El Estado: de María Cristina a Alejandro Nieto

Posted on 1 de septiembre de 1997 by Marta Lorente Sariñena

I

La fundamentación contractual de nuestro sistema constitucional no ha anulado la atracción que sobre los juristas ejerce la historia, o mejor, su propia historia. Herederos de complejas tradiciones discursivas que perdieron su unidad y autonomía al subordinarse a las necesidades del Estado, se preguntan en ocasiones por su partida de nacimiento. La correspondiente a los cultivadores del Derecho administrativo moderno tiene una naturaleza institucional cuyo análisis ha constituido, y constituye, un debatido objeto de estudio.

El reciente, e importante, libro de A. Nieto se inserta pues en una tradición historiográfica disciplinar, deudora en buena parte de contribuciones precedentes de su pluma, que hasta el presente no se ha sentido seducida por afrontar el reto de la introspección. Nieto ofrece lo que él mismo califica de historia administrativa crítica, peligrosa (pág. 17), impertinente (pág. 18), cuestionadora de axiomas y ajena a las banderías políticas decimonónicas, esas que ayer atormentaron a España y siguen hoy reproducidas en su historiografía (pág. 2). Sin embargo, y a pesar del aliento renovador que se desprende de su obra, al autor no le ha interesado escaparse de su propio saber disciplinar, concibiéndolo como obstáculo que vicia la reflexión sobre los orígenes del propio paradigma, esto es, el correspondiente al propio derecho administrativo.

Son otros los obstáculos que preocupan a Nieto. El primero, el desconocimiento, la inexistencia de estudios sobre la historia administrativa de la Regencia de María Cristina y, en su caso, su parcialidad y dispersión. El segundo, la naturaleza positivista de buena parte de los mismos, que cautivos de la literalidad de las normas, son incapaces de dar cuenta de lo que sucedió o de lo que se cree que sucedió (pág. 13); y, finalmente, el tercero no es otro que el constituido por las dificultades que asaltan al pionero, desprovisto de metodología y crítica de fuentes previas. Con los *Primeros pasos...* se solventan, bien que desde una determinada perspectiva, todas estas carencias.

II

El monumental estudio de Nieto es un ejercicio exhaustivo de localización y tratamiento de

los presupuestos fundamentales de la Administración moderada, así como de sus consecuencias institucionales y organizativas. El autor analiza tanto la ideología de las reformas y de los principios administrativos (cap. II) como el complicadísimo régimen del empleo público (cap. VII); hace historia del sistema normativo (cap. III), de la administración suprema del Estado (cap. IV), provincial (cap. V) y municipal (cap. VI); se esfuerza en el estudio de la Iglesia (cap. IX) y caracteriza al nuevo propietario burgués (cap. X) y, cómo no, ofrece su opinión respecto del debatido nacimiento del control de la actividad administrativa (cap. VIII).

En definitiva, el índice de la obra nos demuestra que Nieto analiza todas o casi todas las piezas claves del desmoronamiento institucional del Antiguo Régimen, y lo hace desde una óptica unitaria. Así pues, el primero, que no único, de los méritos de la obra de Nieto es ofrecer una interpretación coherente y general, hasta ahora inexistente, de la inconstitucional emergencia de la maquinaria administrativa que caracterizará la historia constitucional española.

Para alcanzar tal objetivo Nieto maneja, fundamentalmente, dos tipos de fuentes, normativas y periodísticas, de una muy determinada manera, ya que contempla las normas desde la prensa, la oficial de los *Diarios de Sesiones* incluida. Aun cuando las (diversas) colecciones normativas y la prensa periódica son instrumentos tan básicos como imprescindibles para el historiador del ochocientos, Nieto ofrece un sorprendente manejo de los mismos, por minucioso y esclarecedor. Esta profusión en el uso directo de las fuentes suple la apoyadura bibliográfica porque, salvadas las obras que pueden incluirse en el catálogo de fuentes, el conjunto que resta es, más que escaso, selectivo. La intención del autor parece clara: al basar su interpretación directamente en testimonios del tiempo que le ocupa, no ha incluido en ella las numerosas y recientes aportaciones de una historiografía, tanto nacional como extranjera, que ya hace tiempo que se pregunta por lo que debe entenderse por historia constitucional o del constitucionalismo (Tomás y Valiente).

Consecuentemente, Nieto justifica la delimitación de su objeto de estudio unilateralmente, sin confrontarla con otras alternativas a las que parece, no obstante, invocar desde el mismo título de su obra: los «pasos» son los del Estado «constitucional», la historia, la de la «administración». Historia de la Administración *vs.* historia de la Constitución o, mejor, historia de la Administración como correctivo crítico a una historia constitucional que se supone limitada a las declaraciones políticas, al diseño que sobre el papel se hace de las instituciones. El aprovechamiento que para la cultura política actual tiene su reconstruida fundamentación (y justificación) en los valores de la revolución francesa, pasados por el tamiz hispano de Cádiz, preocupa razonablemente a Nieto por su componente dogmático (pág. 17), aunque no lo suficiente como para preguntarse, como lo hace Allegretti en su

historia constitucional, por las insuficiencias y contradicciones del Estado liberal, independientemente de las variantes nacionales y de sus cercanos (y seguramente constitutivos) debates disciplinares: aquellas deficiencias son, para el también administrativista italiano, las que pueden inferirse del individualismo propietario y el imperialismo estatal.

Porque, aun cuando en *Los primeros pasos…* se dibuja la figura, o mejor, categoría del burgués, enfermo de individualismo posesivo, instigador de desórdenes instrumentados en su propio beneficio, preocupado por instalarse en el Estado con el objeto de desplegar una sistemática política de rapiña, atribuyéndole un valor explicativo de transformaciones institucionales y, consecuentemente, sociales, la propia estructura estatal, emergente novedad de vocación expropiadora y monopolística, no merece valoración alguna ya que posee una naturaleza intrínsecamente neutra. No puede ser de otra manera ya que el binomio administración/política tan cercano, a pesar de los matices, a la versión moderada de la famosa separación del derecho y la política, no es para Nieto objeto de análisis sino, muy por el contrario, presupuesto desde el que se analiza la historia.

Los primeros pasos… es pues una historia de la Administración escrita por un administrativista crítico, que sabe que no puede suplantar aquélla con la construida con la letra de las normas, ya que duda de su fiabilidad (pág. 135). Desde este presupuesto, Nieto ofrece no sólo una descripción, pormenorizada y valorativa de lo que serán los fundamentos de la Administración del Estado, sino un catálogo de problemas desconocidos por la mayor parte de la historiografía jurídica. Aun cuando es difícil arriesgar un calificativo genérico, podría afirmarse que lo que hace A. Nieto es levantar el acta de las tremendas dificultades que conllevó la sustitución del antiguo orden corporativo por el novedoso estatal.

Al mismo tiempo que realiza este esfuerzo, Nieto rechaza toda una tradición historiográfica cercana al propio autor, ya que procede de su misma disciplina. Una tradición caracterizada por el intento de explicar la historia española mediante la importación y acomodación en ella de principios e instituciones que fueron, a su vez, hijos del gran conflicto revolucionario francés. A pesar de que dicho rechazo pueda recordarnos viejas polémicas, sobre todo la entablada en torno a la determinación de la «nacionalidad» del Derecho administrativo, lo cierto es que A. Nieto no es un portavoz del tan conocido como rancio nacionalismo españolista del que hicieron gala muchos historiadores y administrativistas durante el franquismo. Por el contrario, el autor de *Los primeros pasos…* se nos muestra, simplemente, como un apasionado crítico de lo que él considera una historia puesta al servicio de la construcción de dogmas de interés de nuestra actual cultura política.

III

No obstante, los problemas tratados por Nieto pueden ser abordados e interpretados desde otras ópticas. De entre las imaginables destaca aquella que se pregunta por la naturaleza, no del orden emergente, sino del que estaba herido de muerte: ese orden corporativo al que se hizo antes referencia. Y conste que dicho interés no es el que tiene por presupuesto buscar genealogías de actuales instituciones nás allá de las fronteras del Antiguo Régimen –con el propósito de negar la entidad del fenómeno revolucionario– sino el manifestado por un sector de la historiografía esforzada por comprender lo ajeno para calificar, por contraste, los fundamentos del mundo actual.

Si hacemos caso a L. Mannori, podríamos afirmar que a pesar de que la Monarquía del Antiguo Régimen era administrativa en su práctica, no lo era en su representación jurídica, lo que nos impide encuadrar su experiencia en un cuadro conceptual contemporáneo: desde esta óptica, el binomio jurisdicción/administración se contempla como un problema a desentrañar por los historiadores H istoria 15 Alfonso Esperón, *Cacería real con Alfonso XII y la reina Isabel II*, 1875. Col. José Mario Armero. (Hespanha, Clavero). En el mismo sentido, y por traer lejana causa en el antiguo concepto de jurisdicción (Vallejo), la propia idea de exclusividad de la norma estatal como fuente del derecho no se mira como un presupuesto, sino como la matriz fundamental de una determinada política del derecho que quiere implantarse frente a tradicionales comprensiones. Y, finalmente, sin salirnos de la tradición, en este caso la procedente del abigarrado mundo de los territorios peninsulares, aquélla viene también considerándose como legado, no como monstruosidad: algunos historiadores (Portillo) han tratado de reconocer (y recuperar) los sujetos provinciales/territoriales en su pugna contra la impuesta estatalidad, además de imaginar constitucionales posibilidades de acomodo (Clavero).

En definitiva, el mundo que comenzó a transformarse, primero en Cádiz y, después, en los años estudiados por Nieto, desconoció no sólo la igualdad de los hombres, sino la unidad de las tierras, de las instituciones y de las fuentes del Derecho. La debilidad del Estado constitucional, que tan bien describe Nieto, puede también comprenderse desde su calificación como una radical novedad que, como tal, le fue muy difícil imponerse. A la calamitosa situación económica y a la conflictividad política y social pueden quizás añadirse otras causas que también paralizaron la instalación del Estado contemporáneo: las deducibles de un universo conceptual e institucional al que repugnaba el valor de la unidad, independientemente de que ésta pretendiera gestionarse a favor de los intereses de una clase, o mejor, grupo o grupos de interés.

Pero, como afirma Nieto, resulta difícil determinar cuáles deben ser los contenidos de una historia de la Administración (pág. 11); también es problemático apostar por una perspectiva desde la que afrontar su análisis. Las elecciones del autor le han llevado a la construcción de

una obra que sin duda constituirá un referente ineludible para la comprensión de una época y de un discurso: el correspondiente a lo que podría denominarse historiografía administrativa española.

BIBLIOGRAFÍA

U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale,* Bolonia, 1989.

B. CLAVERO, «Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville», *Quaderi Fiorentini,* 24, 1995, págs. 417-469

B. CLAVERO, *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución,* Barcelona, 1985.

A. M. HESPANHA, «Representación dogmática y proyectos de poder», en *La Gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna,* Madrid, 1993, págs. 61-84.

L. MANNORI, *Centralization et fonction publique dans la pensée juridique de l'Ancien Régime: justice, police et administration* (inédito).

J. M. PORTILLO, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las Provincias Vascas (17601808),* Madrid, 1991.

J. VALLEJO, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350),* Madrid, 1992.

F. TOMÁS Y VALIENTE, «Dos libros para una misma historia», *Anuario de Historia del Derecho Español,* 63-64, 1993-1994, págs. 1065-1088.

Autor: ALEJANDRO NIETO

Edicion: Ariel, Barcelona, 1996

Paginas: 608 págs.

Titulo: Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón