | La unidad administrativa | 178 |
| 14.2.2 | La centralización | 179 |
| 14.3 | LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN | 180 |
| 14.4 | LA MATERIA ADMINISTRATIVA | 182 |

CAPÍTULO 14

**JOSÉ POSADA DE HERRERA:
LECCIONES DE
ADMINISTRACIÓN**

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Interpretar la obra que representa el primer curso moderno de ciencia de la administración.
- Examinar la definición de la ciencia de la administración del autor.
- Distinguir los papeles correspondientes a la unidad y la centralización, para la formación de la moderna administración española.
- Identificar las materias de la administración.

SUMARIO

- 14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 14.2 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA**
 - 14.2.1. La unidad administrativa
 - 14.2.2. La centralización
- 14.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 14.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA**

Toca el turno a uno de los más importantes pensadores administrativos españoles de siempre, y uno de los más célebres en el mundo, sobre todo en el siglo XIX. Es, a su vez, el primer catedrático, de que tenemos noticia, que imparte un curso completo de administración, precisamente en la primera Escuela de Administración del mundo moderno. Sus *Lecciones de administración*, impartidas en 1843, son producto de las versiones taquigráficas de sus alumnos Antonio de Bascón, Juan Pérez Calvo y Francisco de Paula Madrazo, este último, autor también de una obra sobre administración.

Las *Lecciones* comprenden tres voluminosos tomos en los que están editadas las 66 disertaciones magistrales de Posada de Herrera en la Escuela de Administración y que circunscriben con gran riqueza las variadas y completas materias que trata la ciencia de la administración, en su sentido más fiel, evocando el *Compendio* de Bonnin. El núcleo de la obra se halla en las dos primeras lecciones, que abordaremos en detalle, pero sin dejar de examinar la materia administrativa, que despierta enorme interés.

14.1 SOBRE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN

La cátedra de administración implica, dice Posada, un gran progreso para la instrucción pública, sobre todo porque la enseñanza sólo comprendía el derecho, la medicina y las ciencias eclesiásticas, militares, naturales y exactas, “y sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración como si el regir fuera un arte fácil y sencillo, que no necesitara combinación ni estudio”.¹ Esto

¹ *Lecciones de administración*, pág. 9.

era explicable cuando el gobierno era el patrimonio de una familia, mas no en la época del autor, según lo dice, en la cual la democracia había ampliado los derechos ciudadanos. Comenta que para los cargos de juez, promotor fiscal y abogado se exigían “años de estudio y una gran cantidad de cátedras y exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar la carrera administrativa, y sin más méritos que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados, haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la nación”.² En los quehaceres judiciales el trabajo es complejo, reclama la participación de personas inteligentes que demuestren sus argumentos, lo que no ocurre en la administración, en la cual las exigencias son mucho menores. Porque, en tanto los errores de un juez puede corregirlos un superior, los de “la administración son irreparables.” En fin, Posada se muestra muy sorprendido del gran cuidado puesto en los intereses de un individuo y el enorme descuido hacia los de la sociedad, de que se dé preferencia a las relaciones entre los individuos por encima de las relaciones entre el individuo y la nación.

Evocándonos el planteamiento de Burgos en relación al carácter comprensivo de la administración, señala: “¡Cuán importantes, cuán variadas se ofrecen a nuestra vista todas las ramas de la administración! Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y cuidado, y siguiéndole con la solicitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro”.³ Agrega que “si el cielo le dio vida, la administración lo certifica; al abandonado ofrecerá asilo y cuidará de su vida y educación; adulto, siendo pobre, velará por su subsistencia; enfermo, cuidará de su salud. En el trabajo, sea en el campo o la ciudad, le enseñará los métodos de labor mejorando la producción y ahorrándole esfuerzos. Le ofrece cajas de ahorro, cuida de sus propiedades mientras duerme, le proporciona diversiones, le construye caminos, protege sus viajes, vigila por sus intereses ciudadanos en el extranjero. *La administración es la vida de la sociedad.* Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella, en fin, protege a todos en sus necesidades y peligros”.⁴

La administración sigue la mano del legislador ejecutando las leyes; sin embargo, hay ocasiones en que examina las necesidades públicas, reúne datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legislativas. Asimismo, preside las elecciones, organiza el ejército, recaba los ingresos públicos, administra el patrimonio público, celebra tratados internacionales, “es, en una palabra, la sociedad en acción, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los siglos”.⁵

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, pág. 10.

⁴ *Ibid.*, pág. 11. Subrayado nuestro.

⁵ *Ibid.* Subrayado nuestro.

Todo lo anterior, que Posada de Herrera incluía en lo que llama *una multitud de relaciones que vinculan al hombre y la administración*, que comprenden la organización social, “su vida moral y material”, debe ser enseñado en las escuelas de administración.

14.2 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE POSADA DE HERRERA

Posada comienza su primera Lección con una vigorosa expresión: “señores: la administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades; pero en todas las administraciones según su diversa clase hay siempre un principio que domina, y forma por decirlo así la base de todas ellas”.⁶ En un principio, prosigue, “la administración era heterogénea, yacía dispersa en los territorios, nacida del egoísmo local, sin principios generales que la unificaran. No había condiciones para la unidad administrativa”.

14.2.1 La unidad administrativa

Llama la atención el autor sobre el hecho de no confundir la unidad y la centralización. De entrada, dice Posada que la unidad no es una palabra vacía: “por unidad entiendo la igualdad de las leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, es causa y efecto al mismo tiempo”.⁷ Es causa, prosigue, porque la unidad de derechos de la ciudadanía establece una confianza colectiva y generaliza, en el territorio de la nación, los usos y las costumbres. La unidad “crea por así decirlo una especie de espíritu público”. Y es también efecto, porque es el producto de la “mancomunidad de intereses” de la sociedad y las facilidades de comunicación. “Ella, en fin, sostiene y conserva todas estas relaciones que hay dentro de la sociedad,” que contribuyen a definir la nación y sus provincias. Es, en suma, lo que nosotros llamaríamos *unidad civil de la nación*. Es más, “la unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas”. Y Posada de Herrera tiene razón: en su día, lo que caracteriza a las sociedades es la unidad civil de la nación, fruto, como ya vimos, de la supresión total del feudalismo; el autor hace la consideración de que tal unidad está incluso plasmada en la Constitución española.

Seis son las causas, según la obra de Posada, que contribuyeron a la unidad de la sociedad:

- a) La monarquía, de la que su enorme poder se hizo en la sociedad un hábito.
- b) El carácter hereditario de la monarquía, que arraigó los hábitos de generación en generación.

⁶ *Ibid.*, pág. 18.

⁷ *Ibid.*, pág. 21.

c) El sentimiento religioso, que contribuyó a mantener la obediencia a la monarquía por crear espíritu de cuerpo.

d) Los concilios religiosos en España, que unificaban los criterios y las normas de la iglesia católica en toda la Península.

e) Las guerras, que funden los intereses parciales en un sentimiento nacional de conservación del país.

f) Las reuniones de las cortes generales en Castilla y Aragón, gracias a las cuales las regiones del país se hacían representar mediante diputados.

Contra las tendencias centrípetas enumeradas, Posada menciona otras, centrífugas, que tendían a entorpecer la unidad: feudalismo, fueros municipales, privilegios provinciales y la topografía del país.

Pero la unidad fue fortalecida por instituciones propiamente administrativas, creadas en la época de Carlos V y Felipe II. Posada se refiere a las *Audiencias* en las capitales provinciales, las *Cancillerías* de Valladolid y Granada y, luego, con Felipe V, las *Secretarías de Estado y del Despacho*. Aquí queremos hacer notar que la unidad, acompañada por la administración, no crea necesariamente la centralización.

14.2.2 La centralización

Posada menciona que hay dos escuelas en Europa que tratan sobre la administración, ambas contrapuestas, ya que una se inclinó por la centralización y otra por la descentralización, es decir, el punto de análisis son las relaciones entre la nación, las provincias y los ayuntamientos.

Preocupa a Posada de Herrera, en especial, y hace énfasis, el no confundir la unidad y la centralización. Por cuanto a ésta, dice que “la centralización es resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía”.⁸ Y pone como ejemplo de la diferencia entre una y otra —que es muy ilustrativo— con referencia a los ayuntamientos: cuando se acuerda un margen de cuotas de gasto uniforme entre los municipios, se trata de unidad. En caso contrario, habría centralización si el gobierno nacional dispusiera la ausencia de fondos especiales a los ayuntamientos, cuyos gastos se cubrirían con contribuciones determinadas ingresadas a la Tesorería central, y luego remitido el dinero a los municipios.

Por tanto, Posada observa dos tendencias contrapuestas en la administración. Una, del *poder central*, que quiere adjudicarse el gobierno y la administración en su totalidad. Otra, de *individuos, ayuntamientos y provincias* que quieren resolver por sí mismos sus problemas, emancipándose del poder central. Ambas tendencias, enfrentadas, tienden a provocar parálisis, por lo que el autor propone se busque que caminen paralelamente.

⁸ *Ibid*, pág. 28.

La centralización tiene, por tanto, ventajas y desventajas; veamos primero las ventajas: cuando todas las cuestiones de administración se deciden por el gobierno central, hay igualdad y justicia; en los pueblos pequeños la centralización crea, por igual, buen orden y administración. En suma, argumenta que la centralización refuerza la unidad, porque consolida la uniformidad. Pero la centralización adolece también de grandes desventajas, como “agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto”, propiciando que las revoluciones se difundan con rapidez, caso que ilustra con el golpe de Estado de Napoleón. Otro gran inconveniente es que muchas veces se emprende la solución de un problema local sin conocimiento de causa, es decir, se asumen medidas sin información fidedigna; ocurre también la burocratización, crece el número de empleados, en fin, no hay lugar para el “gobierno barato, económico”. Finalmente, tiene que motivarse el interés de las personas no sólo por la nación, sino por su propia localidad. Entonces, lo conveniente es hacer coexistir la centralización y la descentralización, pero en puntos en los cuales sus ventajas entran en relación positiva.

“Así, señores, resumiendo este principio diremos: gobierno central, administración central para todos los intereses generales del país; administración local, administración confiada a los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible así con el gobierno de la nación, como con la administración en general.”⁹

14.3 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Hay una estrecha relación entre la administración y el derecho administrativo. “*Administración* es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes. *Derecho administrativo* será el conjunto de leyes administrativas.”¹⁰ Está muy claro, Posada de Herrera señala, por la primera, un organismo con funcionamiento ejecutivo, en tanto que, por el segundo, el conjunto de la legislación administrativa. Son dos definiciones extraordinariamente estrechas, sobre todo cuando se comparan con su concepto de ciencia de la administración, harto ambiciosa, de la que dice que es “aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros que la componen, o viceversa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, más aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación”.¹¹ Es decir, una versión bonniniana, positiva, optimista, contrastante con la estrechez de su noción de administración, objeto de estudio de aquélla; en

⁹ *Ibid.*, pág. 34.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 36.

¹¹ *Ibid.*

cuanto a la segunda parte de su definición, señala que los derechos deberán nacer de la sociedad y estar basados en la equidad.

Posada de Herrera hace un balance de las contribuciones hechas por los pensadores a la ciencia de la administración, comenzando con Bonnin, a quien critica el separar el gobierno y la administración. Cita luego al italiano Romagnosi, que define a la administración pública como “aquella serie de acciones interesantes a toda la sociedad política, exigida por autoridad soberana, propia o delegada, sobre materias pertenecientes o interesantes a todo el cuerpo político o la misma soberanía”.¹² Dice en su exposición que Romagnosi confina la administración a las autoridades, lo cual resulta inaceptable. Luego alude a Cottelli, otro pensador italiano, así como a su paisano Laserna, quienes definen a la administración como “el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan”, a quienes critica por marginar las leyes administrativas.

Gobierno y administración encierran un problema que Posada juzga de gran importancia. Para él, la segunda, forma parte del primero, y dice al respecto: “la esfera del gobierno se extiende más que la de la administración, pero la esfera de la administración está comprendida dentro de la esfera del gobierno”.¹³ No pueden separarse porque son como la voluntad y la acción en el individuo, y sobre el punto, cita a Bonnin en su planteamiento sobre este problema, toda vez que “no deja de ser de mucho peso por ser bastante común y leído, y por haber sido el primero que abrió el estudio de la ciencia administrativa”. * Dice que este planteamiento es comprensible por la época del autor, no así su idea de la administración, que juzga, “absurda”, aunque se refiere más bien a su separación del gobierno.

Pero, hay que decirlo nuevamente, también Posada está encerrado en el círculo de la ciencia de la administración, por lo cual niega la separación entre gobierno y administración —“no se puede separar la acción del gobierno de la acción de la administración”— y sostiene a la vez su distinción —“ahora bien, ciñéndonos a las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente la diferencia esencial que hay, entre gobierno y administración”— que plantea en estos términos: las funciones gubernamentales son más elevadas que las administrativas, están plasmadas en la Constitución, aunque las segundas son igualmente útiles al “bienestar y a la felicidad de la nación”.¹⁴ De modo tal que la crítica a Bonnin hecha por Posada, se le revierte totalmente, cae en la misma contradicción que el pensador francés, al separar gobierno y administración.

No obstante, Posada es el más genuino discípulo español de Bonnin. Como él, concibe la administración como ciencia, arte y establecimiento político, y

¹² Pensamos que cita la obra *Principios fundamentales del derecho administrativo*, 1814. *Ibid.*, pág. 37.

¹³ *Ibid.*, pág. 38.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 39, 40.

* Para Posada en indistinto hablar de ciencia de la administración o ciencia administrativa. Nosotros haremos, sin embargo, una separación conceptual.

en su pensamiento se encuentra la más fiel tradición de la ciencia de la administración en la península, tal como se observa cuando trata de la materia de la administración.

14.4 LA MATERIA ADMINISTRATIVA

Las lecciones números 3-23, que abarcan todo el primer tomo, se refieren a la organización administrativa; la materia de la administración la trata en los dos siguientes —por cierto de manera soberbia, mejor que ningún otro después que Bonnin— sin pretención interpretativa alguna, sino como un problema de ejecución de la administración pública. Puede decirse que hay un elevado nivel de sistematización, a la vez que un tratamiento claro y prolijo de las materias de la administración, tal como enseguida lo exponemos:

1. *Orden público*: responsables de él; medidas preventivas y represivas; límites de la libertad individual; ladrones, malhechores, gitanos, vagos y desertores; conmociones, bullicios y asonadas; estado de sitio. Cárceles: atribuciones de la administración y de la justicia: presos, separación de hombres, mujeres y niños; sistemas carcelarios; condiciones sanitarias de los presidios.
2. *Salud pública*: prevención de epidemias; vacunas; higiene pública; aguas, bebidas, alimentos, aire; cementerios, médicos; baños públicos.
3. *Agricultura*: tipos de cultivos; bienes raíces; terrenos baldíos, tierras propias y consejiles; propiedad rural; propiedad libre del productor; pasturas; industria agrícola.
4. *Aguas*: propiedad de las aguas; aguas no apropiables; canales de riego.
5. *Montes*: montes de intereses privados; árboles; montes públicos, reallengos y provinciales; prohibición de talas; caza y pesca; animales dañinos; minería.
6. *Ganadería*: tierras de pastoreo; pastos; la meseta; producción de lana; ganado caballar; industria ganadera.
7. *Industria*: aplicación de las máquinas; relación entre la industria y la pobreza; inconvenientes; privilegios sobre la industria.
8. *El trabajo*: asociaciones gremiales; relaciones entre el interés del fabricante y el interés del obrero; relaciones entre la administración, el producto y el trabajador.
9. *Aduanas y aranceles*: puertos de tránsito, depósito y francos; comercio de cabotaje; buques.
10. *Minería*: tribunal de minas; registro de productos mineros; derechos; compañías mineras; impuestos sobre minas; minas de carbón, azufre, azogue, plomo, cobalto, etc.
11. *Comercio*: fomento del comercio; tipos; garantías al comercio; empresas comerciales; pesos y medidas; moneda; metales preciosos; mercados; ferias.

12. *Vías de comunicación*: caminos y canales; ingenieros; construcción y conservación; carreteras provinciales y municipales; vías acuáticas; vías marítimas; puertos.
13. *Correos*: casas y postas.
14. *Intereses morales*: la perfección del hombre; la moral; religión; libertad de conciencia, costumbres públicas.
15. *Diversiones públicas*: festivales populares; representaciones dramáticas; teatros; toros.
16. *Imprenta*: libertad de imprenta; impresores y libreros; periódicos.
17. *Instrucción pública*: enseñanza; profesorado; alumnos; niveles de enseñanza; universidades; tipos de enseñanza técnica.

En realidad, Posada, como otros autores, nos da una versión muy completa de la vida integral del país. Su obra, como la de sus antecesores, es un aporte a la historia, situación social, costumbres, política y vida cotidiana de España en ese momento.