

OBRA HISTORIOGRÁFICA DEL *ISTITUTO PER LA  
SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA:*  
LECTURA ESPAÑOLA\*

*... punto di vista che, in questo caso, è enunciabile  
assai semplicemente: offrire alla riflessione storiografica uno  
strumento destinato ai temi dell'amministrazione e quindi  
della costituzione.*

Piero Aimò, Ettore Rotelli, Fabio Rugge (1993)

Se ha cumplido una década de la iniciativa del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* que dio lugar en 1985 a la monumental publicación colectiva sobre *L'Amministrazione nella Storia Moderna*. Fue ocasión en la que hubo *lectura española*. Dentro de una sección última sobre *L'Amministrazione nell'Europa Continentale moderna: storiografie*, Pablo Fernández Albaladejo se ocupó de *Spagna* (vol. II, pp. 2309-2364), con una exposición que alcanza hasta fecha al fin y al cabo cercana para estos menesteres de la historiografía. La *lectura* que se me requiere no es una prosecución o un complemento, pues ahora se trata, no de contemplar en Italia una producción española, sino de considerar desde la perspectiva de ésta, a partir de la labor desarrollada en España, un producto

---

\* Jornadas de reflexión (Milan, 8-9 de septiembre, 1995), *Amministrazione e Costituzione: storiografie a confronto*, día tercero, *La produzione storiografica dell'ISAP: letture straniere*, intervención segunda, *Lettura spagnola*, sin más representación por supuesto que la personal. Tras consulta con nuestro director, añadido aquí algo que allí sería supérfluo: el apéndice con un muestreo recordatorio, sólo esto, de publicaciones históricas de dicho Instituto. Es tarea adicional que, por más sencilla, dejé para última hora, cruzándose la fatídica fecha del 14 de febrero de 1996. Francisco Tomás y Valiente, nuestro director, ha sido asesinado. Descanse él en paz y desvelémonos nosotros, no en guerra, sino en justicia.

italiano. Es tarea que así se plantea con un término comparativo que conviene tener a la vista y que en buena parte ofrece dicha exposición de Pablo Fernández Albaladejo. Es voluntariamente más limitada la posterior de Benjamín González Alonso con ocasión del encuentro de 1989 sobre historiografía jurídica española del Centro per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno de Florencia (*Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, 1990, vol. I, pp. 87-133).

Tengo por mi parte también a la vista otras páginas igualmente útiles y ulteriormente recomendables por cuanto que proceden a la tarea misma de contemplar desde España una historiografía de la procedencia y el objeto del caso. Me refiero a la exposición todavía más reciente de José María Portillo sobre *La administración en la reciente historiografía italiana* (*Anuario de Historia del Derecho Español*, 62, 1992, pp. 633-674), resultado de un trabajo desenvuelto en el referido Centro per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, en este otro instituto donde también vienen desarrollándose aportaciones decisivas a la historiografía respectiva, mas que no se circunscribe ni mucho menos a su producción. Desde un inicio Portillo no deja de valorar expresamente la contribución del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, ocupándose también de ella.

Entro así bien arropado en el encargo recibido, en la invitación a realizar la *lectura española* de una *historiografía italiana*, de la producción historiográfica del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*. Procedo con un grado naturalmente mayor de conocimiento de la experiencia española que de la italiana, pero de la perspectiva resultante precisamente se trata. Pienso que mi intervención, de interesar, habrá de ser por lo que se desprenda o por lo que sepa extraer de una comparación de experiencias. Si puedo resultar de alguna utilidad en la presente ocasión, será por lo que aporte, no de reseña y crítica de aspectos particulares de una historiografía italiana, sino de detección y reflexión acerca de cuestiones comunes para Italia y para España. Por ello también miraré finalmente más hacia el futuro, hacia posibilidades pendientes y abiertas, que atrás al pasado y al presente que se le debe, hacia la obra hecha y cerrada. Creo que, dados los mismos términos de la invitación, estaría bastante menos autorizado y sería mucho menos interesante lo que pudiera decir particularizadamente sobre los méritos efectivos de la producción ya realizada. De esto me abstengo con toda deliberación.

Así es como entiendo el encargo y así es como espero cumplimentarlo. Comenzaré por Italia (I), proseguiré con España (II) y acudiré al asunto, al principal que entiendo del *paradigma historiográfico* con la distinción debida, respecto al *paradigma estatal*, tanto del *paradigma administrativo* (III) como del *paradigma constitucional* (IV). En su momento vendrá la explicación de tanto *paradigma*. Tras ella, dentro de lo que entonces cabe, me atreveré a alguna conclusión (V).

## I

La ocasión dicha de *L'Amministrazione nella Storia Moderna* fue también buena para una autorreflexión por medio y en virtud de la *Introduzione* de Ettore Rotelli, director general entonces y ahora del *Istituto*. Es una introducción combativa de la que puede aquí interesar su parte propositiva. Trata de motivar la his-

toria y aquella concreta historia que fomenta y promueve el *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*. En principio, una institución que se había fundado con dicho nombre en 1959 no tenía por qué extenderse a la historiografía, más aún cuando también existía la *Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa* que se ocupaba de ella, de esta historia, con una importante capacidad productiva desde los mismos años sesenta. Mas a la vista está que el *Istituto* no se plantea así las cosas. El propio volumen y la propia importancia de su producción historiográfica lo testimonia.

En los números de la revista *Storia Amministrazione Costituzione*, de la que tendré que ocuparme, suele figurar la relación de publicaciones. Desde el inicio se ha entendido por este *Istituto* que una *ciencia de la administración pública* requiere de la historia no sólo para situarse a sí misma, para saber como ha llegado a ser, sino también para abrirse horizontes, para contemplar alternativas que ya han podido plantearse y en su caso frustrarse por la historia efectiva misma. En este segundo punto de una así dicha precisamente *historia alternativa* Rotelli pone entonces énfasis.

No se trata con su propuesta de instrumentalizar y empobrecer la historia, sino de valorarla y enriquecerla, de no reducirla ante todo a retrovisión genética del presente. El enriquecimiento se entiende que es mutuo. Una historiografía cuyo campo de mira no lo defina la actualidad de las instituciones establecidas puede rendir ciencia y experiencia para entender y manejar dicho mismo presente. Una *ciencia administrativa* debe así contar con la historiografía correspondiente como tarea propia. Dado este planteamiento, no parece que hubiera de interesar toda la historia o que hubiese toda ella de hacerlo en igual medida. De hecho, la labor historiográfica ordinaria del *Istituto* se ha centrado en los siglos XIX y XX con alguna extensión si acaso al XVIII. Y esto parece lo justo desde tal perspectiva. La misma *historia alternativa* susodicha, su visión de otras posibilidades, ha de ser historia propia, historia así del sistema institucional establecido y no de ningún otro. Rotelli nos dice que venía funcionando una especie de pacto no escrito entre el *Istituto per la Scienza* y la *Fondazione per la Storia* en virtud del cual el primero se atenía a la historia contemporánea mientras que la segunda se ocupaba de la historia *moderna*, de la *historia administrativa* hasta el siglo XVIII. Parecía un buen arreglo.

Una distribución del trabajo en tales términos había venido implícitamente dándose, aunque la *Fondazione* tampoco se hubiera ceñido estrictamente a los referidos límites. Esta, la institución de identificación histórica, se ocupaba principalmente de la historia anterior al XIX, mientras que el otro, el *Istituto* sin denominación de historia, lo hacía en esencial de la contemporánea por entender precisamente que era la que interesaba al presente. Si las cosas habían dejado de funcionar de este modo, no es porque no tuvieran un sentido, sino porque una de las instituciones se extinguió. La *Fondazione* fue disuelta sin que el voto en contra del propio Rotelli pudiera nada. Su *Introduzione* nos lo recuerda. Y lo hace porque dicha novedad de la desaparición de una específica *Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa* hubo de acabar repercutiendo en el trabajo historiográfico del *Istituto* vecino. El mismo monumento de *L'Amministrazione nella Storia Moderna* responde a un nuevo planteamiento o a una nueva *manera* en expresión del propio Rotelli. Su *Introduzione* también da cuenta.

La repercusión más aparente tiende a una extensión del campo de mira tanto en el tiempo como en el espacio, tanto cronológica como comparativa. De esta segunda es testimonio la sección historiográfica citada de *L'Amministrazione nell'Europa Continentale moderna* con sus efectivos enriquecimientos. La primera, la que se produce en el tiempo, amplía perspectivas, pero puede traer problemas. *La storia moderna* anunciada sigue definiéndose a partir del XVIII, mas tendiendo a considerar más este siglo y a acudir incluso a los precedentes, al tiempo que antes se entendía más propio, no de un *Istituto per la Scienza della Amministrazione*, sino de una *Fondazione per la Storia Amministrativa*. Los problemas pueden proceder de que así se desbordan los límites que justificaban la presencia de una *historia de la administración pública* en el ámbito de una *ciencia administrativa*. Rotelli, su *Introduzione*, entiende que la justificación se mantiene. Nos dice que así se produce también un enriquecimiento puesto que de este modo entra toda la vivísima problemática historiográfica del llamado *Estado moderno*. Según sus términos, se habría producido desde los años setenta un verdadero descubrimiento por parte de la historiografía italiana que estaría así recuperando toda la relevancia de la *administración pública*. El feliz hallazgo sería éste del dicho *Estado moderno*.

Parecen sustantivos los problemas que implica la extensión temporal, esta forma de plantearla. Haberse encerrado en la historia contemporánea habría supuesto para Rotelli una excesiva dependencia de la *historia administrativa* respecto a la *historia constitucional y política*, a una historia más en concreto legislativa y orgánica de una administración primordialmente central. No ha sido estrictamente el caso de la historiografía fomentada por el *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* pues no se ha desatendido completamente en ella ni el tiempo previo inmediato, el del XVIII, ni sobre todo, con programa de investigación propio, la administración dicha periférica, pero la tendencia de fondo en tal sentido venía operando como ahora se manifiesta. La extensión temporal habría de servir entonces para superarla. En los términos de la *Introduzione* de Rotelli, *la administración pública* existiría antes de la edad contemporánea, antes del tiempo constitucional, consistiendo la novedad de este otro tiempo, del nuestro, el hecho de que la misma se convierta *entera y exclusivamente* en *administración del Estado*. Son como digo sus términos, los de su *Introduzione*.

El corolario resulta evidente. Ahora parece que no cabe entender y manejar dicho segundo momento del *Estado administrativo*, el contemporáneo, sin dominar el primero de la *administración* todavía no entera ni exclusiva del *Estado moderno*, del precontemporáneo. La novedad de nuestro tiempo tampoco así sería *el Estado* sin más, sino su identificación privativa y plena con la *Administración*. El monumento que sigue, los volúmenes de *L'Amministrazione nella Storia Moderna*, añaden a mi entender problemas que conviene también ir señalando a fin de seguir sumando elementos para la reflexión que vendrá luego. Cuando ahora digo que hay más problemas aquí mismo, sin entrar aún en comparaciones, me refiero particularmente a que el tratamiento que encuentra *el Estado moderno* como estado precontemporáneo, como estado preconstitucional, y su conexión con el contemporáneo, con el constitucional, no son cosas que encajen exactamente en las expectativas expresadas por el propio Rotelli.

En una primera sección de dicho monumento, la coordinada por Cesare Mozarelli bajo el rótulo bien expresivo de *L'Amministrazione prima dello Stato*, no

acaba de hacerse viva dicha imagen de una *administración* que devendrá *Estado*, pues la vislumbramos más bien de un trasfondo corporativo, judicial e incluso doméstico y con esto definitivamente no público, de unos supuestos distintos a los que requerirá el Estado y así realmente tan anterior como extraña. En una segunda sección, la que coordinara Piero Aimo bajo el epígrafe más identificativo de *L'Amministrazione come Amministrazione dello Stato*, lo que encontramos entre los Estados *moderno y contemporáneo* es una cesura mayor a la que cupiera esperar del planteamiento de Rotelli pues, por las mismas implicaciones constitucionales que vienen a la vista, el tránsito dista mucho de consistir en la estatalización final de una administración preexistente. La anterioridad temporal, ese abolengo, no implica siempre precedencia institucional, esta derivación.

En una tercera sección, la coordinada por Roberto Ruffilli bajo la rúbrica más presentista de *L'Amministrazione nella crisi dello Stato*, entra todavía en mayor medida la temática constitucional, una temática extraña para el susodicho *Estado moderno* precontemporáneo, sin reducirse a su vez la misma a los términos políticos, legislativos y orgánicos con los que Rotelli parecía identificarla, por introducirse también la problemática de los intereses y derechos ciudadanos. Así pueden identificarse finalmente mejor unas cuestiones tan específicas de *la administración del Estado* como incómodas para ella misma, unas cuestiones a cuya dilucidación puede ciertamente contribuir la historiografía, pero no precisamente entonces la del Estado moderno en su sentido extensivo y en su parte no constitucional.

Habiéndose ceñido mayormente a la época contemporánea, la producción historiográfica del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* había tocado ya temática constitucional. No se identificaba por ella ni concebía su objeto administrativo como específicamente *constitucional*, pero esto no significaba que se desolviera ni mucho menos a espaldas de una problemática de derechos e intereses ciudadanos ni que abordase su materia institucional sin una preocupación de esta índole. La realidad venía siendo precisamente la contraria: una *ciencia administrativa* y así también una *historia de la administración* eran de inspiración constitucional desde su origen. Mas en la nueva *manera* que trata de definir Rotelli mediante su *Introduzione* de 1985 tal elemento no parece el más relevante o tiende incluso a difuminarse. Por sí ya lo desdibuja la extensión historiográfica al *Estado moderno*. Pero no se pierde pues lo mantiene la historiografía del tiempo posterior, de nuestro tiempo, la que venía y seguiría siendo característica del propio *Istituto*.

Los complejos problemas que plantea la segunda *manera* del *Istituto* podemos dejarlos en este punto, pues existe otra nueva, una entonces tercera, la actual. Me refiero a la que supone la aparición, como *Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, de la revista *Storia Amministrazione Costituzione*, aparición que se produce tan recientemente como en 1993. Lo primero que convalidará subrayar tras todo lo visto es la trinidad bien expresiva del título. Tenemos *historia*, tenemos *administración* y tenemos *constitución* como términos todos sustantivos, sin anuncio de subordinaciones genitivas ni de dependencias epistemológicas si se me permiten las palabrotas. Parece presentarse un proyecto bien pensado de historiografía de identificación conjuntamente *administrativa y constitucional*. ¿Cómo se identifican y contemplan ahora los problemas que podían venir detectándose y experimentándose para una actividad de este género?

No tenemos en la revista un manifiesto equivalente al de 1985, pero se guarda un protocolo. El primer número se inicia con una *Presentazione* del malogrado Lorenzo Frugiuele, presidente entonces del *Istituto*, y prosigue con un *Editoriale* suscrito por nuestro Rotelli, director ahora también de la revista, y por Piero Aimó y Fabio Ruge, codirectores. Esta misma dirección parece colegiada, pues el *editorial* se firma por orden alfabético. Los textos protocolarios son breves, pero enjundiosos. La *Presentazione*, aparte de recordar la producción historiográfica del *Istituto* desde sus primeros tiempos, anuncia la apertura de un nuevo *capítulo* por mérito de la revista, por su conexión concreta entre *administración* y *constitución* en un momento de crisis generalizada del *Estado moderno*, entendiéndose ahora primordialmente éste, como forma de *poder centralizado*, el actual: a unas alturas de requerimiento consiguiente de unas *formas federales* inspiradas en una *solidaridad universal* que ahora respeta *las raíces culturales de los pueblos*. Son palabras mayores, pero palabras también, por lo que aquí nos interesa, de anuncio de una historia nueva y superiormente entonces problemática. Para el tratamiento de la misma crisis de la institución del Estado así entendida, se mira a una alternativa de futuro que más difícilmente podrá contemplarse desde el pasado.

El *Editoriale* trasciende menos y anuncia más, pero no acaba a mi entender de definir y aclarar. Los términos de la nueva propuesta no resultan muy precisos. Se parte del mismo punto proclamado por el nombre de la revista: estamos ante una historiografía *de la administración y por tanto de la constitución*. La conexión es así de estrecha, pero el sentido de los términos conectados y el alcance en particular del segundo, del constitucional, no acaba de determinarse. Ya tiende a identificarse sencillamente ahora *administrativo* con *constitucional*, ya también esto segundo, lo constitucional, parece que cobra un significado más general, resultando lo *estatal* como todo lo institucional desbordando todavía nuestra época. Vuelve a refirmarse *el Estado* en su sentido históricamente más extensivo como objeto global de consideración a dichos mismos efectos de la conexión entre *administración* y *constitución*. La propia *centralidad de la experiencia estatal* sería un continuo y una clave en una historia siempre primordial, pero nunca exclusivamente contemporánea. Y para esta misma época, para la nuestra, se afirma así la institución del Estado en unos términos que pueden todavía postergar la problemática más específicamente constitucional de derechos, libertades e intereses ciudadanos. Pueden velar el horizonte de solidaridad universal e identidad cultural.

Una tal problemática de índole más constitucional, la de libertades y derechos ciudadanos, se ha encontrado siempre a la vista de la labor historiográfica del *Istituto*, pero no es la que ahora viene a un primer término cuando así se suma *Constitución* a *Administración* de una forma que además parece tan natural: *administración y por tanto constitución*. Conforme a la propia identificación del *Istituto*, ésta, la Constitución, nunca preside. Aparte la misma dependencia institucional, lo que quiere todavía en definitiva hacerse parece ser, no *historia constitucional*, sino *historia administrativa*, una historia que, si mira los derechos, considera antes las instituciones y que, si los aborda, lo hace a partir de éstas y no a la inversa, no a la derecha de una lógica así precisa y estrictamente constitucional. Estamos con unas *historias* que no se diferencian por objeto, uno jurídico y *por tanto* social, como por perspectiva, una *constitucional* y otra *administrativa* de conexión más problemática. Su respectivo nexo, el *por tanto*, es todavía una

incógnita que el *editorial* a mi juicio no despeja, aunque quizás no tiene por qué, pues para eso sigue la revista. Abre un juego *constitucional* todavía por librar. A otro aspecto problemático del mismo *editorial* me referiré luego.

Es pronto, a la vista tan sólo de un par de números, para emitir juicio alguno sobre el juego de la revista, pero parece que promete. Su comisión científica es plural y abierta, integrándose nombres significados en el mismo empeño de superarse la *historia administrativa* en una línea *constitucional*. No faltan los del *Centro per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* que antes decía. Y estamos ante una empresa específicamente historiográfica. Contribuye a la investigación histórica con secciones tan necesarias, pero habitualmente descuidadas, como son las instrumentales. Tiene parte exactamente de *Strumenti*, esto es, según se desglosa ofreciendo ya trabajos, *Le fonti, Le biblioteche, Gli istituti, Le rassegne, La didattica, La ricerca y Le recensioni*. Que todo esto se conciba y presente como sección no accesoria de la revista me parece destacable. Esta parte de *instrumentos*, de mantenerse viva, podrá imprimir un impulso constante y una animación notable a la historiografía. Y la revista no se reduce desde luego a esto.

Tenemos también una parte, la primera, de *Studi*, con sus particulares apartados hasta el momento de *I classici, I temi y Le immagini*. En su conjunto ofrecen una apertura de la *historia administrativa* que se acerca a la *historia constitucional* por sí misma y más aún por producirse en una línea comparativa que mira las experiencias no sólo más cercanas y limitadas, como la francesa, sino también las menos lastradas por la identificación entre lo *constitucional* y lo *administrativo*, como la inglesa y la norteamericana, las anglosajonas que suele conjuntamente decirse siendo constitucionalmente a su vez entre ellas tan distintas. En la línea que ya vienen cultivando algunos de los colaboradores, se trata de trabajo directo sobre dichos otros casos, no de noticia de segunda mano, operándose así del modo que permite realmente comparar sumando experiencias. Aquella misma *historia alternativa* querida por Rotelli y augurada de otro modo por Fruguele, una historia que pueda abrir posibilidades al presente, creo que comienza así mejor a vislumbrarse.

La apertura es múltiple. También se insinúa nuevamente la cronológica. Lo digo en estos términos de insinuación pues su juego de momento es escaso, pero ignoro si por determinación editorial o por indisponibilidad de trabajos. Sé de la dificultad de programar una revista. En todo caso parece que una *historia administrativa*, por ser *constitucional*, no va definitivamente a limitarse a unos tiempos contemporáneos. Se sigue extendiendo a los anteriores de un *Estado moderno*, de un estado preconstitucional.

Esta extensión repito que me parece la más problemática para los mismos objetivos *administrativos* del *Istituto* y *constitucionales* de la revista así sumados. Las páginas que interesan a dicho otro tiempo histórico, el de los siglos XVI a XVIII, abundan en la línea de atisbar un panorama no exactamente *administrativo* y mucho menos *constitucional* y añaden a mi entender todavía el sesgo poco histórico de instrumentalización de la problemática del *Estado moderno* respecto a la del contemporáneo.

En general, no acaba a mi entender de presentarse y articularse un objeto común bajo el nombre de *Estado* para una historia moderna entendida hasta el presente con el riesgo subsiguiente, si no de pérdida, al menos de depreciación de lo

más específicamente contemporáneo, de *lo constitucional* precisamente. Pero no es el momento todavía de mi reflexión. Antes de ir a ella, volviendo a todo esto, y porque no resulte demasiado personal, quiero considerar el término comparativo de la experiencia española.

## II

Aquí, en España, tenemos una experiencia de planteamiento paralelo y resultado divergente a los del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*. Aquí también nos encontramos con una institución para la administración y su ciencia que no ha descuidado e incluso en momentos ha fomentado la respectiva historia sin tenerla tampoco en momento alguno como objeto identificativo. Es una dependencia pública del Estado, lo que le distingue constitutivamente del congénere italiano, pero ahora nos importan, no unas entidades institucionales, sino unas obras historiográficas, en lo cual existe tanto el paralelismo de partida como la divergencia de llegada. Esto es lo que me interesa a los efectos de una comparación que facilite nuestra lectura, mi reflexión.

Es el actual *Instituto Nacional de Administración Pública*, producto de la evolución y refundición de varios organismos. Doy noticia sumarásimas. Procede más directamente de un *Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios* creado en 1958 que pasó a ser en 1966 *Escuela Nacional de Administración Pública* y en 1977 el *Instituto* referido. Pero también se forma por el *Instituto de Estudios de Administración Local* creado en 1940 y que acaba refundiéndose en 1987 con tal mismo *Instituto Nacional de Administración Pública*. Hubo además un *Instituto de Estudios Administrativos* situado en la órbita de la *Escuela Nacional de Administración Pública*, pero éste no siguió su suerte en dicha fecha de 1977, sino que confluó en la fundación del actual *Centro de Estudios Constitucionales* al que también me referiré más tarde. Añadamos que la fundación más antigua, la de 1940, tampoco se hizo sobre el vacío, sino aprovechándose, esto es apropiándose medios humanos y materiales, de una *Unión de Municipios Españoles* que procedía de 1926, una asociación municipalista con ello así extinguida. Debo tanta precisión a Enrique Orduña, funcionario y estudioso del *Instituto*.

Valoremos unas fechas, 1940 y 1958, estos primeros años fundacionales, sabidamente pertenecen a un tiempo no constitucional en España, tiempo de un régimen digamos, para entendernos, que fascista, régimen cuyos principios de fondo totalitario no admitían más asociaciones que las propias y cuyo interés por unas fundaciones no era ciertamente de un carácter científico. Paladinamente, no se perseguía una ciencia de la administración, sino un adoctrinamiento de la función pública, o sólo se concebía lo primero en un sentido instrumental de lo segundo en orden a la sujeción y control de toda ella.

En dicho contexto ciertamente no paragonable al italiano de los primeros ni de ningún año del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, fundado en 1959 como ya recordamos, se plantean y desenvuelven unos institutos españoles durante unos tiempos iniciales. La historiografía que pudiera producirse y promocionarse en el seno o por la influencia de aquellos *Instituto de Estudios de Administración Local* y *Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios* no

parece que deba interesarnos como término de comparación reflexiva o ni siquiera de contraste significativo con la labor correspondiente que pudiese estar desarrollándose por los mismos años sesenta en Italia, por unos años constitucionales en sus latitudes.

La conversión en 1966 del *Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios* en la *Escuela Nacional de Administración Pública* parece presagiar algún cambio. De hecho se planteó de una forma que además le concedía entrada ya no indigna a la historiografía, a una *historia administrativa*. Desde sus primeros momentos dicha *Escuela* se plantea como algo interesante para su objeto *administrativo* no sólo el fomento y publicación de investigaciones historiográficas, sino también la celebración y edición de actas de unos *simposios de historia de la administración*. Estos se programaron para cada dos años a partir de 1967, llegándose a realizar los encuentros y publicar los trabajos de cuatro reuniones. Las primeras actas aparecieron en 1970 y las últimas en 1983, con un atraso que es indicio de una progresiva pérdida de interés. Había sus razones.

El planteamiento de los *simposios* respondía a la idea consabida de que una *ciencia de la administración* no debe prescindir de la *historia*. Las reuniones no eran sólo de historiadores e historiadoras, sino de unos y otras con los juristas para presentar y debatir conjuntamente trabajos historiográficos. Los segundos también concurrían con investigaciones propias. Las actas sólo recogen los papeles, los escritos, y no las palabras, no los debates. Aparte problemas técnicos, no resultarían tan interesantes. Pero estas mismas reuniones demostraban una capacidad de convocatoria bastante limitada particularmente entre juristas, atrayendo a quienes miraban antes y más al apoderamiento de la administración y su eficacia que al derecho del individuo, la libertad de la sociedad y sus respectivos procedimientos y garantías. Era el planteamiento de la propia *Escuela*. Al final, el fracaso de los *simposios* creo que se debe fundamentalmente a esto. Ofrecían una oportunidad a la historiografía, pero no merecían el interés del derecho. Superando España el sistema no constitucional desde 1978, la iniciativa claramente perdía su caldo de cultivo.

La *Escuela Nacional de Administración Pública* hizo más por la historiografía, por una *historia administrativa*. Desde finales de los años sesenta y a lo largo de los setenta se produce en España un verdadero florecimiento de esta especie de historia de cuya publicación y promoción se encarga la *Escuela*. Es difícil decir hasta qué punto la misma concepción de la historiografía ya responde a la existencia de la institución con las posibilidades que así ofrece, pero el caso es que no deja de responder a sus supuestos. Dicho del modo más sencillo, no se plantea ni produce una *historia constitucional* y la historia del tiempo anterior que se ofrece es exactamente *administrativa*. Responde a la identificación entre *Estado* y *Administración*, así como al entendimiento de que esto, *la Administración* identificada además con *el Estado*, es lo que ya existe en la época preconstitucional. Es lo que así ya condiciona la misma identidad del objeto, del *Estado* como *Administración*, respecto a nuestra época contemporánea.

Las mejores investigaciones de *historia administrativa* realizadas en España están entre las que se publican en dichos años por parte de la *Escuela Nacional de Administración Pública* y lo están a todos los efectos. Puede tenerse noticia por medio de la exposición recordada de Pablo Fernández Albaladejo en *L'Amminis-*

*trazione nella Storia Moderna*. El cuerpo historiográfico resultante es de menor envergadura que el del caso italiano, pero la calidad es menos disímil. No interesa mirar aportaciones particulares, sino considerar implicaciones generales, como he advertido. En dicho cuerpo, entre dichas publicaciones, la hay que estudia una figura básica de carácter judicial en la monarquía moderna de Castilla, *el corregidor*. Pues bien, se le considera sustancialmente como agente *administrativo*, como instancia de *la administración*, con toda la pérdida de problemática histórica y así jurídica que esto implica. La hay que se ocupa de otra figura también esencial de la misma monarquía, pero ésta de carácter doméstico, la de *los secretarios* del propio rey. La operación es análoga, con un tratamiento igualmente anacrónico que hace también perder toda una problemática histórica y de orden en el caso menos entonces jurídico. La *Escuela Nacional* estaba para publicar, de hacerlo, *historia administrativa*, no *historia judicial* ni *historia doméstica*.

Si hubiera entonces habido una *Escuela Judicial* o una *Escuela Doméstica* que ofrecieran unas mismas posibilidades de publicación y promoción ¿se hubieran concebido de otro modo unas investigaciones? No parece desde luego que una conexión llegase a este extremo. La dependencia de unos trabajos monográficos no era la misma que la de unos *simposios*. Se planteaban y producían en la Universidad, no en la Escuela, ofreciéndose sólo el resultado a ésta. Pero un nexo de fondo creo que existía. No eran tiempos constitucionales en España y esto influía en todos, en la Universidad como en la Escuela, en los investigadores de monografías como en los contertulios de simposios. Y esto no sólo se acusa por el abandono de la *historia constitucional*, sino también por la concepción de una *historia administrativa* previa en dichos términos de identificación entre *Administración* y *Estado* con descuido historiográfico a su vez tanto de la problemática judicial como de la doméstica, de un derecho en acto como de una privacidad en ejercicio.

Entre *Escuela e Instituto Nacional de Administración Pública*, por los años de este cambio, hubo ahí también proyectos interesantes a la *historia administrativa* que no llegaron a prosperar, pero cuyo mismo planteamiento puede interesar. Durante los años finales de la década de los setenta se proyectó una *revista española de historia de la administración* sin cuestión de *constitución*, con indiferencia al propio cambio constitucional de contexto que se estaba produciendo. Dicha misma concepción de una *historia administrativa* podía estar tan arraigada que ni siquiera se le relacionaba con el sistema no constitucional en trance de superación. La *revista* se planteaba mirando también más a la *historia moderna* que a la contemporánea, más al *Estado moderno* que al de tiempo constitucional, lo cual no dejaba de facilitar dicha misma inconsciencia. Quedó en proyecto.

Si fue una frustración, tampoco es que sirviera aquí, en España, para una recapacitación, aunque algo apunta, con posterioridad, Francisco Tomás y Valiente, así por ejemplo en un reciente comentario historiográfico, *Dos libros para una misma historia* (*Anuario de Historia del Derecho Español*, 63-64, 1993-1994, pp. 1255-1266). Versa sobre sendos volúmenes de dos conocidos nuestros que miran en cambio resuelta y justamente hacia dirección menos estatal: Pablo Fernández Albaladejo, *Fragmentos de Monarquía. Trabajos de Historia Política*, Madrid (Alianza Universidad) 1992, y José María Portillo, *Monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las Provincias Vascaas, 1760-1808*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales) 1991. Son autores que proceden de una historiogra-

fía general y que pueden así dar lecciones a la más especializada *administrativa*.

Así y también con salvedades, tenemos una concepción de la *historia administrativa* que hemos detectado igualmente en Italia y la cual resulta que casa mejor en un medio no constitucional como el de la España de entonces. Pero todavía tenemos diferencias por causa del mismo contexto. La problemática constitucional que desde el principio presiona en Italia, no la hallamos entonces en España. Aquí nos encontramos con una *historia administrativa* más pura. Tampoco es de extrañar que, tras 1978, con la superación del sistema no constitucional, parezca que entra también en crisis dicha historiografía monográfica relativamente más lograda, aunque en esto puede que tuviera una influencia más directa el desinterés final de la propia *Escuela*. En España ya digo que no es que encontremos manifiestos que supongan una autorreflexión y la toma consiguiente de conciencia. En el momento del cambio constitucional, en este momento al menos, no se produjo por parte ni de la historiografía ni de la ciencia administrativas comprometidas con las empresas de la *Escuela o Instituto Nacional de Administración Pública* ni por parte de los próximos.

Esta institución, como dije, se ha fundido en 1987 con el *Instituto de Estudios de Administración Local* formando el actual *Instituto Nacional de Administración Pública*. Dicho otro instituto de objeto local también he recordado que viene de más lejos pues se fundó en 1940 por expropiación y transformación de una *Unión de Municipios Españoles* que databa a su vez de 1926. Llegados los años sesenta, el *Instituto de Estudios de Administración Local* se plantea una iniciativa que también puede interesarnos. Quiere recuperar su propio pasado, haciendo con ello historia y una historia en parte, por lo que recobraba, constitucional. Es una labor de rescate mediante reediciones de publicaciones municipalistas desde el siglo XVIII. No todo interesa desde luego al constitucionalismo, pero importa en todo caso a una *historia administrativa* con algo ya del mismo. En los últimos años, el *Instituto Nacional de Administración Pública* ha publicado alguna obra de *historia administrativa* de interés también constitucional, pero es golondrina que no hace verano. Al contrario que el italiano, este *Instituto* no tiene actualmente a la vista historiografía ninguna como tarea que le caracterice.

Para completar el panorama de la experiencia española que sirva de término de comparación con la italiana y que tampoco hace falta que sea el de toda su historiografía *administrativa* ni *constitucional*, puede interesar noticia de otra empresa fallida, de una última. En una institución diversa, en el ya mencionado *Centro de Estudios Constitucionales*, del que luego diré algo más, nos planteamos recientemente la posibilidad de organizar una *revista española de historia constitucional*. Hago uso del verbo en primera persona pues es algo en lo que ya he tenido responsabilidad. Y lo digo en plural por la concurrencia especialmente de Francisco Tomás y Valiente. No lo pensamos dos veces antes de rechazar la idea. Preferimos una colección de monografías, la *Historia de la Sociedad Política* que dirijo en dicho *Centro*, sin definición además así tampoco *constitucional*. Aunque el impulso en esta dirección podía haber sido desde luego apreciable, nos parecía arriesgado el compromiso en un medio donde los profesionales del derecho y de la historiografía tratan todavía usualmente dicha materia, la historia constitucional, como accesorio del constitucionalismo más ensayístico o de la historia jurí-

dica más manualística. No quiero ejemplificar siendo algo que está a la vista y faltándome así, con el distanciamiento, la autoridad.

Téngase también en cuenta que las diversas posibilidades de la historiografía institucional tienen en España una presencia universitaria muy inferior a la de Italia. Pueden verse los informes españoles al encuentro de 1992 del susodicho *Centro per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* de Florencia sobre *L'Insegnamento della storia del diritto medievale y moderno: strumenti, destinatari, prospettive* (1993). Y contrástense con los italianos. Con esta remisión de término en parte propio, para no repetirme, creo que puedo pasar a mi reflexión.

### III

Estamos con la *historia administrativa* y con una *historia administrativa* fecundada, cuando no engendrada, por unos *institutos administrativos*, por unas instituciones que tienen por objeto definitorio, no la historiografía, sino la *ciencia de la administración*. Estamos con una determinada obra historiográfica de unos determinados entes administrativos. Estos, los institutos, constituyen de entrada el sujeto de la oración; aquella, la historiografía, un predicado. El vínculo sintáctico puede presentar variantes, pues va del genitivo de inspiración y promoción al acusativo de fomento y producción, pero la *ciencia histórica* de la que tratamos tiene por coordinada rectora una *ciencia administrativa*.

Esto no quiere decir que la primera, la *ciencia histórica*, sea necesariamente instrumental o ancilar respecto a la segunda, una *ciencia administrativa*, pero significa que comparte en todo caso un *paradigma*. Como he advertido para el caso español, para este caso más lastrado, no entiendo que una responsabilidad sea entera de la institución, pues la historiografía ya estaría más que predispuesta. Mas la cuestión es que lo uno, una *ciencia histórica*, cobra cuerpo y encierra sentido por su relación con lo otro, con una *ciencia administrativa* que es a su vez cometido de un *instituto administrativo*, de este objeto. Valgan las redundancias, pues lo son. Entre una cosa y la otra, entre ciencias e instituciones, se adopta, cría, alimenta, fortalece, reproduce y perpetúa el *paradigma*. Valga también esta palabrota.

Es el *paradigma* una cuestión prejudicial para la *ciencia* y así para la historiografía. En el caso ante todo se trataba de su determinación, no por la *historia*, por una evidencia de pasado, sino por la *administración*, por una existencia de presente. La actuación no precisaba de conciencia, deliberación ni complicidad por parte de operadores y operadoras. Tanto en Italia como en España, unos historiadores e historiadoras parece que se acomodaron sin mayores problemas a unas instituciones que requerían una *historia* y no otra, no precisamente una *historia alternativa*.

Si una colaboración llegó a frustrarse, como en el caso de la *Escuela Nacional de Administración Pública*, no fue porque la historiografía plantease dificultades. El *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* conoce también fases de cierto desentendimiento historiográfico que no parecen tampoco deberse a reticencias de la historiografía. En general puede decirse que una *ciencia histórica* ha estado disponible. No sé si el caso de la *Fondazione Italiana per la Storia*

*Amministrativa* fue distinto por cuanto que en ella comenzó a tener cauce una historiografía que se resistía al *paradigma* y esto pudo influir en su liquidación. Es cosa que desconozco y que aquí no es central pues estamos con instituciones historiográficas de identificación como tales no directa, sino mediante el trámite *administrativo*.

El *paradigma* constituye una cuestión prejudicial y por ello principal. Así lo voy a considerar. Quizá parte ya esté en trance de superación. No olvido que el *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* ha atravesado más de una *manera* proponiéndose hoy una nueva mediante esencialmente la revista *Storia Amministrazione Costituzione*. También ya dije que me interesa ahora menos lo hecho por la historiografía en el pasado que lo planteado ante ella para el futuro. No me gustaría entretenerme discutiendo posiciones virtualmente superadas, pero las mismas se encuentran en todo caso entre nosotros y pueden seguir pesando. Tampoco conviene despreciarlas. Así que abordemos el *paradigma*, los elementos prejudiciales de una *ciencia histórica* que concurre a una *ciencia administrativa* de cultivo institucional, esta determinada hipoteca de esta determinada historiografía.

Si mirásemos a maneras teóricamente ya superadas, aunque todavía presentes, tendríamos que el principal elemento prejudicial de una historiografía *administrativa*, su factor más *paradigmático*, sería el de su identificación *nacional* en el sentido de retrospectiva y anacrónicamente *estatal*. Es un rasgo más paladino del caso español, por la denominación expresa en tal sentido de su instituto que no sólo responde a su entidad pública, pero resulta común al italiano a un efecto *científico*, con independencia siempre del régimen jurídico de las respectivas instituciones. La calificación primera del *Instituto Nacional de Administración Pública*, su identificación inicial de *Nación* en la acepción de *Estado*, puede darse por entendida a dicho efecto para el *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*. El ámbito y meta del uno es la *Administración Pública*, la administración española; del otro, *l'Amministrazione Pubblica*, la administración italiana. Es, para uno, España; para otro, Italia. El elemento prejudicial más evidente puede ser el *paradigma estatal*, esta presuposición de un *Estado* como condicionante o incluso determinante de una historiografía.

Mas puede que hoy no sea el fundamental. El sustantivo de *administración* puede estar historiográficamente prevaleciendo sobre el calificativo *nacional*, sea italiano, sea español. Quiero decir que un *paradigma administrativo* disociable del *paradigma estatal*, ya no confundido con él, puede estar hoy condicionando en mayor medida a la historiografía. Puede incluso que tendencias historiográficas actualmente esforzadas en la superación del *paradigma estatal* estén manteniendo y aun acentuando el *paradigma administrativo*. El propio medio de unos *institutos de administración* puede estar abonando el efecto. Así que voy a distinguir entre estos *paradigmas* para reparar sobre todo en el segundo, en el *administrativo*. Entre ambos realmente han venido componiendo un solo *paradigma* presidido por el *estatal*, pero, decayendo éste, la distinción cabe y hoy opera. No es lo mismo lo que implica el condicionamiento *estatal* que el *administrativo* de una historiografía. Este segundo puede ser hoy el más potente y pesado, el que más también puede explicar el mantenimiento de una ciencia identificada como histórica en la órbita de unas instituciones de cometido antes político que científico y, dentro de lo científico, antes administrativo que historiográfico.

El *paradigma estatal* es de juego más sabido. No creo que precise a estas alturas mucha explicación. El *Estado* y el Estado actual, ya Italia, ya España, se predetermina como sujeto activo de historia y lo hace aun sin necesidad de definirse como objeto pasivo de historiografía. Esto segundo es más usual en Italia, con su unidad tardía, pero tampoco es inhabitual en España. Porque el objeto definido no sea el *Estado*, por esto no deja el sujeto preconstituido de actuar. A lo largo de toda la historia *moderna*, de la precontemporánea, se identifican y tratan como objetos historiográficos hoy y sujetos institucionales entonces comunidades y territorios que no coinciden con Italia ni con España ni se presentan como piezas suyas, ya por ejemplo Cataluña, ya también, sin ir más lejos, Milán, pero la identificación y el tratamiento quedan comprendidos dentro de una concepción de conjunto a la que se pertenece y de la que se forma parte para la visión propia de unos institutos *nacionales* en el sentido actual de *estatales*, para esta concreta perspectiva.

Es un entendimiento que puede hacerse especialmente explícito cuando llegamos a nuestro tiempo contemporáneo, pero el mismo sobrentendido puede seguir siempre operando. El *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* no sólo ha centrado más su obra historiográfica en este tiempo, sino que también ha fomentado en mayor medida la investigación regional y local. La misma cabe y se cultiva, pero precisamente en cuanto que tal, como historia de unos términos cuales región y localidad o similares que están por sí predicando la existencia de un complejo conformativo, de la *Nación* o el *Estado*. Una teoría de conjunto de este fondo nacional en el sentido de estatal nunca está del todo ausente.

La historia es así performativa, concurriendo ella misma a la predicación del conjunto, es decir, a la concepción y establecimiento del Estado, a esta teoría. Una operación de esta envergadura no sólo se realiza mediante poderes, sino que también precisa ideas, una forma de pensar acorde, esta práctica. Italia igual que España viene estando muy necesitada de una mentalidad de Estado para constituirse como tal, como nación en este sentido, y la historiografía viene resultando un factor precioso al propósito. El estilo de una historia beligerante y agresiva en tal dirección nacionalista no es el más eficiente ni tampoco el más propio de unos tiempos constitucionales. La investigación que crea cultura y así induce mentalidad bajo dicho presupuesto del Estado como conjunto entendido ha sido un agente constitutivo. La misma presencia de la historiografía en unas instituciones administrativas me parece que puede responder a esto en Italia igual que en España.

El *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* se ha caracterizado no sólo por cuidar la investigación regional y local, constituyendo éste su tema mayor y recurrente, sino también por hacerlo con sensibilidad y compromiso, fomentando así también la conciencia de la complejidad interna de Italia. Mas adviértase cómo se concreta el planteamiento de unos estudios. Todo un programa de investigación se definió mediante las categorías de *Centro* y *Periferia*. Una teoría de conjunto cobra cuerpo no sólo distinguiendo y componiendo sus elementos, sino también ordenándolos y jerarquizándolos. La función performativa de la historiografía, su concurrencia efectiva a una *ciencia estatal* antes que *administrativa*, puede así producirse en el terreno mismo de la investigación. Se trata no sólo de que un *centro* se proyecte y remonte en la historia, creando así *perife-*

rias, sino también de que se predique e imponga esto en el presente. Y la imposición ya digo que no sólo es cosa de poder, sino también de *cultura*, de mentalidad social inducida. En un tiempo constitucional, tiende a ser incluso más lo segundo, la cultura, que lo primero, el poder.

El *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* ha conocido oscilaciones en la orientación de sus publicaciones de historia y derecho regional y local, entre fases más autonomistas y otras más centralistas, y no toda la historiografía suya en este terreno se ha producido expresamente bajo dichos términos de *Centro y Periferia*. Particularmente tenemos, aunque trunco, un programa de *Storia amministrativa delle Provincie Lombarde* con identidad más propia. Responde, según se presenta, al impulso inicial de otras instituciones, la *Unione Regionale delle Provincie Lombarde* y el *Istituto Lombardo di Scienze e Lettere*. No sé valorar todo esto, pues opero exclusivamente sobre los datos que notifican las publicaciones del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, pero no olvido que éste mismo radica, no en Roma, sino en Milán, y que en tiempos ha contado dentro de su división científica con alguien políticamente hoy significado por su federalismo o pluricentrismo, Gianfranco Miglio, alma que fuera de la *Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa* vecina, aquella institución extinta igualmente milanesa. El *Istituto* está en cambio en Madrid, el *centro*, y la *Escuela* estuvo muy cerca, en Alcalá de Henares, el lugar complutense, lo que hoy se entiende madrileño.

El *Estado* no es el único *paradigma* y quizá hoy no sea ni siquiera el fundamental. Ya lo he dicho. Más decisivo puede que resulte el *paradigma administrativo*, la *Administración* en sí como factor *paradigmático*. ¿Qué significamos con ella y por sí sola en España y en Italia? ¿Qué entendemos con el sintagma de la *administración pública* o de la *administración* o *Administración* sin más? ¿Qué sobrentendemos con la expresión? ¿Qué estamos dando por supuesto al tratar de una *historia administrativa* que concurre a una *ciencia administrativa* en un *instituto administrativo*, con este objeto de *administración*? ¿Cuánto no estamos así también presuponiendo y preconstituyendo? Propongo una respuesta: estamos significando un orden de instituciones, si no centralizado, regido por un centro, orden específico dentro del Estado, pero el orden más constante, característico y definitorio del mismo, orden que toma a su cargo el gobierno social en un grado muy variable, pero que primordialmente se legitima por dicho mismo cometido de gobierno o administración que le da nombre. Es un *paradigma* que puede estar pujante incluso en sectores que impugnan el *estatal*.

Tal *paradigma* puede también preconstituirse por la historiografía antes así de constituirse por el derecho. Así cabe que se conciba y establezca. De este modo se cumple la función performativa actualmente. Estamos con esto a mi entender ante el factor fundamental que todavía determina y modela la *historiografía administrativa*, ante lo que la predetermina y remodela. Con esto, una *ciencia histórica* resulta todavía *disciplina* y una *disciplina administrativa* previa a la jurídica o institucional. Para esto, ha de ser precisamente *ciencia* y no otra cosa, conocimiento y no ordenamiento. Su disciplinamiento específico es de *cultura*. Esto ya lo sabemos, como también nos consta que esto es lo que puede explicar y justificar la misma presencia de la historiografía en unos *institutos administrativos*.

Y esto tiene para la historiografía misma su consecuencia interna, pero creo que diversificada. La *disciplina administrativa* de la *ciencia histórica* me parece que incide en diverso grado y con distinto alcance según la época. Los efectos historiográficos del *paradigma administrativo* resultan a mi entender diferentes según períodos. Respecto a la historia *moderna*, la anterior al siglo XIX, el primero, el grado, es mayor y el segundo, el alcance, menor. Quiero decir que la misma puede resultar absolutamente desvirtuada, pero que esto tiene un alcance relativo para nosotros. Respecto a la historia contemporánea, la nuestra, es lo contrario. Puede resultar sólo sesgada, pero el efecto nos alcanza en mayor medida.

La historia *moderna*, la precontemporánea, es una historia a mi entender ajena. Responde a una cultura hoy desaparecida entre nosotros. La *cultura* misma de entonces es algo a tener en cuenta por parte de la historiografía correspondiente, por ésta solamente. Había en aquellos tiempos una mentalidad social bien determinada, mentalidad de religión y de derecho que resultaba operativa pues a ella se conformaba toda una vida política. Conforme a ella, las mismas instituciones principales se planteaban en términos no de poder y discreción, sino de virtud y justicia, de constitución y actuación conforme a religión y a derecho, conforme a teología y a jurisprudencia. Debían ante todo responder a causas de justicia y conforme a procedimientos judiciales. Esto les legitimaba, para esto existían y por esto operaban. La *administración*, una actuación más discrecional de gobierno social, correspondía en cambio a unas instituciones menos principales, a las corporaciones y a unas corporaciones no sólo locales y territoriales, sino también de otro carácter, como las artesanales, las mercantiles o también las religiosas. El sistema digamos que así resultaba radicalmente pluricéntrico. Me ocupo últimamente de esto en *Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville* (a publicarse en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* del referido Centro homónimo, 24, 1995).

El sistema de entonces puede así resultar radicalmente extraño para las presunciones *estatales* y *administrativas* de la historiografía de hoy. En aquella época, bajo aquellos planteamientos, la misma introducción de unas instituciones supracorporativas en un terreno *administrativo*, algo remotamente similar a la institución *estatal*, había de producirse mediante vías particulares de justicia y no generales de poder. Si alcanzaban una presencia mayor, era por el juego que también ofrecía la religión de entonces, una religión hoy igualmente inexistente, con su orden no jurídico, pero no menos operativo y más vinculante, de amores y otras virtudes capaces de generar relaciones y lazos sociales de significación política. El aspecto que antes dije doméstico era un capítulo. De esto me he ocupado en mi monografía sobre la *Antidora* que ha sido publicada por el mismo Centro per la *Storia del Pensiero Giuridico Moderno* (1991). Los respaldos propios me permiten ser ahora tan sumario en los argumentos y tan parquísimo en las referencias. Reflexión bibliográfica hay tanto en los *Diálogos con Tocqueville* como en la *Antidora*. Los primeros no consisten en otra cosa. Son instrumentos que están al alcance de la audiencia y lectura previsibles. No se me ha invitado a repetirme ni voy a cometer esta ofensa.

Resulta aquel otro mundo un universo efectivamente extraño. Del nuestro le separa toda una revolución *cultural*, todo un cambio de cultura. Si lo que queremos es conocerlo, ¿cómo podemos hacerlo proyectando la nuestra? ¿Qué queda

de aquel mundo cuando la historiografía lo que introduce es el *paradigma administrativo* ulterior? Ya se sabe que la desvirtuación más completa. Y digo que ya se sabe porque, aun con eclipses y olvidos, la propia historiografía del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* se ha mostrado consciente de la extrañeza de aquel mundo dicho engañosamente *moderno*, como cabe comprobarse en la misma ocasión susodicha de *L'Amministrazione nella Storia Moderna*. De la correspondiente española, de la historiografía que se ha movido en la órbita o en los aledaños del instituto congénere, no puede decirse lo mismo.

Pero todo ello hay que reconocer que, si nos interesa como historiadores o historiadoras, no nos afecta a otros propósitos. O sólo nos alcanza indirectamente en cuanto que en su caso contribuye a preconstituir la imagen como *Administración del Estado*, de un Estado que no es en definitiva sino el nuestro. La historia contemporánea, la historia desde el XIX o desde las postrimerías del XVIII, ya es otra cosa a los mismos efectos prácticos. Ella misma es la nuestra, es la historia constitucional. *La administración* ya no es entonces un anacronismo, pero constituye un problema y un problema precisamente *constitucional*. Entre una cosa y la otra, entre *preconstitución* historiográfica y *constitución* histórica, esto mismo se difumina, cuando no se esfuma.

Desde su planteamiento en Francia entre el XVIII y el XIX, y no antes tampoco en otras latitudes ya constitucionales como las anglosajonas dichas, el *paradigma administrativo* afronta problemas neurálgicos. Un orden de instituciones regido por un centro que se legitima mediante su función de gobierno llegando a identificarse por sí mismo con el Estado choca con los presupuestos de libertades individuales y sociales de un sistema *constitucional*, cuando no también con unos requisitos de garantía judicial y de representación ciudadana consiguientes ambos al predicado de libertad. La *historia administrativa*, esta historia contemporánea efectiva, ya se sabe que consiste en la acomodación y sacrificio de *constitución* a *administración* durante unos primeros tiempos y luego, ahora, de *administración* a *constitución*, a dicha serie de principios y requerimientos. Y digo lo de ya se sabe nuevamente con toda mi intención a la vista de la historiografía del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* que, en contraste también con la española congénere, muestra no raramente conciencia también de esto.

Mas se parte del *paradigma*, del dicho *paradigma administrativo*. ¿No se encierra esto mismo en la propia fórmula *Centro y Periferia*? En general, es lo que se contiene en una *historia administrativa* pareja de una *ciencia administrativa* en unos *institutos administrativos*, de este objeto. Valgan siempre todas las efectivas redundancias. Son reduplicaciones que se predicen y fortalecen mutuamente. El *paradigma administrativo* se preconstituye en beneficio de la *constitución administrativa*. Situados ya en nuestro tiempo, la desvirtuación histórica es desde luego inferior, pero el sesgo resulta mayor. El efecto historiográfico es más relativo, pero también más decisivo. El *paradigma* se asume como partida y destino. No se contempla como tendencia y resultado, como un resultado en su caso además bien problemático a unos efectos precisamente constitucionales. Esto mismo, el problema *constitucional* de la *administración*, se desvanece historiográficamente por gracia del *paradigma administrativo*. La *historia administrativa* es historia sin *cuestión constitucional*.

Por reducción así radical del horizonte propio, con este lastre, las mismas *historias alternativas* pueden resultar variantes del *paradigma administrativo*. A

propósitos comparativos, se miran los casos familiares de otras *historias administrativas* más que los de *historias constitucionales* sin *paradigma administrativo* de partida como las anglosajonas. Esta misma existencia de casos no administrativos y así virtualmente constitucionales ha llegado a negarse por juristas e historiadores administrativistas. Se pierde por lo general la vista para toda la historia institucional contemporánea que no responde al *paradigma* propio, llegándose también a tomar por problemas sólo actuales, sin *historia alternativa*, aquéllos del encaje de *administración en constitución*, de este reto actual.

Cuando antes valoraba la aparición de la nueva revista del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* y lo hacía ante todo por lo que me parece el acierto de su nombre, *Storia Amministrazione Costituzione*, es desde luego porque me parece todo un signo de superación de la situación, toda una promesa de historia *constitucional* a costa justamente de la *administrativa*. Se lo que se piensa el título de una revista y éste parece pensado. Puede que esté anunciando otro *paradigma*, el *paradigma constitucional*, para la propia historia, la *historia administrativa*.

#### IV

La historia es la misma. Ya lo hemos advertido. Una y otra, la *administrativa* y la *constitucional*, se diferencian, no por la temática, sino por la problemática, por la *paradigmática*. La materia es la misma. Lo que cambia es el *paradigma*. Igual que lo hay *administrativo*, también existe el *constitucional*. Es el que tiene como sujeto, no el orden de instituciones regido por un centro y etcétera, sino el ciudadano y la ciudadanía o, mejor, los individuos y las sociedades, unas libertades de los unos y de las otras marcando la perspectiva para el propio abordaje de las instituciones, este pluricentrismo ahora constitucional.

No es un *paradigma* el constitucional que haya de proyectarse tampoco en la historia. Distorsionaría también la *moderna*, la anterior al XIX, donde los sujetos de base eran, no los individuos, sino las corporaciones y similares, unas instituciones directamente. Se trata sólo del *paradigma* propio y específico de la *historia constitucional*, la contemporánea. Con él se le puede abordar más comprensiva y menos sesgadamente. Mediante él puede resultar factible una *ciencia histórica* concurrente a una *ciencia política*, del *derecho* o similar, dígase con su equívoco *administrativa*. Podría justificar aún su misma presencia en un *instituto* identificado por ésta, por una *ciencia* no histórica.

Hay una dependencia *jurídica* de esta historiografía que es un hecho dado y que puede serlo positivo. Ya es una experiencia *constitucional* entre las mismas publicaciones del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*. Pienso así en *L'assistenza tra disciplina pubblica e liberta dei privati* de Paolo Cavaleri (1992), volumen que supone un desarrollo de la parte primera, coordinada por el mismo autor, sobre *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza* del cuarto volumen, el de *Amministrazione sociale*, de *Le riforme crispine* (1990). Supone también un paso adelante, sin cambio alguno de materia, desde la historia todavía *administrativa* hacia la historia ya *constitucional*. El autor se muestra consciente de que el derecho ha dado dicho paso antes que la historiografía. Sabe y explica

que no lo dió además por efecto inmediato de una Constitución que, como la actual italiana, ya introducía los principios de libertad, sino por el más mediato de una cultura jurídica que acaba respondiendo al planteamiento constitucional y así replanteándose su propia historia. La *historia constitucional* al fin llega contribuyendo al mismo cambio de *paradigma*. No es asunto exclusivo suyo ni ella sola se beneficia.

La *historia administrativa* cede el paso a la *historia constitucional*. Ella ha tenido su tiempo como ha tenido su espacio, los del *paradigma administrativo*, los de este orden no exactamente constitucional ni tampoco exclusivamente historiográfico. No ha existido tal fenómeno *administrativo* ni parece que tenga cabida en las latitudes y los períodos de *paradigma constitucional*, los de este otro orden de tal determinado carácter. La *historia administrativa* tiene su tiempo y su espacio lo mismo que la *historia constitucional* cuenta con los suyos, otros distintos. El tiempo *administrativo* es tiempo *no constitucional* tanto a efectos jurídicos o institucionales como a los historiográficos o científicos, por no decir disciplinarios, que aquí especialmente nos importan. El caso español resulta en esto último más expresivo, pero no es diferente en ello, estrictamente en ello, el italiano.

Cuando la misma cultura del derecho accede a unos principios y hace suyo el *paradigma constitucional*, la historiografía le sigue o tiene al menos la posibilidad de hacerlo. No hay un cambio en efecto de materia ni una mudanza de terreno. Vuelvo a decir que la conversión es de la historiografía presente y no de la historia pasada. Esta es la misma. Sigue su tratamiento incluso en el campo de una cultura disciplinaria. Lo que cambia puede decirse también que es, con el *paradigma*, la *disciplina*, ahora de libertad que legitima y activa como antes de poder legitimado por sí mismo. En cuanto que *ciencia*, si es esto lo que preocupa, la historiografía adquiere ahora una capacidad superior o puede hacerlo. No tiene por qué perder conocimientos viejos y cabe que los gane nuevos. Puede abrir horizontes de sabiduría y así de habilitación para la libertad misma.

*Storia Amministrazione Costituzione*, la revista que define una *manera* actual, presenta un nombre que, si anuncia la novedad, lo hace mediante agregación. *Costituzione* viene al final tras *Storia* y tras *Amministrazione*. Entre una cosa y la otra, entre *administración* y *constitución*, el *paradigma* ya dije que me parece de definición algo todavía híbrida, por no decir confusa, en la propia presentación editorial de la revista. También ocurre que, al consistir la misma en *historia*, intenta situarse y afirmarse en el ámbito de la historiografía. Como no la hay inocente, como no creo que exista una *ciencia histórica* independiente de *paradigmas* actuales, como toda historiografía es *disciplina*, los términos de referencia también a mi entender afectan a la relativa indefinición del *paradigma* de la revista como empresa colectiva.

Tenemos en el *Editoriale* referencias de acogida a *historias constitucionales* o así dichas que lo son respecto a tiempos no constitucionales, como las que puedan representar con todas sus diferencias los nombres de Geoffrey Elton y de Otto Brunner. Solamente por ello, sin necesidad de entrar ahora en mayores debates, no sirven para definir el *paradigma constitucional*, para superar así el *paradigma administrativo*. Otras referencias del *editorial* a especialidades historiográficas, como a *la historia de las doctrinas políticas* o a *la historia social*, o a *otras ciencias sociales*, como al *derecho público*, a *la ciencia política*, a *la economía* o a *la so-*

*ciología*, resultan demasiado genéricas para poder decirse. No creo que todas ni cualquiera de dichas *ciencias* sirvan a *paradigma* alguno de un modo inequívoco. No todo *derecho público* ni toda *ciencia política*, como tampoco toda *economía* ni toda *sociología*, o toda *historia social* ni toda *historia de las doctrinas políticas*, define un *paradigma constitucional*. Puede también tenerlo perfectamente *administrativo*. Pero en todo ello, en todas estas *ciencias*, hay elementos hoy suficientes para lo primero, para el *paradigma constitucional*. Es a mi juicio la cuestión pendiente, esta *cuestión constitucional* precisamente. No es cuestión *historiográfica* ni tampoco *científica*, de otra *ciencia*, sino *paradigmática*, del *paradigma* común sobre el que se opera, de esta toma de conciencia *constitucional* y de todo su corolario no sólo ni principalmente *científico*.

El propio Ettore Rotelli me parece que se ha mostrado también a su modo reticente acerca de que la apertura actual haya de ser más *historiográfica* y así *científica* que *paradigmática* y así *constitucional*, dicho sea en mis términos. Los suyos a los que me refiero pueden verse en la *Prefazione* al volumen de Piero Aimo sobre *Le origini della giustizia amministrativa* (1990), en esta sede significada del catálogo de publicaciones del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*. Es otra autorreflexión y casi también manifiesto. Aun con todo lo hecho por el mismo *Istituto* hasta la fecha, la obra se presenta por el prologuista como primera expresión granada de una *historia de la administración pública* en Italia, de una historia realmente tal, razonándose esta llamativa aseveración de un modo que interesa a dicho punto del *paradigma*.

«Es un hecho —nos dice Rotelli— que después de la intensa producción, sobre todo del *ISAP*, de los años sesenta y en parte de los setenta, variadamente criticada en cuanto que historia meramente política o cultural o constitucional o jurídica o legislativa o normativa, no ha seguido sino una historiografía del mismo tipo, aunque más desenvuelta, o de un género que, por ser historia del personal, se ha calificado como historia social». Añade que, lo mismo que ha sido *legítima* a su juicio *la historia política y legislativa de la administración*, lo es igualmente una *historia social* o puede serlo también dicha *historia de personal* o prosopográfica, «pero —agrega Rotelli todavía— la historia de la administración no puede dejar de ser también y en primer lugar la historia administrativa de la administración», una historia de instituciones, organismos y aparatos con documentación y cuestionario específicamente *administrativos*, empezando para el propio Rotelli esto último prácticamente por *la cuestión constitucional*. Es toda una reivindicación en el fondo *jurídica* de *la historia administrativa* frente a la que se entiende que no valen argumentos de *ciencia histórica* porque la historia *tout court* —nos dice también Rotelli— «conceptualmente no existe como tal» y «los géneros historiográficos no guardan jerarquía entre sí».

Puede ser una reivindicación *constitucional* de la historia *administrativa*. Puede serlo. La *historia de la administración* se nos dice que debe ante todo ser *historia administrativa* y no otras historias. Dicho así, da la impresión de que estamos ante la reiteración del *paradigma administrativo*. Pero en el contexto en el que se dice, parece proponerse más bien otra cosa. Se propone o al menos se sugiere una *historia administrativa* que, sin pérdida y con ganancia, sea *historia constitucional*, una historia así justamente reafirmada como especialidad o, en este sentido, *género*. Así se renueva *la manera*. No lo hacen unas *historias* que,

por vocación que se dice *social*, comienzan por perder *especialidad*. La historiografía general, una que pudiera decirse *ciencia histórica*, ni siquiera como tal tiene existencia. Como no existe una *ciencia total*, tampoco una *historia total*. Y las especialidades tienen la importancia de sus objetos, de unos objetos compartidos con *ciencias* no históricas. Ahí está *la administración*. Una historiografía ha de tratarla con la pericia requerida por la propia materia. Y el requerimiento primero parece precisamente ser, por las cuestiones que el propio Rotelli suscita al propósito, *constitucional*.

La *historia administrativa* parece ante todo resultar que debe ser *historia constitucional*, una historia que así, y no de otro modo, pueda legítimamente mantenerse en un *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione* contribuyendo al objeto, concurriendo al desarrollo de una *ciencia* entonces *constitucional* de *la administración*. No entro en la aplicación concreta de la *manera* por el planteamiento de Rotelli ni por las investigaciones del caso, como las citadas de Aimo y de Cavaleri. Ya dije que, aparte la oportunidad, no me siento ni siquiera con competencia completa para reseñarlas particularizadamente. Tampoco así me adentro en los trabajos de la revista, en los vaivenes que acusan y las variantes que brindan entre el *paradigma administrativo* y el *paradigma constitucional*, entre uno y otro precisamente. Me interesan éstos mismos, los *paradigmas*. Me ha interesado identificarlos, definirlos y evaluarlos respecto a la obra historiográfica del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*.

Me gustaría también compararlos ulteriormente con la historiografía correspondiente de unos institutos *administrativos* españoles, pero estamos en las mismas. En su producción, estrictamente en ella, no existe nada comparable; no hay ahí, exactamente ahí, ningún planteamiento historiográfico relevante del *paradigma constitucional* para *la administración pública*. En España habría que ir a un instituto ya no *administrativo*, al susodicho *Centro de Estudios Constitucionales*, para encontrar publicaciones historiográficas de *paradigma constitucional*, manifestaciones de una *historia constitucional* de este determinado *paradigma*. Valga la reiteración porque tampoco es redundancia. Igual que cabe una *historia administrativa* de *paradigma constitucional*, tampoco falta una *historia constitucional* de *paradigma administrativo*, una historiografía que se presenta como lo primero y responde a lo segundo.

También ocurre con el *Centro de Estudios Constitucionales* como con los otros institutos españoles mencionados. Se crea en 1977 mediante fusión del *Istituto de Estudios Administrativos* que dije y del *Istituto de Estudios Políticos*. Este procede de 1940. Sigán advirtiéndose fechas. Estamos con otra institución de orígenes marcadamente fascistas. De ella proviene y deriva básicamente este *Centro de Estudios Constitucionales*. En sus catálogos se han mantenido publicaciones de *historia constitucional* de un *paradigma* que puede decirse *anticonstitucional*, literalmente tal y no ya tan sólo *administrativo*. Es un residuo que no puede a estas alturas caracterizarle, pero también así ocurre que tal *Centro* no acaba tampoco inequívocamente de representar en cuanto que empresa editorial un *paradigma* institucional de índole precisamente *constitucional*.

El *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, de progresar y afirmarse en la línea, puede acabar realizando una aportación que interese no sólo a Italia, sino también a España, o en general a los Estados de *paradigma adminis-*

trativo más hasta ahora que *constitucional*. Es un futuro que no está exactamente en el pasado, pero que tampoco es completamente desconocido para él, para su tiempo contemporáneo. Considerándolo, la historiografía puede abrir horizontes por sí misma y no sólo además para sí misma, sino también para el derecho, para su cultura y no solamente para su ciencia, para sus sujetos en definitiva, los individuos, ellas y ellos, y la sociedad que formamos y nos forma.

## V

¿Qué hace en definitiva *la historia* en unos *institutos administrativos*? ¿Qué hace en los terrenos de unas *ciencias administrativas*, en los dominios de unas *disciplinas científicas* que interesan a la actual *Administración pública*? He aquí la pregunta primera. Y hay preguntas segundas. Encontrándose en dicha situación, perteneciendo a unos *institutos administrativos*, ¿está obligada *la historia* a ser *historia administrativa*? Para operar en dicho campo, para contribuir a una *ciencia administrativa*, ¿no tiene más remedio que adoptar el *paradigma administrativo*? ¿Debe asumir las presunciones *jurídicas* y no siempre *constitucionales de la Administración*? ¿Ha de proyectarlas en la *historia moderna*, desvirtuándola, e imponerlas en la *historia contemporánea*, sesgándola?

La clave, a mi juicio, está en el punto de las presunciones, las que acabo de decir *jurídicas* y no siempre *constitucionales*. La cuestión, a mi entender, se encierra en el *por tanto* de la presentación editorial de *Storia Amministrazione Costituzione*, en esta expresión identificativa de su objeto: *la administración y por tanto la constitución*. Ahí, en este nexo, en el *quindi* original, se encuentra, a mi aviso, el reto. ¿Significa que *administración* es por sí *constitución* o que debe serlo y *por tanto* no siempre lo es? ¿Es conexión hecha o lo es por hacer? Si miramos al presente, cabría discutirse y tendría que matizarse la respuesta, pero, si de lo que se trata es del pasado, parecen más prudentes los términos más problemáticos. *Administración* no es sin más *constitución*. *Historia administrativa* no es automáticamente *historia constitucional*. La relación está precisamente por dilucidar.

Mientras que *la administración* no ha sido *constitución*, durante el tiempo en el que se ha fundado, asentado y desenvuelto sobre unas presunciones de derecho propio, de un derecho *administrativo*, de un orden en sí ajeno a unos principios de libertad y representación y así a un derecho *constitucional*, difícilmente podría plantearse y producirse otra cosa que la *historia administrativa*, una historia no sólo hipotecada por dichas presunciones, sino también corresponsable de las mismas. Su mismo establecimiento en unos tiempos precisamente constitucionales requería una cobertura cultural, más que jurídica, una legitimación que podía prestar mejor la historia, su *ciencia*, que el propio derecho, la *ciencia* suya. La distorsión constitucional agradece la desvirtuación histórica.

Todo esto es problema de cultura jurídica y *por tanto* social de nuestra época contemporánea, de estos tiempos constitucionales. Nada de ello lo era para el periodo precedente, pero el mismo resulta finalmente afectado por la acción de la propia historiografía. La desvirtuación histórica es ante todo *preconstitución administrativa*, esto es elevación de *la administración* a unos tiempos que le eximan de su propia problemática constitutiva y que la ofrezcan así constituida a nuestra

época *constitucional*. Así puede preconstituirse historiográficamente y *por tanto* históricamente *el Estado*; así queda constituido con unos poderes dados cuya problemática constituyente podrá limitarse a su articulación sin el compromiso de su *constitución*. Para la historiografía, *por tanto* para la historia y *por tanto* para la *ciencia*, el Estado puede resultar así un dato de conocimiento y un sujeto de derecho tan naturales como el individuo. La *ciencia histórica*, esta *disciplina*, no es entonces un adorno accesorio, sino un agente cultural de primer orden constituyente .

Mas todo esto ya sabemos que constituye un *paradigma* en trance actualmente de superación. O esto he dicho que me parece. Si es en efecto así, el mérito no corresponde exclusiva ni primordialmente a la historiografía. Una modificación de este alcance, todo un cambio de *paradigma*, no está en dichas circunstancias ni siquiera a su alcance. La innovación ha de ser más globalmente *cultural* y así antes *constitucional* que historiográfica, antes de la cultura del derecho que de la *ciencia* de la historia. Cuando vienen a ceder las presunciones *administrativas* del Estado por exigencias *constitucionales*, entonces se replantea la historia *administrativa* por necesidad de historia *constitucional*. El mismo *por tanto* puede cambiar de signo. Si antes podía presuponer constitucionalidad de *la administración*, su presunción, ahora supone problematidad, su cuestión. Puede estar requiriendo la revisión de sí misma y *por tanto* de su historiografía como administración y como historia precisamente *constitucionales*, esto es, de unos tiempos contemporáneos y de unos principios libertarios.

El tiempo no es nada secundario. La historia *moderna*, la modernización de la historia precontemporánea, no es nada inocente. Ha preconstituido culturalmente poderes. Todo lo que se haga en la línea de extrañar este tiempo preconstitucional me parece que beneficiará a la *historia constitucional*, al cambio de paradigma que alcance a la *historia administrativa*. He intentado últimamente argüirlo en las páginas referidas de *Diálogos con Tocqueville* que aparecerán cuando hablo y habrán aparecido cuando sea impreso en la revista del *Centro per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, los *Quaderni Fiorentini*. Se trata no sólo de la superación de un paradigma, el *administrativo*, y de una historiografía, la *administrativa*, sino también de la recuperación de otro paradigma y otra historia, el uno como la otra los *constitucionales*. ¿Qué hace entonces, qué pinta, la historia *moderna*, esta historia definitivamente preconstitucional y *por tanto* no constitucional? Ya he definido lo que entiendo por *constitucional* para que no nos confundamos entre las redundancias. También, para que no nos liemos con los apellidos, he conjurado una historiografía que remonta en la historia ya no sólo la referencia *administrativa*, sino la misma *constitucional*.

Nuestra historia es la contemporánea, pero creo que la dicha *moderna* sigue pintando por sí misma mucho, que puede y debe hacerlo. Parece también la previsión de *Storia Amministrazione Costituzione* a la vista, si no de lo publicado, como ya advertí, de la composición de su comisión científica. Hay a mi entender aquí todo un campo para la historia precontemporánea que no se reduce a unas funciones negativas de desmontaje de proyecciones y presunciones, a un trabajo de derribo y desescombro, sino que también se extiende a una labor positiva de reconstrucción y comprensión de un sistema extraño, de un sistema *sin Estado*, por decirlo con el contraste, que entonces se nos puede venir a la vista. Esto im-

porta no sólo para que pueda abordarse el mismo problema contemporáneo de *la constitución* del Estado en todo su alcance histórico y así jurídico, sino también para que no nos encerremos en el mismo *paradigma constitucional* hasta el punto de volverse a perder la perspectiva dentro de un mundo, el actual, que no es sólo el nuestro, que es un mundo también ajeno y siempre así plural.

Insisto en la extrañeza. En nuestra calidad de historiadores e historiadoras y a nuestros efectos *científicos*, no digo a otros, hemos de cuestionar la relación filológica que con su calificativo se presume de la historia *moderna*. Del tiempo precontemporáneo, de este mismo más inmediato, vuelvo a insistir en que a mi entender nos separa toda una revolución *cultural*, una revolución de cultura aún en los casos menos aparentes. Buscar la génesis de la *historia administrativa* en el tiempo preconstitucional es a mi juicio una forma de escapar al compromiso preciso de la *historia constitucional* en la que ella misma, la administrativa, se comprende con todo su carácter problemático. La revolución que predica libertades ha podido constituir poderes y éstos mismos difícilmente se conocen y analizan si no es en este contexto contemporáneo. La cuestión *administrativa* es problema *constitucional*, cuestión de este tiempo y no de otro.

Pero ya digo que no tenemos por ello que reducirnos a la historia contemporánea. Podría ser contraproducente. También existe el riesgo de presunción del *paradigma constitucional*. En el mundo actual, un mundo de múltiples paradigmas, es bueno que la misma *historia constitucional* tenga a la vista su propia historia no constitucional más inmediata. Al mismo horizonte marcado por Lorenzo Fruguele para *Storia Amministrazione Costituzione*, aquel de *formas federales de solidaridad universal* por respeto de *las raíces culturales de los pueblos*, puede contribuir la historia *moderna* con la perspectiva de diferencia que entonces abre. Tampoco conviene encerrarse insensiblemente en el paradigma propio, aunque sea el constitucional. Si la historia no se reduce a espejo con el que identificarnos, también aprenderemos a ver en el presente y para el futuro algo más que nuestra propia imagen.

Mas la historiografía *administrativa* ha de ser historia *constitucional* y ésta es contemporánea. Frente a lo que ocurriera con el congénere español, esta ubicación temporal que siempre encierra la implicación constitucional ha sido un rasgo bastante continuo del *Istituto per la Scienza dell Amministrazione Pubblica*. Esto ha facilitado el propio planteamiento actual de *Storia Amministrazione Costituzione* que finalmente nos sitúa ante el reto del *paradigma constitucional* para la *historia administrativa*. Quedan todos los problemas por delante. Es todo un ajuste de fondo y toda una reconstrucción de sistema mediante todos unos trabajos y todas unas exploraciones de principios y de instituciones lo que tenemos pendiente. No podemos ni siquiera dar por buena la *historia administrativa* hecha como no debemos dar por bueno el *derecho administrativo* dado. La *historia constitucional* comprensiva de todo ello está sencillamente por hacer. Es algo que vengo considerando desde las páginas reunidas en el libro *Razón de estado, razón de individuo, razón de historia* publicado por el mencionado *Centro de Estudios Constitucionales* (1991).

El reto no es sólo de la historiografía. Nunca lo es. Para ella misma, es hoy una dificultad que el *derecho administrativo*, su *ciencia* positiva, no acabe de adoptar completamente el *paradigma constitucional*. Los propios juristas que han

corregido a estas alturas bastante sus presunciones menos constitucionales siguen proyectando en la historia las que mantienen por necesidad de una legitimación que no pueden obtener por sí mismas. En estas condiciones, no esperemos más de la historia de lo que da el derecho. Sería injusto. Pero tampoco despreciemos para lo bueno el valor cultural que conserva la historiografía. En la medida en la que participa, en mayor medida *por tanto* si es consciente, puede contribuir con su propio trabajo al cambio de *paradigma*, a impulsarlo y completarlo. Tras todo lo visto, creo poder concluir que esta posibilidad está en el horizonte, al menos así en lontananza, de la obra historiográfica del *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica* y particularmente de su revista *Storia Amministrazione Costituzione*.

BARTOLOMÉ CLAVERO

## APÉNDICE

- 1962, Adriana PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana, 1770-1861*.
- 1967, Ettore ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana, 1943-1947*.
- 1968, Roberto RUFFILLI, *L'appodiamento ed il riassetto del quadro territoriale nello Stato Pontificio, 1790-1870*.
- 1968, Enzo BALBONI, *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*.
- 1971, Roberto RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura, 1862-1942*.
- 1971, Pierangelo SCHIERA, *I precedenti storici dell'impiego locale in Italia. Studio storico-giuridico, 1859-1960*.
- 1972, Cesare MOZZARELLI, *Per la storia del pubblico impiego nello stato moderno: il caso della Lombardia austriaca*.
- 1972, Ettore ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*.
- 1972, Angelo PORRO, *Il Prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dal'intendente subalpino al Prefeto italiano, 1842-1871*.
- 1977, Giuseppe DE CESARE, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*.
- 1984, Raffaella GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano, 1861-1900*.
- 1985, Autores varios, *L'amministrazione nella storia moderna*.
- 1986, Stefania RUDATIS, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica, 1848-1888*.
- 1989, Fabio RUGGE, *Il governo delle città prussiane tra 800 e '900*.
- 1990, Autores varios, *Le riforme crispine (Amministrazioni statale. Giustizia amministrativa. Amministrazione locale. Amministrazione sociale)*.
- 1990, Piero AIMO, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*.
- 1992, Paolo CAVALERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla «Legge Crispi»*.