



GODICHEAU, François, GRENET, Mathieu (eds.), *Raison administrative et logiques d'empire (XVIe-XIXe siècle)*, Madrid & Roma, Casa de Velázquez & École Française de Rome, 2021. ISBN: 978-2-7283-1418-8 et 978-84-9096-195-7

Anne Dubet

Université Clermont Auvergne (Francia)
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0755-5653>
anne.dubet@uca.fr

Esta obra colectiva sienta las bases de una historia fecunda y matizada, la de la construcción contemporánea de un poder administrativo. Sus diecisiete autores comparten el propósito de formular un análisis crítico de la validez de un relato en virtud del cual, en los Estados occidentales de Europa y los territorios que dependían de ellos al final del Antiguo Régimen, se implantó —mediante un proceso lineal y acumulativo— un poder administrativo que escapaba a las tensiones del mundo político. Este poder administrativo, que, según el mismo relato, sería inseparable de la existencia del Estado, habría existido desde siempre, afirmándose en su plenitud después del ciclo revolucionario iniciado a fines del siglo XVIII. El título del libro refleja la postura de los autores: 1º/ no consideran como evidentes los vínculos entre Estado y administración, por lo que analizan las modalidades de la construcción de un poder administrativo en el marco de varias monarquías compuestas o imperios; 2º/ quieren distinguir, por lo menos a priori, entre lógica administrativa e institución, por lo que examinan la “razón administrativa”.

El libro se centra esencialmente en las monarquías española y portuguesa de la época moderna y en lo que quedó de ellas en el siglo XIX. A estos casos, se añaden cuatro contrapuntos útiles: algunos de los “Estados inmediatos de imperio” del Sacro Imperio Romano Germánico, la isla veneciana de Lécade, la Italia de Napoleón y el mundo anglo-americano del siglo XIX. El libro abraza los siglos XVII a XIX. Después de la introducción general (a cargo de François Godicheau y Mathieu Grenet), se abordan tres caras del mismo objeto: los vínculos entre administración, derecho y sociedad (capítulos de Luca Mannori, José María Portillo Valdés, Paolo Napoli), el gobierno imperial (capítulos de Rachel Renault, Carlos Garriga Acosta, Manuel Risques Corbellá y François Godicheau, José Javier Ruiz Ibáñez), los gobiernos territoriales (capítulos de Darío Barrera y François Godicheau, Mathieu Grenet, Andréa Slémian, Cristina Nogueira Da Silva, Alessandro Giovanazzi). Cada parte concluye con una lectura crítica (capítulos de Michael J. Braddick, Jean-Frédéric Schaub, Bernard Vincent). En el último capítulo, a manera de epílogo, António Manuel Hespaña reúne las tres caras estudiando los diversos grados de la sumisión de poblaciones en dos ámbitos, la monarquía portuguesa moderna y el “imperio en la sombra” o “informal”, constituido por la zona de influencia de la misma monarquía fuera de sus fronteras¹. El análisis se despliega desde la escala “micro” a la “macro”, como lo señala Vincent, y se combinan los aportes de la historia del derecho y, más a menudo, la historia social y una historia cultural de lo político. No obstante, como lo nota Schaub, las fronteras entre los métodos y los modelos de interpretación de estas diversas tradiciones historiográficas pueden ser tenues, pues todos los autores se esfuerzan por no oponer normas y prácticas.

¹ Ofrece más precisiones sobre el contenido de cada capítulo la excelente reseña de SABATINI, Gaetano, *Historia mexicana*, vol. 73, núm. 2, 2023, pp. 924-927.

El punto de partida es un proyecto político que nació en dos etapas, descrito en varios capítulos.

Primera etapa, la administración ideal tal como la describieron autores franceses durante las dos o tres últimas décadas del Antiguo Régimen. Así, Antoine Prost de Royer (en el *Dictionnaire universel de jurisprudence et des arrêts, ou Nouvelle édition du dictionnaire de Brillouin*, 1781-1784) promueve una administración que, escapando al “desorden” político, es estable cuando los ministros cambian y está presente de modo constante en la vida de los individuos, cuando la presencia de la justicia es facultativa. Esta administración es el instrumento que utiliza el Estado para realizar el interés público y no se la debe confundir con un espacio de representación política o de negociación entre los cuerpos de la sociedad y el rey (véanse los capítulos de Godicheau y Grenet y de Mannori). Se podría completar este discurso con la prosa del *Dictionnaire universel des sciences morale, économique, politique et diplomatique*, que, en 1777, promovía una administración ni “versátil” ni “arbitraria”, encargada de fomentar la felicidad de los pueblos protegiéndolos contra la opresión². Buena señal de su éxito, estos textos se reutilizan en la Enciclopedia metódica: se cita a Prost de Royer en el tomo *Jurisprudence* en 1791, como señalan Godicheau y Grenet. Además, se plagia el *Dictionnaire universel* en el primer tomo de *Économie, politique et diplomatique*, a cargo del abogado Demeunier, en 1784³. Pero incluso antes de esta empresa editorial, textos similares circularon en Europa. Garriga señala que un texto previo de Prost de Royer, de 1765, dedicado a las administraciones municipales reformadas por el veedor general de Hacienda Laverdy, formaba parte de las lecturas de Campomanes, reformador de los gobiernos municipales de España en 1766.

Segunda etapa, la puesta en obra del proyecto, desde las revoluciones de la Europa occidental. En el siglo XIX, se modifica su contenido en el marco de los regímenes liberales español y portugués, estudiados aquí. Según los liberales (en la acepción amplia de la palabra que incluye a moderados y conservadores), la acción de la administración se debe ejercer sobre ciudadanos iguales y en un territorio cuyas instituciones tienden a la uniformidad; en cuanto al nivel local de la administración, integrado en el Estado y carente de capacidad política propia, se limitará a la gestión económica. En efecto, se reserva la capacidad política a los órganos representativos de la voluntad de la nación. Por fin, el espacio militar debe separarse de los de la justicia y la administración civil (véanse los capítulos de Godicheau y Grenet, Portillo Valdés, Giovannazi, Nogueira da Silva). Este proyecto de una administración autónoma supone así una clara ruptura con un Antiguo Régimen en el que gobernar equivalía, ante todo, a enunciar el derecho y no existía una separación funcional entre la Hacienda y la policía por una parte y, por otra, una justicia que a menudo dependía de la auto-administración de los diversos cuerpos de la sociedad (véanse los capítulos de Godicheau y Grenet, Slémian, Hespanha).

El libro no estudia estas dos etapas —la concepción de un proyecto de poder administrativo y su puesta en obra desde finales del siglo XVIII— por suponerlas bien conocidas. Los autores del libro formulan argumentos para criticar un doble relato. Por una parte, la “tradicción administrativista” de unos juristas de la segunda mitad del siglo XIX, en virtud de la cual la administración estaría vinculada con el Estado desde siempre. Estos actores invitan a los gobernantes a hacer “menos política y más administración”. Algunos ejemplos extraídos de los casos francés y portugués, mencionados por Godicheau y Grenet, permiten entender que se trata de una construcción política conservadora. Tal vez se podría agregar, como equivalente español, el caso de Juan Bravo Murillo⁴. Por otra parte —y ante todo— el libro se puede leer como una crítica sistemática del relato historiográfico de una construcción del Estado que sería lineal y acumulativa, relato que estuvo en boga hasta finales del siglo XX. A este respecto, los autores prolongan la desconstrucción del “paradigma estatalista” que se benefició de nutridas contribuciones desde hace, por lo menos, tres décadas, pero aportan nuevos argumentos. Distinguiré cuatro de ellos. Los dos primeros se refieren al Antiguo Régimen y los siguientes versan sobre el siglo XIX.

² *Dictionnaire universel des sciences morale, économique, politique et diplomatique ou Bibliothèque de l'homme d'État et du citoyen*, Londres, Libraires associés, 1777, tomo I, pp. 321 y sigs. Obra atribuida a ROBINET, Jean-Baptiste-René, POMMEREUL, François René Jean de, SACY, Claude Louis Miguel de, CASTILHON, Jean Louis.

³ T. I, ed. París, en casa de Panckoucke, y Lieja, en casa de Plomteux, 1784, redactado por DEMEUNIER, Jean-Nicolas, pp. 57-59. Para “Administrations provinciales”, Demeunier remite al tomo *Finances* de la *Encyclopédie méthodique*. En este tomo, Jacques Philibert ROUSSELOT DE SURGY reproduce trozos del tratado de Necker que justificaba esta reforma (cf. *infra*, nota 8).

⁴ PRO RUIZ, Juan, *Bravo Murillo. Política de orden en la España liberal*, Madrid, Síntesis, 2006.

1. Estado, territorio y poder administrativo en el Antiguo Régimen. Varios estudios de casos muestran que la consolidación del Estado no necesariamente requiere la creación o el crecimiento de una administración territorial. Permite apreciarlo el análisis de un tema aparentemente marginal, las formas de influencia de las monarquías modernas fuera de sus fronteras. La monarquía española del siglo XVII y la portuguesa de los tres siglos modernos (estudiadas respectivamente por Ruiz Ibáñez y Hespanha) son influyentes más allá de fronteras a veces porosas, gracias a individuos cuyas identidades son lábiles y complejas. Además, las relaciones de estas zonas con Madrid o Lisboa y otros “centros” de conjuntos “policéntricos”⁵ son variadas y siempre se negocian. El análisis de la actividad del *provveditore* de Léucade, a finales del siglo XVIII, da a conocer un poder veneciano basado en la reglamentación, pero también la negociación con grupos locales de poder muy autónomos. Por su parte, Venecia no busca tanto imponer una *plenitudo potestatis* como una tutela, como explica Grenet. Por fin, en el Sacro Imperio Romano Germánico, la reconstitución de las modalidades de la negociación, la recaudación y el gasto de contribuciones pagadas por pequeños Estados permite describir una fiscalidad que se estabiliza sin que sea necesario crear una administración fiscal, ni en cada uno de estos Estados ni al nivel del imperio, como muestra Renault. A mi modo de ver, para los especialistas de la Hacienda, este ejemplo ofrece argumentos para una crítica del modelo del “Estado fiscal militar”, que en su tiempo fue considerado como la única vía de la modernización⁶.

2. Gobierno, justicia y administración en el Antiguo Régimen. Varios Consejos y magistraturas de las monarquías española y portuguesa suelen separar sus salas llamadas de “justicia” y de “gobierno”. En el siglo XVIII, uno de los argumentos recurrentes en la justificación de las reformas de los Borbones de España es la promoción de oficinas encargadas de una administración a la que se pretende separar de los tribunales responsables de los negocios contenciosos, teniendo cada uno un tipo adecuado de personal. No obstante, los autores subrayan que tal separación es material, pero no “funcional”, como lo ilustra el caso de los intendentes (véanse los capítulos de Godicheau y Grenet, Mannori, Barrera y Godicheau). En el caso español, algunos trabajos recientes o en curso sobre la jurisdicción de los superintendentes de la Hacienda en la España peninsular⁷ o la jurisdicción financiera de los intendentes de América⁸ abundan en esta dirección. El libro ofrece un ejemplo esclarecedor, el de los “alcaldes pedáneos”, jueces encargados de la justicia menor en las zonas rurales de Cuba y el Río de la Plata desde el último cuarto del siglo XVIII. Su multiplicación en el Río de la Plata acompaña a la creación de los intendentes de provincia (véase el capítulo de Barrera y Godicheau). Sus misiones asocian justicia y gobierno —en particular, mantenimiento del orden— y el modelo es el de una justicia oral de mediación, dispensada donde viven los justiciables, siguiendo procedimientos breves. En la monarquía portuguesa, la reforma de las “bolsas” de comercio de Pombal, a mediados del siglo XVIII, busca reforzar este mismo tipo de justicia destinada, en este caso, al mundo mercantil, como expone Slémian. En suma, en esta segunda mitad del siglo XVIII, no se advierte ninguna preparación previa del proyecto de poder administrativo descrito por Prost de Royer y sus coetáneos.

3. Uniformidad territorial y consolidación de la administración civil en el siglo XIX. El análisis de las normas jurídicas y prácticas de los gobiernos de España y Portugal revela un desfase con el proyecto liberal previamente descrito, pues los dos conjuntos territoriales conocen regímenes de excepción. En el conjunto luso, mientras que los liberales sueñan con construir un solo reino, sin distinguir entre colonias y metrópoli, las formas de la presencia portuguesa en Angola y Mozambique varían en función del contexto social, político y demográfico. Los “contratos de vasallaje” acordados con jefes autóctonos crean situaciones de doble soberanía y el derecho civil no se aplica en todas partes. Un discurso unificador, en virtud del cual la aplicación del derecho civil y la separación entre los poderes militar, judicial y administrativo deben depender del grado de civilización de las poblaciones, establece un camino único hacia la plena realización del modelo

⁵ CARDIM, Pedro, HERZOG, Tamar, RUIZ IBÁÑEZ, José Javier, SABATINI, Gaetano, *Polycentric Monarchies*, Brighton-Portland-Toronto, Sussex Academic Press, 2012. La referencia es explícita.

⁶ Se hallarán críticas del concepto en STORRS, Christopher (ed.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe. Essays in honour of P.G.M. Dickson*, Farnham, Ashgate, 2008; TORRES SÁNCHEZ, Rafael, *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

⁷ MELÓN JIMÉNEZ, Miguel Ángel, *Los tentáculos de la Hidra. Contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800)*, Madrid, Sílex, 2009.

⁸ AMORES CARREDANO, Juan Bosco (en prensa), *Política, Hacienda y sociedad en Cuba. La intendencia y los intendentes de la Habana (1764-1814)*. Pro manuscrito. SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest, *Gazofilacio regio y jurisdicción. El gobierno de la Real Hacienda*, México, Instituto de Investigaciones D. José María Luis Mora, 2023.

liberal. Pero el mismo justifica la heterogeneidad de las formas de gobierno de los territorios y, en los territorios menos civilizados, la reunión de los tres poderes en las manos de uno solo, como explica Nogueira da Silva. En la España de mediados del siglo XIX, tanto Cataluña como Cuba son objeto de la instauración de regímenes de excepción. Los altos responsables militares reciben una jurisdicción sobre los civiles y una facultad de control sobre los gobiernos municipales, mientras los cubanos pierden su representación en las Cortes (véase el capítulo de Risques y Godicheau). La puesta en obra del proyecto forjado a finales del siglo XVIII y reinterpretado por los liberales, como se ve, supone remodelaciones sustanciales de la idea original. El contrapunto anglo-americano muestra por otra parte que era posible seguir otra vía liberal. En efecto, para ingleses y estadounidenses, la ejecución de las leyes solo corresponde a los jueces. El poder administrativo autónomo del viejo continente, para describir el cual carecen de vocablos ingleses, se parece para ellos a una dominación autoritaria, y no tanto a la puesta en obra de la voluntad del pueblo soberano, como demuestran Mannori y Braddick.

4. Pluralidad de las formas de administración local a principios del siglo XIX y continuidades con el siglo XVIII. La definición de las formas locales de gobierno suscita un apasionante debate en las Cortes de Cádiz, analizado por Portillo Valdés. Ahora bien, el conflicto no solo opone a liberales y conservadores. La divergencia es profunda entre los liberales de España y los americanos. Mientras que, para los primeros, el territorio local debe quedar a disposición de la nación soberana representada en las Cortes, subordinándose los órganos provinciales a las Cortes y ateniéndose a la administración económica, para los americanos, son compatibles entre sí la autonomía política de los territorios y la soberanía nacional. El proyecto de los metropolitanos no es del todo novedoso. La reforma municipal de Campomanes instituyó en 1766 unas elecciones parroquiales sin separación corporativa. Su implementación fue tomando formas múltiples, estudiadas por Garriga, quien muestra cómo alimentó una reflexión sobre el carácter plebeyo de la votación y las relaciones entre representación y administración local. En la Italia dominada por la república y el imperio napoleónico, Giovanazzi estudia las representaciones que los actores tenían sobre la administración, en diversas Direcciones Generales y en las Administraciones Departamentales, convertidas en Consejos de Prefectura bajo el imperio. El panorama es variado. En algunos casos, unos administradores individuales sustituyen a los órganos colegiales, despojados de sus atribuciones judiciales, mientras que unos servicios inicialmente ajenos al Estado se van integrando a su administración. No obstante, permanecen en pie órganos colegiales que aspiran a la autonomía y a una representación política informal. En suma, a nivel local, no se observa ni una ruptura radical con el Antiguo Régimen ni la construcción de una sola forma de poder administrativo.

Se habrán notado varias continuidades con el Antiguo Régimen. No obstante, como señalan Schaub y Vincent, importa reparar en las rupturas. En este libro, una buena medida de estas la ofrece la contestación suscitada por los cambios, sea la elección popular en las ciudades de la España peninsular, la evolución de las administraciones locales italianas bajo el imperio o la legitimidad del régimen de excepción de tipo “colonial” impuesto en Cataluña (véanse los capítulos de Garriga, Portillo Valdés, Giovanazzi, Risques Corbellá y Godicheau). El surgimiento de una ideología “administrativista” se critica en la propia Francia a finales del siglo XIX, como indican Godicheau y Grenet. Las prevenciones de Alexis de Tocqueville contra el “despotismo administrativo” o “burocrático”, desde mediados del siglo XIX⁹, podrían ofrecer otra ilustración de esta conciencia del cambio que comparten los actores y del malestar que dicho cambio inspira a parte de ellos. Así, la obra dirigida por Godicheau y Grenet no niega el cambio e incluso la constitución, en algunos casos, de un poder administrativo en el siglo XIX. Lo que sí muestra es que su aparición no era inevitable, que sus formas y las vías que llevan a su realización son diversas y, sobre todo, que esta constitución obedece a un proyecto político y no a un desarrollo natural del Estado.

Si la obra no es exhaustiva —no era su objetivo— abre perspectivas para la investigación. Una de ellas podría abordar la circulación y recepción, en Europa —en particular en los países mencionados en este libro— del proyecto original, el de Prost de Royer y sus coetáneos. Otra podría examinar el caso de la Hacienda, poco estudiada aquí, pues en el siglo XVIII es uno de los sectores en los cuales las monarquías desean instituir oficinas separadas de los negocios contenciosos y, en el siglo XIX, José Canga Argüelles, en su *Diccionario de Hacienda*, pretende exponer una “ciencia de la Hacienda” directamente inspirada en

⁹ MELONIO, Françoise, “Tocqueville, pessimiste public?”, *Romantisme*, 1988, n° 61, pp. 5-18; entrevista de la emisión “Les chemins de la philosophie”, consacrée à Tocqueville, episodio 4 (“L’égalité est-elle dangereuse?”), a 9 de diciembre de 2021 a las 11.00 hs (URL: <https://www.franceculture.fr/emissions/les-chemins-de-la-philosophie/l-egalite-est-elle-dangereuse>).

la “ciencia de la administración” del ministro Jacques Necker¹⁰. Los dos temas son difíciles de separar, en realidad, ya que Necker, su prosa y su experiencia de las “administraciones provinciales” son el ejemplo que comenta Peuchet. Por fin, Napoli y Schaub enfatizan oportunamente el interés de una comparación entre la o las razones administrativas de los Estados y la o las de la Iglesia, un campo de estudio poco frecuentado a pesar de las relaciones múltiples entre agentes de las monarquías y clero.

¹⁰ En la entrada “Moral de la Hacienda” de su *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, Imprenta de don Marcelino Calero y Portocarrero, 1833-1834, t. II, pp. 340-354 (p. 349). Se trata de una traducción casi literal de la entrada “Moral” del tomo 3 de *Finances* de la *Encyclopédie méthodique* de ROUSSELOT DE SURGY, Jacques Philibert (en casa Panckoucke en París y Plomteux en Lieja, 1787, pp. 161-184). Ahora bien, Rousselot se limita a reunir una serie de trozos del tratado *De l'administration des finances de la France* (1784). La “ciencia de la administración” se menciona en la p. 172 de la *Encyclopédie méthodique* y en la p. LXXXIII del tratado de Necker, t. 1.