

# LA ADMINISTRACIÓN EN LA RECIENTE HISTORIOGRAFÍA ITALIANA. (Tema y variaciones)\*

*Europa.* ... Signora Giustizia, sentite una parola.

*Giustizia.* Cosa desiderate, madonna Europa?

*Europa.* Vorrei sapere come vanno le bisogne del mondo, e cosa si fa per rimettere le ossa al suo posto. Voi che siete di gabinetto, sarete informata di tutto.

*Giustizia.* V'ingannate, madonna Europa, io non sono di gabinetto, e perciò, mentre gli altri consigliano, io vado scacciando le mosche.

*Europa.* Cosa mi dite mai! E chi presiede al consiglio in vece vostra?

*Giustizia.* Già si sà; la Politica.

Monaldo Leopardi, *Dialoghetti* (1831)\*\*

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Basta una simple compulsa de algunas conocidas publicaciones periódicas o de los catálogos de las casas editoriales italianas para constatar la creciente preocupación en su ámbito historiográfico por el tema administración en investigaciones que seccionan longitudinal y transversalmente el mundo moderno y contemporáneo. De la mano principalmente de juristas pero también —y aquí a diferencia claramente de lo que ocurre en nuestro panorama historiográfico— de historiadores con uno u otro apellido se ha ido consolidando un tema historiográfico que bascula entre diferentes disciplinas creando, o casi,

---

\* Este trabajo está realizado contando con una financiación del Gobierno Vasco para una estancia en el *Centro per la storia del Pensiero Giuridico Moderno* de Florencia. En la persona de su director P. Grossi, quisiera hacer público mi agradecimiento a todos sus miembros por su ya proverbial hospitalidad.

Las referencias entre paréntesis aluden a las páginas de los trabajos que más habitualmente se utilizan y de los que se irá dando noticia previa.

\*\* Citado de F. FOSCHI, *Giacomo Leopardi e Monaldo quando nascerano le libertà costituzionali*, Recanati, 1993, p. 14.

la propia. De hecho existe tradicionalmente en la historiografía italiana un hilo conductor de una historiografía tal que ha venido centrandose en el entorno del concepto de *Stato moderno* una investigación sobre los orígenes, los fundamentos y las mutaciones de las formas políticas modernas en las que al fin y al cabo también puede insertarse —ya veremos con qué matizaciones— esta otra a la que aquí nos referimos más concretamente. Dentro de ese gran marco de investigación se buscaban afanosamente entre Antiguo Régimen y revolución liberal los fundamentos históricos del fenómeno administrativo rastreando su función específica, adivinando su derecho y localizando a sus actores<sup>1</sup>. El fenómeno administrativo no podía dejar de ser uno de los polos de referencia de un discurso historiográfico que se centraba en el problema histórico del Estado al que con el apelativo de *moderno* se le podía suponer un origen y una función perfectamente estructurales en la experiencia europea de los siglos centrales de la modernidad con sus peculiares variaciones en los distintos espacios y territorios<sup>2</sup>.

Es sobre todo una «generación intermedia» la que, dentro del panorama historiográfico transalpino, ha replanteado más netamente las cuestiones que pueden afectar al tema básico que aquí interesa. Sin dissociarse intelectualmente nunca del todo de la generación precedente, desde los años setenta<sup>3</sup> se ha consolidado un debate historiográfico que tomando su escusa del mismo tema base de *lo Stato moderno*, ha derivado hacia consideraciones más intrínsecas a la política moderna y, concretamente, al papel y entendimiento en ella de la administración<sup>4</sup>. Integrando una serie de matrices historiográficas, propias y ajenas, sobre las que aquí no vamos a entrar pero que resultan esenciales sin embargo para comprender el enriquecimiento del debate<sup>5</sup>, se ha logrado

---

1. La vinculación, clara, respondiendo al signo de los tiempos en G. MIGLIO, «Le origini della scienza della amministrazione» (1957), en G. MIGLIO, *La regolarità della politica. Scritti scelti, raccolti e pubblicati dagli allievi*, Milán, 1988, vol. I, pp. 257-324.

2. Otro emblema que también guarda aún indiscutible valor. E. BUSSI, *I principi di governo nello Stato di polizia* Cagliari, 1955.

3. El punto de engarce es inmediatamente previo, P. SCHIERA, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milán, 1968.

4. Provee de materiales para este debate comenzando la década la recopilación de P. SCHIERA y E. ROTELLI, *Lo Stato moderno*, Bolonia, 1971, 3 vols. Rendía cuentas posteriormente A. MUSI, «La storiografia politico-amministrativa sull'età moderna: tendenza e metodi degli ultimi trent'anni», en A. MUSI (ed.) *Stato e pubblica amministrazione nell'Ancien Regime*, Nápoles, 1979.

5. Ante todo la recepción de la historiografía social y constitucional alemana, debida a una cuidadosa y paciente labor de estudio, asimilación y traducción que ha creado una fructífera vía de comunicación. Como muestra, cfr. el número mo-

en estos aproximadamente veinte años replantear radicalmente algunas cuestiones que tocan de cerca a la comprensión histórica de la administración, comenzando por su misma reducción a parámetros menos exclusivos<sup>6</sup>. La historiografía italiana ha podido, en fin, como disciplina, singularizar e integrar junto a otros intereses el propio del conocimiento de los fundamentos de la administración<sup>7</sup>. Sobre todo ha contribuido a ello la constatación de la necesidad de considerar la veta administrativa contextualizadamente, de acuerdo con las exigencias de un universo político constitucional moderno también algo menos desconocido que impone sus condiciones para dejarse penetrar<sup>8</sup>.

El resultado —si bien parcial pues quí de algunas manifestaciones tan solamente nos ocupamos— es un conjunto de aportaciones que en los últimos dos o tres años han reconsiderado el fenómeno administración desde diversas perspectivas metodológicas y analíticas, basculando entre el interés por su prehistoria, su consolidación moderna y su autonomización contemporánea<sup>9</sup>. Se trata aquí por nuestra parte únicamente de hacer balance, siempre provisional, de esta literatura, no de contribuir a establecer universalismos historiográficos. Se aislará a efectos analíticos una materia para estudiar sus conexiones y diseccionar una tradición historiográfica en formación. A esos efectos solamente se recurrirá a la comparación con el nuestro u otros ámbitos historiográficos.

## 2. TEMA. NOMBRES DE PODERES: EL PODER

Que de la administración se tiene un entendimiento contemporáneo estrechamente vinculado al poder, su ejercicio y sus funciones es

---

nográfico de los *Annali ISIGT*, XIII, 1987, que recoge las actas del encuentro sobre O. Brunner.

6. Rompe desde luego brecha a este respecto el estudio de C. MOZZARELLI, *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana (1749-1758)*, Bologna, 1982.

7. Una evidencia: S CASSESE (ed.), *L'amministrazione centrale*, Turín, 1984, que es noveno volumen de la *Storia della società italiana dall'unità ad oggi*.

8. Marcan también su tiempo los volúmenes de *L'Amministrazione nella storia moderna*, Milán, 1985 (cfr. esp. la introducción de MOZZARELLI al tercer volumen). La existencia de la sede donde se publica este volumen —el ISAP de Milán— ya es reveladora de un interés específico.

9. Con alguna otra que aquí no entrará pero que perfectamente demuestra la continuidad que puede hallarse: cfr. F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane tra '800 e '900*, Milán, 1989 y el monumental *Le riforme crispine*, Milán, 1990 dirigido por E. ROTELLI que en más de 3500 páginas y en cuatro volúmenes da cuenta de la administración estatal, la justicia administrativa, la administración local y la administración social. Ambas son obras también publicadas en el mencionado ISAP.

algo que se comprueba en cualquier manualística europea del siglo pasado. La nuestra misma lo expone con nitidez: en 1885 Vicente Santamaría de Paredes abre su *Curso de derecho administrativo* preocupándose por la definición de la Administración como Poder — con mayúsculas, ambos. Se establecía en este manual de uso universitario que «cumple al Poder ejecutivo o administración *realizar* hechos, dirigiendo y practicando *los fines permanentes y tutelares del Estado* en todos los órdenes de la vida social (física, intelectual, moral y económica) y adquiriendo, conservando y aplicando los medios necesarios para conseguirlo». Al realizar tal función la Administración integra «autoridad y fuerza»: ejerce «una función de la *soberanía*»<sup>10</sup>. Más que una entrada más o menos retórica en cuestión esta afirmación del jurista español plantea algunas suposiciones importantes que nos conviene desarrollar para el planteamiento de nuestro argumento básico.

Se presupone aquí ante todo un principio de soberanía estatal; se cuenta con el Estado como ente soberano que se vale de la administración para actuar su fundamental poder ejecutivo. La Administración reduce a hecho el Poder; es actuante, participación activa del Poder<sup>11</sup>. «Todo Poder del Estado es facultad de obrar y, como emanación de su soberanía contiene en sí el principio de autoridad»<sup>12</sup>. Cualidad que se demuestra más claramente al plantear la potestad jurisdiccional donde se percibe la diferencia: solamente puede reducirse la administración a contención ordinaria cuando actúa como persona jurídica equiparable a cualquiera otra, individual o no. Solamente entonces puede controvertirse con ella en el plano de igualdad del derecho civil. No así cuando su actuación responde a los parámetros del Poder del Estado: «entonces el conflicto habrá de decidirse por el Derecho Administrativo, dando lugar a lo contencioso-administrativo»<sup>13</sup>. Es aquí la Administración puro poder. Nos sitúa nuestro jurista ante una concepción de la administración como poder de gobierno que se vincula a la afirmación a lo largo de la pasada centuria de lo que M. S. Giannini ha definido como el Estado monoclasa. «La concepción de la administración estatal como administración del gobierno —afirma el profesor italia-

---

10. V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de derecho administrativo según principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, 1885, pp. 22-23.

11. Que está ya derivando, claramente en la época en que el texto de Santamaría de Paredes se escribe, hacia un Estado administrativo que altera en un claro sentido estatalizante el montaje constitucional liberal. Cfr. M. FIORAVANTI, «Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato», en A. SCHIAVONE (ed.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, Roma, 1990, pp. 21 y ss.

12. *Ibid.*, p. 24.

13. *Ibid.*, p. 40.

no— es consecuencia directa del principio de la división de poderes, que en el Estado burgués es principio de organización constitucional»<sup>14</sup>.

Por la misma concepción profunda de la distinción de poderes puede precisamente rastrearse la adivinación de un poder que se vincula a la función administrativa como administración del Estado, aunque sea ésta una ecuación que no se cumple rigurosamente pues composiciones han existido en las que ni la administración se configura como un poder ni, menos, se concibe una especie jurisdiccional que entienda de sus actos como poder del Estado<sup>15</sup>. No obstante esto la idea-fuerza predominante en la cultura jurídico político continental apunta a la conceptualización de la administración en el sentido que Santamaría de Paredes le da como instrumento sustancial de actuación del poder ejecutivo. Esto es, no adquiere el sentido de un poder autonomizado de los administradores o una burocracia en el más genuino de sus sentidos<sup>16</sup>, sino de *instrumentum gubernationis* fundamental del Estado burgués.

Uno de los mejores concededores del derecho público occidental en el tránsito de siglos, M. Hariou, planteaba expresivamente el lugar que estaba ocupando la administración en esa construcción estatal<sup>17</sup>. Dos proposiciones básicas articulan el discurso planteado por Hariou en este y otros lugares: la administración solamente se expresa mediante actos que suponen la reducción actual de su declaración de voluntad y —segundo— entre administración y administrados no cabe suponer

---

14. M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 37.

15. Tal es el caso evidentemente del ámbito británico donde estas relaciones se establecen sobre otras bases (cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milán, 1984, vol. II, pp. 86-92) propiciando otros debates (M. FRANCIS, J. MORROW, «After the Ancient Constitution: political theory and English constitutional writings, 1765-1832», en *History of Political Thought*, IX, 2, 1988; C. B. MACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Madrid, 1977, pp. 47 y ss.). La extrañeza respecto al poder ejecutivo de BENTHAM (*A Fragment on government* —1776— Cambridge, 1988 —ed. de R. HARRISON— cap. III que analiza la constitución británica, p. 74) se explica por un contexto básico que hace al modelo británico totalmente disonante con nuestro tema básico (cfr. O. HINTZE, «Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung» 1991, en *Staat und Verfassung*, Gotinga, 1962, pp. 362 y ss.). Lo mismo que el norteamericano, en este caso por la composición misma de poderes y los fundamentos de su sistema (cfr. B. CLAVERO, *Los derechos y los jueces*, Madrid, 1988) y los de su revolución constitucional (cfr. J. POCOCK, «1776: The revolution against the parliament», en, del mismo, *Virtue, commerce and history*, Cambridge, 1985, p. 77).

16. Cfr. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 a nos jours*, París, 1990, pp. 67-68.

17. M. HARIOU y G. DE BENZIN, «La declaración de voluntad en el derecho administrativo francés», en M. HARIOU, *Obra escogida*, Madrid, 1976.

una relación de igualdad ya que el derecho administrativo descubre una nueva cualidad: la de súbdito. Aquí se condensa una dinámica secular que Hariou recoge perfectamente al analizar las decisiones administrativas adoptadas en «vía de autoridad». «No siendo necesario el concurso activo de los administrados para proceder a su ejecución, el poder público no les reconoce en virtud de aquellas decisiones ningún derecho adquirido; en consecuencia los administrados no pueden oponer a sus prescripciones reglamentarias ningún derecho propio, sino tan sólo alegar una violación de la ley: la legalidad es su única salvaguarda»<sup>18</sup> y a lo único —y no a derechos, por eso existe la especie— a que debe atender el juez administrativo. La comparación que encuentra en el derecho civil (la del padre que reconoce e inscribe en el registro al hijo natural) es bien elocuente de los roles de autoridad y mayoría que se están asignando a la relación administración-súbdito. Aquí no hay *political society*, hay Estado y hay sociedad: entre ambos media la administración como instrumento del poder del primero. Aunque no fuera entonces —en el versante del cambio de siglo— la única posibilidad imaginable<sup>19</sup> constituía una línea de fuerza clave del Estado liberal de la que le costará prescindir.

Lo que interesa a nuestro discurso retener es el dato de que entre ocho y novecientos se está fraguando un modelo político-constitucional de dimensiones continentales —con sus significativas variaciones— en el que la administración se ha podido instalar como la manifestación fundamental del poder<sup>20</sup> respondiendo a una dinámica que parece configurarse —como podrá constatarse en el análisis de la historiografía que nos ocupará aquí— con el *tour de force* de la experiencia napoleónica y la liberal subsiguiente de la Restauración con su tema básico de *bisgno di stabilità*<sup>21</sup> que conduce a for-

---

18. *Ibid.*, p. 222. Es lo que Santamaría de Paredes llama en su manual citado la lesión de un *derecho administrativo*, p. 827 y lo que más decididamente desarrolla otro manual de uso universitario centrado en la cuestión desde su preliminar presentación de la administración pública como poder ejecutivo, una parte del cual puede entenderse la *función judicial*: F. ABELLA, *Manual teórico-práctico de lo contencioso administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda*, Madrid, 1882, pp. 27 y 49-50. Se comprende perfectamente todo ello en el marco general que lo crea: cfr. B. CLAVERO, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, 1989, p. 140.

19. Cfr. B. CLAVERO, «El método entre infieles o el código en España», *Quaderni Fiorentini*, 20, (1991).

20. Sobre las diversas derivaciones que de aquí se siguen en edad contemporánea, cfr. AA VV, *Il diritto amministrativo negli anni trenta*, Bolonia, 1992, (especialmente las contribuciones de S. CASSESE, G. MELIS y M. D'ALBERTI).

21. Lo que viene comprobando la historia constitucional comparada, cfr. de M. FIORAVANTI sus preliminares *Appunti di storia delle costituzioni moderne*, Turín, 1991, p. 102 y cap. 3.

mulaciones como las vistas de comprensión del ejecutivo como *el poder* que puede luego funcionalizarse legislativa administrativa o judicialmente o crear sus híbridos *ad hoc*<sup>22</sup>. Es precisamente en el momento de tránsito del siglo XIX al XX, cuando el modelo continental del *Rechtstaat* cuaja definitivamente en la experiencia histórica europea, que se asienta una idea de «libertad de la administración», de unicidad de ésta bajo la concepción de un *imperium* generalizante<sup>23</sup>. Son aportaciones contemporáneas de elementos de una composición que solamente puede iniciarse con el definitivo viraje que la revolución constitucional que inaugura el mundo contemporáneo adopta en la Europa continental desde principios del siglo pasado y más decididamente desde el momento fundacional en tantos aspectos de la Restauración que sienta unas bases sólidas para una comprensión ambivalente de la constitución en la que cabe esta derivación de la administración como poder autoregulado que venimos viendo<sup>24</sup> y de lo que no falta conciencia entre los más conspicuos analistas de la arquitectura constitucional de mediados del siglo pasado<sup>25</sup>. En el estudio de rastreo que realiza L. Mannori<sup>26</sup> y que luego consideremos detenidamente se constata esto precisamente como punto de partida: sin aparato unitario ni competencias funcionalmente diferenciadas mal podrían hacer su entrada ni el poder ni la función administrativos. Menos aún el otro componente básico: el derecho específicamente administrativo<sup>27</sup>.

---

22. Es la introducción de la justicia administrativa para Matteucci el único elemento innovativo del constitucionalismo europeo entre ambos siglos que haya podido alterar la concepción y estructura del poder, cfr. *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, 1988, pp. 239 y ss.

23. Cfr. B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milán, 1985, pp. 342 y ss. En una modelización más profunda sobre la que posteriormente retomaremos ha trabajado P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra ottocento e novecento*, Milán, 1986, pp. 124 y ss.

24. La aportación más sustancial a este respecto es M. FIORAVANTI, «Costituzione e Stato di diritto», en *Filosofia Politica*, 2, 1991.

25. Cfr. A. M. BATTISTA, «Diritto amministrativo e storia sociale: la tesi di Tocqueville e le sue fonti» en sus póstumos *Studi su Tocqueville*, Firenze, 1989 donde se esboza un análisis preciso de esta toma de conciencia en el recorrido intelectual del pensador francés.

26. L. MANNORI, «Per una "preistoria" della funzione amministrativa», en *Quaderni Fiorentini*, 19, (1990), p. 325.

27. Que es precisamente el que sin codificación se construye sobre una práctica judicial propia y diferenciada, cfr. M. S. GIANNINI, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, Madrid, 1980, p. 56.

Uno de los aspectos nodales del debate sobre la formación histórica de la administración puede situarse precisamente en estos parámetros. Lo peculiarmente contemporáneo, lo que verdaderamente pertenece en exclusiva a este mundo posterior a las revoluciones que lo inician es la configuración de la administración como *poder*. Pueden en este sentido, creo, plantearse las cosas más decididamente desarrollando algunos temas que la reciente historiografía constitucional viene proponiendo. Ante todo el planteamiento de que el dato básico para la comprensión de este universo contemporáneo es la propia institución y asignación de poderes, la intervención autodeterminativa de la sociedad —mediante mecanismos diferenciados— que constituye el ordenamiento político<sup>28</sup>. Lo que hasta entonces no está instituido es el poder en sí ni consecuentemente la capacidad interventiva para distribuirlo y asignarlo, para componer y descomponer el orden político. La cuestión, desarrollando este tema básico, puede ser por tanto que entre el universo prerevolucionario y la contemporánea categorización del poder administrativo medie —como necesidad no sola ni primariamente argumental sino materialmente histórica— la revolución constitucional que, comenzando por alterar la base antropológica corporativo-religiosa tradicional, abra camino hacia una nueva concepción del poder y una necesaria funcionalización del mismo<sup>29</sup>.

Puede aceptarse con la reciente historiografía constitucional que la revolución que abre el mundo contemporáneo constituye primero el poder con su juego entre poder constituyente y constituido, con su asignación de poderes emanados de una soberanía que se ha manifestado en el acto institutivo del ordenamiento político<sup>30</sup> y con su asignación además de un poder que ya se entiende público a institutos también públicos. Pero era aquella también una revolución que originariamente proclamaba derechos para sobre su base levantar el nuevo edificio constitucional como sentenciaba expresamente la primera declaración de derechos francesa. Aquí no cabía comprensión de un poder administrativo sobre todo en aquellas versiones constitucionales

---

28. La referencia fundamental a este respecto es B. Clavero que viene planteando la cuestión desde diferentes análisis de la revolución constitucional contemporánea, cfr. *Manual de historia constitucional*, cit, p. 27.

29. Perfectamente mantiene su frescura a este respecto, creo, el análisis de E. W. BÖCKENFÖRDE, sobre la relación entre secularización, emancipación y afirmación de la capacidad de intervención del individuo sobre el ordenamiento político, «The rise of the State as a process of secularisation», en, del mismo, *State, society and liberty. Studies in political theory and constitutional law*, N. York, 1991 (ed. or. 1967).

30. La referencia básica puede seguir encontrándose en C. SCHMITT, *La dictadura*, Madrid, 1985 (ed. or. 1921) para la contundencia del poder constituyente.

que se edificaban sobre una base sustantiva de derechos<sup>31</sup>. Hará falta una decidida intervención sobre los poderes y su asignación, un replanteamiento en favor del poder ejecutivo del gobierno para que se pueda ir configurando la idea de un poder administrativo<sup>32</sup>. O mejor, lo que en realidad se precisaba era una operación de profundo calado: una revolución intelectual que lleva aparejada un trastocamiento profundo del universo conceptual del derecho y la ley. Había que alumbrar «el más siniestro de los absolutismos»<sup>33</sup>. El argumento en fin puede ser que la formación histórica dentro del derecho público continental europeo de un poder que se nombre administrativo y que se dote de su propio ámbito funcional y jurídico traiga causa de los fundamentos mismos de su formación constitucional como podría mostrar paradigmáticamente un proceso, carente de estudios monográficos, como el español entre 1812 y 1845 marcando perfectamente las pautas de evolución de un sistema de ausencia de poder administrativo propiamente tal a una afirmación del mismo y la necesidad de idearle un mecanismo de inmunidad jurisdiccional<sup>34</sup>. Como tratará de exponerse en las conclusiones de este estudio, es posible, a la luz de cuanto se viene desarrollando en esta materia, plantear la existencia de un auténtico *momento toquevilliano* que contiene en sí la incubación, alumbramiento y maduración de un proceso complejo de formación estatal contemporánea asentado sobre la base de su desarrollo administrativo.

A pesar de que efectivamente, como viene insistiendo M. Fioravanti el modelo estatal liberal europeo se construye definitivamente a partir de la Restauración<sup>35</sup>, en la base primera de la revolución consti-

---

31. Sobre todo ello esenciales las reflexiones de B. CLAVERO, «Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio», en *Quaderni Fiorentini*, 18 (1989); *Los derechos y los jueces*, y M. FIORAVANTI, *Appunti*. Para alguna reflexión adicional a lo planteado por estos autores y para mayor soporte bibliográfico me remito a J. M. PORTILLO, «¿Existe una historia constitucional de España? Reflexiones sobre un primer manual de esta especie», en *Revista de las Cortes Generales*, 24, 1992.

32. Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1981, p. 41.

33. La expresión y la idea en P. GROSSI, *Absolutismo jurídico y derecho privado en el siglo XIX*. Lección ofrecida con motivo de su investidura *Doctor honoris causa*, Barcelona, 1991.

34. Apunta la cuestión J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla, 1973 y la recupera B. CLAVERO, *Manual*, pp. 45 y ss.

35. «Costituzione e Stato di diritto», *cit.* Siendo también cuando empieza a materializarse una correlativa transición del concepto de *derechos fundamentales* al Estado, cfr. O. YASUAKI, «Between Natural Rights of Man and Fundamental Rights of States», en N. MACCORMICK y Z. BANKOWSKI, *Enlightenment, rights and revolution. Essays in legal and political philosophy*, Aylesbury, 1989.

tucional pueden contenerse gérmenes que diferencian ya procesos. El que aquí sólo indirectamente interesa por salirse totalmente del tema, el anglosajón, establece una efectiva separación de poderes asignándolos a órganos diferenciados a los que se imputa la acción pública<sup>36</sup> y sometiéndolos a una común jurisdicción. El modelo de Estado de derecho a que se apunta en el continente, sin embargo, puede albergar perfectamente la noción de poder administrativo. El mero hecho de que el sucesivo *Rechtstaat*<sup>37</sup> deba contar entre sus señas de identidad con la de la legalidad de sus actos administrativos nos sitúa ya de entrada en otros parámetros constitucionales<sup>38</sup>. En sus orígenes constitucionales, en la revolución que rompe con el universo tradicional corporativo, se contiene una información genética que permite la derivación, comenzando —aunque no sea éste lugar para su profundización— por la misma concepción del sujeto constituyente<sup>39</sup>. El poder de gobierno como también se le denomina irá situándose constitucionalmente por encima de otros poderes que llegarán incluso a considerarse —especialmente el judicial— más función que poder propiamente tal.

Es en esta encrucijada de dinámicas que configuran el contemporáneo modelo de poder en la que se sitúa —para retrotraerse o proyectarse— buena parte de la labor historiográfica europea que ha venido reflexionando sobre el tema administración. Y aquí es donde entra nuestra cuestión también. La historiografía italiana ha venido planteando en diferentes lugares elementos de debate en torno a estas cuestiones que aquí procuraremos presentar. Partiendo del tema básico que vincula administración y poder se cuestiona esta producción por las trazas de ello en las formas políticas prerevolucionarias que puedan apuntar hacia una necesidad política de la administración, sobre su momento institutivo básico y sobre su articulación en el marco de poderes y funciones.

---

36. M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, p. 36.

37. Aún con las diferencias fundamentales que separan la experiencia germánica en este punto, cfr K. W. NÖRR, «From codification to constitution: on the changes of paradigm in German legal history of the twentieth century», en *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, LX, (1982).

38. Cfr. para descripciones pormenorizadas de la doctrina que define el *Rechtsaat*, E. W. BÖCKENFÖRDE, «The origin and development of the concept of the *Rechtstaat*», en *State, society and liberty*, cap. 3.

39. Cfr. G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, París, 1985, caps. 1 y 2; E. FEHRENBACH, «Nation», en R. REICHARDT y E. SCHMIDT, *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich, 1680-1820*, Munich, 1986. G. BARUDIO, *Paris im Rausch. Die Revolution in Frankreich, 1789-1795*, Munich, 1989, pp. 76 y ss.; L. JAUME, «Citoyenneté et souveraineté: le poids de l'absolutisme», en K. M. BAKER, *The political culture*, vol. I, pp. 515 y ss.

### 3. VARIACIÓN I. ADMINISTRAR SIN ADMINISTRACIÓN: *ADMINISTRARE*

Dos preocupaciones básicas vienen demostrándose a este primer respecto en la reciente historiografía italiana. Cómo —por una parte— se insertan los actos materialmente administrativos en un ordenamiento nucleado sobre el concepto-fuerza de la *iurisdicatio*. Cómo —por otra parte— se comienza en la edad moderna a diseñar un modelo de ordenamiento territorial-monárquico capaz de asignar funciones administrativas sin alterar esencialmente la composición básica tradicional que permita al príncipe y sus ministros una intervención ejecutiva sobre el reino. Es en esta última clave evidentemente que se ha centrado en mayor medida el rastreo de una función administrativa en el universo político moderno, vinculándose a un tema más estructural de la historiografía italiana de postguerra ya mencionado: lo *Stato moderno*<sup>40</sup>. Sus conexiones temáticas eran evidentes, ofrecidos además ya modelos comparativos en el espejo historiográfico francés donde la dimensión puramente administrativa de la monarquía absoluta constituía una de las declinaciones esenciales del tema Estado moderno<sup>41</sup>. Pero no es aquí ésta la derivación del debate que nos interesa bastando con señalar la conexión<sup>42</sup>.

Interesa más rastrear otras aportaciones que han demostrado mayor influencia, al menos en la versión más histórico-jurídica de este debate, que también se han recibido desde Francia, donde el modelo no deja de ofrecerse y mostrarse propicio a este tipo de indagaciones. La más estructural de P. Legendre de la *longue durée* de la experiencia administrativa en Francia desde el siglo XVIII hasta la actualidad<sup>43</sup> o la de J. L. Mestre sobre la formación de rasgos propios de la administración y su derecho en la Francia de Antiguo Régimen<sup>44</sup> suelen ser referencia

---

40. La producción historiográfica en Italia relativa a esta entrada desborda nuestros límites. Alguna noticia ofrezco al respecto en *Monarquía y gobierno provincial. Poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, 1991, introducción.

41. Cfr. A. MUSI, «La storiografia politico-amministrativa sull'età moderna...», *cit.*

42. Que queda reflejada también en el esfuerzo integrador más importante que entonces se realiza: P. SCHIERA y E. ROTELLI, *Lo Stato Moderno*, 3 vol., Bolonia, 1971.

43. *Histoire de l'administration de 1750 a nos jours*, París, 1968 que cuenta con traducción italiana cuyo título (*Stato e Società in Francia. Dallo Stato paterno allo Stato-Providenza: storia dell'amministrazione del 1750 ai nostri giorni*, Milán, 1978) es bien expresivo y preferido por el autor en la republicación de su trabajo con título no menos expresivo: *Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, París, 1992.

44. J. L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, París, 1985.

obligada de entrada en cualquiera de la mayoría de los estudios centrados en esta cuestión. Entre uno —1968— y otro —1985— la propuesta de abordaje de la cuestión se ha venido estableciendo sobre las posibilidades interpretativas de la historia moderna de la monarquía francesa en la clave de una incesante construcción administrativa. El primero de los autores citados hacía la propuesta analítica en su manual que luego iría desarrollando: «La logique n'est donc pas au fil des révolutions politiques du XIX<sup>e</sup> siècle; elle est à rechercher au noyau du XVII<sup>e</sup> siècle, si proche de nous et qui mit au point la technique monarchique du dressage. Le reste suit: souveraineté de la loi, paternalisme d'État. Sur ces différents registres, s'ordonnent quelques éléments essentiels à la cohérence»<sup>45</sup>. El programa planteado por Mestre en la introducción de su *Introduction* se orientaba según un criterio similar de *longue évolution* aunque identificaba perfectamente las marcas de pertenencia a sistemas diferenciados. Su propósito era «montrer comment s'est élaboré, du XI<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, un vaste corps de règles administratives» sobre las bases del régimen señorial y la aportación doctrinal de los derechos romano y canónico<sup>46</sup>. Otro conocido estudio del mismo autor había ya realizado un rastreo a ras de tierra de algunos institutos administrativos concretos conteniendo ya también una clara apuesta analítica<sup>47</sup>.

El planteamiento de la historia de la administración como una evolución que desde el Antiguo Régimen viene conduciendo las cosas hacia una resolución contemporánea (que no habría ya que considerar ni tan absolutamente novedosa ni menos aún tan exclusiva) podía por esas mismas fechas verse parcialmente matizado por aportaciones provenientes de una historiografía jurídica más sensible a un planteamiento global de alteridades entre antiguo y moderno, entre mundo prerrevolucionario y ordenamiento contemporáneo. La disección del sistema en lo que hacía a las herramientas conceptuales que podía ofrecer para actividades materialmente administrativas realizado por A. M. Hespanha insistía en la comprensión de las mismas en la lógica contextual del *ius commune*. Era éste un universo propio con sus propias composiciones y su peculiar antropología diferenciado de otro sucesivo y contemporáneo. Lo relevante no era tanto que en él se descubriera administración, sino la manera en que se

---

45. P. LEGENDRE, «La factures historique des systèmes. Notations por une histoire comparative du droit administratif français» (1971), en, del mismo, *Trésor historique*, p. 512.

46. J. L. MESTRE, *Introduction*, p. 16.

47. J. L. MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime: le contenu des communautés de Provence*, París, 1976.

articulaba la acción materialmente administrativa con su comprensión diversa del poder<sup>48</sup>.

En este cruce del debate puede insertarse al menos parte de la reciente producción historiográfica italiana que aquí nos ocupa produciendo ya de entrada también unos efectos comparativos (no perdiendo nunca la pista de los territorios germánicos) que cuando menos matizan la absolutización de una evolución más o menos lineal entre Estado moderno y Estado liberal con sus pasos obligados: absolutización del poder, monarquía administrativa, revolución. Las cosas se demuestran más complejas y diversas, tanto desde un análisis de historia jurídica como desde la historia general o como desde la combinación de ambas. En la cuestión de este parágrafo, la aportación de rastreo más importante —ya desde su título— la constituye el amplio y denso artículo de L. Mannori sobre la prehistoria de la función administrativa. Comenzaremos haciendo girar en torno a él nuestro análisis para ir dando entrada luego a los estudios de L. Blanco y B. Sordi que nos conducirán hasta la frontera de sistemas. El argumento de Mannori se articula en dos grandes preocupaciones: el poder de mandar y el poder de juzgar por una parte; las formas administrativas en un modelo jurisprudencial por otra. El punto de partida general es la constatación de hallarse (en el mundo prerrevolucionario del que no sale) en un universo que se centra solamente a través de la *iurisdictio* como concepto básico de la reflexión de los juristas que tratan entonces de explicarlo. Lo que nos ofrece Mannori es la radiografía de esta cultura expresada en los textos. Con ellos y algunas referencias dispositivas reconstruye una prehistoria en la que ahora entramos.

La comprensión doctrinal del poder de aquel universo premoderno en el que Mannori se sumerge se articula en el entorno conceptual de *imperium* y sus especies mera, mixta o simple. «Ofrece una plantilla conceptual que está axiomáticamente capacitada para individualizar cualquier posible tipo de ejercicio de poder público» (p. 351). Como concepto solamente inteligible en el universo de la *iurisdictio*, a su cultura pertenece y con sus herramientas se construye<sup>49</sup>: nada escapa al «abrazo totalizante» de aquel orden con la consiguiente subsunción de

---

48. A. M. HESPANHA, «Représentation dogmatique et projets du pouvoir. Les outils conceptuels des juristes du jus commune dans le domaine de l'administration», en E. V. HEYEN (ed.), *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, Frankfurt, 1984. El planteamiento global lo continua aún, *Poder e instituições no Antigo Regime. Guia de estudo*, Lisboa, 1992, pp. 23 y ss.

49. G. GORLA, F. ROSELLI, «Qualche traccia per la storia del potere dei giudici in Italia fra i secoli XVI e XIX», en G. PIVA (ed.), *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini dell'esperienza giuridica italiana. Atti del Convegno Nazionale*, Padua, 1986.

la administración —de los actos materialmente administrativos— en la justicia.

La revisión humanista del complejo discurso que nuestro autor reconstruye se articula precisamente sobre la base de un abandono de la centralidad de *iurisdictio* y una concentración en *imperium* como *coercitio*. Se llega así a plantear en el siglo XVI, entre los juristas franceses especialmente, una cuestión esencial al colocarse en el entorno de *imperium* funciones de poder más puramente ejecutivas de naturaleza editica, mientras en el aspecto de *iurisdictio* se articula la labor *iusdicente* (pp. 369-371). La operación la encuentra completada Mannori en J. Bodin con la equiparación de poder e imperio trasladando la fuerza compulsiva de la orden de su adecuación al *ordo iuris* a la voluntad de quien tiene tal *imperium*. Aunque en el auténtico magistrado coincidan, esta operación resulta decisiva ya que permite disociar *imperium* y *iurisdictio* dándose acogida a un desarrollo contemporáneo de actividad de la monarquía francesa (p. 390).

Pero si importante resulta retener el dato de esta entrada conceptual en el complejo entramado del *ius commune* —pues de él, como insiste el autor, nada sale— no menos lo es la reconducción operada inmediatamente, entre otros por U. Donello al que se dedica atención preferente, de reorientación del discurso hacia una representación del poder público en los márgenes más convencionales de la actividad jurisdiccional. La distinción entre *magistratus* —que ejerce *administratio cum iurisdictio*— y *procurator* que meramente es curador de intereses conduce al reconocimiento del poder de nuevo en quien ejerce *iurisdictio* (p. 396). La cuestión, entre una y otra lectura, se va de esta manera basando en la relación entre imperio y jurisdicción más como componentes de una misma comprensión del poder que como fórmulas contrapuestas de actuación del mismo. Cuando a comienzos del XVII Loyseau distinga un *droict de police* —capacidad de hacer reglamentos políticos como acto soberano— del acto jurisdiccional de ejecutarlos y dirimir los litigios a que pueda dar lugar se estarán ya distinguiendo un *droict* soberano («qui n'appartienneent qu'au souverain») de la simple y ordinaria justicia. Funcionalmente —concluye Mannori— policía y justicia están en esta comprensión integradas «de manera que el poder normativo no es la manifestación de un más amplio y genérico poder de mando, ejercitable también de forma particular —tal y como le parecía a Bodin— sino una facultad para-legislativa imprescindiblemente complementaria respecto a una facultad jurisdiccional (p. 407).

La lectura que esta matriz originaria ofrece para la comprensión de la dinámica interna de la monarquía francesa del seiscientos es evidente: en el dualismo *officiers commissaires* no ha de verse necesariamente reproducida la dualidad contemporánea nuestra basada en una

neta diferenciación entre administrar y juzgar como actos materiales de poder perfectamente diferenciados. No se funcionaliza la administración aquí en el sentido de fundarse como poder: «permanece intacto el núcleo duro según el cual solamente quien tiene el poder de juzgar puede considerar que tiene asignado también el de mando» (p. 412). Conceptos más vinculados con la actividad materialmente administrativa que se comienzan a difundir a lo largo del XVII (*police, administration, commisaires*) deberán comenzar por definir sus zonas de contacto con la técnica y la instancia jurisdiccional y hallar su lugar en un universo dominado aún por la idea fuerte de *iurisdictio*. En la dirección marcada aún por ella parecen alinearse las tendencias y contenerse unas dinámicas que habían venido siendo interpretadas desde otra comprensión<sup>50</sup>.

Leído así el proceso, desde una lógica interna al mismo y sin más disociaciones que las expositivamente necesarias, se procede a un rastreo de las categorías en las que en ese universo jurisprudencialmente estructurado se albergan los actos materialmente administrativos y se detectan trazas de una actividad del soberano que apuntan en esa dirección. Lo más relevante no será sin embargo lo que se encuentra sino el lugar en el que se sitúa dentro de aquel compuesto jurisdiccional. Aunque en todo mediaba alguna especie de *iurisdictio* sin la que no se comprendía ejercicio de poder, estos actos se vehiculan mediante actividades estrechamente relacionadas con una actividad tutelar predicable del príncipe en tanto que *paterfamilias* del reino (pp. 428-429). Es decir, que no es en el ámbito más «público» en el que otros controles constitucionales operaban<sup>51</sup>, sino en el «privado» de la tutela del príncipe-*pater*<sup>52</sup> donde se pueden empezar a generar unas dinámicas de intervención más ejecutivas que en tanto que *police*, tutela o curaduría podían perfectamente contenerse en el modelo

---

50. La clásica versión esbozada por Mc Illwain en las escasas líneas que dedica a la Francia moderna, pues su objetivo es Inglaterra, basada como estaba en la contraposición de *gubernaculum* y *iurisdictio* apuntaba más en el sentido de una arqueología constitucional, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Madrid, 1991 (ed. or. 1940).

51. La derivación política de la doctrina iushumanista francesa pivota precisamente sobre una relación directa de la soberanía con la potestad legislativa en el marco y la inteligencia de un espacio intangible del *ius* y de la constitución corporativa de estados y jurisdicciones, cfr. G. BARUDIO, «Zwischen Depotismus und Despotismus: Politische Ideen in Frankreich 1614-1680», en I. FETSCHER y H. MUNKLER, *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, vol. 3, Munich, 1985, *cit.*, pp. 201-205. Cfr. así mismo para los momentos fundacionales de la solución *politique* en Francia, J. A. PARDOS, «J. Bodino: soberanía y guerra civil confesional», en F. VALLESPIN (ed.) *Historia de la Teoría Política*, vol. 2, Madrid, 1990.

52. Al que vienen a referirse buena parte de las metáforas del poder de los siglos centrales de la modernidad. Cfr. al respecto, F. RIGOTTI, *Il potere e le sue metafore*, Milán, 1992, pp. 87 y ss.

básico de referencia <sup>53</sup>, presentándose los problemas cuando se traten de sistematizar y generalizar estas formas de gobierno <sup>54</sup>.

La relevancia de la cuestión planteada es doble. Apunta, por una parte, a la *potestas privata* como ámbito primero de desenvolvimiento de una actividad que puede precisamente entenderse incluso en una especie *oeconomica* de potestad <sup>55</sup>, pero cuya discrecionalidad no podría articularse en el plano de una *potestas* pública y menos en el plano de intervención sobre el reino en términos patrimoniales <sup>56</sup>. Es posible sin embargo plantearse algo más decididamente la cuestión: es en aquél ámbito y entendimiento en el que precisamente puede producirse el desenvolvimiento que oportunamente detecta Mannori porque mediante esta actividad así comprendida y desarrollada no se estaba realmente produciendo ninguna intervención directa sobre el ordenamiento, sobre el depósito constitucional que al monarca tocaba tutelar, administrar, cuidar pero sobre el que no existe poder de intervención. No se olvide el dato de que la vía *politique* podía introducir nuevas dinámicas dentro del ordenamiento tradicional, que la reforma religiosa ha roto unidades y exigido soluciones políticas nuevas, pero que en todo ello no asoma un principio ni una razón constituyente que buscara una fundación y composición diversa del poder <sup>57</sup>.

¿Cómo se componen sin embargo las cosas cuando para la promoción del interés colectivo el tutor debe ceder el puesto al magistrado público y a los parámetros jurisdiccionales a que debe someterse? Es decir, con su constreñimiento jurisdiccional y la incapacidad de actuación discrecional respecto al cúmulo de privilegios y libertades corporativas que machaconamente recuerda la doctrina moderna, ¿cómo puede llegar a idearse y componerse una actuación administrativa? Un primer punto resulta en el análisis de Mannori decisivo: solamente en el soberano *ratione supremae potestatis* puede adivinarse el medio de actuar una intervención más discrecional apelando precisamente a su lugar constitucional. Ahí entraba una *administratio* en su sentido eti-

---

53. Cfr. D. FRIGO, «La dimensione amministrativa nella riflessione politica (secoli XVI-XVIII)», en C. MOZZARELLI (ed.), *L'Amministrazione nella Italia moderna*, Milán, 1984, vol. I.

54. Para el rastreo de estas formas primeras de actividad estatal que se empiezan a crear en el ámbito doméstico de la corte cfr. H. MÜNKLER, *Im Namen des Staates. Die Begründung der Staatsraison in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt a. M., 1987, pp. 233 y ss.

55. Cfr. J. L. MESTRE, «Administration, police et enseignement des disciplines administratives en Allemagne, France et Italie aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, XI (1988), p. 639.

56. Cfr. G. BARUDIO, «Zwischen Despotismus und Despotismus».

57. Cfr. B. CLAVERO, «Razón de Estado, razón de individuo», en su *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*, Madrid, 1991.

mológicamente más puro y primero de cumplimiento y ejecución de un servicio pero por ahí también empezará a desarrollarse una actividad material que sabrá encontrar los oportunos resquicios en el sistema que le permitan, en un proceso nada pacífico, ir sorteando y eludiendo la pastosidad del proceso canónico.

En un sistema básico que no conocía más proceso del poder que el ritual del *ordo iudicorum*, esto es, el que mediante un proceso contradictorio finaliza con sentencia, se hallaron fórmulas que nuestro autor analiza pormenorizadamente (pp. 471 y ss.) como el proceso inquisitorial o el precepto monitorial que permiten al magistrado actuaciones que simplifican la ejecutoriedad con respecto al proceso en favor de un interés público que se va demostrando paulatinamente más determinante. Aunque la forma procesal en sí continúe siendo esencial y se siga considerando la actuación *ex abrupto* marginal respecto a la forma y ritual<sup>58</sup> estos expedientes permitieron inaugurar vías de actuación más ejecutiva, especialmente en aquellos aspectos de gobierno que como la intervención del fisco real o la organización militar más directamente tocaban al interés del príncipe confundido con el del Estado<sup>59</sup>. La prueba de fuego de la virtualidad de tales mecanismos la ofrece sin embargo la inexistencia de un proceso interno de autocontrol. La apelación respecto de estas actuaciones extraordinarias por vías judiciales y mediante procesos rituales no respondía solamente a una necesidad de protección de privilegios, libertades y estados que articulaban el sistema sino sobre todo a la radical incomprensión de una autonomía del derecho de mando respecto al de juzgar (p. 496). Aquí, propiamente, no entraba una vía pura y funcionalmente administrativa. Al hilo de las conclusiones de Mannori puede plantearse la cuestión: aquél ordenamiento no estaba diseñado para albergar poderes con capacidad de intervención sobre el derecho. Falla para la asignación del poder administrativo una primera comprensión del poder como un acto «puro» ejercido por institución del mismo. No es ni primariamente la fun-

---

58. Cfr. G. GORLA, «"Iura naturalia sunt inmutabilia". I limiti al potere del principe nella dottrina e nella giurisprudenza forense», AA VV, *Diritto e politica nella storia europea. Atti in onore di B. Paradisi*, Florencia, 1982.

59. Y que a lo largo de XVII se afirma como «forse la più formidabile fra quelle —invenzione— prodotte nelle "boteghe di maschere" della politica moderna», L. ORNAGHI, *Il concetto di «interesse»*, Milán, 1984, introducción, p. 24, y, del mismo, «La "bottega di machere" e le origini della politica moderna», en C. MOZZARELLI (ed.), *«Familia» del principe e famiglia aristocratica*, Roma, 1988. Más recientemente se presenta otro aspecto del mismo proceso, con una clara connotación político institucional: D. FRIGO, *Principe, ambasciatori e «Jus Gentium»*. *L'Amministrazione della politica estera nel Piemonte del settecento*, Roma, 1991 (para lo que aquí interesa esp. cap. 1).

ción del poder ésta de administrar: «la misión del poder público, en un ordenamiento corporativo como es el Estado de Antiguo Régimen, consiste esencialmente en gestionar la conflictualidad entre sus diferentes componentes internos» (p. 501) lo que, sobre todo en el área romano-católica, permitirá continuar identificando, hasta la superación revolucionaria del modelo, el poder de juzgar como el *poder*.

La conclusión de Mannori abre sin embargo cuestiones que en un modelo «puro» como el francés pueden revelarse claramente. El trabajo de L. Blanco sobre el Estado y los funcionarios en la Francia moderna informa sobre las posibilidades más extremas de desarrollo dentro del básico sistema operativo tradicional en un espacio en el que la derivación hacia mecanismos de intervención ministerial se facilita desde mediados del XVII. Con un desarrollo más comprometido con el análisis histórico del desenvolvimiento del Estado moderno y menos con los entresijos técnico-jurídicos, la aportación de Blanco se demuestra un último eslabón en una tradición historiográfica que en buena parte se ha venido en los últimos años desarrollando en la sede que publica su tesis. Es interesante retener estos datos porque así puede entenderse mejor, con esta labor historiográfica tras él, la vuelta de tuerca que su análisis da a este hilo conductor de la historiografía italiana de postguerra: Estado moderno aquí se adopta como una expresión en la que se sintetizan formas políticas que no necesariamente han de quedar nucleadas por el centro estatal y sus referencias estatalizantes <sup>60</sup> —que, quede claro, al fin y al cabo son las históricamente relevantes para este planteamiento— sino que más bien la estatalización queda contemplada como *proceso*. Situado en un auténtico cruce interpretativo, en un momento de intenso debate sobre el significado y la figuración de las formas políticas modernas <sup>61</sup>, la investigación de Blanco escoge un banco de pruebas perfectamente pertinente utilizando una serie de reactivos muy oportunos para la comprobación material de un planteamiento medular que se nos expone como premisa. Nos sitúa en fin con ello a

---

60. Las aportaciones teóricas más audaces en esta línea interpretativa han sido expuestas por L. ORNAGHI, «Crisi del centro statale e disseminazione di centri politici. Note su un indice di trasformazione dell' Stato Moderno», en *Quaderni Sardi di Storia*, 4, 1983-1984. Es en esta misma matriz en la que se inserta la labor desplegada en los últimos años por C. Mozzarelli y otros historiadores italianos: enfrentar prácticamente una reinterpretación de la realidad material moderna desde los presupuestos teóricos asentados de reubicación del proceso y el concepto de estatalización: cfr. C. MOZZARELLI (ed.), *Familia del principe*, y C. MOZZARELLI (ed.), *Economia e corporazioni. Il governo degli interessi nella storia d'Italia dal medioevo all'età contemporanea*, Milán, 1988. Ya veremos en qué medida responde a ello el análisis de Blanco.

61. Cfr. M. FIORAVANTI, «Stato», a. v. *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, Milán, 1990 (stratto) y C. MOZZARELLI e. a. «Tra "crisi dello Stato" e "Stato immaginario": un dibattito multidisciplinare», en *Cheiron*, 7-8, 1988.

un ras de tierra que en el desarrollo historiográfico italiano era absolutamente necesario. Nos introduce en los mecanismos más intrínsecos de la monarquía administrativa *par excellence*.

Precisamente en el entorno de este concepto nuclear se desarrolla el planteamiento preliminar del libro que nos ocupa ahora introduciéndonos por unos derroteros que, como Mannori dejaba también planteado, desde mediados del siglo XVII de manera clara se diversifican respecto al área católica italiana (y, por supuesto, aunque con una declinación peculiar del tema, del área católica hispana). No se plantea aquí sin embargo la cuestión desde los presupuestos más tradicionales de análisis de los rasgos estatalizantes como elementos exclusivizados del proceso, sino desde una preliminar incorporación fundamental: el concepto de *Estado corporativo*. Oportunamente diferenciado del *Stato per ceti*, el Estado corporativo se asocia a una estructura social corporativa que no necesariamente (y en este caso desde 1614 más claramente) se tiene que resolver en la dualidad príncipe/estamentos. Lo que el Estado corporativo enfrenta en la interpretación que aquí se adopta es una compleja estructura corporativa, un conglomerado de *corpora* que no se articulan como en el área germánica en una estructura constitucional de articulación entre estamentos y soberano que tienda a exclusivizar la vida política. El reino, se concluye, «se articula en una pluralidad de formaciones corporativas de diferente grado (cuerpos, colegios, comunidades, asociaciones), que más allá de representar y tutelar los intereses de sus miembros, persiguen también fines de interés público» (p. 46). La operatividad constitutiva del modelo se demuestra en las resistencias que a su superación se ofrecen en los momentos más inmediatos a la revolución que los suprimirá formalmente <sup>62</sup> y en descripciones del orden interno de la monarquía francesa que a la altura de la crisis constitucional que abrirá el período final del *Ancien Régime* insisten en definir a los elementos corporativos como el cemento básico no ya solamente de un equilibrio social intracorporativo sino de un orden político: los resortes básicos de actuación del soberano en la *monarchie royale* de Francia, los instrumentos básicos de administración interior podía ofrecerlos aún precisamente esa misma estructura corporativa: la *société* <sup>63</sup>.

---

62. Aunque socialmente continuarán impregnando líneas de fuerza en otra dinámica social, cfr. W. H. SEWELL, Jr. *Trabajo y revolución en Francia. El lenguaje del movimiento obrero desde el Antiguo Régimen hasta 1848*, Madrid, 1992.

63. La obra básica de referencia que utiliza Blanco lo demuestra claramente: J. Ch. DE LAVIE, *Des corps politiques et de leurs gouvernements*, Lyon, 1766, aunque es algo que preocupa generalizadamente: LINGUET, *Théorie des lois civiles ou principes fondamentaux de la société*, Londres, 1767.

La cuestión así se complejiza respecto de los planteamientos más habituales. La hipótesis básica de trabajo consiste en la consideración de la vinculación entre dos procesos que se contemplan paralelamente: el declinar de la sociedad corporativa y la afirmación de una nueva forma de organización del poder que se resume en la expresión «monarquía administrativa» (p. 55). Esto es, en vez de contemplar el proceso de alteración de la dinámica política como un fenómeno endógeno a un mundo jurídico político, aquí se propone su estudio interrelacionado con las transformaciones operadas contemporáneamente en la estructura social. Es así más consecuente este planteamiento con sus presupuestos y filiaciones de partida <sup>64</sup>. Sin embargo, no deja de plantear puntos que debe afrontar el análisis. Ante todo la implicación analítica de esta presunción estatal. En el planteamiento desplegado por Blanco, aceptando la estatalidad moderna como premisa, en su entorno se hacen girar los presupuestos fundamentales de trabajo: tránsito de formas estamentales a formas corporativas de composición de la sociedad como correlativo a un proceso de estatalización y absolutización del poder <sup>65</sup>. Es al fin y al cabo un proceso que se contempla bajo una óptica que podría reconducirse a una dialéctica Estado/sociedad, lo que puede parecer contradictorio, al menos a primera vista, con la vigencia —más o menos intensa— de una estructura corporativa cuyo significado más profundo supera el de un mero marco de sociabilidad para revelarse un entramado *constitucional* con su vertiente indiferenciadamente política <sup>66</sup>. El momento de fuerza que permite sostener aquí la tesis que se expone es la consideración dinámica de todo este complejo proceso de la política moderna en la monarquía francesa: interesa un *Staatswerdungsprozeß* con su correlativa implicación de complicación y fortalecimiento de su estructura administrativa, pero no se aísla este análisis en un tubo de ensayo esterilizado sino que se nos presenta con las contaminaciones históricas que otros procesos y dinámicas le imprimieron.

Véase cómo se plantea a este respecto —y todo ello habrá de interesarnos para nuestra cuestión más de fondo— el proceso de ejecutivización de la monarquía francesa desde 1661: «presupone por tanto la creación de una administración tendencialmente uniforme y centralizada, dotada de una cierta estabilidad en los procedimientos adminis-

---

64. Sobre las que ya ofrecí adelanto, L. BLANCO, «La storiografía “corporativa” e “costituzionale” di Emile Lousse: osservazioni e linee di verifica», en *Annali ISIGT*, XIII, 1987.

65. Que plantea desde hace tiempo uno de los inspiradores del trabajo de Blanco, P. SCHIERA: cfr. recientemente la introducción a G. OESTREICH, *Filosofia e costutuzione dello Stato moderno*, Nápoles, 1989.

66. Cfr. C. MOZZARELLI, *Economia e corporazione*, introducción.

trativos y basada sobre todo en la estrecha dependencia del personal administrativo periférico de los órganos centrales de gobierno» (p. 60) como demuestra luego además con su análisis particular de los ingenieros (pp. 107 y 125-127). A diferencia de lo que ocurría con el planteamiento de Mannori aquí la disposición es lógicamente a hacer concesiones ya a una alteridad en la concepción del poder: la «revolución» de 1661 está en el dato de que permite una comprensión diversa del poder desvinculada de una figuración necesariamente jurisprudencial y procesal. Se introduce una forma ejecutiva de materialización del poder que por una parte vincula el centro ministerial con sus oficiales sin el intermedio del magistrado tradicional (pp. 211-212) y por otra propone una nueva representación del poder monárquico no ya como mediador y arbitral sino como directo interventor «en todos los ámbitos de la vida social, económica y política» (pp. 72-73). El ejercicio del poder desde un «centro estatal» y su actuación territorial solamente podía abrirse camino —como también se apuntaba en las páginas de Mannori— alterando y afectando sus formas más rituales de ejercicio: inventando una vía ejecutiva que implica desde 1661 un redimensionamiento del papel constitucional del príncipe que tendencialmente además viene entonces asumiendo la exclusividad de representación.

Todo ello se produce sin embargo en una monarquía cuya base constitucional en el Antiguo Régimen se asentaba sobre un modelo que no puede equipararse a un absolutismo en el sentido más radical de soberanía hereditaria y disposición patrimonial de tierra y gente <sup>67</sup>. La alusión constante al carácter *royale* de la monarquía francesa, a su adecuación a un *ordre de la justice chrétienne*, a la nítida distinción entre bienes de la corona y de los súbditos son claves constantes que llegan a la composición de Montesquieu en su alusión a la evitación del despotismo gracias a la existencia de magistrados encargados de guardar la constitución <sup>68</sup>, enfrentando conscientemente políticas que se estaban desarrollando ya sobre la base de una clave de disposición ilimitada.

---

67. Cfr. para lo que sigue el planteamiento expuesto por G. BARUDIO, «Zwischen Despotismus und Despotismus», y *La época del absolutismo y de la ilustración, 1648-1779*, Madrid, 1983, pp. 94 y ss.

68. Cfr. E. CARCASSONNE, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Ginebra, 1978 (ed. or. 1927), cap. II; Ch. EISENMANN, «La pensée constitutionnelle de Montesquieu», en AA VV, *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de L'Esprit de Lois, 1748-1948*, París, 1952 (ed. fac. Aalen, 1988); M. VALENSISE, «La constitution française», en K. M. BAKER (ed.), *The French revolution and the creation of modern political culture. Vol. I: The political culture of the Old Regime*, Oxford, 1989.

da<sup>69</sup>. No significa ello que no existieran potencialidades dentro de este compuesto que pudieran facilitar una intervención ejecutiva apelando a la esencia misma del oficio real<sup>70</sup>. Pero sí deben tenerse en cuenta estos datos para la comprensión del proceso que se desarrolla desde 1661 y que marca una de las tensiones básicas de la monarquía francesa en el setecientos<sup>71</sup>. Estudios sobre aspectos más concretos de esta *longue durée* vienen demostrando que, ni siquiera con posterioridad a 1661, el desarrollo de una vertiente administrativa se desarrolló pacíficamente. El caso de la *police* de la capital del reino revela, por ejemplo, el peso que aún podía tener una concepción «paternal» de la administración ciudadana y, tras la reorganización de la misma en la nueva clave en 1667, la procesualidad judicial tradicional frente a las vías ejecutivas y «administrativas» de actuación que irán posteriormente asentándose<sup>72</sup>.

En este cruce de tensiones internas se sitúa también el planteamiento de Blanco para el XVIII francés. Apropiadamente a su objeto se estudian contemporáneamente las dos líneas de fuerza esenciales: consolidación de un modelo de monarquía administrativa por una parte y resistencias corporativas por otra. En la misma lógica profunda que el conjunto de su discurso se plantea ahora la cuestión: la pugna fundamental sería «el conflicto interno a un sistema político que oscila entre las resistencias conservadoras de un cuerpo de magistrados falto de cualquier racionalidad burocrática y la tendencia a la centralización de la administración llevada adelante por los agentes de la monarquía» (p. 81). Todo queda reducido a una misma esencial lucha entre dos principios (conservadurismo tradicional vs. racionalidad innovadora; corporativismo organicista vs. individualismo mecanicista) en un mismo proceso general de modernización del aparato administrativo estatal. La intervención del soberano, mediante el complejo institucional que se diseña *ad hoc* sobre los ámbitos que más directamente podían interesar a la política de la monarquía, se desarrolla sin embargo desde los presupuestos mismos de la constitución tradicional o por lo menos sin

---

69. Cfr. G. BARUDIO, *La época del absolutismo*, p. 118 para las consideraciones del barón sobre el sistema de Law cuyas implicaciones directamente políticas empiezan a desentrañarse, cfr. T. KAISER, «Money, despotism, and the public opinion in early eighteenth-century France: John Law and the debate on Royal Credit», en *Journal of Modern History*, 63, (1991).

70. Cfr. BARUDIO, «Zwischen Depotismus und Despotismus», p. 209.

71. La referencia de partida aquí es E. HINRICHS, «"Giustizia" contro "amministrazione"». Aspetti del conflitto politico interno al sistema nella crisi dell' Ancien Régime», en C. CAPRA (ed.), *La società francese dall' Ancien Régime alla Rivoluzione*, Bologna, 1982.

72. Cfr. P. PIASENZA, *Polizia e città. Strategie d'ordine, conflitti e rivolte a Parigi tra sei e settecento*, Bologna, 1990, pp. 43-90 con abundantes referencias sobre todo el proceso desde los años veinte del seiscientos.

una alteración sustancial de la misma sobre la base de una reinterpretación de sus fundamentos esenciales. Es en la *administration* donde se producen las novedades partiendo de una comprensión de la misma y su ámbito que precisamente la podía facilitar aquella composición estructural tradicional.

Si bien no toda la riqueza histórica del proceso se agota en esta contraposición entre nuevo y viejo, entre innovación y conservación (p. 87), la *ratio* esencial del proceso puede adivinarse en esa tensión estructural que informa el proceso de estatalización. Las medidas de Maupeou y Turgot y el desarrollo de la monarquía desde mediados de siglo en general se condensan en ese precipitado que es la monarquía administrativa y la carga estatalizante que lleva inscrita. El conflicto que se plantea en Francia desde aproximadamente mediados de siglo sobre la comprensión de la estructura interna de la monarquía revela sin embargo otros factores que deben también tenerse presentes. Que sea la *administration* el ámbito donde el monarca y sus ministros encontraron una vía más propia de actuación de su política es fundamental para esta comprensión <sup>73</sup>, pero lo es también el conflicto y el debate sustancialmente político que se provoca <sup>74</sup>. La identificación, sobre todo desde el discurso *parlementaire* <sup>75</sup> —pero también desde otros planteamientos ilustrados— del potenciamiento de esta administración con la derivación hacia un *despotisme anonyme* <sup>76</sup> provocó un auténtico replanteamiento de la *constitution du royaume* que conecta directamente con el momento constituyente abierto en 1789. Su cuestión básica era cómo ordenar y organizar un poder que se estaba saliendo del molde tradicional empezando por el mismo monarca que estaba dejando de ser un centro de composición de conflictos internos con su función básica: distribución de justicia y asignación y reconocimiento de privilegios, *status* y libertades para mostrarse como un poder con una voluntad creciente de intervención sobre el ordenamiento político y sobre los súbditos y sus bienes.

---

73. Cfr. E. HINRICHS, «“Giustizia” contro “amministrazione”», y A. ALIMENTO, «Politica e amministrazione: alcune riflessioni sulla monarchia francese d’ancien régime», en *Rivista Storica Italiana*, XCVI, 1984.

74. Cfr. K. M. BAKER, «On the problem of the ideological origins of the French Revolution», ahora en su *Inventing the French Revolution*, Cambridge, 1990, esp. pp. 25-27. J. MERRICK, «Subjects and citizens in the remonstrances of the parlement of Paris in the eighteenth century», en *Journal of the History of Ideas*, 5, 3 (1990).

75. Cfr. M. WAGNER, «Parlements», a. v. R. REICHARDT y E. SCHMITT, *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich, 1680-1820*, Munich, 1988, pp. 70 y ss.

76. Cfr. D. ECHEVARRIA, *The Maupeou Revolution. A study in the history of libertarianism. France, 1770-1774*, Baton Rouge, 1985, pp. 219-222.

Es el proceso, que también empieza a contar con sus específicos estudios <sup>77</sup>, de la concepción de la existencia de un aparato de dominio, de una organización para la administración y el gobierno que no implica sin embargo una disociación de la *societas civilis* dado que aún la considera engranaje del mismo mecanismo. Tierra y gente, en las versiones más decididas a una instrumentalización desde arriba, se conciben como medios para la realización del fin del Estado. Son *Kräfte des Staates* que pueden dirigirse a la obtención de un fin que identifica la felicidad del Estado del príncipe con la felicidad general haciendo de éste un concepto nodal de su discurso. Aquí es donde puede más claramente el soberano derivar de cabeza del cuerpo a *Hesteller einer Maschine* marcando unas pautas generales, un mecanismo en el que debe quedar inserto todo cuerpo. En otro caso resultaría no mecanismo perfecto sino monstruo <sup>78</sup>. La organización estamental misma, sirviendo a este fin general, halla un nuevo criterio de legitimación más allá de la historia que la convierte en organización de dominio del príncipe. La insistencia que se percibe en la literatura de los siglos XVII y XVIII en la analogía del mecanismo permitía figuraciones muy precisas del orden y la armonía basadas en la existencia de un primer principio que organiza y hace funcionar al conjunto del sistema y no ha de extrañar que mientras en territorios como Prusia conoce un desarrollo notable esta metáfora, en Inglaterra venga pronto descartada como descriptiva del orden político <sup>79</sup>.

Aunque originado y complicado con cuestiones tocantes a otras vertientes de una misma concepción unitaria de esta *administratio* real <sup>80</sup>, el recurrente conflicto entre, por así decirlo, la manifestación administrativa y la judicial del poder que se declara cotidianamente <sup>81</sup> llegó a provocar en el país vecino, sobre todo desde 1770, una auténtica reconsideración de su orden interno, de su *constitution* <sup>82</sup>, en la que una reu-

---

77. Cfr. B. STOLLBERG-RILINGER, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaat*, Berlín, 1986.

78. Que ya lo podía parecer por su propio condensado de poder, cfr. F. RIGOTTI, *Il potere*, cap. V (que ya había publicado en los *Annali del Istituto Storico Italo Germanico di Trento*, XV, (1989).

79. Cfr. O MAYR, *Authority, liberty and automatic machinery in early modern Europe*, Londres, 1986.

80. Cfr. D. VAN KLEY, *The Damiens affair and the unraveling of the Ancien Régime, 1750-1770*, Princeton, 1984, p. 104 y ss.

81. Cfr. M. CUILLIERON, *Contribution a l'étude de la rebellion des cours souveraines sous la règne de Louis XV. Le cas de la cour des aides et finances de Montauban*, París, 1983 y B. STONE, *The French parlements and the crisis of the Old Regime*, Chapell Hill, 1986, pp. 140 y ss.

82. Cfr. W. SCHMALE, *Entchristianisierung, Revolution und Verfassung. Zur Mentalitätsgeschichte der Verfassung in Frankreich, 1791-1794*, Berlín, 1991, pp. 31 y ss.

bicación de la administración y de los oportunos controles entorno al *pouvoir exécutif* en el que se reconocía comenzarán a ser un presupuesto que se asienta doctrinalmente antes de su plasmación constituyente. Esta es, creo, la auténtica prehistoria de la administración. Lo es al menos de la *Administración* en el sentido de que es en esa frontera de sistemas en la que se empieza a vislumbrar la función administrativa como una específica manifestación de poder que puede actuarse desagregadamente<sup>83</sup>. Lo es también en el sentido de que todavía no se cuenta con los elementos que le dotarán de auténtica corporeidad histórica: su derecho y jurisdicción específicos. Son las vísperas, como lo eran también ya de la revolución constitucional que transforme de raíz la cuestión. En ellas se sitúa el estudio de B. Sordi sobre la administración ilustrada en Toscana y de ellas se arranca para el análisis de la formación de un primer sistema administrativo en el estudio de P. Aimó sobre los orígenes de la justicia administrativa. Ellos nos llevan de un lado a otro de la frontera.

#### 4. VARIACIÓN II. PODER Y FUNCIÓN: LOS ORÍGENES DE LA ADMINISTRACIÓN

El planteamiento que hemos visto desplegado en la tesis de Blanco basado en la relación entre el proceso de «modernización administrativa» y crisis y resistencia de la sociedad corporativa en el siglo XVIII plantea una cuestión fundamental que toca muy de cerca a una idea que viene abriéndose camino historiográficamente: la peculiaridad del XVIII europeo como un momento de ensayos y planteamientos de re-conversión de los ordenamientos tradicionales de la edad moderna, un *tempo* cuya singularidad radica precisamente en esa tensión dialéctica entre viejo y nuevo, reforma y tradición que los estudios que venimos considerando han constatado continuamente<sup>84</sup>. En concreto aparecen algunas cuestiones que suscitan otras. Si, por regla general, en Europa a lo largo del setecientos se observan derivaciones más o menos despóticas o, dicho de otra manera, con una creciente voluntad de intervención sobre sus ordenamientos internos<sup>85</sup>, ¿qué relación guarda con ello

83. Y, para no crear confusiones innecesarias, en el sentido de evolución que después adquirirá en la Europa continental, cfr. M. S. GIANNINI, *Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991 y pp. 53 y ss.

84. Ya algunas reflexiones de R. Koselleck apuntaban en su día por este camino, cfr. «Il secolo XVIII come inizio dell'età moderna» (1981), *Studi Settecentesche*, 1989.

85. Panorámica general (en la que falta Francia y un inexcusable capítulo sobre Suecia) cfr. H. M. SCOTT, *Enlightened absolutism. Reform and reformers in later*

la configuración de modelos llamémosles ejecutivo o administrativo pero que en cualquier caso parecen proveer el instrumental utilizado para este tipo de intervenciones? y ¿cómo se compone este proceso con el que paulatinamente se va generando también y que aspira a establecer controles precisos a esas nuevas formas de actuación del poder? Son, como se ve, cuestiones que se cruzan con la historia constitucional, que no pueden responderse solamente desde una perspectiva administrativa que entonces aisladamente no se consideraba. Y desde esta doble entrada se la plantea B. Sordi para su análisis de la administración ilustrada en el Granducado de Toscana<sup>86</sup>. Lo hace escogiendo un laboratorio de análisis que, con sus peculiaridades y trazas de *case-study*<sup>87</sup>, permite observar el desarrollo de diferentes dinámicas del XVIII europeo al ofrecer una conexión clara entre el debate francés y el italiano. Conduce su estudio hasta la frontera de sistemas notando precisamente sus carencias revolucionarias. Será éste el punto de arranque de P. Aimo para su análisis de las primeras trazas de un sistema más propiamente administrativo.

#### 4.1. CIMENTO DELL'ARMONIA...

Propone el primero de nuestros autores analizar un proceso de reformas que no se centran sobre una concepción del poder administrativo, extraño —como él mismo insiste en recordar— a este horizonte institucional, sino en las funciones administrativas del ordenamiento comunal, el papel en ellas de las comunidades de propietarios y la relevancia que todo ello pudo guardar para un proyecto de reforma con envergadura constitucional para el territorio toscano. La primera cuestión de este argumento general viene planteada por la reorganización de la estructura comunal y de su articulación con el «poder central», partiendo de la peculiaridad toscana —con respecto a otros ordenamientos territoriales como el milanés— de ejercicio de un control del

---

*eighteenth-century Europe*, Londres, 1990 y C.B.A. BEHRENS, *Society, government and the enlightenment. The experiences of eighteenth century France and Prusia*, Londres, 1985.

86. B. SORDI, *L'Amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milán, 1991.

87. Pero que ya se había considerado: R. MORI, *Le riforme leopoldine nel pensiero degli economisti toscani del '700*, Florencia, 1951 aunque acusando ya el paso del tiempo sobre todo en el análisis del proyecto constitucional (pp. 98-102). Con bastante menor calado analítico que nuestro texto de referencia se adentra recientemente en la cuestión G. LA ROSA, «Apparenza e realtà del potere. Le amministrazioni locali nella Toscana di Pietro Leopoldo», en *Nuova Rivista Storica*, LXXVI, I, (1992).

dominio por parte de los magistrados desde los siglos XV-XVI que implica de partida una mayor presencia del centro en las localidades lo que marca profundamente la evolución de la cuestión en el setecientos en el sentido de una necesaria reformulación del pacto entre el soberano y las ciudades sujetas (pp. 33-35). El proyecto de «changer totutes les magistratures» implicaba de hecho un enfrentamiento con la estructura de relaciones que penetraba el entramado comunal al no tratarse ya de un mero control sobre el dominio sino de penetrar por parte del soberano las redes mismas de gobierno y administración de las comunidades sujetas interviniendo en los procesos de elección de sus oficios frente a una tradición republicana más o menos degenerada<sup>88</sup>.

El proyecto de reforma de la Regencia de los Lorena abre ya una brecha importante en el esquema tradicional de gobierno ciudadano que tendrá luego su traducción para el conjunto del Granducado. Es lo que Sordi denomina «il primato dell'“economico”» consistente en la asignación de funciones a nuevas estructuras que eviten la colegialidad y el proceso contencioso, que favorezcan en vez de ello la monocracia del proceso económico y que se sirvan mediante un reclutamiento «profesional» que no pase por los mecanismos propios de la tradicional autonomía local republicana. Y es precisamente entendiendo sus cuestiones como económicas, como propias de un ámbito en el que la capacidad de desenvolvimiento es mayor, que se comienza a desarrollar esta vertiente más vinculada a la manifestación económica y gubernativa de la actividad del poder. No se trata, de nuevo, de una diferencia que implique una distinción interna neta entre el universo de lo judicial contencioso frente al de lo económico administrativo. Más bien, recuerda nuestro autor, estamos frente a un proceso del poder que sintetiza «... las exigencias y las necesidades de una gestión de tipo patrimonial que reclaman, respecto a las «oportunas» lentitudes del examen colegial de la *res litigiosae*, rapidez y tempestividad en las decisiones y por tanto, ante todo, monocracia» (p. 60). Lo que implica esta vía es la potenciación de un ejercicio del poder en el que no debe precisamente mezclarse el proceso contencioso ritual que inmediatamente reclamaría la actuación colegial y el oportuno proceso. Solamente es dable en un ámbito como este económico más permisivo en su capacidad de actuación, como ya detectara también Mannori.

---

88. Cfr. G. CHITTOLINI, «Stati padani, “Stato del Rinascimento”: problemi di ricerca», en G. TOCCI (ed.), *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati fra Cinque e Settecento*, Bologna, 1988 y, del mismo, «Statuti e autonomie urbane. Introduzione», en G. CHITTOLINI y D. WILLOWEIT (eds.), *Statuti, città, territori in Italia e Germania tra medioevo ed età moderna*, Bologna, 1991 para los puntos de partida fundamentales.

La peculiaridad del proceso toscano radica precisamente en la imbricación de esta dinámica, desde 1765, con el replanteamiento de la relación entre el príncipe y las comunidades que culmina en 1769 con el establecimiento ya de una Cámara de las Comunidades que tiene su claro aroma a reforma de envergadura más constitucional. Así lo era el proyecto ideado por P. Neri al plantear una representación de «*i veri interessati nelle gravezze reali e personali*» que superaba la concepción del príncipe-tutor respecto al patrimonio local implicando en su administración a los propietarios locales<sup>89</sup>. Desaparece así una comprensión «privatística» de la dimensión local con dos consecuencias fundamentales. Por una parte el replanteamiento de la constitución territorial basada en una nueva relación entre censo, representación y gobierno local. Introduce, por otra parte, la idea de la administración local por los propietarios de tierras lo que implicaba un rediseño constitucional del ámbito local. La operación planteada por Neri es importante ya que introduce novedades características del tiempo: más que sobre la autoridad soberana y su paternal capacidad de intervención económica encuentra su fundamento en un imperativo de libertad que comparece simultáneamente a esta institucionalización de representación de intereses<sup>90</sup>. Aunque finalmente la reforma operada realmente se reduzca a un reforzamiento del papel del *soprasindaco* como titular monocrático de lo económico cayéndose las más sustanciosas medidas respecto a la representación de intereses (p. 95), puede verse claramente la implicación directa sobre el plano de definición constitucional de la implantación de un momento de representación de intereses.

Mientras en el proyecto del ministro toscano quedaba prácticamente superado el modelo paternalista-tutelar de gobierno de las comunidades locales ya que la afirmación de un momento representativo llevaba inscrita la autoadministración, el modelo que se fija finalmente en 1769, obviando este momento fundamental del proyecto de Neri,

---

89. Las diferencias respecto a procesos de reforma de los patrimonios locales en la monarquía hispana son, a este respecto, elocuentes, Cfr. P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, «Las haciendas locales y la reforma ilustrada», en M. ARTOLA y L. M. BILBAO (eds.), *La hacienda pública española del Antiguo Régimen al sistema liberal*, Madrid, 1984, a quien no se le escapan las conexiones constitucionales del proceso, aunque desde J. GUILLAMÓN, *Las reformas de la administración en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980 no se le presta atención monográfica a la cuestión.

90. La importancia del planteamiento que aquí desmenuza Sordi se percibe mejor teniendo presente la descripción sistemática de L. KRIEGER como referencia general, *An essay on enlightened despotism*, Chicago, 1975 interesante para más cuestiones a las que nos referiremos.

retomaba la lógica de la tutela y frustraba una operación de más enjundia constitucional. El primero de ellos es sin embargo el modelo que más claras conexiones muestra con una línea de pensamiento político reformista que se articula en el entorno de un discurso fisiocrático. Ya es importante, al respecto de lo que a Sordi interesa constatar, el hecho de que el discurso fisiocrático se centre sobre una apreciación positiva de los países de estado frente a los de elección en Francia puesto que su fundamento es la preferencia de la propiedad frente al gobierno; se aprecia la seguridad de la base propietaria para la implicación directa en la administración y tutela del patrimonio <sup>91</sup>. Esta circunstancia implicaba la existencia de una «espèce de constitution», de un entramado corporativo con expresión representativa que le daba voz y personalidad pública <sup>92</sup> y que encajaba bien en un ideal federativo que se estaba planteando ya en Francia <sup>93</sup>. Una nueva concepción del rol constitucional de la comunidad de propietarios que pasaba por la autoadministración del patrimonio local, podía introducir la novedad (pp. 170 y ss.) puesto que la expresión unitaria del interés propietario requiere también nuevos cauces de expresión de las relaciones sociales generadas en el entorno de la propiedad.

La intervención del interés propietario —con el intermedio de la representación— implicaba una figuración de un orden constitucional «au dessus de l'homme et du souverain» que contenía el germen de la novedad al fundamentarse en una articulación armónica entre soberanía del príncipe y administración de los propietarios. La *loi fiscale* articulaba el Estado entre soberano y propietarios dando sentido a la municipalidad fisiocrática: es la comunión de intereses entre el soberano y los súbditos propietarios que podía servir de base para una reconstitucionalización del reino <sup>94</sup> al reclamar una *Constitution d'État* conforme a la naturaleza y fundamentada en ese cruce de intereses entre el soberano-juez y los propietarios-administradores. Pero no era éste un discurso, como decididamente demuestra el trabajo de Sordi, que quedara recluso en las fronteras francesas. Territorios como Toscana produjeron también su variación sobre un tema básico similar implicando al tiempo la comprensión de una nueva relación entre comunidad y soberano.

---

91. Que es la base del discurso de Condorcet en un texto que maneja SORDI, *Essai sur la constitution et les fonctions des assembles provinciales (premiere partie)* de 1788 en CONDORCET, *Sur les élections et autres textes*, París, 1986.

92. Cfr. *Oeuvres de Turgot et documents le concernant*, París, 1922 (ed. de G. SCHELLE), pp. 576 y ss.

93. Cfr. H. HINTZE, *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution* (1928), Frankfurt a. M. 1989, pp. 80 y ss.

94. Cfr. KRIEGER, *An essay*, pp. 78 y ss.

El análisis que se nos ofrece (pp. 187 y ss.) pone de relieve que el fundamento de la operación reformista se hallaba en la comprensión que se deriva de la comunidad pasando de ser contemplada como universalidad de habitantes necesitada de una alta tutela soberana a ser entendida como persona jurídica cualificada con un control directo de la comunidad de propietarios. Y aquí topaba el planteamiento reformista con uno de sus más evidentes límites al no fraguarse esta operación al margen de los fundamentos más intrínsecos del sistema tradicional. No se provocaba un momento de cuestionamiento de la soberanía y de la capacidad de intervención constituyente sobre el ordenamiento político. No había, en fin, un acto que transformara la reforma en revolución. El punto es, creo, de significativa envergadura para la comprensión de los procesos de reforma ilustrada dentro de sus límites, para contener extrapolaciones de la misma que adelanten procesos que no contempló. Para empezar algo que afecta de lleno a nuestro tema básico: no se llega en este momento de reformas a fundar un orden administrativo-estatal que vinculara lo local y lo general en una dinámica que solamente el Estado liberal decimonónico inaugurará. La finalidad aquí era únicamente la garantía patrimonial de la comunidad local. De acuerdo con su inspiración fisiocrática, se estaba buscando una *économie politique de la jouissance* que sus mismos principios referían a un universo político ajeno a cualquier forma de determinación política más allá de una traducción armónica del *droit naturel* en *loi positive*<sup>95</sup>.

Aquí radicaba una de las cuestiones fundamentales: hasta qué punto este proceso operado en la comunidad de propietarios podía fundar unas nuevas reglas del juego en la comunidad política. Es decir, en qué medida todo ello se podía traducir en una nueva perspectiva constitucional que vinculara el interés en la gestión de los patrimonios locales y el general interés del reino mediante formas de representación que los articularan (pp. 295 y ss.). Es ésta exactamente la cuestión que se planteaba el duque Pietro Leopoldo en 1779. Su idea de condensar la nación en un cuerpo implica la translación del interés local al general mediante el intermedio esencial de la representación, otorgando así una relevancia constitucional al proyecto que centra el análisis central de este estudio (p. 318). Dos datos deben retenerse del proceso: es, por una parte, el *prince regenerateur* aquí el artífice de esta *Constitution d'Etat*<sup>96</sup> y, por otra, la nación sufre una evolución que apunta a una su-

---

95. Que es lo que significativamente distinguía Dupont de Nemours con la diferencia entre *legislation* y *legisfaction*, prefiriendo obviamente la primera. Cfr. sobre todo ello el reciente y sólido estudio de C. LARRÈRE, *L'invention de l'économie au XVIII siècle. Du droit naturel à la physiocratie*, París, 1992, cap. V.

96. Como expresión de una racionalidad inmanente que asimila su interés al propietario, cfr. C. LARRÈRE, *op. cit.*, p. 14.

peración de la estructura corporativa sobre la base de una nueva concepción de la transcendencia constitucional de la propiedad y del propietario<sup>97</sup>. En la medida en que éste comienza a presentarse como el elemento social básico, el mundo corporativo, la propiedad y la representación corporativas pueden verse superadas por una comprensión *nacional*.

No se fragua sin embargo un proyecto constitucional que contemple el momento constituyente de translación de la soberanía y autoterminación política de la comunidad, lo que se refleja precisamente en el hecho de que el punto débil del proyecto leopoldino esté en la articulación del *Mitwirkung* entre el príncipe y los súbditos propietarios, en el paso fundamental de la libertad local para la gestión de patrimonio comunal a la reformulación constitucional de la nación entendida como comunidad políticamente activa (p. 338). Cuando en 1805 Francesco Maria Gianni reflexiona sobre el significado constitucional de las reformas leopoldinas, ofreciendo un completo cuadro de las operadas en lo que a la relación propiedad/administración se refiere, concluye presentando el verdadero sentido de aquel proceso y su dirección básica: «Dal detto sin qui osservate come il grande scopo della nuova istituzione consisteva nel far pervenire *della nazione al trono* la cognizione dei bisogni delle piccole comunità, delle maggiori provincie e dell'universale dello stato»<sup>98</sup>. En definitiva lo que no se cumple es la transformación de esa comunidad en poder ni su instalación constitucional junto al soberano en la determinación del interés del Estado; no se da el paso de la comunidad de poseedores a la comunidad política constituyente que resultará marca de identidad de la revolución constitucional. El súbdito poseedor no se transforma en ciudadano cuestionando el papel central y exclusivo del soberano en el universo político. Se queda en los márgenes de un modelo en el que se consolida la iniciativa política del soberano mismo: «un príncipe sin embargo —nos dice Sordi— que apunta a una delimitación de la discrecionalidad de sus propias competencias y a una delimitación, mediante magistrados, de sus funciones» (p. 373) o, lo que es lo mismo, un modelo en el que el consenso no es condición de la acción política y en el que la opinión pública con-

---

97. Pero donde también se lastran dinámicas cuya superación, al igual que estas políticas porque al fin y al cabo iban en el mismo paquete, requerirán revolución. Cfr. P. GROSSI, «Un paradiso per Pothier (Robert Joseph Pothier e la proprietà "moderna")», en *Quaderni Fiorentini*, 14 (1985), y ahora en P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milán, 1991.

98. F. M. GIANNI, *Memorie sulla costituzione di governo immaginata del Granduca Pietro Leopoldo da servire all'istoria del suo regno in Toscana*, ed. por F. VENTURI, *Riformatori piemontesi e toscani del settecento*, vol. II, Turín, 1979. La cita en p. 361 (el subrayado es mío).

tinua jugando un papel que no se reduce constitucionalmente<sup>99</sup>; puede mediar, pero no tiene capacidad articulada de intervención<sup>100</sup>. El proyecto leopoldino, así, se sitúa «definitivamente más acá de un proyecto constituyente» (p. 383), a pesar de que, sobre todo en los últimos escritos del gran duque, se advierta una llegada conceptual a los límites del sistema con un reconocimiento expreso de la capacidad legislativa de la *nation* y una institucionalización que podía prever incluso su presencia permanente.

#### 4.2. ... E DELL' INVENZIONE

Más allá no quedaba sino la revolución, la alteridad de sistemas. La nueva definición del ordenamiento político, surgida en un contexto ya sí constituyente pero no siempre uniforme a medida que se experimenta a uno y otro lado del Atlántico<sup>101</sup>, contendrá potenciales desarrollos que irán aflorando. La pauta ahora, como se sabe, la marca Francia aunque mirando hacia el modelo se introdujeran variaciones significativas. Por lo que a nuestro tema interesa los pasos dados desde 1790 por la madre de todas las revoluciones continentales se dejaron pesantemente sentir: creación del sistema constitucional a partir de una revolucionaria declaración de derechos y derivación posterior hacia un modelo de primacía de la ley y el código<sup>102</sup>. En ese mismo *tempo* se producen las novedades que alumbran una contemporánea comprensión de la administración y sus mecanismos fundamentales de actua-

---

99. Que adquiriría una dimensión *política*, cfr. K. M. BAKER, «Public opinion as a political invention», en su *Inventing the French revolution*, y E. TORTAROLO, «Opinion publique tra antico regime e rivoluzione francese. Contributo a un vocabolario storico della politica settecentesca», en *Rivista Storica Italiana*, CII, 1, (1990), con las más recientes y esenciales referencias bibliográficas. Cfr. también conservando todo su valor, L. KRIEGER, *Kings and philosophers, 1689-1789*, N. York, 1970, pp. 253-256, y para realidad más concreta, R. KOSELLECK, *Crítica y crisis del mundo burgués*, Madrid, 1965, pp. 248 y ss.

100. La conclusión de nuestro autor lo expresa con claridad: «no abre para nada el proceso de decisonalidad política a la participación de los gobernados, bloqueando las posibles derivaciones constitucionales sobre una versión excesivamente reductiva del modelo fisiocrático de las asambleas provinciales y sobre una primera admisión de la necesaria publicidad de las cuentas del Estado» (375).

101. La historiografía constitucional italiana viene produciendo algunas aproximaciones a un análisis global de este proceso que lo ilustran perfectamente. Cfr. además de los ya citados Appunti de M. FIORAVANTI, G. REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi*, Turín, 1990.

102. El resumen del proceso se encuentra sintéticamente expuesto en B. CLAVERO, «Codificación y Constitución: paradigmas de un binomio», en *Quaderni Fiorentini*, 18 (1989).

ción. Situándonos en estos albores, el libro de P. Aimo sobre los orígenes de la justicia administrativa nos conduce ya hacia una más estricta contemporaneidad <sup>103</sup>. Su libro plantea, en su primera parte, algunas cuestiones que la historiografía europea interesada en la cuestión viene debatiendo pero, ante todo, como se ha advertido ya en una reciente reseña <sup>104</sup>, entra casi por primera vez en el análisis material de los rasgos originales del contencioso administrativo al que dedica una segunda parte centrada en el estudio monográfico del proceso en la Italia napoleónica.

El análisis se remonta a los momentos que pueden considerarse a este respecto más fundacionales: las disposiciones que los constituyentes franceses adoptaron el 16 y 24 de agosto de 1790 en el contexto aún no constitucional de desconstitucionalización del Antiguo Régimen y diseño de las instituciones fundamentales del nuevo. Y aquí se plantea una primera cuestión para el estudio de los orígenes de la administración, contemporánea si se prefiere. La introduce el artículo 13 del título II: «Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions» <sup>105</sup>. Ya previamente el artículo 10 había anunciado una determinada concepción de la articulación entre justicia, ley y administración al negar a los jueces cualquier posibilidad de suspensión de la ejecución de los decretos de los cuerpos legislativos sancionados por el rey y en el 12 al remitir a los mismos cuerpos legislativos para cualquier aclaración sobre el espíritu de la ley. Finalmente, mediante disposición del mismo día, la Asamblea Nacional retenía para sí la capacidad de distinguir, dentro del diseño jurisdiccional establecido, aquello que tenía rango constitucional de lo meramente reglamentario <sup>106</sup>.

El escoramiento en favor de la administración que este decreto introduce trae su causa esencial para nuestro autor de la necesidad de una contención de los jueces, evitando su entrada jurisdiccional en el área

---

103. P. AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milán, 1990.

104. Cfr. L. MANNORI, «La nascita del contenzioso amministrativo in Italia», en *Quaderni Fiorentini*, 19 (1990).

105. Se cita de J. B. DUVERGER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens et avis du Conseil-d'Etat*, París, 1824. La nota introducida al pie de página da patente de disposición seminal a ésta de 1790: *La ligne séparative entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif est établie par cet article...*, p. 363, con la remisión a la que se considera su consecuencia directa, la ley de 28 puvlioso del año VIII.

106. *Ibid.* p. 377.

reservada de la administración, con la consecuencia que de ahí se deriva: se entiende que puedan existir espacios de poder discrecional que escapen a un control judicial (pp. 14 y ss.). Ni asigna este modelo a los jueces, a los nuevos jueces del nuevo orden, un cometido de jurisdicción constitucional al modo de la *judicial review* americana, ni crea una instancia de poder nueva que medie entre administración y jueces. Simplemente excluye a los jueces del conocimiento de materia administrativa que queda reservada a la administración<sup>107</sup>. La conclusión de Aimo es evidente: los intereses privados comprometidos por actos administrativos dependen en el sistema diseñado de una decisión administrativa desde el momento en que una distinción orgánica de poderes permite la asignación de una función judicial a la administración entendiendo que es una ampliación de sus funciones propias («juger l'administration c'est encore administrer»). La misma operación se cumple en la república Cisalpina (pp. 22-23) con el resultado fundamental de relieve también constitucional de la falta de instrumentos de defensa de los intereses privados en conflicto con la administración en una instancia judicial autónoma.

Aunque las disposiciones de agosto-septiembre de 1790 no inauguraran propiamente el mecanismo contencioso administrativo<sup>108</sup> si introdujeron la discriminación de un poder que se asigna a la administración intangible para el poder de los jueces y controlado por vía jerárquica<sup>109</sup>. Se realiza con ello una propuesta constitucional de fondo: administración y justicia resultan esferas separadas con atribuciones constitucionalmente diversas; dicho de otra manera: la administración resulta un poder constitucionalmente asignado y autónomo que requiere los instrumentos precisos de resolución de sus conflictos<sup>110</sup> de la misma manera que el poder legislativo autonomizará también su propia capacidad normativa —y judicial— interna<sup>111</sup>. Que en este diseño constitucional existe una prevención contra el poder de los jueces o, cuando menos, frente a la posibilidad de que el modelo pivote sobre la

---

107. Para referencias sobre el marco general, aunque añadiendo poco sobre lo que aquí más directamente nos incumbe, cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, «Riforme giudiziarie e rivoluzione francese. Nota bibliografica sulla più recente bibliografia», en *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, LXIII, (1990).

108. Cfr. al respecto el provocador artículo de S. VELLEJ, «La constitutionalisation d'un mythe: justice administrative et séparation des pouvoirs», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, CV (1989).

109. Cfr. J. L. MESTRE, «La signification de la loi des 7-14 octobre 1790», en *Etudes et Documents*, 43, (1991), para el planteamiento del debate en este punto.

110. Cfr. L. MANNORI, «La nascita del contenzioso...», pp. 722-724.

111. Cfr. R. FERRARI ZUMBENI, «Appunti e spunti per una storia del parlamento come amministrazione. Il Senato», en *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, XL, (1987).

justicia en vez de hacerlo sobre la ley es algo que se deduce del simple hecho de la inexistencia de una jurisdicción constitucional expresamente asignada al poder judicial que afectara también evidentemente a los actos de gobierno. Otra cuestión puede ser que fuera ésta la *ratio* última que justificara la autonomización del poder de la administración por encima de la justicia <sup>112</sup>. El nivel al que toca la cuestión parece revelarse más profundo, de concepción de la arquitectura constitucional continental que con su comprensión diferenciada de la administración como poder no podía admitir la sumisión a un control externo al propio poder que también actuaba decidiendo controversias emanadas de su propia actuación <sup>113</sup>. Se estaba perfilando una conciencia que, si bien aún no desarrolla institutos que permitan dar por nacida una plena jurisdicción contenciosa de la administración, sí está sentando bases sólidas para derivaciones que enseguida se seguirán.

El giro político-constitucional que la era napoleónica primero y la Restauración después imprimen en la historia contemporánea de Europa, tiene bastante que ver con lo operado en el campo administrativo. El análisis que ofrece Aimo de la ley del 28 pluvioso del año VIII como fundamento de todo el sistema posterior partiendo del principio de unicidad y unipersonalidad de la administración, así lo confirma. La gran novedad al respecto la ofrece la introducción de una dualidad entre el principio colegial y el unipersonal: administra uno, juzgan varios <sup>114</sup>. Se trata del juego entre autoridad monocrática que administra y consejo colegial que juzga que, con diferentes nombres se exportará antes o después a diferentes ámbitos europeos (vg. nuestro jefe político y su consejo provincial). La relevancia es también social: permite dar entrada a determinados intereses en la deliberación y decisión de controversias entre la sociedad y la administración lo que convierte el instituto en uno de los hilos de comunicación entre el Estado y los ciudadanos propietarios de las comunidades periféricas <sup>115</sup>. Permitió también, a su

---

112. Entiéndase de la justicia ordinaria que en puridad era la única que respondía a criterios uniformes y generales en su organización y administración, depositaria en tiempo revolucionario de un poder que luego, como es bien sabido devendrá ya solamente función, cfr. B. CLAVERO, *Los derechos y los jueces*, Madrid, 1989, cap. II.

113. Cfr. L. MANNORI, «I contenziosi amministrativi degli Stati preunitari italiani e il modelo francese. Riflessioni e spunti per un possibile studio comparato», en *Jahrbuch fur Europäische Verwaltungsgeschichte*, 2, 1990, p. 146.

114. Son los artículos 3 y 4 del título II *Administration*, cfr. J. B. DUVERGIER, *Collection complète*, cit. vol. 12. Cfr. F. MONNIER, «D'un Conseil d'Etat à l'autre», en R. BADINTER, *Une autre justice, 1789-1799*, París, 1989.

115. Para el reino de Nápoles ya se cuenta con un estudio específico de la cuestión, tendiendo a esta dimensión social y a sus ritmos diferenciados respecto al proceso institucional: M. S. CORCIULO, *Dall'amministrazione alla costituzione. I consigli generali e distrettuali di Terra D'Otranto nel decennio francese*, Nápoles, 1992.

vez, introducir en un mismo sistema fórmulas de integración de un proceso más imparcial para el *interés privado* con la defensa de un *interés público* al que en cualquier caso debe subordinarse (pp. 33-38). Nacía ahora perfectamente delimitada una instancia contenciosa administrativa y lo hacía en el contexto general de un sistema de clara vocación autoritaria y evidente primacía del poder ejecutivo cuyos hilos conducían indefectiblemente al poder, monocrático también, del emperador.

El sistema que finalizando el siglo Dicey calificará como «régimen administrativo» y falsamente constitucional <sup>116</sup> sienta sus bases esenciales en esta fundamental vuelta de tuerca de la contemporánea historia constitucional del continente. El modelo diseñado en Francia se trasladará con sus variantes a otros ámbitos creando una tradición político constitucional que comparte una serie de rasgos básicos. La república italiana (1802-1805) y el reino de Italia (1805- 1814), hechuras del imperio napoleónico, asumen las formas fundamentales del patrón. El *Consiglio Legislativo* de la primera, además de funciones meramente legislativas recibe determinadas competencias jurisdiccionales en el ámbito de la administración y facilita a su través al ejecutivo un control jerárquico de todo el universo de poder administrativo y sus conflictos (p. 50). Es sin embargo con el reino itálico que el sistema alcanza una más precisa definición: el consejo de prefectura se convierte en una auténtica instancia contenciosa administrativa que culminaba en el *Consiglio di Stato* en el contexto del modelo generado en la «monarquía administrativa» construida por Napoleón. Aunque el proceso no es pacífico, reclamándose a una diferente tradición ante el estupor que podía causar la nueva especie de poder en una «nazione assuefatta da secoli ad essere giudicata dai Tribunali di Giustizia negli oggetti conenziosi di qualunque natura» y considerando más acorde con la misma la fórmula de secciones especiales dentro de la judicatura (p. 101). Técnicamente, el resultado final es la inserción de la jurisdicción contenciosa de los asuntos de la administración en una sección del Consejo de Estado —Consiglio degli Uditori— con lo que se vinculaba al espectro de poder directamente controlado por el ejecutivo <sup>117</sup>.

---

116. Cfr. G. REBUFFA, *Costuzioni e costituzionalismi*, cit. p 100, y todo el párrafo. Diferencias que no captan recorridos más fugaces desde una perspectiva positiva. Cfr. Ph. LAUVAUX, «Existe-t-il un modèle constitutionnel européen?», en *Droits. Revue Française de Théorie Juridique*, 14, (1992).

117. Con la mayor o menor independencia que coyunturalmente pueda conseguir, cfr. E. BUSSI, «Per la storia dei conflitti giurisdizionali. Dal Consiglio Legislativo al Consiglio di Stato, 1797-1815», en *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 1940 y L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, pp. 133 y ss.

La conclusión extraída en este punto por Aimo me parece especialmente importante para captar la verdadera dimensión socio constitucional del modelo que se estaba de esta manera diseñando tanto en Francia como en los territorios situados bajo su influencia: «La tutela del ciudadano estaría, así, íntima e inextricablemente ligada y subordinada a objetivos y fines más generales de preminente valor público, como el control de la legalidad y de la oportunidad de la acción administrativa, la creación de un “estatuto” especial y de una disciplina expresamente calibrada para la administración, la salvaguardia de las prerrogativas de los aparatos burocráticos respecto de las ingerencias de los tribunales judiciales así como la consecución de *standars* más elevados de eficiencia operativa» (p. 120). Lo que vale tanto como decir que el giro político constitucional se completaba: más allá incluso del imperio de la ley podía llegarse a la formulación del imperio de la administración bien que travestida de «bien público» para lo que empieza también a desarrollar sus precisas herramientas de actuación <sup>118</sup>. Dejar en sus manos la decisión de las controversias entre administración y ciudadanos; distinguir netamente actos de autoridad ante los que no cabe recurso en forma judicial; someter los derechos a la administración en suma no son sino las consecuencias lógicas que cabía esperar de una tal derivación. La cuestión, doctrinal y positiva, será ahora la decantación, en este contexto, de los límites jurisdiccionales, esto es, del campo de poder respectivo entre administración y justicia ordinaria <sup>119</sup>. Ciertamente que el sistema tenderá a crear, sobre todo a partir de los años treinta y cuarenta, mecanismos que aseguran una más decidida salvaguardia de lo que Aimo llama el «polo libertario» del sistema pudiendo resultar en su cotidianeidad menos autoritario de lo que podría pensarse (p. 122) <sup>120</sup>. O que incluso en momentos poco o nada constitucionales la ciencia de la administración pudo ofrecer un campo de en-

---

118. Que es precisamente lo que reconduce la función administrativa por derroteros diferentes de los relacionados con los derechos y la actividad judicial desarrollando sus propios mecanismos cognoscitivos respecto a la sociedad, cfr. F. SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, vol. I, 1988, pp. 112-114. Sobre la cuestión para momentos sucesivos hay también referencias: D. MARUCCO, *L'Amministrazione della statistica italiana dall'unità al fascismo*, Firenze, 1992 y M. L. D'AUTILIA, *L'amministrazione della statistica nell'Italia fascista. Il caso dell'agricoltura*, Roma, 1992.

119. Que es la labor que desde la Restauración comienza a desarrollarse más ampliamente recibiendo también en ello el influjo doctrinal francés, cfr. C. GHISALBERTI, «Per la storia del contenzioso...». Aunque ya había conocido un desarrollo en la época misma del Reino, cfr. L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*.

120. Cfr. G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna, 1981, pp. 67-71. Para referencias comparativas, cfr. F. BENVENUTI, «Giustizia amministrativa» a. v. *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, 1970.

sayos notable para limitar la capacidad interventiva del poder arbitrario del gobierno estableciendo principios de imperio de la ley y seguridad de la jurisdicción ofreciendo como contrapartida la inocuidad en lo que al debate sobre la soberanía se refería <sup>121</sup>. Pero el punto básico permanece: el sistema en su estructura más íntima se había diseñado sobre unas bases que fácilmente podían sostener un Estado «administrativo» pero difícilmente un Estado «de justicia». La gran batalla que habrá de librarse a lo largo de la centuria por parte del liberalismo más consciente de los peligros de esta derivación, consistirá, precisamente, en lograr la introducción de la justicia en la administración a partir del reconocimiento de la misma como un sujeto jurídico unitario necesitado de una propia instancia judicial <sup>122</sup>.

Había así ya definitivamente emergido la Administración comprendida como el poder de gobierno dentro de la arquitectura estatal de la Europa continental. Se situaba en su centro y le servía como nervio esencial de la fábrica. Situada más allá del derecho civil común y al margen de la capacidad de intervención de los jueces, la Administración comenzaba a generar su propia dinámica jurídico política, su propio derecho y sus propios cauces de regulación de los conflictos con el ciudadano pudiendo aquí presentarse muy diversas variaciones del tema. En su esencia se ha producido el alumbramiento de un poder cuyas trazas más primitivas podrían conectar con la concepción preconstitucional del *ius politicum*, pero cuya paternidad es toda contemporánea <sup>123</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN. IN TEMPO DES SCHERZOS

Varias son las cuestiones que la literatura aquí estudiada deja abiertas de cara análisis futuros, sobre todo desde una perspectiva comparativa que puede resultar más rentable. Se han abierto indudablemente vías que deben consolidarse y se han establecido diálogos que no conviene perder. Entre historia de las instituciones jurídicas y análisis histórico general; entre historia constitucional e historia de la administración; entre historia social e historia de las formas políticas modernas; entre modernidad y contemporaneidad. Atravesando en diversos sentidos estos sectores historiográficos existen cuestiones que

121. Cfr. L. MARTONE, *Potere e amministrazione prima e dopo l'unità*, Nápoles, 1989.

122. Cfr. sobre la cuestión las observaciones de L. MANNORI, *Uno Stato per Romagna*, vol. II, pp. 103-114.

123. Cfr. B. CLAVERO, *Institución histórica del Derecho*, Madrid, 1992, pp. 83, 91 y 111-113.

los vinculan necesariamente y que los requieren mutuamente para su explicación.

Cuestiones, como la que desde la perspectiva de la historiografía italiana hemos analizado aquí, que pueden servir para descubrir territorios compartibles. Más que simples contactos pueden promover un auténtico *mercado común* historiográfico. A él puede accederse, sin tratados previos, desde diferentes perspectivas y con diversos intereses, compartiendo el objetivo de explicar institutos que componen entre mundo moderno y contemporáneo nuestro universo antropológico y las señas de identidad de una cultura. No es terreno privativo de la historia política ni de politólogos. Ni de la historia del derecho y los juristas. Menos aún, pues no lo adivinarían entre tantos, de los historiadores generales. Debería serlo, sin más, de la Historia pues a su razón e interés son conducibles tales esfuerzos interpretativos realizados desde diferentes lugares.

Hemos comprobado que desde la *administratio* moderna puede seguirse un discurso historiográfico que llegue a la contemporánea administración. Pueden, en el camino marcado por el rastro de este instituto fundamental de la política europea, hallarse y diferenciarse universos socio constitucionales, acercarnos a diversas concepciones del poder y su actuación y señalarse rupturas y tránsitos entre todos ellos. La riqueza del análisis y del debate reside principalmente aquí: en la virtualidad ofrecida por un argumento a través del cual puede desarrollarse un debate de más hondo calado. Lo que centra es en realidad la cuestión de las formas del poder en el espacio europeo. En una *Old Europe* que no es absolutamente extraña ni temporal ni espacialmente a la *Modern Europe* de la historiografía anglosajona. En el mismo espacio y tiempo estaban teniendo lugar procesos que la historiografía que hemos presentado considera y valora diversamente. Puede presentárenos la novedad de una monarquía administrativa y el correlativo proceso de desarticulación de la sociedad corporativa tradicional y puede advertírse nos al mismo tiempo de los límites en los procesos de modernización o, si se prefiere con término más ajustado al intento, de *Statswerdung*. Que no sea en absoluto pacífica la fijación, en el tiempo marcado por este proceso, tan siquiera cronológica, de la aparición entre las formas políticas modernas de un momento administrativo ya puede dar idea de la complejidad del debate y de sus vinculaciones más profundas.

Aunque abierta, o apenas iniciada, la cuestión plantea el problema de los orígenes de la modernidad desde una perspectiva que se revela fructífera. ¿Cuándo podemos dar por comenzada en el occidente europeo una dinámica administrativa, que vale tanto como decir la política moderna? O, dicho de otra forma, ¿cuál es el verdadero momento *tocquevilliano* de la historia moderna europea? ¿qué fue antes: la revolución o la administración? Puede intentarse por elevación y rastrear en

la Francia, sobre todo en la Francia, moderna formas de actuación administrativa —que no despóticas, necesariamente— que rápidamente entran en conflicto con las formas más canónicas y jurisprudenciales de ejercicio y concepción del poder. Desde ahí es factible construir un discurso centrado en un *Verwaltungswerdungsprozeß* que conduce al momento revolucionario con el terreno más o menos trillado. La piedra angular de la tesis se sitúa en el paralelo proceso de crisis de la sociedad corporativa: soporte de las formas políticas tradicionales que al no absolutizar ya el espacio de lo social permiten esperar nuevos modelos de intervención sobre ella más centrados en la actividad administrativa que en la judicial. La actividad intencional, la organización de las instancias de gobierno de la corte, la concepción de la función real irían marcando este sentido.

Que esta dialéctica interna a las monarquías europeas del setecientos estructura gran parte de su desarrollo político es evidente. El problema que plantea desde el punto de vista historiográfico se refiere, sin embargo, a su interpretación en el contexto de la formación histórica de la administración como forma política. Su responsabilidad en poner en marcha un mecanismo de intervención mucho más expeditiva y directa sobre el reino está más o menos demostrada por una considerable batería de estudios. Aún así puede aún replantearse la cuestión de su paternidad no como capricho historiográfico sino atendiendo a razones que desde una historiografía constitucional se vienen exhibiendo sobre la misma naturaleza del poder. El paso por el momento constituyente puede a estos efectos resultar más trascendental de lo que se venía suponiendo al comenzar por la misma concepción radical de una capacidad de intervención sobre el orden constitucional: creación y asignación de poder. Es el verdadero punto de ruptura con una concepción tradicional del poder que podía haberse matizado o comenzado a diluirse en una más política, pero que recurrentemente mostraba sus fundamentos básicos, tanto religiosos como jurisdiccionales. Con su naturaleza ya diversa el poder podrá adquirir también desarrollos diferentes, impensables hasta entonces creando, como ocurrirá, sus formas ejecutivas y administrativas más específicas de este nuevo contexto. La hipótesis queda planteada: la Administración, cuya construcción no es obra de un instante sino de un tiempo, es de una naturaleza radical y constitutivamente diversa de la *administratio*. Por más que figuras, prácticas y técnicas transiten entre ambos sistemas la concepción y la actuación del poder marcan la verdadera diferencia.

¿Cómo interpretar entonces, entre una y otra información —la que se nos proporciona desde la historiografía administrativa y la que nos llega desde la historiografía constitucional— la naturaleza de este proceso? Quizás, al hilo de los apuntes que A. M. Battista dejara sobre Tocqueville y el descubrimiento del derecho administrativo y que ya

hemos utilizado en este escrito, es posible recuperar la vigencia de algunas hipótesis que pueden marcar este *momento* y que se articulan sobre dos constataciones fundamentales <sup>124</sup>. Por una parte el dato, en absoluto despreciable, del momento en el que el pensador francés descubre la potencia de la administración en los ordenamientos políticos contemporáneos y que tanto chocaban a la historiadora italiana. Esto es, en el momento en que, a la altura de los años cuarenta del siglo pasado, percibe que se ha construido una estructura estatal cuyas trazas no pueden seguirse ya desde la perspectiva de una historia constitucional sino que se precisan otras herramientas analíticas que permitan analizar un proceso que ha derivado hacia la administración en el sentido más crudo del término. Es éste el momento, después precisamente del conocimiento y estudio de la experiencia constitucional americana, en el que la opción analítica de Tocqueville cambia hacia un interés por la administración y su historia. Lo que resulta verdaderamente ilustrativo es que en su afán por comprender las estructuras del cambio revolucionario contemporáneo haya debido replantear la clave de análisis.

El *Antiguo Régimen y la Revolución* está ya escrito bajo este código analítico. No se trata en esta conclusión de entrar ni superficialmente en él sino solamente de observarlo. Independientemente del valor que historiográficamente pueda tener su principal línea argumentativa sobre la centralización administrativa, subyace en él una reflexión importante sobre el complejo problema considerado: existe una línea profunda en su planteamiento que no diluye el momento revolucionario absolutamente sino que redimensiona su alcance hasta el punto de hallar una conexión entre su propio mundo —el del autor— y la práctica política prerrevolucionaria desde la conciencia clara de que lo que ha aportado la contemporánea concepción del poder es una potencia incalculable en la capacidad de intervención sobre la sociedad y el individuo, sus derechos y su libertad. Sobre lo que cabe quizás aún reflexionar es sobre el alcance de este planteamiento tan perfectamente consciente de la desvirtuación sufrida por la revolución constitucional primera que reclama a su época más heredera de prácticas políticas nacidas al margen del planteamiento constitucional originario.

Son éstas algunas de las cuestiones que tiene abiertas la historiografía administrativa europea aunque su objeto de estudio no haga sino empezar donde nosotros lo hemos dejado. Ni por competencia ni por espacio podíamos entrar en ese otro tiempo dominado ya plenamente por el Estado-poder. Nuestro intento era solamente dar cuenta de una

---

124. Como se verá no hago aquí sino resumir, para recoger la propuesta, algunos de los temas del escrito referido de A. M. BAUTISTA, citado supra (n.º 25).

producción y algunos problemas historiográficos, los que afectan a los momentos formativos. Era también tomar posiciones y partido en favor de la capacidad integrativa de diversos discursos e intereses historiográficos que puede de ella aprenderse.

JOSÉ M.<sup>a</sup> PORTILLO