

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XVI

MAYO - JUNIO 1957

NUM. 93

I.—SECCION DOCTRINAL

A GUISA DE PROLUSION

Los orígenes de la Historia de la Administración (*)

I

Entre las muchas cosas que trae el Renacimiento, figura la curiosidad por el pasado. El Digesto, visto por los hombres del siglo XVI, es cosa distinta de lo que aseguraron los Glosadores. El humanismo, he escrito en otra parte (1), aplica al Derecho público romano actitudes que lo convierten en exposición de instituciones, superando al bartolismo y al acursianismo. Pero no es sólo que haya un nuevo «modus sciendi»; es que la Política interesa a los estudiosos. Budeo, que del Digesto nos conduce con su *Institución* a los tratados modernos sobre el Príncipe, es quien cuenta al español Juan Luis Vives, en 1519, su curiosidad por la Política. He querido —le escribe— ver y estudiar la corte: «curiosus esse volui ... aulam inspicere».

(*) Desde hace unos años, los cursos de Diplomados y los de Perfeccionamiento del Instituto de Estudios de Administración Local han incluido una Historia de la Administración. El profesor D. Juan Beneyto, que los viene explicando, expone aquí unas consideraciones de carácter introductorio sobre dicha enseñanza.

(1) BENEYTO, *Espíritu y Estado en el siglo XVI*. Madrid 1952, pág. 62.

Si la curiosidad por la Política se mezcla con la curiosidad por el pasado, y el propio Derecho se estudia en su ambiente, el planteo de una Historia institucional de la organización política, de la «res pública», está ahí prevista. Pero esta misma consideración de las instituciones tenía demasiado cerca la Historia al uso para poder levantarse como novedad, suficientemente vigorosa.

Dejando aparte alguna monografía en la que juristas de honda formación captaban el desarrollo como idea central de su relato, los primeros esfuerzos se aplican a esquemas ofrecidos por los Episcopologios, son índices de titulares de cargos y oficios, con breves anotaciones doctrinales.

El *Traité des dignités et offices du royaume de France*, escrito por Vincent de la Loupe, a mediados del siglo xvi, es un interesante intento. En su línea están las dos obras que España puede ofrecer cincuenta años más tarde: el *Origen de las dignidades seculares de Castilla y de León* del Penitenciario de Toledo, Salazar de Mendoza, obra bien conocida, y la *Curia filipica* del Cronista aúlico Gabriel Lobo Lasso de la Vega, trabajo todavía inédito, sobre el cual no se había puesto atención.

No hace falta insistir sobre Salazar de Mendoza, cuya obra, publicada en Toledo en 1618, nos habla de los Reyes, los Cancilleres, los Mayordomos, los Adelantados, los Condes, los Condestables y de algunas otras dignidades, dándonos cronológicamente, a más de la referencia inicial sobre el cargo, las series de los titulares, en la aludida técnica del episcopologio. Pero sí conviene advertir que Gabriel Lasso de la Vega se anticipa en el tiempo a Salazar, pues es obra fechada en 1611, y nos da un trabajo más completo, e incluso en no pocas materias más documentado (2). Hay, en fin, en Lasso una preocupación por el

(2) El manuscrito de Lasso de la Vega se conserva en la Biblioteca Nacional bajo la sign. 18261. Mis primeras referencias sobre el mismo fueron transmitidas a D. Eduardo Nagy para facilitarle base a una tesis doctoral. Dan noticia del autor, C. PÉREZ PASTOR, *Bibliografía madrileña*, 3, págs. 403-404, y NICOLÁS ANTONIO, *Biblioteca Hispana Nova*, 2, 506. También debe verse el esbozo bibliográfico que escribió MIGUEL ARTIGAS en «Revista crítica hispanoamericana», 3, 1917. No he podido consultar el artículo que Eugenio Méle y Angel González Palencia, editores

potencial económico representado por cada una de aquellas dignidades, con lo que tenemos en él un cuadro del peso efectivo que en la vida social reflejaban los titulares de los puestos. Gana, además, a Salazar por referirse a más extenso ámbito: no sólo a Castilla y León, sino a la entera Corona, con Portugal, con Cerdeña y con las Indias.

Otro grupo de primeras visiones nos lo ofrece la consideración del «modus tenendi Parliamentum». Las Cortes de Monzón habían encargado, en 1585, por sugerencia real, al Cronista Blancas, la preparación de un «memorándum» sobre la celebración de Cortes. Se pretendía fijar la práctica curial, y para fijarla había que empezar por documentar la situación o estilo vigentes. Sobre el texto de Blancas, Jerónimo Martel redacta un resumen, *Forma de celebrar Cortes en Aragón*, publicado en Zaragoza en 1641. Igualmente, en Valencia, surge con análoga inspiración el *Tratado de la celebración de las Cortes generales del Reino de Valencia*, obra de D. Lorenzo Mateu y Sanz, impresa en 1677. Mateu y Sanz puede, además, figurar justamente entre los primeros que columbraron el interés de nuestra disciplina, por cuanto ya en 1667, había dado a las prensas su *De regimini urbis ac regni Valentiae*. Es, con todo, preciso llegar al siglo XVIII para que se perfile con pleno contorno una preocupación por el estudio de las instituciones. Creo que el más brillante antecedente que podemos captar consiste en un pasaje del gran erudito D. Gregorio Mayans y Siscar, el que se plantea esta Historia como «historia de cada establecimiento». Y el propio Mayans viene a testimoniarnos el atraso en que tales investigaciones se encontraban. Advierte que no se podía beneficiar de ninguna obra anterior y que para llevarla a cabo calculaba preciso por lo menos un continuado estudio de treinta

del *Manojuelo de romances* de Lasso (Madrid, 1942), anuncian como de próxima publicación en una revista española.

Lasso utiliza como fuentes a las Partidas y la Glosa, cita un gran número de autores, tales como Julián del Castillo, Garibay, Zurita y Pedro Mejía, historiadores; Hernán Mejía y Bartolomé Casaneo, nobilioristas; y, en fin, la variada lección de Ambrosio de Morales, Cristóbal de Bobadilla, Alciato, Marino Freccia o Fray Juan de Guardiola.

a cuarenta años. Con todo, el siglo XVIII nos deja una vigorosa aportación. Fernández Prieto, Pérez Valiente y Santayana Bustillo constituyen un primer grupo lanzado al trabajo de conocer y hacer conocer el Derecho público histórico de España.

Antonio Fernández Prieto escribe una *Historia del Derecho real de España*, publicada en Madrid el 1738, donde toma cuenta de las leyes y de los Reyes, si bien en más de un texto trata de las instituciones. A éstas se refiere particularmente en el pasaje 2.24, al dar noticia del gobierno de los visigodos «en lo tocante a jueces, ministros y oficiales de la casa real», así como al aludir a la discusión sobre el origen de los Jueces de Castilla.

El *Apparatus iuris publici hispanici* de Pedro José Pérez Valiente (Madrid, 1751) atiende a la consideración de las instituciones políticas y administrativas en algunos de sus capítulos. De manera especial señala el interés de lo visigótico, período que valoriza al advertir que durante su transcurso se constituye España en unidad: «una Gens, unus Pópulus et unum Regnum». Señala el vigor de la Realeza y la constitución electiva de la sucesión, ofreciéndonos la primera interpretación de la Reconquista como período neo-gótico: no sólo Pelayo es elegido por los godos supervivientes, sino que los Concilios dan base a la constitución de las Curias y de las Cortes. La Monarquía termina afirmándose como hereditaria —escribe— «por legítima y universal costumbre».

Don Lorenzo de Santayana y Bustillo, Oidor de la Real Audiencia de Aragón, publica —también el 1751—, en Zaragoza, sus *Magistrados y tribunales de España*, obra en la que juntamente con la exposición y descripción de la organización de su tiempo, describe las instituciones eclesiásticas y, en la primera parte pasa revista a las instituciones políticas y administrativas de España, desde la época romana hasta el tiempo de Felipe V.

Todo esto había ido calando de tal modo, que el siglo XIX se pudo iniciar con la publicación de las *Instituciones del Derecho público general de España*, del Arcediano de Barcelona, don Ramón Lázaro de Dou, impresas en Madrid en 1800. El

autor pretendía «reducir a método todo el derecho público general de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado». Tras definir el derecho y encontrar la fuente del mismo en la suprema potestad, estudia los magistrados dentro de una amplia rúbrica de personas.

La *Policía de espectáculos*, de Jovellanos, y las *Regalías de los señores reyes de Aragón*, de Macanaz, son igual testimonio del interés suscitado por la materia, pero puede decirse que éste culmina con Capmany, Sempere y Martínez Marina.

Capmany publica en 1825 una postrera *Práctica y estilo de celebrar Cortes en Aragón, Cataluña y Valencia*. Sempere lanza unas *Memorias para la historia de las Constituciones españolas* y cierta *Historie des Cortes d'Espagne*, ambas obras metidas en el nervio polémico. Con idéntica pasión, pero también con una más fuerte dosis de preocupación intelectual, Martínez Marina difunde no sólo su valioso *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de León y Castilla*, donde hay más de lo que el título promete, sino su *Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales*.

II

Todos los aislados intentos, monográficos, parciales, sectarios o simplemente polémicos, no llegan a cuajar en una autóctona proyección de conjunto. La Historia de la Administración no ha logrado encuadrar su problemática, a pesar del clima político y de la preocupación de encontrar antecedentes y sacar de la Historia nuevos argumentos. Entre tanto, fuera de España, van cuajando dos corrientes ejemplares: la alemana, que perfila cierta «Verfassungsgeschichte», y la francesa, que nos ofrece su «Histoire constitutionnelle». La «Vesfassungsgeschichte» se levanta frente a la «Geschichte der Gesetze»; esas historias de legislación que se asocian a las historias del gobierno («Staats- und Rechtsgeschichte», en la línea de Eichhorn) y terminan independizándose. La «Histoire constitutionnelle», por su parte,

es una exposición de los antecedentes de la organización política fundamental, pero una y otra pierden pulcritud al mezclar con la Historia institucional simple Historia política y al abstraer el pensamiento o al caer en relato de circunstancias. De la «Histoire constitutionnelle» deriva, sin embargo, la más recia figura dada por el siglo en esta disciplina: William Stubbs.

La *Constitutionnal History of England* ha sido la obra de mayor relieve, y William Stubbs extraordinaria figura de la Ciencia histórica. Libro clásico, citado siempre —según señala Pétit-Dutaillis (3)— «comme un livre dont on ne discute pas l'autorité». Repertorio admirable de hechos bien escogidos y presentados con buena fé escrupulosa, desarrolla la evolución de las instituciones políticas inglesas sobre el fondo del Rey y del Parlamento, de modo que deja percibir la ideología patriótica propia de un «whig» victoriano (4); con tanta justeza, acuñando las imágenes de modo tan rotundo, que incluso los que han combatido sus interpretaciones han mantenido los perfiles grabados por su genial cincel.

William Stubbs trasladó a Inglaterra los esquemas de la francesa «Histoire constitutionnelle», y aún recibió y matizó la influencia alemana de la «Verfassungsgeschichte», pero no llegó a darnos una cuajada historia de las instituciones. En realidad, Stubbs escribe una Historia política con relieves institucionales. Hasta la época normanda hay, en efecto, en su libro, un predominante desarrollo institucional, pero en adelante se olvida este esquema: la «Histoire politique» priva sobre la «Verfassungsgeschichte». Crudamente se diría que una vez que se salva aquel período es simple historia de reinados. Por eso no puede extrañar que haya envejecido; porque faltan las ideas, las explicaciones, la sistematización. Así, tanto Pétit-Dutaillis, como recientemente Helen M. Cam han dado aguda y exactamente la medida de aquel primer esfuerzo (5).

(3) PÉTIT-DUTAILLIS, pról. a la ed. fr. i. pr., p. III.

(4) Cf. LOUSSE, *La société d'ancien régime*, págs. 23.

(5) Vide especialmente, además de Pétit-Dutaillis, HELEN M. CAM, *Stubbs seventy years after*, en «Cambridge Historical Journal», 1948.

El clima que ha seguido al hundimiento de la III República francesa se ha mostrado particularmente propicio a amparar la meditación histórica en torno a las instituciones en que se vierte la vida pública. La dirección por Louis Halphen en una Historia de las Instituciones, los trabajos de Godechot y de Lépointe, más la postrera actitud del gran Olivier-Martin, creo que me dan razón.

Louis Halphen ha conseguido la colaboración de Ganshof, Mousnier, Godechot y Ponteil para trazar una obra colectiva a la que Le Bras y Didier agregan las instituciones eclesiásticas, tanto en Francia como aquí trabadamente vistas en la Historia con el mundo político. Prolongando el primer volumen de esa colección señala que el rótulo *Histoire des Institutions* «daisse apparaître avec une netteté suffisante, espérons nous, l'objet et l'esprit» (6). Para Halphen importa resaltar, y ese es el mérito del estudio de las instituciones, cuadros y mecanismos del acontecer histórico: «les cadres a l'intérieur desquels s'opère cette évolution, et le mécanisme constitutionnel et administratif qui le commande». La realidad de que las historias al uso no den lugar bastante a esta consideración de las instituciones ha conducido al surgimiento de «manuales de instituciones», como auxiliares o anejos a aquellas; pero tal expediente resulta inválido, porque la historia, que es continuidad y movimiento, no puede ser medida en anaqueles. Por eso hay que estudiar las instituciones en su completo encuadre, tal como ya desearon Montesquieu, Tocqueville o Fustel.

Lépointe nos da una *Histoire des institutions* referida al Derecho público francés, es decir, ya directamente relacionada con nuestra disciplina (7). Su contenido nos interesa por su absoluta coincidencia con el Programa que hemos venido explicando estos años últimos: visión de la Historia política «y constitucional», instituciones administrativas «y municipales», judiciales, finan-

(6) LOUIS HALPHEN, Pról. al primer vol. de la *Histoire des Institutions*, por él dirigida. París, 1952.

(7) LÉPOINTE, *Histoire de l'Administration de la France au XIX^e siècle*. París, 1952.

cieras, militares y eclesiásticas. Lépointe tiene razón —y coincide con nosotros— en estimar fundamental el primer aspecto, lo que llama «Historia administrativa y municipal», que no es sino la historia de las Administraciones, central, territorial y local en nuestra terminología. Ahí han de señalarse los grandes principios del Derecho administrativo moderno y su desarrollo.

Godechot en su trabajo, exhaustivo y sugerente (8), estudia las ideas y las experiencias. Aquí está lo más importante de su aportación: sobre los principios importa a Godechot la realización (claro que el problema estriba ahí, en comprobar —después de valorar las fuentes— esa vigencia). En las instituciones distingue —como en la terminología española— las políticas de las administrativas. En las primeras está lo que llama «la Constitución» y lo que la alimenta: los principios de organización política. Lo administrativo aparece así un poco demasiado pegado a la tierra: también aquí hay principios y no sólo «organización territorial». Igualmente hace entrar en la disciplina la Justicia y la Hacienda, pero la Hacienda aparece ampliamente vista con bases económicas y sociales que acaso fueran mejor como preámbulo de cada período.

De la meditación de Godechot sobre el concepto de la Institución ha partido Marongiu para defender una propia posición en el Congreso de Poitiers (9). Como es sabido, fueron dos historiadores del pasado siglo, Glasson y Fustel, quienes sentaron la respectiva sobrevaloración de lo normativo y de lo organizativo como elemento dominante en aquel concepto. Hay, bajo su influencia, una cierta ambivalencia que es conveniente mantener, por que tanto la norma como la organización dan vida a las instituciones. Cuando Godechot propone que se hable de Historia constitucional olvida que el origen de los términos institución y constitución está arrancado de la misma raíz, de «statuere» (con lo que volvemos a la idea que advertiremos en nues-

(8) J. GODECHOT, *Histoire des institutions sous la Révolution et l'Empire*. París, 1953.

(9) A. MARONGIU, *Valore della storia delle istituzioni politiche*. Comunicación a la Asamblea de historiadores de Poitiers, verano de 1953, particularmente dada a conocer y recogida en artículo publicado en los «*Studi in onore di Luigi Sturzo*».

tro Mayans: «historia de cada establecimiento»). Con todo, no sé hasta qué punto sean admisibles los argumentos de Marongiu: la Historia constitucional es nacional, la Historia institucional comparativa. Nos encontramos siempre con convivencias organizadas estable y unitariamente, es decir, con principios y con organizaciones.

III

Mientras el mundo europeo utilizaba a Stubbs y se avanzaba en la determinación de una Historia institucional ¿cuál era el ambiente y con qué elementos contábamos aquí?

Ya escribí en cierta ocasión que, a pesar de lo mucho que se habla de autores alemanes, los que están más presentes en España son los franceses, y que el propio Pérez Pujol, citando a Wilda y a Dahn, no los llegó a estudiar directamente (10). El contacto con la cultura histórica tedesca sólo adquiere relieve con Hinojosa. Anteriormente las resonancias son reflejas. Vienen de Alemania, pero por la mano de viajeros franceses. Sobre el fondo germanístico de Savigny y de Eichhorn, Thiers, Thierry y Fustel de Coulanges pesan en España.

Si partimos de Martínez Marina, los historiadores del Derecho público español a lo largo del siglo XIX, desde Muñoz Romero y Colmeiro a Pérez Pujol y Jiménez Soler, responden a esa influencia, ilusionados al encontrar un revulsivo romántico frente a la exageración racionalista. En tal corriente figura, por lo pronto, D. Pedro José Pidal, autor de las *Lecciones acerca del gobierno y de la legislación de España*, pronunciadas en el Ateneo de Madrid durante el curso 1841-42. El propio Pidal ingresa en la Academia con un discurso sobre el régimen municipal. Años más tarde suena la *Historia de la Administración pública en España* de D. F. Cos Gayón, quien, sobre las líneas generales de la Historia cronológica hace descollar los aspectos fiscales más que otra materia de instituciones. El mismo es

(10) BENEYTO, *Regulación del trabajo en la Valencia del 1500*. AHDE, 7, 1930, págs. 183-184, núm. 3.

autor de una *Historia del Patrimonio real*. Manuel Colmeiro nos deja su estudio *De la constitución y del gobierno de los Reinos de León y Castilla*, publicado en Madrid en 1855, obra estimable y justamente reivindicada. Tras la *Historia política y parlamentaria* de Rico y Amat, con visión general, no sólo española y fondo retórico, han de mencionarse los *Consejos del Rey durante la Edad Media*, del Conde de Torreánaz. Y en esa misma línea se ha de citar, aunque sea obra muy posterior, la del sugestivo epígrafe *El poder civil en España*, de Danvila, pura acumulación de textos con desdibujado encuadre, y con ausencia, casi total, de método.

Otro grupo cuya influencia matiza el anterior ambiente está dominado por el positivismo sociológico. Hay aquí una verdadera escuela, con gentes ligadas ideológicamente y empeñadas en dar una visión orgánica, e incluso etnológica, de la Historia. Azcárate y Costa, Ureña y Altamira, son las cuatro personalidades de este grupo. Las Instituciones se buscan por esta escuela en lo social y aún en lo consuetudinario (11). Un poco al margen de todo esto, un canónigo catalán, Salvador Bové, escribe unas *Instituciones de Catalunya*, donde junto a los Gremios y al Consulado de Mar, se historian las Cortes, la Diputación y el Consejo de Ciento, auténticas constituciones político-administrativas.

Y al fin, situado plenamente en el punto vivo de la ciencia histórica, Eduardo de Hinojosa, que no es sólo maestro de historiadores, sino uno de los grandes renovadores de la conciencia nacional de España. Sus manuales, sus monografías, sus discursos, señalan ya la línea que habrá de ganarse el porvenir con su fecundidad. Y en buena prueba de su vigencia, tras aquellos estudios sobre los orígenes del régimen municipal (preocupación de todos los políticos renovadores y tradicionalistas) que quedan como ejemplares, una serie de investigadores y de eruditos, siguiendo sus pasos han podido mostrar las parcelas ganadas a

(11) Aparte de su labor concreta, puede verse la orientación proclamada por AZCÁRATE en su discurso *Carácter científico de la Historia*, Madrid, 1910 (ingreso en la Academia, contestación de Ureña), y por ALTAMIRA, en su análoga oración con el mismo motivo, *Valor social del conocimiento histórico*, Madrid, 1922.

la ignorancia de nuestra Historia. Las colaboraciones insertas en el «Anuario de Historia del Derecho español» dejan ver bien la huella.

El interés que para Francia ofrece lo carolingio y el peso de lo germánico —que atrae como sirena de los mares del Sur al hombre del Norte— lleva a no pocos extranjeros a la consideración de las instituciones político-administrativas de España en forma que complementa, a veces brillantísimamente, la propia obra nacional.

Hay que citar en este campo, con carácter general, la *Histoire constitutionnelle de la Monarchie espagnole* del Conde Victor Du Hamel, publicada en París en 1845, y al año siguiente en Madrid, en versión española de Baltasar Anduaga Espinosa, que la completa y dedica a la Reina Isabel II. La obra de Du Hamel es fundamentalmente de historia política. Constituye una visión monográfica con localización temporal el libro de Gounon-Loubens *Essais sur l'administration de la Castille au XVI^e siècle*, París, 1860. Otra vez gran visión, luego pormenorizada y revisada en la edición inserta en «Revue Hispanique», será esa *Espagne de l'ancien régime* (París, 1896) que da fama a Desdevises du Dezert.

Alemania contribuye, ya en este siglo xx, con la discutida *Historia de las instituciones sociales y políticas de España y Portugal* de Ernst Mayer (Madrid, 1923-25), y Portugal nos da buena partija de la copiosa *Historia da Administração publica en Portugal* de Henrique da Gama Barros, que acaba de ser reimpressa y adicionada por el profesor de Coimbra, Sousa-Soares.

Las aportaciones monográficas extranjeras son muy numerosas. Tales las de María Marchetti, Schulten y Nostrand sobre la dominación romana y sus antecedentes. Besta, Giardina, Genuardi, Marongiu y Elena Croce han tratado temas de la Edad Media, especialmente en la zona catalano-mediterránea, e igualmente se han interesado por ellos Klupfel y Schwarz. El ruso Piskorski ha estudiado las Cortes en la época de tránsito de la Edad Media a la Moderna, y el francés Levy-Provençal perfiló una versión propia de *L'Espagne musulmane* (París, 1932).

Al esfuerzo más denso anterior, el alemán —tan importante

en torno al grupo Finke y a los pensionados de la Sociedad Goeresiana, con sus «Spanische Forschungen»—, sucede ahora un fuerte impulso centrado en los Estados Unidos. Este esfuerzo gira, con todo, principalmente sobre el orbe indiano, pero no deja de proyectarse aunque más débilmente hacia otros ámbitos. La puesta en marcha del utillaje científico de aquella inmensa nación y el interés de las tierras hispánicas de más allá del mar, han creado en los más próximos decenios una zona de importantísima producción bibliográfica: la de las instituciones del llamado período colonial. Desde la Misión a la Audiencia, los temas y los problemas del mundo indiano, deben mucho a Bolton, Cunningham, Haring, Jane, Lea, y otros nombres de la América del Norte, bien que a ellos se unan no pocos nombres del Sur, tan valiosos en su obra como Torre Revello, Urteaga, Zavala, Zarraquin y tantos más.

IV

La Historia de la Administración ha entrado por dos caminos en la enseñanza: como parte de la Historia del Derecho, o como preámbulo del Derecho político o administrativo; caminos ambos que no exigen ruptura de moldes y que han sido, por tanto, normales. Hay que considerar también las posibilidades de la materia en circunstancias de creación, como las de la «London School of Economics and Politics» y las Facultades de Ciencias Políticas de Italia. En el ejemplo inglés se dan enseñanzas de «English Constitutionnal History» en dos cursos y un seminario; en el italiano, tras de la crisis del Fascismo, la Historia de las instituciones ha sustituido a la precedente Historia de las ideas. Véase igualmente la importancia de la disciplina en la vaticana e internacional Universidad de Estudios Sociales.

Sin reconocimiento de autonomía académica, como parte de un curso, la «Verfassungsgeschichte» alemana o, como Glasson y Viollet la instalaron en Francia, tiene mayor relieve en la enseñanza de la Historia del Derecho que como introducción histórica al Derecho constitucional, al modo como la ofrecen los Manuales de Laferrière, Prélot o Vedel. La creación de los

Institutos de Estudios Políticos y de la «Ecole Nationale d'Administration» en Francia, le ha concedido cierta autonomía, por cuanto sus programas, junto con Doctrinas políticas e Instituciones administrativas, exigen «Instituciones e Historia constitucional» (12). En Suiza han sido algunos historiadores del Derecho los que, como A. W. Liebeskind, han situado a la Historia de las instituciones con propia autonomía, dedicando a ella la atención de la enseñanza. Adviértase también, cuanto de Historia institucional hay en algunos cursos «para oyentes de todas las Facultades», como los dados por Naef y recogidos en su «Staats-und Staatsgedanke».

En Italia, ya el mayor desarrollo concedido a las materias histórico-jurídicas y la libertad que tienen los profesores de anunciar enseñanzas complementarias, hizo cultivar nuestra materia a los titulares de Historia de la Facultad de Derecho, que programaron sus cursos de Historia del Derecho público o explicaron la ordenación o estructura jurídico-política de épocas determinadas (13).

Inglaterra ha seguido fiel a la línea de Stubbs, y ahí están las historias constitucionales de Jollisse o de Keir, así como la reciente investigación del norteamericano Wilkinson, de Toronto. Especial modalidad presenta el conocido trabajo de Crossman, de pretensión más general y universalista. En los Estados Unidos la separación de los estudios de Derecho y de Política han traído las más realistas consecuencias en este punto (14). La Historia constitucional del mundo inglés se transforma en Historia de las instituciones y fundamentalmente en Historia parlamentaria (15). El libro de McLaughlin, *A Constitutionnal His-*

(12) Cf. el folleto «Reforme de la fonction publique», editado por los Servicios franceses de Documentación. París, 1945.

(13) Cf. las observaciones de CALASSO en el prólogo a sus *Ordinamenti giuridici del rinascimento medievale*, 2.^a ed. Milán, 1949. Vide igualmente G. GIUSTINI, *L'ordinamento della istruzione universitaria in Italia*, «Quaderni» del Irce, 1940.

(14) Cf. B. AKZIN, *Réflexions sur la science et l'éducation politique aux Etats Unis*. París, 1938. Sobre los programas, STEPHEN MARSH, *American Universities and Colleges*. Washington, 1940.

(15) Cf. los conocidos «Announcement of Courses» y los distintos boletines, a. e. el Stanford University Bulletin.

tory of the United States, puede representar la vía media en esta corriente.

Debemos señalar, en fin, la interesante experiencia vaticana, con los planes de estudio de su Universidad internacional de Estudios Sociales. Hay ahí Historia de las instituciones, pero hay también otros matices de fondo político y social. A la típica Historia de las instituciones políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales hay que añadir una Historia de las instituciones democráticas, inserta en los cuadros de la Facultad de Periodismo y del Instituto Superior de Formación Social, y una Historia de las instituciones y de los movimientos políticos, en las Facultades de Ciencias Administrativas y de Ciencias Sindicales (16).

V

La intercambiabilidad advertida entre la Historia de las Doctrinas Políticas y la Historia de las Instituciones Políticas y Administrativas parece que no tiene otro obstáculo que el ideológico. Las instituciones serían asépticas, neutrales; las doctrinas nos darían una posición dogmática, confesional. Pero en el fondo, viendo dónde se produjo la cuestión, no hay sino confusión entre el clima y el individuo. Ninguna enseñanza, si quiere ser científica, puede ofrecerse como imposición de interpretaciones personales; no se trata de catequizar, sino de informar, de instruir, de preparar al conocimiento de la realidad política.

Mosca relacionó los dos ámbitos en las *Lezioni* romanas de 1932 —«di storia delle istituzioni e delle dottrine politiche»— e incluso vino a confundirlos. Passerin d'Entrèves subraya la necesidad de distinguirlos y de separarlos (17) y, en general, puede decirse que el problema no ha sido esquivado por ningún estudioso moderno. Ya Gettel estableció una cierta inter-

(16) Cf. *Annuario academico dell' Università internazionale «Pro Deo»*. Roma, 1950.

(17) Cf. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La filosofia politica medievale*, cit. por Battaglia, n. p.

dependencia: las teorías son consecuencia del medio y a su vez actúan sobre él; reflejan el espíritu de las instituciones e incitan a la modificación de éstas (18). Ahora Sabine ve al pensamiento evolucionar «junto con las instituciones» (19).

Si recordamos que las instituciones son hechos histórico-sociales proyectados en el tiempo y en el espacio sobre un esquema organizativo, se puede comprender fácilmente que no pueden vivir de mera vida orgánica. Animadas por un propio espíritu, llegan a alcanzar las cumbres del pensamiento y toman de él dignidad y sentido; llegan así a relacionarse en una mutua y activa acción, ya que, en tanto no se elabora el pensamiento y adquiere estructura doctrinal, la idea bulle en una zona media en la que igualmente habita «in fieri» la institución (20). Por consiguiente, si una Historia de las Doctrinas ha de conocer el perfil del orden constitucional, al cual pertenecen como proyección o reflexión, una Historia de las Instituciones no podrá recoger con autenticidad la savia que anima su desarrollo si prescinde de tomar cuenta de las corrientes del pensamiento. Es así expresivo que el «Ceremonial conobricense de la coronación de los Reyes de Castilla», publicado por Sánchez Albornoz, se inicie con una disquisición no sólo sobre los prodigiosos efectos de la ceremonia, sino sobre el mismo tema del poder real.

Habrá que pedir por ello que no se pierda el hilo lanzado, que se trabee bien esta conciencia del vínculo que une a dos materias virtualmente separadas, pero unidas por el objeto de su última proyección—la Política—y por el ámbito mismo de su experiencia—la realidad histórico-social—.

En general, las Historias de la Administración han surgido como antecedente del estudio actual, sistemático, de la Administración. Gama Barros escribió su obra «como un antecedente para el estudio del Derecho administrativo» (21), y la Historia

(18) GETTEL, *Historia de las ideas políticas*, trad. esp., I, pág. 34.

(19) SABINE, *Historia de la teoría política*, trad. esp., i. pr.

(20) BATTAGLIA, *Problemi metodologici della Storia delle dottrine politiche*. Roma, 1939, pág. 28.

(21) Cf. T. B. DE SOUSA-SOARES, en la Introducción a su edición de la *Historia de GAMA*, I, pág. XXXIII.

del Derecho administrativo inglés de Rudolf Gneist no es sino una visión general de los oficios y del régimen administrativo, como antecedente al «*heutige Amts-und Verwaltungrecht*» (22). Las Historias de las Instituciones arrancan de una más objetiva y desapasionada consideración. No tienen ese fin instrumental. Son parte autónoma del desenvolvimiento del orden jurídico de un país y cobran vuelo apenas se le dan alas. Por otro lado, en gran parte el problema está prejuzgado por el propio concepto del contenido de la asignatura. Si las instituciones fuesen susceptibles de una comprensión unitaria, no cabría duda en las ventajas de un tratamiento igualmente unitario: captaríamos la Administración en los distintos períodos de la Historia y subrayaríamos su desarrollo y su calificación. Pero ¿es esto posible? El mismo contenido del término Administración no es reconocible si contemplamos el panorama anterior al siglo XIX. Un espejismo idealizante señaló esa vertiente como la del «*poder civil*». La Administración como el Poder serían contenidos valiosos, pero ¿cómo están una parcelada en ramos y el otro en pugnas! Los libros de Danvila y de Gama son buena prueba de esta observación. El contraste entre lo que los rótulos prometen y lo que no ya las páginas, sino los mismos epígrafes de los capítulos van anunciando, es bien notorio.

Lo que sí importa es tener una visión unitaria y orgánica del conjunto, y ello me parece sustentado por la concepción socio-política que reconocemos como raíz, y con el apoyo del tiempo social, el clima político y el ambiente ideológico, capaces de asociarlos. No podrá decirse que de tal tratamiento pueda resultar el desglose de las instituciones del sistema, y, por tanto, queda salvada esta tendencial estructura del conjunto.

Más aún. Me parece que se trata de un planteo que puede y debe resolverse de manera ecléctica: la imagen de la Administración presidirá el propósito del estudioso; cada institución habrá de ser no sólo encuadrada en el sistema, sino ligada a las

(22) Sobre ser así, vide cómo lo declara, R. GNEIST, *Das englische Verwaltungsrecht*, pról. p. v.: «*Die erste Aufgabe war daher die durchgreifen de Abscheidung des geschichtlichen von dem heutigen Recht*».

estructuras socio-políticas y a la concreta representación orgánica que las refleje. El Municipio no se comprende sin la Realeza, y ésta necesita de Adelantados y Merinos, Corregidores y Alcaldes, Porteros y Mensajeros, para proyectar su acción.

Hágase, pues, Historia de las Instituciones sobre un horizonte donde la Administración ocupe el primer plano. Sólo así se trazarán líneas comprensivas, ideas generales capaces de explicarnos los casos concretos, que esa es la hermosa interpretación de Whitehead, la tarea que nos corresponde (23).

JUAN BENEYTO

(23) WHITEHEAD, *The Aims of Education*, pág. 41. «A well-planned University course is a study of the wide sweep of generality».