

PROLOGO

Si es cierto que la historia de los hechos administrativos viene a constituir una suerte de geología de las Administraciones Públicas, como ha afirmado en alguna ocasión la doctrina, sin duda es correcto decir extendiendo la afirmación a la historia de las ideas que no podremos conocer verdaderamente la ciencia administrativa más que explorando las reflexiones sobre la misma efectuadas en las etapas anteriores.

Desde este punto de vista presenta un interés singular el estudio que se hace en este libro del profesor Omar GUERRERO sobre el cameratismo y la ciencia de la policía. Por supuesto siempre hay que tener en cuenta la importancia y el valor que presenta este esfuerzo de erudición considerado en sí mismo. Vaya por delante esta advertencia que presenta fundamento a cuanto se dice a continuación, ya que el interés de la obra depende en buena medida de su minuciosa y sólida construcción. Pero la importancia del libro trasciende ampliamente este hecho. A la luz de sus páginas puede comprenderse correctamente qué respuesta dio la Administración regia en los siglos XVII y XVIII a los incipientes problemas de masas que entonces se planteaban, en el momento en que surgía una organización que comenzaba a parecerse a lo que ahora llamamos el Estado. Pues sin duda la Administración pública es un producto histórico indisolublemente unido al Estado tal como ahora lo conocemos, y dicho Estado, que se da de un modo pleno a partir de la Revolución francesa, tiene su origen en la época de la Monarquía absoluta. Es entonces cuando se produce la emergencia de la Administración como hecho global y por eso tiene un interés de primera magnitud adentrarse en el conocimiento de las reflexiones científicas o pre-científicas de aquella época, interrumpidas después en buena parte al menos en Europa por el largo monopolio del derecho administrativo.

Fueron estas consideraciones las que me llevaron hace casi veinte años a hacer un primer estudio de la ciencia española del siglo XVIII

sobre la materia y han sido estos mismos pensamientos, quizás algo madurados y enriquecidos con el paso de los años, los que me han hecho aceptar con gusto la amable invitación a prologar este libro que amplía y mejora notablemente mi obra de juventud en una buena muestra de la calidad científica de su autor y de la vitalidad y capacidad de progreso de la doctrina de lengua española.

Pues, en efecto, el lector tiene entre manos la primera obra en lengua española que trata extensamente la materia y que no se limita a hacer una exploración bibliográfica de la doctrina de un sólo país, como fueron en definitiva los trabajos anteriores de JORNADA DE POZAS y del autor de este prólogo*. Se trata aquí, de algo más o quizás de bastante más. Por primera vez se presenta en español un estudio doctrinal de lo que fueron el cameralismo y la ciencia de la policía así como la noción de policía misma, con todas las imprecisiones que entonces ofrecía, y del pensamiento de los autores que entonces cultivaron esta rama del saber.

Creo que no está de más destacar el significado de este logro científico en el contexto actual. Para ello quizás nada mejor que recordar la denuncia formulada hace unos años por un excelente jurista de que en el Estado actual, tras sus rasgos de juridicidad, se dejan ver con frecuencia, trazos del antiguo Estado absoluto. Sin duda nada más exacto, pero si se prescinde de la preocupación por la garantía jurídica, preocupación tan respetable como limitada, ello significa que ahora como entonces las Administraciones públicas deben afrontar los problemas de conseguir el bienestar de la sociedad y al mismo tiempo, de modo inseparable respecto a ese fin, de transformarlas y conformarlas en ejecución de las oportunas directrices políticas. Este es a mi juicio el parentesco que se da entre la situación del XVII y el XVIII y la presente, parentesco que ahora valoramos de modo muy distinto que hace unas décadas.

Por ello un estudio de la contemplación científica de este fenómeno llevada a cabo durante el Estado absoluto entiendo que apunta hacia un enfoque de la ciencia administrativa más propio de la doctrina europea que de la norteamericana y en consecuencia más volcado hacia los temas cruciales de la interrelación de la Administración con su medio y

* Don Mariano Baena del Alcázar se refiere a "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía" de Luis Jordana de Pozas, publicado en el Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídico-Administrativa Española (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1944); y *Los estudios sobre administración en la España del Siglo XVIII* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968), del propio don Mariano. Nota del editor.

de la consideración de las Administraciones públicas como instrumento político.

El cameralismo y la ciencia de la policía tuvieron el mérito, a pesar de sus imprecisiones, de abordar por primera vez estos importantes problemas y de sentar las bases de una individualización del estudio de la Administración. Por ello estoy seguro de que a los estudiosos que se planteen con verdadero rigor los problemas del estudio de esta rama del saber les será de gran utilidad este trabajo de Omar GUERRERO. Con él da un paso adelante en el proceso, de claridad meridiana para los que seguimos su obra, que lo está llevando a uno de los primeros puestos entre los cultivadores de la ciencia administrativa en lengua castellana.

MARIANO BAENA DEL ALCAZAR
Catedrático de Ciencia de la Administración
Universidad Complutense de Madrid
noviembre, 1985