

La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX) ¹

Fernando Martínez
Facultad de Derecho.
Universidad Autónoma de Madrid.

1. Planteamiento. Disciplinas académicas e historia de la Administración.

Hace diecisiete años en ocasión a la presente, un Catedrático de Historia Moderna y Contemporánea, el profesor Fernández Albaladejo, realizaba un estado de la cuestión destinado a rendir cuenta de la Historiografía española enfrentada al problema de la Administración en la Historia Moderna². Si recuerdo la aportación de este colega, lo hago porque me parece significativa a la hora de cumplir con el objeto de mi intervención por dos tipos de razones.

En primer lugar, aquella aportación me habilita para despreocuparme de dar cuenta aquí de la producción historiográfica sobre la Administración anterior a 1985, fecha de la publicación de aquel estado de la cuestión, y centrarme consecuentemente en las aportaciones surgidas en los últimos 20 años. Ahora bien, la selección de este arco temporal, no sólo viene dada por evitar el solapamiento del objeto de mi relación con aquélla. No es así, fundamentalmente, porque entiendo que en los últimos veinte años, cualquiera de las disciplinas académicas que se han ocupado en España del objeto que aquí nos interesa, han debido contar con un contexto político distinto que ha jugado en las perspectivas desde las que esas múltiples disciplinas hacen historia de la Administración o historia administrativa. Me refiero, como ya se habrá podido sospechar, a la recuperación en España del tracto constitucional en 1978. Podemos concluir entonces que una era la Historia de la Administración que se hacía antes de esa fecha y otra muy distinta la que debería realizarse después, desde los primeros años de la década de los ochenta. Por tanto, la irrupción del fenómeno constitucional se convierte en un hecho que, en principio, debería ser rico en frutos historiográficos, por cuanto, podría haber tocado y mucho los presupuestos institucionales, académicos y profesionales donde se produce esta particular historia.

El segundo orden de razones por los que me resulta significativo traer a colación la aportación del profesor Fernández Albaladejo tiene que ver con el hecho de que este colega no sea jurista de profesión, como no lo son la mayoría de cuantos reflexionan críticamente sobre el propio quehacer histórico cuando la Administración o lo administrativo es el objeto³. El hecho indica una carencia que podemos enunciar de la siguiente manera: las disciplinas académicas que en principio podrían ser consideradas como las más competentes, por razón de la materia, para realizar una historia administrativa o de la Administración contemporánea, y a las que cuantitativamente

¹ Este trabajo constituye la versión castellana de la contribución del autor al Congreso "La Storiografia delle istituzioni amministrative in Europa (secoli XIX-XX)" organizado a iniciativa del prof. Guido Melis de la Universidad "La Sapienza", en Roma los días 3 y 4 de abril de 2003. Una versión italiana aparecerá en *Le Carte e la Storia*, 2 (2004). Asimismo es resultado del proyecto, HICOES II ("Historia cultural e institucional del constitucionalismo español", BJU2000-1378) e HIJUR ("Historia institucional y cultural de la justicia hispana, s. XIII-XIX", BHA2000-0195).

² P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, "Spagna", En *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio ISAP 1985

³ Ejemplo de historiadores españoles, no juristas de profesión, que reflexionan sobre el objeto que hoy nos reúne es el caso de J.M. PORTILLO, "La Administración en la reciente historiografía italiana (Tema y Variaciones)", *AHDE*, 62 (1992), pp. 633-674.

debemos la mayor producción historiográfica en este campo, no son precisamente los terrenos donde crezcan las reflexiones metodológicas o historiográficas sobre el propio objeto de estudio.

Hoy por hoy podemos apreciar que en el seno de las Facultades de Derecho, Historiadores del Derecho y profesores de Derecho Administrativo, que son los profesionales a los que acabo de referirme, parecen, en términos generales, conformarse con los presupuestos metodológicos e historiográficos de sus mayores, sin percibir la necesidad de visitar sus conocimientos, ni de hacer historia deshaciendo historiografía.

Más que hacer historia deshaciéndola, la finalidad del quehacer histórico de estos profesionales se concibe como el llenar lagunas en el conocimiento histórico, según una lógica de acumulación, que obedece además a una división del trabajo regida por un criterio cronológico, según la cual en el seno de las Facultades de Derecho a los historiadores del derecho y de las instituciones compete la historia administrativa, o mejor, de la Administración española medieval y moderna⁴, mientras que los estudiosos del Derecho administrativo español serían entonces responsables de la historia administrativa de la experiencia nacional española para los siglos XIX y XX.

¿Cuáles son los presupuestos historiográficos de tal continuidad en la forma de hacer historia de la Administración? Pues estos presupuestos deben existir, por mucho que no se use entre nosotros el explicitarlos. Trato de responder inmediatamente a este interrogante sirviéndome de una comparación, y aun asumiendo con ello el riesgo de incurrir en demasía en una ficción. La comparación la formulo como pregunta ¿Qué sería de la historia de la Administración, pero en general de lo público, por ejemplo, en Italia, si no hubiera existido la discusión que sigue arrojando frutos hoy en día sobre “lo stato moderno”? Pues es, ciertamente, esta carencia, la de una reflexión crítica sobre el estado moderno la que incapacita al historiador del derecho y al administrativista español para una distinta historia administrativa⁵. La presunción de la existencia de Estado y Administración pública con mayúsculas, esto es, como sujeto o aparato de poder desde, como poco, la unión de las coronas de la Monarquía española a finales del siglo XV, es, al parecer, presupuesto irrenunciable de la doctrina de la historia del derecho español, hasta el punto que una posición agnóstica sobre la existencia de tal sujeto es calificada por la mayoría de la comunidad científica como posición “apriorística”. Estado y su Administración se identifica con Monarquía y aparato de poder desde el XV hasta la actualidad. A partir de aquí, puede comprenderse la cronología de aquella división de trabajo a la que me refería anteriormente. Los Historiadores del Derecho españoles tienen por cometido (lo que además se refleja en textos oficiales donde se describen los contenidos de sus saberes⁶) dar cuenta, por lo que aquí interesa, de la historia de la

⁴ Para una comprensión también moderna de lo que quiera llamarse Historia de la Administración pública, véase la cronología que aportaban A. RUMEU, S. MOXO, “La metodología en la Historia de la Administración” en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid INAP, 1970, pp. 63-71.

⁵ José Antonio ESCUDERO, *Prólogo* a Antoni JORDÀ, *Las Diputaciones provinciales en sus inicios, Tarragona, 1836-1840*, Madrid 2002, pp. 13-16: “La veneranda imagen de la Administración Pública, que se avista en el horizonte de la historia desde que la tribu dio paso a una sociedad dotada de fines públicos, se ha manifestado siempre en tres planos de lo central, territorial y local. Así, cuando emerge el Estado -¡quién sabe cuándo!-, se vislumbra arriba, en el otero de la sociedad política, la autoridad central de quien gobierna ese Estado en su totalidad, es decir, el rey y los ministros...”.

⁶ Los planes de estudios referidos a la asignatura de Historia del Derecho español, nos recuerdan la obligación administrativa de ilustrar al alumnado sobre las “estructuras básicas y evolución del derecho español”.

Administración de ese plurisecular estado español. En el mejor de los casos, la disciplina se ha planteado desde los años cincuenta ir ganando cronología a su objeto de estudio, reclamando para sí la competencia en el estudio de la Administración moderna, y muy esporádicamente contemporánea, pero sin que ello implique ninguna revisión de los presupuestos ni del método, sino simplemente ampliación cronológica del objeto de estudio⁷. La continuidad de un sujeto estatal español, y no la discontinuidad de experiencias jurídicas sigue siendo hoy por hoy presupuesto de actividad historiográfica española.

Si hablamos ahora de los administrativistas españoles, a los que quedó confiado la historia de la Administración pública contemporánea, las razones de su preocupación historicista tuvieron que ver, como era de esperar, con la búsqueda de abolengo de la propia disciplina, pero también, con los "rendimientos" prácticos que podía producir esta dedicación. Con ello no pretendo, nada más lejos de mi intención, relativizar el valor de sus aportaciones de carácter "histórico", sólo trato de poner de relieve las razones añadidas para que no quepa esperar de ellas una reflexión sobre los presupuestos metodológicos de un quehacer historiográfico que sigue presidido no sólo ahora por la presunción de la continuidad del sujeto estatal español, sino también por la naturalización y proyección histórica de categorías como lo gubernativo y lo contencioso o el dominio público⁸.

En definitiva, si les he contado todo esto es porque pienso que estos contextos explican, en buena manera, los presupuestos historiográficos que pueden animar los estudios sobre la "historia de la administración contemporánea" en el ámbito académico español. Así, lo que se echa de menos en todos estos acercamientos es preocupación por la reflexión acerca del objeto, no tanto de la historia de la administración pública, sino de una historia administrativa.

2. Sentido y límites de una alternativa. La historia administrativa de paradigma constitucional

A pesar de que podamos convenir en este planteamiento de falta de renovación de los presupuestos historiográficos de estas disciplinas, sería injusto y desacertado negar todo efecto a la innovación que supone el contexto constitucional al menos por lo que toca a la selección de nuevas temáticas y problemas, que desde 1978 se hacen visibles a unos y otros profesionales. Ahora bien, esto también quiere decir que, mientras no se alteren aquellos presupuestos, cabe relativizar la importancia de los efectos, porque todavía hoy existen cosas que perteneciendo al campo de las doctrinas no admiten discusión: hoy puede ser el tiempo de recuperación de una historia política e institucional, pero simultáneamente también es tiempo, peculiarmente en mi país, de cerrar filas, sobre todo

⁷ Jose SANCHEZ ARCILLA BERNAL, *Historia de las Instituciones Politico Administrativas*, Madrid 1994, pXXIV.

⁸ Específicamente para una faceta demanial la historia administrativa es útil para sostener argumentaciones procesales. En este sentido, por conocida es preciso citar la polémica doctrinal, que lo es previa como asesores de parte en un proceso, entre A. GALLEGO ANABITARTE, *La desamortización de los montes de Toledo, dictamen histórico y dogmático-jurídico*, Madrid 1993, Id, *Jurisdicción, propiedad y desamortización (redención de censos y ventas) en los Montes de Toledo: documentación 1820-1950*, Madrid 1993, con A. NIETO, *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Madrid 1991, y *Bienes comunales de los Montes de Toledo II, Reforma agraria vecinal y reforma capitalista*, Madrid 1997, pero también para inventar una tradición de dominio público hidráulico, VV.AA, *El derecho de Aguas en España*, I, Madrid 1986

a partir de mediados de los años noventa, sobre el “secreto”, el “ser”, o los “símbolos” de España⁹.

El nuevo contexto constitucional ha emplazado a los profesionales de la Historia de la Administración contemporánea ante la necesidad de repensar la genealogía de su disciplina contando con esta Historia Constitucional. Ahora bien, el resultado obtenido no pasa de un aprovechamiento de los materiales forjados consistente en la conversión de la Historia de la Administración contemporánea en Historia del Estado o de los poderes constitucionales, y de la instalación del administrativista y ahora del constitucionalista en un paradigma interpretativo presidido por la identificación de la Historia de la Administración contemporánea con una ya incontestable matriz francesa¹⁰. En este sentido, una historia político-administrativa de la década 1830 y 1840, que es considerada como el momento fundacional de la especialidad administrativa de España, puede denominarse hoy como los “primeros pasos del Estado constitucional”¹¹, o también, en muy diverso sentido, como un periodo “preconstituyente”¹².

La alternativa a una historia de la administración pública contemporánea de corte tradicional que sigue practicándose en España por Administrativistas y ahora también por Historiadores del Derecho, consiste hoy por hoy en la propuesta de Bartolomé Clavero de repensar constitucionalmente el quehacer histórico-administrativo y sustituir consecuentemente en esa labor un paradigma interpretativo administrativo por otro constitucional¹³. Lo que quiere decir, según Clavero, dejar de reincidir en la historia del Estado, la Administración y, en definitiva, la organización de los poderes para empezar a construir historia de la sociedad política, sus sujetos y de las técnicas de aseguramiento de libertades. En conclusión, bajo la expresión “Organización del poder y libertad” no sólo encontramos el título de un conocido trabajo de Mateucci, sino también una disyuntiva historiográfica: la historia tradicional de la administración se hace desde la primera parte del sintagma, la administrativa que propugna Clavero desde la segunda.

⁹ Los entrecomillados del texto son parte de los títulos de las obras galardonadas con el premio Nacional de Historia de España por el Ministerio de Cultura en las ediciones de 1996, 1998 y 2000. J. MARICHAL, *El secreto de España*, Madrid 2000; E. BENITO RUANO (coord.), *Reflexiones sobre el ser de España*, Madrid 1998; C. IGLESIAS, *Símbolos de España*, Madrid 2000. El impulso oficial con el que cuenta la recreación del sujeto estatal español contrasta significativamente con la proliferación historiográfica sobre identidades nacionales, de entre las que se rescata la que ponen de manifiesto el carácter imaginario de otras comunidades, como por ejemplo, la de J. JUARISTI, *El bucle melancólico, historias de nacionalistas vascos*, Madrid 1997, lo que puede tener el efecto de naturalizar la comunidad española. Hay recientemente historiografía que hace visible lo imaginario también de la nación española, J.M. PORTILLO, *Revolución de Nación. orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid 2000, J. ÁLVAREZ JUNCO, *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid 2001, F. WULFF, *Las esencias patrias, Historiografía e Historia Antigua en la construcción de la identidad española (siglos XVI-XX)*, Madrid 2003.

¹⁰ E. GARCÍA DE ENTERRIA, *La lengua de los derechos: la formación del Derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid 1994.

¹¹ A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional, Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona 1996, que debe consultarse con su recensión a cargo de M. LORENTE, “Historia de la Administración, historia de la Constitución: a propósito de dos recientes publicaciones”, en *Initium*, 2 (1997), pp. 579-604

¹² B. CLAVERO, *Manual de Historia constitucional de España*, Madrid 1989

¹³ La propuesta de lectura constitucional de la historia administrativa en B. CLAVERO, “Obra historiográfica del Istituto per la Scienza dell’Amministrazione Pubblica: lectura española”, en *AHDE*, 66 (1996), pp. 1093-1117. La crítica hacia una lectura administrativa de la historia constitucional en su introducción a la traducción española de N. MATTEUCCI, *Organización del poder y libertad*, Madrid 1998

Ahora bien, por mucho que la alternativa nos pueda resultar más satisfactoria, y no sólo por el hecho de ser alternativa, sino también porque nos resulte más amable partir de la categoría de los “derechos” en el actual contexto político constitucional, esta historia administrativa de paradigma constitucional es una opción que encuentra su límite precisamente en la necesaria reducción del objeto y de las calidades que impone a la historia administrativa para ser historia constitucional. Quiere decir esto que esta historia interesa sólo a tiempos contemporáneos, pero interesa también sólo a doctrina constitucional. Es disciplina que tiene el límite en la definición de lo “constitucional” como lo que tiene que ver sólo con las técnicas de limitación de los poderes en atención a derechos. Adviértase que, de seguir al profesor sevillano, no sólo optamos por establecer límites a un objeto¹⁴. Comulgar con esta propuesta supone sustituir la presunción del sujeto estatal por el individual titular de derechos como fundamento de historiografía. La sustitución, como he dicho, nos puede resultar más amable, y en los tiempos que hoy corren, incluso más necesaria porque posibilita una historia constitucional que, divulgándose, potencia cultura de derechos para generar espíritu público constitucional. Pero si puede hacerse la sustitución, es porque sus intereses y sus métodos son los propios de una “storia del pensiero giuridico costituzionale”. Porque siendo cultura constitucional su presupuesto y su fin, puede despreocuparse de una dimensión institucional. Porque, en definitiva, para conjurar el peligro de convertirse en cómplice de los artífices del “Stato immaginario” del que nos hablaba Pietro Costa, renuncia a la gris, institucional, anodina pero necesaria historia de la Construcción del Estado liberal.

Al tomar este sendero, y con independencia de que sean diferentes sus fines, el historiador del Derecho comparte entonces con el constitucionalista historiador un presupuesto metodológico que arroja la siguiente consecuencia: hacer que para periodos no constitucionales, o mejor, *unkonstitutionelle*, pero probablemente *verfassungsgeschichtliche*, lo que Fernando VII reclamaba para los primeros constitucionales, esto es, que fueran borrados del tiempo como si jamás hubieran acaecido. En definitiva, la entrada en escena -contextual al historiador- del dato constitucional produce en él un efecto de incorporación al catálogo de la disciplina de la fuente constitucional y del código. La atracción del historiador del derecho por este tiempo sigue siendo atracción por las fuentes, y en un tiempo tan precisado de una rápida

¹⁴De la propuesta interpretativa de Clavero sobre la opción entre una Historia de la Administración de paradigma administrativo y una Historia de la Administración de paradigma constitucional, e incluso de una Historia constitucional de paradigma administrativo, se realizan curiosas lecturas, precisamente por los límites que impone al historiador los requisitos del reductivo paradigma constitucional. Es un ejemplo la debida a S. PARRADO en una reciente reflexión de conjunto sobre la historia de la administración en España que, como las que llevo citadas, lo que ya es también significativo, ve la luz en sede extranjera, “The History of Spanish Public Administration: Some Notes from an Administrative Science Point of View”, en *JEV*, 11 (1999), pp. 337-353. Para este autor, “there are three distinct ways to consider the use of these somewhat competing paradigms. First, in times of a ban on freedom, there is no constitution, only the administrative paradigm is possible. Second, in constitutional times, history making of administration without focusing on the liberties of citizens against the administration falls under the administrative paradigm. Third, again in constitutional times, the use of the constitutional paradigm implies taking into consideration individuals and societies, periphery and centre as the focus of history making”. Aunque el autor se refiere por tiempo constitucional al XIX español a partir de 1833 y por administrativo al tiempo de las dictaduras militares de Primo de Rivera y Franco, convendría advertir que también en tiempo no constitucional, un paradigma constitucional es posible, esto es tener en cuenta las libertades de los ciudadanos, aunque bajo la forma de los privilegios de las corporaciones. Para ello basta con incorporar a esta historia administrativa la polisemia del termino constitucional.

gestación de espíritu público constitucional, también el historiador del derecho se afana en producir, recrear, recuperar constitucionalismo “constitucional”, y se alista en la entonces muy necesaria historia de las doctrinas constitucionales.

3. La alternativa de la Historia de la Administración desde el punto de vista de la “Ciencia Política y de la Administración”.

Llegados a este punto, podremos preguntarnos cómo se hace una historia administrativa que vaya más allá de la recreación de la figuración historiográfica del Estado-Nación moderno como punto de partida, pero también de la etérea discusión sobre modelos constitucionales, sobre discursos, trasplantes, lecturas, a la que puede conducirnos una historia reductivamente cultural como es la historia (del pensamiento jurídico) constitucional. Una posibilidad puede consistir en salir de las Facultades de Derecho, para apreciar la historia que toma a las instituciones, o, más bien, a sus miembros por objeto: una suerte de historia social que reemplaza, sobre todo en algunas latitudes de las que a mí no me compete hablar, una desacreditada historia de las instituciones. Es historia ésta que cultivada en España en sedes distintas a las Facultades de Derecho, se propone con el auxilio a la ampliación del catálogo de fuentes y el recurso a instrumentos de análisis diferentes a los usados por los juristas, contrastar y relativizar el valor de categorías y realidades normativas.

Ahora bien, esta alternativa, la de una Historia de la Administración desde el punto de vista de las ciencias políticas y de la administración, no sólo pierde especialidad jurídica, sino que al pretender contrastar la realidad jurídica con su efectividad histórica, corre el riesgo de tratar de verificar, naturalizándolas atemporalmente, sus propias categorías. De manera que el dato normativo proporcionado por la ciencia jurídica sería sólo el punto de partida, para las ciencias sociales que apoyándose en el “uso de categorías e instituciones globales, y en datos cuantitativos para el estudio de mecanismos funcionales (no sólo estáticos principios estructurales) de las burocracias”, serían capaces de buscar los contrastes entre normas y hechos¹⁵. Los especialistas de esta ciencia política y de la Administración se preocuparían más que la ciencia jurídica, por los “hechos” a partir del contraste empírico basado en datos cuantitativos y cualitativos¹⁶. El lugar de la aproximación histórica en la propuesta de esta alternativa quedaría relegado al de un recurso auxiliar útil para contemplar las “raíces” de los acontecimientos contemporáneos¹⁷. Como puede advertirse, tal propuesta metodológica, que sigue confiando en la positivista relación de directa proporcionalidad entre la plausibilidad de una interpretación histórica y el número de fuentes utilizado, no supone sino cambiar unas categorías de presente, las proporcionadas por la ciencia jurídica, por otras categorías de presente, las proporcionadas por ese método de las “ciencias sociales positivas” entre las que no hace aparición una antropología que más podría hacer posible el diálogo con unos historiadores de los que displicentemente se dice que se preocupan más por la cronología y el miedo al anacronismo que por hacer análisis sobre contenidos¹⁸.

4. Contenidos de una Historia de la Administración y los de una Historia

¹⁵*Ibidem* p. 343

¹⁶S. PARRADO, cit, p. 342

¹⁷*Ibidem*

¹⁸*Ibidem.*, p. 343

administrativa.

En definitiva, no sé si podemos convenir en la carencia de un propio estatuto disciplinar de la historia administrativa. Si así convenimos, y la consideramos meramente como intersección donde confluyen los presupuestos, métodos, fuentes y en definitiva objetos interesantes para disciplinas más o menos consolidadas, entonces, aunque resulte banal recordarlo, resulta una labor terriblemente compleja dar cuenta de un estado de la cuestión de objetos y trabajos que respondan a la etiqueta de historia administrativa.

A partir de esta constatación, dejaría de tener sentido la preocupación por evitar solapamiento con la rendición de cuentas de Fernández Albaladejo que manifestaba al comienzo de mi discurso. Pues el estado de la cuestión trazado por el colega historiador no lo sería ni por sus contenidos ni por el orden de disposición de sus objetos el de la historia administrativa pues esta habría de rescribir completamente su historia.

Porque si la historia administrativa es cruce de caminos y no disciplina científica, cualquier reconstrucción de un estado de la cuestión de la historia administrativa es integración, selección y secuencia de los trabajos resultantes de diversas historiografías, que pueden solaparse en cuanto que versarán en ocasiones sobre unos mismos objetos - siendo incomunicables entre sí sus conclusiones-. Si podemos convenir también en esto, la selección y la disposición de los objetos de tal rendición de cuentas encubrirán apuestas metodológicas y propuestas historiográficas.

Ciertamente, aunque espero que me perdonen por lo banal que resulta decirlo, podemos reconocer una secuencia y selección de contenidos que responde a los presupuestos de la Historiografía que aquí he denominado tradicional. Es el tradicional, un orden que reconstruye estados de la cuestión y propone investigaciones siguiendo una secuencia que partiendo de la emancipación decimonónica de una naturalizada función gubernativa, contempla, en primer lugar, el estudio institucional de los órganos, por este orden, de la Administración central, territorial, y local a los que quedó confiada exclusivamente dicha función; en segundo lugar, da cuenta de la profesionalización de los agentes de dichas administraciones y, en tercer lugar, puede terminar analizando los mecanismos de composición de conflictos entre Administración y administrados. La secuencia que se ha esbozado es similar, sin embargo también para la que hemos denominado como historia administrativa de paradigma constitucional. Desde el momento en que ésta comparte con la anterior la falta de interés por problematizar los problemas estructurales de configuración de ese nuevo sujeto "Administración", aunque sitúe su aparición históricamente de forma más correcta, esto es, como realidad particularmente decimonónica a partir de la ruptura que supone la experiencia revolucionaria y constitucional como año cero de la innovación de la función administrativa por la irrupción de los sujetos estatal e individual. La "revolución" constitucional al traer consigo esta nueva subjetividad, incluso en la mejor de las reconstrucciones de esta historia, marca una cesura que no se justifica, sin embargo, sino desde el propio paradigma¹⁹. A partir de aquí, la historia administrativa se reconstruye

¹⁹L.MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma 2001. En la obra de los profesores toscanos se advierte un contraste metodológico que lo es también cronológico. Así, si durante la primera parte de la obra se empeñan en demostrar convincentemente, y en el nivel de la práctica de los actos de poder, la persistencia incluso en el setecientos de la clave justicial, la Revolución francesa provoca en su interpretación los mismos efectos que en el Administrativista español E. GARCIA de ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid 1974, esto es, la presunción de una clave

como historia del Derecho Administrativo o del pensamiento jurídico-administrativo que puede realizarse a espaldas al análisis pormenorizado de una dimensión institucional. Y es por ello que en el catálogo de los objetos que puedan resultar interesantes a esta historia se sobredimensionan los que tienen que ver con el del ensanchamiento de las competencias atribuidas a la Administración, la transformación de la clave judicial en clave administrativa para un ámbito genéricamente continental –en contraste con la persistencia de clave judicial en ámbito anglosajón²⁰; o la eclosión y expansión de un Derecho Administrativo que conquista “especialidad” a lo largo del XIX.

5. Una propuesta para una historia administrativa de España.

Llegado el momento de formular una propuesta para el estudio de la historia administrativa en España, intentaré dar cuenta de una serie de trabajos, relativamente recientes, que bautizamos hoy como historia administrativa, pero que en origen lo son de historia constitucional, historia del derecho, historia del pensamiento jurídico administrativo, historia para el Derecho Administrativo, historia social de la administración, historia para la ciencia administrativa... etc, siguiendo un orden que quiere serlo distinto del acostumbrado en este tipo de exposiciones

Comenzaré afirmando, sin embargo, que también entiendo que esta historia puede empezar siéndolo de la función administrativa²¹. Pero, en mi opinión, el primer cometido de esta historia administrativa sigue siendo el de responder a la pregunta sobre cómo se cancela la tradición “judicial” contestando, con ello, la valoración de las primeras experiencias constitucionales como aparentes momentos de ruptura que cambian en pocos años las maneras y claves de gestión de lo público. Interesa descubrir prácticas administrativas efectivas, como mecanismos de poder tras la Revolución que se individualizan fagocitando al mismo tiempo una tradición judicial. Por tanto, es esta historia de una función a través del análisis de conceptos como gobierno, policía y administración la que marca el inicio de la cronología de una historia administrativa que quiera salirse de las ataduras que impone el paradigma interpretativo del Estado moderno²². Historia esta que se puede hacer como poco entre ilustración y liberalismo como historia del pensamiento jurídico administrativo²³. Hoy por hoy, la historiografía jurídica española se encuentra suficientemente preparada para hacer este tipo de historia, tan sólo basta con que reordene materiales y resultados de su Historia de las Instituciones político administrativas. Y esta historia llegada la divisoria del ochocientos no debe sentirse cohibida por la irrupción de otros discursos (los constitucionales) que distraigan el análisis, que siempre se impondrá como la cancelación de una tradición más

voluntarista que, formulada a partir de los presupuestos de una historia de las doctrinas constitucionales, habría de cancelar, en pocos días, esa tradición.

²⁰ B. CLAVERO, “Imperio de la ley y “rule of law”. Léxico jurídico y tónica constitucional”, en *QF*, 25 (1996), pp. 285-346.

²¹ El orden, que ya era distinto al de 1985 de Fernández Albadalejo, lo señala Portillo en 1992 recogiendo interpretación italiana, op. cit. passim

²² Ejemplo de lo que puede llegar a aportar la historiografía jurídica española a una *Begriffsgeschichte* de la Historia administrativa en España es C. GARRIGA, “Gobierno”, en AA.VV. *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid 2002, pp. 319-335.

²³ B. GONZÁLEZ ALONSO, “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en AA.VV. *De la ilustración al liberalismo, Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid 1995, pp. 159-196.

que de irrupción de una innovación.

Adviértase que en el primer paso de esta propuesta o estrategia de estudio de historia administrativa, se parte de un presupuesto como es el del mantenimiento de una clave jurisdiccional como clave predominante en la gestión del poder político hasta los albores del siglo XIX en España. El presupuesto de lo jurisdiccional como semántica del poder político, ciertamente puede ser criticado desde una historia de la Administración pública que rastrea las naturalizadas función gubernativa y judicial²⁴, como también desde una historia constitucional que puede negar la inercia de paradigma jurisdiccional en el siglo XIX deduciendo consecuencias de la afirmación de dogma constitucional de la separación de poderes, del principio del gobierno representativo, y consecuentemente de la dignificación de la función administrativa como forma de aplicación de las leyes. Las críticas contra la hipótesis que sostengo pueden provenir, por tanto, ya de tesis continuistas (las que califican lo gubernativo como categoría atemporal del actuar del poder político), como de tesis rupturistas (la que extienden al resto de Europa –con la excepción británica– categorías constitucionales del modelo de constitucionalismo francés). Sin embargo estas unas y otras tesis pueden ser revisadas acudiendo al contraste que proporciona la investigación archivística.

No es por tanto de extrañar que la historia de la formación de la jurisdicción contenciosa administrativa se pueda convertir todavía hoy en asunto de referencia para cualesquiera historiografías administrativas. Ahora bien, tanto para una historia de la Administración pública, como para una historia administrativa de paradigma constitucional, la formación de la jurisdicción contenciosa administrativa aparece como la consecuencia, respectivamente, del reconocimiento decimonónico de categorías naturales de lo gubernativo y lo contencioso, o de la disolución de sociedad corporativa en la dicotomía Estado-Individuo²⁵. En la propuesta que aquí formulo, este problema constituye, sin embargo, el asunto que rige el estudio del resto de las materias interesantes a una historia administrativa. El elenco de las entonces materias pertenecientes en sus distintos ramos a la Administración y hoy objeto de historia, puede entonces ordenarse según un criterio rector distinto al tradicional de la historia de la Administración, pues precisamente pivota ahora sobre las funciones y los mecanismos y menos sobre los sujetos y las estructuras.

Aparece, en definitiva, la formación de la jurisdicción contenciosa-administrativa como la madre de todos los problemas de una historia administrativa contemporánea cuando su aparición no se plantea ni como el resultado de un proceso de distribución de las funciones del Estado entre órganos de nuevo cuño, ni como la articulación de una sede y un procedimiento de composición de los intereses, derechos y prerrogativas de los

²⁴ A. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional y los fundamentos del Derecho Administrativo*, Madrid 1971.

²⁵ Todavía hoy para los representantes del Derecho (administrativo) histórico, el problema de la formación de la jurisdicción contenciosa-administrativa se sigue planteando como búsqueda escolástica de las funciones del Estado, ejemplo relativamente recientes de ello lo constituye la obra de A. BETANCOR RODRIGUEZ, *El acto ejecutivo, Origen y formación de una categoría central del Derecho Administrativo*, Madrid 1992. Los planteamientos a los que me refiero en texto lastran la reconstrucción del problema de la formación de jurisdicción contenciosa, de lo que es ejemplo la obra de Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica de la jurisdicción contenciosa administrativa (1845-1868)*, Madrid 1998 quien ya inicia andadura con lastre de visión constitucional, arrancando del presupuesto del dogma de separación de poderes para comprender el problema, lo que parece dejar tiempos de no vigencia de texto constitucional fuera de su análisis.

dos sujetos, individuo y estado que se suponen sean previos. Precisamente porque la especialidad administrativa empieza siendo, como nos recuerdan Sordi y Mannori, especialidad procesal antes que sustantiva, procesal antes que orgánica²⁶.

Como vemos, la disposición de los objetos de una historia administrativa puede ser inversa a la Historia de la Administración pública. Si seguimos realizando una lectura invertida del catálogo de los objetos de esta Historia de la Administración, toparse con el estatuto de la burocracia no debe ser casual. Pues parece que los orígenes del contencioso administrativo puedan llegar a explicarse a través del régimen de responsabilidad de los empleados públicos, como lo han hecho Carlos Garriga y Marta Lorente²⁷. Especialmente interesante puede resultar su propuesta en cuanto a través de la estudio de la aparición de la figura de la "autorización para juzgar" a los empleados públicos en momento de transición como los que estudian estos autores, puede medirse efectivamente la gestación de una Administración subjetivizada por disolución de la subjetividad del empleado público en cuanto sus actos no le son imputados personalmente a éste sino a aquélla. El estudio de cómo se cancelan "las partes" de los oficios debiera preceder el de la cómo surge "el todo" de la Administración. Y por lo mismo, puede quizás inaugurarse un lenguaje -no política pero quizás historiográficamente- correcto que, para referirse a la persistencia en el seno del nuevo Estado liberal de organizaciones como colegios profesionales, corporaciones municipales, y jurisdicciones especiales, hable de asunción del tejido corporativo de una sociedad política que estructuralmente conserva mucho de premoderna, antes que de "Administración indirecta", "local", "militar", etc.

Y esta preocupación por los funcionarios, antes que por la Administración, y de los oficios antes que por las burocracias, es una perspectiva que no sólo nos puede ayudar a calificar un momento de discontinuidad sino también para dar plausibles explicaciones a situaciones que se comprenden hoy como disfunciones del sistema que encuentran en agentes exógenos al propio Estado su etiología. Así, por ejemplo, es frecuente el recurso a la "lucha política", al "factor militar" o "religioso", al "regionalismo" como las razones que lastraron la modernización del Estado. Pero estos factores eran endógenos al Estado: lo conformaban y además como estados dentro del Estado, en cuanto conservaban su matriz corporativa. El funcionario español del siglo XIX no puede tomarse en su individualidad formando parte de un grupo homogéneo de nivel nacional²⁸, sino que sirve al Estado en cuanto pertenece a una corporación²⁹. La nacionalización de los cuerpos intermedios no supone su extinción, sino que provoca el mantenimiento de una lógica de oficios y no de funcionarios. Advuértase que no quiero decir que exista un Estado débil o permisivo que transige con este plural mundo, sino que el Estado está hecho precisamente de esa maraña, y no hay Estado fuera de la misma.

La doctrina administrativista habla de la multiplicación de los "cuerpos especiales" y de la "departamentalización" de los cuerpos generales por ministerios,

²⁶ L.MANNORI, B.SORDI, *Storia del Diritto Amministrativo*, Roma 2001.

²⁷ C.GARRIGA/M.LORENTE, "Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la Administración (1812-1845)" en AA.VV, *Constitución en España, orígenes y destinos*, Madrid 1998, pp. 215-272.

²⁸ Como puede sentirse el funcionario prusiano según nos cuenta, R. KOSSELLECK, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, que sigo en versión italiana, *Prussia tra Riforma e Rivoluzione*, Bolonia 1981.

²⁹ S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, *La Defensa en Derecho del Estado, Aproximación a la Historia del Cuerpo de Abogados del Estado*, Madrid 1986, F. VILLACORTA BAÑOS, *Profesionales y Burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX (1890-1923)*, Madrid 1989.

como los problemas endémicos de la Administración pública española. Estos rasgos ponen de manifiesto, según esta doctrina, la incapacidad de los gobiernos decimonónicos de traducir el impulso político a través de aparatos administrativos centralizados, homogéneos, jerárquicamente ordenados y coordinados entre sí. Evidentemente esta reconstrucción descansa sobre el presupuesto no contrastado de la existencia (que se valora positivamente por parte de esa misma doctrina administrativista) de una Administración única y homogénea en algún momento previo al del inicio de los procesos de departamentalización de la Administración general del Estado y de la proliferación de los cuerpos especiales. Los procesos de departamentalización y de surgimiento de cuerpos especiales que fragmentan la Administración del Estado se conciben entonces como procesos degenerativos. En la propuesta que se hace en estas páginas, desde el momento en que se niega la premisa mayor, dichos procesos aparecen como generativos, o en todo caso, marcan un estadio de transición desde las corporaciones de oficios públicos hacia los cuerpos de funcionarios

De estos polvos decimonónicos aventuro que vendrán los lodos de las burocracias españolas del siglo XX, y particularmente las franquistas. El interés suscitado bajo la dictadura por el fenómeno a manos de la ciencia jurídica, y el de hoy por la ciencia administrativa, hacia la función pública no es casual³⁰. Antes bien, puede considerarse como síntoma de que ese es uno de los principales problemas de la Administración española durante toda la edad contemporánea. La inhabilitación de un paradigma constitucional para la explicación de un periodo como la dictadura del general Franco, hace visibles problemas que tienen cronologías más largas que las del régimen autoritario. Así, el análisis de las burocracias franquistas nos pone de relieve cuestiones como la importancia de sus *elites* en la dirección no sólo del conjunto de la administración y de las grandes empresas, sino sobre todo de unos Parlamentos no democráticos.

Y el lenguaje sólo historiográficamente correcto de una lectura invertida de los objetos de una Historia de la Administración para fundar historia administrativa, puede conducirnos a enfrentar también de forma distinta los problemas de articulación territorial del Estado, de capilarización de la Administración, de dominio del espacio. Y aquí la lógica que propongo de cancelación de tradiciones antes que de presunción de innovaciones, nos conduce a lectura no necesariamente tocqueviliana del proceso de centralización administrativa³¹. Así, la historia administrativa ha de vérselas con inercias de un poliarquía corporativa que resulta hoy más visible, pero esta visibilidad se debe más a los estímulos políticos o financieros -que los que a ella se dedican reciben de instituciones empeñadas en inventar sus tradiciones- que a la crisis del paradigma historiográfico estatal: la proliferación de universidades provinciales también ayuda. El florecimiento de una literatura dedicada a la Historia de Diputaciones provinciales es un buen ejemplo³². Una lectura no extravagante insertaría problemas como el que se acaba

³⁰ Sirvan sendos ejemplos de entonces, A. NIETO, *La retribución de los funcionarios públicos en España*, Madrid 1972, y de ahora R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Políticas de Selección en la Función Pública española (1808-1978)*, Madrid 1989.

³¹B. CLAVERO, "Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville", *QF*, 24 (1995), pp. 417-468.

³² Con algunos precedentes (p.e. P.GONZÁLEZ MARIÑAS, *Las Diputaciones provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, La Coruña, Diputación Provincial, 1978) esta literatura es iniciada con la obra de M. SANTANA MOLINA, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid 1989, y continuada por otras como P. ORTEGO GIL, *Evolución legislativa de la Diputación Provincial en España 1812-1845. La Diputación provincial de Guadalajara*, Madrid 1990; E. ORDUÑA REBOLLO, *Evolución Histórica de la Diputación Provincial de Segovia: 1833-1990*, Segovia 1991; o de

de apuntar en lógica de centralización-descentralización, como opciones que se mueven siempre en una dimensión que hurta, ahora sí, matices constitucionales. Categorías como autonomía local, de *selfgovernment*, o el *pouvoir municipal* en versión hispana, y de fenómenos como los del "cantonalismo" o del caciquismo, pueden ser, acaso, revisitados con la clave de lectura que propongo.

Y de la Administración local o periférica, el siguiente paso de una lectura invertida y políticamente incorrecta de la Historia de la administración pública nos enfrentaría a otras categorías e instituciones de la llamada Administración central. Respecto de este "nivel", deben realizarse dos tipos de consideraciones que explican la prioridad concedida al estudio de su configuración por las distintas disciplinas que llevamos mencionadas. En primer lugar, el hecho de que el paradigma estatal sigue gozando de buena salud en la mayoría del ámbito académico español condiciona la importancia que, desde la disciplina a la que pertenezco, se concede a lo que se llama Administración central del Estado o de la Monarquía, si se quiere. En este sentido, pueden señalarse las incursiones de la historiografía jurídica tradicional en tiempos decimonónicos³³. Sin variar los presupuestos de partida, el objeto también merece la atención de administrativistas³⁴ (o representantes de una autodenominada ciencia de la administración)³⁵.

La segunda de las consideraciones sobre el por qué de la prioridad concedida a los estudios sobre el nivel central de la Administración contemporánea tiene que ver con el hecho de que para la misma, por influencia de uno u otro modelo, ha interferido una historia administrativa de paradigma constitucional, incluso en contextos historiográficos no constitucionales³⁶. Hoy en día, la recuperación constitucional, pero también otros estímulos como el de un presente proceso constituyente europeo, hacen que este "nivel" sea pasto de historiadores y constitucionalistas que se preocupan por argumentos que arrancan de textos centrales (en todos los sentidos de la palabra) y fundacionales como el decreto de 24 de septiembre de 1810 de asunción por la Nación de la Soberanía y de separación de poderes, que podemos englobar en una calificación de historia del parlamentarismo³⁷. Esta historia, dicho sea de paso, sin embargo no suele tener presente problemas de articulación del Estado, que no son visibles desde el centro y que, tan

título tan significativo como E. GALVÁN RODRIGUEZ, *El origen de la Autonomía Canaria, Historia de una Diputación provincial (1813-1925)*, Madrid 1995. No falta quien nos pone en guardia relativizando no ya el peso de estas instituciones para una historia administrativa de la España contemporánea, sino la actualidad con la que son analizadas, C.MUÑOZ DE BUSTILLO, "Los otros celadores del orden constitucional doceañista: Diputaciones provinciales y Ayuntamientos constitucionales", en AA.VV. *Constitucion en España...*, pp. 179-213

³³ Y en este apartado se puede citar las obras dedicadas al nacimiento del Consejo de Ministros, y los escasos sobre las postrimerías del régimen de consejos, J.A. ESCUDERO, *La Real Junta Consultiva de Gobierno (1825)*, Madrid 1973; J.M. PUYOL MONTERO, *El Consejo Real de Castilla en el Reinado de Fernando VII*, Madrid 1992, C. LOSA CONTRERAS, "La Administración consultiva en los inicios del Estado liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de Interior (1834-1836), en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 7 (2000), (=Homenaje al Profesor Don Manuel Torres López, II) pp 457-470

³⁴T. DE LA QUADRA-SALCEDO, "El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona" en *Documentación administrativa*, 244-245 (ene-ago 1996), pp.13-87

³⁵ J.M. GARCIA MADARIA, *Estructura de la Administración Central (1800-1931)*, Madrid 1982.

³⁶ A.MENEDEZ REXACH, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, Madrid 1979.

³⁷J.I., MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid 1986, J. VARELA, "La Monarquía Imposible. La Constitución del Cádiz durante el Trienio" en *AHDE*, 66 (1996), pp. 653-687; I. FERNANDEZ SARASOLA, *Poder y Libertad, los orígenes de la responsabilidad del ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid 2001.

patentes aparecen cuando el tiempo examinado no es constitucional -lo hemos apuntado en relación con los estudios sobre la burocracia franquista-. Ahora bien, a pesar de la prioridad concedida a este "nivel" no creo que pueda afirmarse tranquilamente que la Administración central ha sido ya examinada satisfactoriamente y que ahora procede extender las miras del análisis³⁸. Pues, por ejemplo, el que entiendo como más importante de los momentos de discontinuidad en este nivel institucional, esto es, la "extinción" de los Consejos (o lo que es lo mismo, del régimen polisinodial) de la Monarquía a principios de los años 30 del siglo XIX ha sido temática huérfana de estudios de historiadores españoles³⁹.

Y de nuevo, la solución no consiste sólo en ampliar el catálogo de las fuentes. Pues por ejemplo de nada sirve reeditar trabajosamente las casuísticas Actas del Consejo de ministros, si el administrativista sigue encontrando el mejor oráculo en los Diarios de sesiones de las Cortes⁴⁰. Y es que más que "ampliar la mirada a la realidad periférica", parecería necesario cambiar el sitio desde donde se mira. La desatención a la que me refiero con el primer ejemplo es apabullante por lo que respecta al tema de las fuentes del derecho administrativo. Para administrativistas, constitucionalistas y a veces, también historiadores, la divisoria del ochocientos ha hecho no sólo que parezca que la escritura es sustancia de la ley, sino que también condición esencial sea la imprenta y publicación⁴¹. Aunque hay quien recientemente alza su voz para repensar la de aquel Estado⁴², resulta curioso ver como aquellos especialistas tratan de concordar decretos discordantes, sin percatarse del casuismo de su (omitida) etiología, de lo incompleto de los registros que utilizan, aludiendo a la "confusión" en la utilización por los contemporáneos de las categorías normativas⁴³. La Historia de la Administración que he denominado tradicional, pero también la administrativa de paradigma constitucional parte del presupuesto de la efectividad en España de principios inherentes de la experiencia jurídica del Estado constitucional -como son la generalidad de la ley, su especificidad y centralidad- por el mero hecho de ser enunciados. El examen circunstanciado de los procesos de formación y publicación de la ley, pone de manifiesto, por el contrario cómo, en primer lugar, los decretos son discordantes precisamente porque traen causa y tienen como finalidad dar solución a casos y situaciones particulares; que, en segundo lugar, el nuevo derecho de matriz legal no desplaza sino que se yuxtapone a un legado normativo proveniente de tiempos medievales

³⁸ S. PARRADO, cit, p.. 350.

³⁹ Y, sin embargo, temática que suscita recientemente el interés del colega francés Jean-Philippe LUIS, *L'utopie réactionnaire. Epuration et modernisation de l'état dans l'Espagne de la fin de L'ancienne régime (1823-1834)*, Madrid 2002.

⁴⁰ *Actas del Consejo de Ministros*, I-VIII (Fernando VII), IX (Isabel II, 1833-1845), X (Isabel II: 1843-1844 y 1854-1855; Primera República española 1873 y 1874), Madrid 1989-1996, sobre la consideración de los Diarios de sesiones de Cortes como fuente primordial para una Historia administrativa en España, A. NIETO, cit, p, 11.

⁴¹ Cuando se prescinde de estos requisitos afirmaciones categóricas como la inexistencia de un poder reglamentario en el primer tiempo constitucional, A.GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el Derecho público occidental*, Madrid 1971, encuentran un fácil contraste, cfr. C.GARRIGA, "Constitución, ley, reglamento. El nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)", *AHDE*, 65 (1995), pp. 449-531.

⁴² M. LORENTE, *La voz del Estado, la publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid 2001.

⁴³ J. CHOFRE SIRVENT, *Categorías y realidad normativa en las primeras Cortes españolas (1810-1837)*, Madrid 1996; J. CHOFRE SIRVENT, *Codificación de las normas aprobadas por las Cortes (1810-1837)*, Alicante 1991, T.R. FERNÁNDEZ, J.A. SANTAMARIA PASTOR, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid 1977.

conformando un orden jurídico plano, y, finalmente, que el hecho de la publicación puede resultar intrascendente, porque el conocimiento del texto legal sigue procurándose a través del mecanismo de la circulación del texto normativo a través de una cadena de autoridades tradicionales⁴⁴.

En definitiva, incluso con los mismos materiales, y puede que con los mismos objetos, pero variando las preguntas que hemos de hacer a los primeros, y la disposición con la que debemos emprender el estudio de los segundos, es posible una historia administrativa, mejor que de la Administración pública contemporánea. Historia administrativa que tiene que serlo de tiempo constitucional, pero tiempo constitucional que no ha de ser necesariamente tiempo textualmente constitucional. La historia de la "Administración pública" que se fomenta (o crítica) desde la innovación constitucional o desde la presunción del Estado, tiene su público, su sede y función, como lo tendrá, o pienso debería tenerlos la historia administrativa. Una vez que hemos hablado de universidades convendría hacer una breve referencia a las escuelas de administración pública. Las perspectivas conceptuadas aquí de tradicionales y mayoritarias en España, tienen apoyos institucionales que no son privados.

Y por comenzar se puede en el Instituto Nacional de Administración Pública⁴⁵, del mismo del que nos hablaba el profesor Fernández Albaladejo en 1985, y exponente, según Clavero del llamado paradigma administrativista en su acercamiento a la Historia de la Administración Pública. No otra cosa se puede acaso esperar de un organismo de financiación estatal y nacional que anuncia como objeto la formación de los funcionarios, y que reserva en el frontispicio de sus publicaciones colección para "Clásicos e Historia de la Administración", en la que se reconvierten las auspiciadas por otros institutos también estatales de los que el INAP trae causa.

También como Instituto con la misma finalidad de formación de cuadros administrativos, pero ya no nacional, puede destacarse la *Escola Galega de Administración Pública* dependiente de la *Consellería* de presidencia y Administración de la Xunta de Galicia. Para la escuela la dimensión histórica también merece colección propia, además de las incursiones que, como pasaba con el INAP, se hacen en esta dimensión en otras colecciones. En estas nos interesa a los efectos de levantar acta de aportaciones, unos simposios que parecen recuperar otros, los de Alcalá de Henares de

⁴⁴ Sobre todos estos límites, trabajo de referencia obligada es el de M.LORENTE, *La voz*, cit...., *passim*

⁴⁵ Sus orígenes se encuentran en el Instituto de Estudios de Administración Local, creado en 1940 y en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios establecido en 1958. Como consecuencia de diversas reformas y resultado de su integración definitiva, surge en 1987 el actual Instituto Nacional de Administración Pública. "El Instituto Nacional de Administración Pública es un Organismo autónomo de carácter administrativo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, a través de su titular. El Instituto Nacional de Administración Pública, consciente del papel estratégico que le corresponde, se ha centrado en cuatro grandes áreas para cumplir sus fines (art.2): 1.- Desarrollar las políticas de formación en el ámbito de sus competencias, en particular, en lo que atañe a la función pública superior de la Administración General del Estado. 2.- Realizar la selección de los funcionarios de la Administración Local con habilitación nacional. 3.- Promover estudios e investigación en materias relacionadas con la Administración pública. 4.- Mantener las relaciones de cooperación y colaboración precisas con otras Administraciones e instituciones relacionadas con el cumplimiento de dichos fines, sin perjuicio de las competencias específicas que se reconozcan sobre estas materias a otros centros, institutos o escuelas de la Administración General del Estado. En esta nueva etapa, se pretende fomentar el protagonismo del Instituto en los escenarios internacionales, especialmente en el ámbito europeo e iberoamericano y contribuir al desarrollo y preparación de actuaciones complementarias a medidas de política territorial autonómica y local, en colaboración con Escuelas de formación de las Comunidades Autónomas y de los diferentes Departamentos ministeriales", cfr. www.map/inap/es

finales de los setenta. Y el parecido, a pesar de la mención gallega de la escuela, la traducción a esta lengua de los trabajos, y la sede, viene dado por la reproducción de los presupuestos que nos son conocidos. Los de la asunción de Estado Nacional y de continuidad institucional con edad moderna.

6. Conclusión

Se podrá objetar, que la crítica que formulo no hace sino poner piedras en el camino del conocimiento histórico, que este permanente recurso a la revisión de los presupuestos historiográficos, a hacer y deshacer historia, no lleva a otra cosa que a enzarzarse en una metahistoria que inhibe de adelantar en aquel conocimiento. Puede ser, pero también el que omitir la reflexión sobre el propio quehacer de la historia de la Administración pública contemporánea en España puede llevar a la consecuencia de que esta historia por hacer nazca, como la oveja Dolly, ya vieja.

Para no repetir el experimento, habríamos de preguntarnos a qué sirve en tiempo de globalización, crisis del paradigma legal y estatal, una Historia de la Administración Pública contemporánea. Llegados a este punto, la perseverancia en la academia española de una Historia que celebra el mito del Estado moderno y de la España imperial, puede tener un sentido que va más allá de que cuente con un contexto político favorable a su producción. Es historia que también echa de menos el tiralíneas del orden jurídico y político decimonónico, y si hay nostalgia es porque es reactiva de fenómenos para los que la ciencia jurídica no ofrece explicación. La pérdida del control por el Estado de la dirección política y de la economía, la multiplicación de las autoridades independientes, la de los poderes públicos, la crisis del bipolarismo estado-individuo, la configuración de una gobernabilidad sin gobierno, a partir de estructuras institucionales en red, que hacen de la negociación entre sí y con privados, y no de la orden o el mandato la clave de su funcionamiento⁴⁶, son todos ellos fenómenos de una experiencia jurídica globalizada ante la que historiográficamente se puede reaccionar en dos sentidos.

El primero es el de reforzar el baluarte estatal. El segundo es el de desmitificar la corrección del tiralíneas con el que se nos ha dibujado la experiencia política y jurídica decimonónica. Si se toma esta segunda opción, entonces la pregunta sigue en pie: ¿a qué sirve en este caso una Historia de la Administración? Podemos entonces celebrar mediante un cambio en el paradigma interpretativo historiográfico, no el nacimiento, sino la visibilidad de la persistencia de una sociedad corporativa, de las zonas grises entre sociedad y estado, de la pluralidad de órdenes jurídicos, de su interrelación, hasta el punto de vincular la experiencia jurídica contemporánea a tiempos premodernos, mediante la recuperación de modelos de organización política medievales que hablan por ejemplo de la Unión Europea, como una “Respublica composita”. Ahora bien este resultado que sirve para la deconstrucción de un orden yo no lo quiero para la inauguración o justificación de otro.

Una Historia administrativa de mecanismos de poder que sirva para ponernos de manifiesto los límites del Leviatán, los problemas estructurales del “más siniestro de los absolutismos”⁴⁷, no ha de alinearse necesariamente con los lobos de la sociedad civil. Hemos de ser conscientes de que la negación de la polaridad del Estado, puede suponer simultáneamente la negación del individuo como fundamento y unidad de medida del orden político, mediante el reconocimiento de la creación (o de la visibilidad) de poderes

⁴⁶S. CASSESE, *La Crisi dello Stato*, Roma 2002

⁴⁷ Pues así Grossi califica al jurídico contemporáneo, P. GROSSI, *Absolutismo jurídico y derecho privado en el siglo XIX*, Barcelona 1991

y sujetos (pseudo)públicos (sindicatos, colegios profesionales, empresas concesionarias de servicios públicos, lobbies, asociaciones de consumidores y de usuarios, etc).

Al encontrarnos en Roma, les ruego que me permitan que finalice con una imagen que no sé si pertinente, pero que creo puede dar sentido al quehacer estudioso de la historia administrativa. Si los que acabo de invocar son los sujetos victoriosos de una nueva gobernabilidad, quizás sea recomendable que en su carro se acompañen de un historiador que tendrá el cometido de recordarles, susurrándoles al oído, que también son mortales.