

«Lenguajes sobre la Administración en España desde 1812. La administración como palabra de modernidad»*

ÁNGELES HIJANO PÉREZ
Universidad Autónoma de Madrid

«Languages of the Administration in Spain from 1812. The administration like modernity word»

RESUMEN

Estas líneas son un esbozo de un futuro texto, más elaborado, sobre la palabra administración entendida como una palabra de modernidad. La base inicial parte del texto de la constitución de Cádiz, documento donde ya se pone de manifiesto que la palabra es, desde entonces, una palabra de modernidad.

PALABRAS CLAVE:
administración, constitución, modernidad, lenguaje, gobierno, derecho público.

ABSTRACT

These lines are an outline of a future text, more elaborated, on the word administration understood like a modernity word. The initial base part of the text of the constitution of Cadiz, document where already it is shown that the word is, since then, a modernity word.

KEYWORDS:
administration, constitution, modernity, language, government, public right.

ADMINISTRACIÓN

La palabra administración empieza a ser una palabra de modernidad cuando la utilizamos en el sentido que le da Giddens¹, es decir, cuando se ha llegado a una fase en la que el desarrollo de las instituciones está marcado por la radicalización y universalización de las características fundamentales de la modernidad. Admitiendo ese discurso es fácil comprender que 1812 pueda ser considerado el momento de radicalización y universalización, pues los contenidos del texto constitu-

* Este texto es el avance de un trabajo más extenso, enmarcado en el proyecto, «Palabras de la Modernidad en la España Contemporánea»; referencia: HUM2005-06556-C04-01/HIST.

¹ GIDDENS, Anthony, *Modernidad e identidad del yo, el yo y la sociedad en la España contemporánea*, Madrid, Península, 1995, p. 294.

cional de Cádiz permiten que la palabra abarque un gran desarrollo, que será al mismo tiempo radical y universal.

Para realizar el desarrollo de esta palabra será necesario tener en cuenta la fecha de 1812, que resulta el elemento básico del inicio de la modernidad. Los diccionarios al uso han tenido en cuenta esa palabra que resulta acaparadora de varios conceptos y que da pie a la elaboración de otros muchos. Casi todos los diccionarios históricos aluden a dicha palabra cuestionando su cronología, así como la diversidad de vocablos directamente relacionados con la misma, considerándola como monopolizadora de términos igualmente válidos².

Por su parte, Koselleck pretende evadirse del criterio cronológico para dar sentido a la modernidad y plantea que aludir a «tiempo moderno» ha sido una constante en la historiografía desde el siglo XVIII. Desde su perspectiva, el origen del concepto de modernidad nos llevaría hasta la Edad Media, por lo que sería más adecuado considerar lo moderno sólo como algo distinto, algo desconocido, que se plasma en los modos lingüísticos y también en las expectativas que genera. Creo que la frase que marca perfectamente lo que entiende por modernidad es que, a lo largo del tiempo, «se hizo posible, incluso se exigió, que los mismos acontecimientos fueran narrados y juzgados de manera diferente a lo largo del tiempo»³. Esta cita, igual que la de Giddens, me permite dar validez a la opción elegida, tanto por su ubicación cronológica, como por la posibilidad de analizar sus ingredientes desde otras perspectivas.

Para no centrar la investigación sólo en textos históricos, busqué la conexión con otras disciplinas, tarea en la que no tuve ninguna dificultad, pues administración, en cualquier archivo o biblioteca, es una materia de la que hay múltiples referencias bibliográficas, sobre todo, en derecho público.

¿Quiénes habían investigado sobre la *materia*? De entre los muchos nombres, decidí fijarme en la obra de García de Enterría⁴, autor de múltiples alusiones a los clásicos de la materia, sobre todo a Oliván, Posada y Colmeiro. Eduardo García de Enterría con ese pequeño libro consiguió avivar el interés en la materia y que se convirtiera en una referencia básica. En él se dan varias pautas para entender la importancia de la administración, pues se retoman todos los antecedentes de la palabra, así como las razones por las que para él la administración era, por sí misma, una ciencia completa. Alude a los paisajes anteriores a su obra, donde un peso fundamental le corresponde a Alejandro Oliván. Este autor fue el primero en publicar un libro completo sobre esta palabra y lo hizo en 1842, publicando un artículo «Administración», para la *Enciclopedia española del siglo XIX*.

² Esta voz inicia el contenido del diccionario de Fernández Sebastián, donde aparece junto a administración de justicia. Vid. Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes (dirs.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp. 67-74.

³ KOSELLECK, Reinhart, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 312.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 1972.

Junto con Oliván⁵, han estudiado el término, entre otros, Martínez Alcubilla⁶, Posada⁷, Colmeiro⁸, autores que han dejado algunas valoraciones que sería bueno retomar aquí. Todos ellos consideran que es sinónimo de gobierno. Oliván, por ejemplo, decía que la administración vertebraba al Estado, consiguiendo que esta frase haya pasado al vocabulario de todos los administrativistas actuales y de buena parte de los historiadores del derecho. El paisaje donde se mueve Oliván es, probablemente, uno de los más altos a los que puede llegar la palabra, pues él articuló una ciencia de la administración capaz de interesar a todos aquellos que se movían en ese ámbito. La administración sería una técnica de gobierno, pero quiere dejar muy claro que la administración está tutelada por el gobierno, aunque, a veces, se le considere un vocablo sinónimo. Según Oliván, la administración vertebraba al Estado o el Estado es vertebrado por la administración (en activa y en pasiva). Para él, utilizando una frase recurrente que he oído en muchas ocasiones para referirse a otras cuestiones (por ejemplo, para Neumann al hablar del partido socialdemócrata alemán) la *administración buena* acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro.

El vínculo entre administración y gobierno se produce en otros autores, además de en los clásicos estudiosos de la administración. Es el caso de juristas actuales, como Carlos Garriga, autor del concepto 'Gobierno' en el diccionario de Fernández Sebastián, *Diccionario político y social del siglo XIX español*, el cual me ha proporcionado bastante información. Estudiando su presencia en el *texto gaditano*, es oportuno citar otro elaborado por Carlos Garriga, donde indica que la palabra gobierno en Cádiz tiene tres acepciones distintas y una de ellas es la que designa en sentido jurídico «la actividad ejercida en su ámbito por quien tiene la potestad rectora en la comunidad que sea; o, lo que es igual, la *administración* o gestión de sus asuntos propios, que son los públicos o generales si de nación o de alguna de sus fracciones se trata»⁹.

Teniendo claras las razones por las que era un término válido, era preciso buscar una fecha para iniciar la investigación. El momento no podía ser otro que el de 1812, cuando se elabora una constitución donde la palabra administración no es una palabra más, sino una palabra central del texto y que puede enmarcar otras muchas palabras.

Sin haber realizado todavía la búsqueda exhaustiva del término en la Constitución de Cádiz, creo que aparece en varias ocasiones. En primer lugar está en el preámbulo y luego en once artículos más del texto constitucional. Además, su pre-

⁵ OLIVÁN Y BORRUEL, Alejandro, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954.

⁶ MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, 1914.

⁷ POSADA, Adolfo, *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, Madrid, I.E.A.L., 1982.

⁸ COLMEIRO Y PENIDO, Manuel, *Derecho administrativo español*, Madrid, 1850.

⁹ GARRIGA, Carlos, 'Gobierno', *Diccionario político y social del siglo XIX español*, dirigido por Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 320.

sencia en el texto no es para utilizarla como una palabra de acompañamiento, para cerrar una frase, sino que es la palabra central, la que da contenido al discurso y la que condiciona todo el desarrollo de las materias tratadas.

Su universalidad se comprueba en los momentos en que el texto se refiere no sólo a España sino a los territorios ultramarinos, cuestión que le permite marcar su amplitud e importancia.

Los epígrafes analizados en la palabra administración están relacionados con la organización de distintas actividades que tienen que ver con elementos no planteados antes. En los siglos XVI y XVII la palabra administración solía ser utilizada como término para organizar la cobranza de algunas de las rentas que la Corona percibía, en función de la jurisdicción que le correspondía, pero en 1812 el término se utiliza para que sea sinónimo de gobierno. Ese gobierno no se referirá sólo a la administración de un pequeño espacio territorial, fórmula que había sido la más utilizada en épocas anteriores, sino que en el texto de Cádiz, lo pequeño se agranda y sirve para dar superioridad a una materia que hasta esa fecha no había conseguido un ámbito tan importante. Desde ese momento, administración tiene mucho que ver con los asuntos municipales y da pie a que se relacionen con ella otros muchos conceptos, tales como pueblo, municipio, cargos municipales, etc. Tanto es así, que cuando se hace una *búsqueda* de los fondos de cualquier biblioteca tomando como base la palabra administración, la respuesta son varios volúmenes, casi siempre de derecho, dedicados a los asuntos municipales. De nuevo surge el asunto municipal como un aspecto clave de la modernidad porque en 1812, la cuestión municipal, forma parte del propio texto constitucional, algo que no era una cuestión menor para los constituyentes de la época.

El gobierno de los pueblos y el de las provincias, directamente relacionados con el vocablo elegido, son elevados gracias al texto gaditano a la categoría constitucional, esa que el liberalismo pretendía universalizar y ensalzar.

El preámbulo de la constitución de Cádiz ya utiliza el término elegido, indicando su gran importancia, pues señala que en el texto se decreta una Constitución política para el buen gobierno y recta *administración* del estado. Gobierno y administración son casi sinónimas en el texto, marcando la pauta que pretendo darle al texto de Cádiz para justificar la modernidad del concepto elegido. Avanzando en el contenido del texto constitucional, llegamos al capítulo VII, dedicado a una parte central, las facultades de las Cortes, donde el artículo 131, en su decimoctava facultad, señala que las Cortes deben disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Será preciso indagar en la forma en que se gestionó esa atribución, pues las noticias que existen de casi todas estas atribuciones dan muy poca relación con la normativa indicada en el texto. El artículo 171 le concede al rey la oportunidad de encargarse de que se cuide la administración de justicia. Se fija un rey como árbitro y sin poder. A los secretarios de despacho se les encarga de elaborar los presupuestos anuales de los gastos de la administración nacional. El título V se dedica a la administración de justicia, por lo

que es uno de nuestros elementos de análisis. Qué decir del título VI que se dedica íntegramente a las cuestiones del municipio y la provincia, destacando los artículos 321 y 335, donde se les encarga entre otras atribuciones la de gestionar las administraciones local y provincial. Por último, el Título VIII, dedicado a la fuerza militar plantea también el cuidado de la administración del ejército y la armada.

Para no quedarme sólo en las materias de la historia o del derecho, me interese por buscar el origen de la palabra y, para ello, lo mejor era remontarme a los clásicos de la filosofía, como Platón o Aristóteles, pues ambos autores han sido siempre los antepasados que abrieron el conocimiento prácticamente en todas las materias, aunque *La República* de Platón, no tenga nada que ver con *La Política* de Aristóteles y que ambos autores se criticaran permanentemente. No obstante, para Aristóteles¹⁰ en el Libro I de *La Política* existe ya en estas fechas una *administración doméstica (familiar)* que equivaldría a una forma de control o de gobierno, lo cual supone que la administración de una casa, la potestad del amo, la de la ciudad y la del rey son lo mismo, es decir, una ciencia cierta. En el siglo IV a.C. la palabra administración, por tanto, no equivalía a gobierno de los pueblos, sino a control u orden de la vida familiar, donde había distintos registros, amo y esclavo.

Finalmente, busqué si el término había aparecido en la literatura, no sólo para comprobar si eso había ocurrido o no, sino para seguir una indicación que hace Isabel Burdiel, cuando indica que el hecho de que una novela describa un acontecimiento no indica que eso nos vaya a proporcionar una información más veraz que la encontrada en los archivos, pero que es oportuno recabar lecturas que pulsen la situación de la época, pero teniendo claro que si quisiéramos convertir sus informaciones en datos relevantes, haríamos algo realmente ridículo¹¹.

Busqué en otros lenguajes, dejando a un lado el puramente histórico, para indagar cuál había sido el uso de tal palabra antes de 1812 y para hacer un estudio cronológico que, al tiempo, fuera transversal decidí buscar en otros espacios no relacionados directamente con la historia, para ver cómo y cuándo se empieza a utilizar.

Tratando de rastrear la fecha más antigua en la que esta palabra es utilizada habitualmente, he buscado su presencia en los grandes clásicos de la literatura. Pensaba que en *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, la obra máxima de la literatura española, un claro reflejo de la filosofía popular, sería capaz de darme una explicación de su uso, pero el resultado no respondió a mis expectativas, sino todo lo contrario. Curiosamente, sólo aparece una vez y es para referirse a cuestiones tan concretas como la hacienda, dándole la utilización con la que la conocemos en el presente.

¹⁰ ARISTÓTELES, *Política*. Libro I. Comunidad política y comunidad familiar, Madrid, Gredos, 2000, pp. 36-38.

¹¹ BURDIEL, Isabel/ SERNA, Justo, «Literatura e historia cultural o Por qué los historiadores deberíamos leer novelas», en *Eutopías 2.ª época*. Documentos de trabajo, Valencia, Episteme, Vol. 130, 1996, pp. 3-4.

En el primer punto y aparte aparece al describir el estado lamentable al que ha llegado el personaje del que va a hablar:

«Es, pues, de saber que este sobredicho hidalgo, los ratos que estaba ocioso (que eran los más del año), se daba a leer libros de caballerías con tanta afición y gusto, que olvidó casi de todo punto el ejercicio de la caza, y aun la administración de su hacienda; y llegó a tanto su curiosidad y desatino en esto, que vendió muchas hanegas de tierra de sembradura para comprar libros de caballerías en que leer, y así, llevó a su casa todos cuantos pudo haber dellos».

Esta es la única ocasión en la que Cervantes utiliza ese término en *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, razón por la que deduzco que en 1604 no era una palabra de uso en el vocabulario cotidiano. Pensé que en la segunda parte de la obra, al tratar de la Insula Barataria, podría aparecer, pero no se encuentra en ninguna ocasión. En esta parte del libro lo que ocurre es que la palabra *administración* es sustituida por la palabra *gobierno*, convertida desde entonces en su sinónimo.

En la literatura hay que esperar a Benito Pérez Galdós, con sus *Episodios Nacionales*, para comprobar que, después de 1812, es palabra habitual de su discurso y es utilizada como una palabra clave, sinónimo de gobierno.

En *Cádiz* aparece sólo una vez: «Pero en 1811, y después que las Cortes se trasladaron a Cádiz, la calle Ancha, además de un paseo público, era, si se me permite el símil, el corazón de España. Allí se conocían, antes que en ninguna parte, los sucesos de la guerra, las batallas ganadas o perdidas, los proyectos legislativos, los decretos del gobierno legítimo y las disposiciones del intruso, la política toda, desde la más grande a la más menuda, y lo que después se ha llamado chismes políticos, marejada política, mar de fondo y cabildeos. Conocíanse asimismo los cambios de empleados y el movimiento de aquella *administración* que, con su enorme balumba de consejos, secretarías, contadurías, real sello, juntas superiores, superintendencias, real giro, real estampilla, renovación de vales, medios, arbitrios, etc., se refugió en Cádiz después de la invasión de las Andalucías»¹².

En Bodas Reales, otro de los Episodios Nacionales la palabra se utiliza en multitud de ocasiones y tiene una relación intrínseca con gobierno. Alguna de las frases más comunes son: Luego me dijo: «Esta desdichada *Administración* nuestra es una máquina mohosa que no anda... Yo me propongo simplificarla de resortes para que los asuntos vayan más a prisa»¹³.

Todas estas obras, anteriores y posteriores a 1812, son una prueba eficiente de que la constitución de Cádiz es la que convierte a *administración* en palabra de modernidad. Desde esa fecha, cada vez que se utilice en historia, en general, y en

¹² PÉREZ GALDÓS, Benito, *Cádiz*, Madrid, Casa editorial Hernando, 1929, p.161.

¹³ PÉREZ GALDÓS, Benito, *Episodios Nacionales*, Primera Serie, *Bodas Reales*, Madrid, Casa editorial Hernando, 1929, p.71.

política, en particular, sabremos que se están siguiendo los designios formulados en Cádiz, que se está hablando de gobierno de los pueblos, sea cual sea el ámbito al que se aplica. Estaremos utilizando una de las definiciones que recoge la *Enciclopedia Universal ilustrada Europeo americana*, Espasa Calpe, S.A., Madrid-Barcelona, donde dice que «administrar es gobernar, regir o manejar, cuidar los negocios o intereses públicos o particulares, propios o ajenos».

Partiendo de aquí, se abren múltiples opciones para continuar la investigación, pues dentro de administración pública nos encontraríamos con *administración central* que incluiría tanto órganos unipersonales (los ministerios), como colectivos (el consejo de Estado); pasaríamos luego a *administración provincial* que tendría en cuanto a órganos unipersonales, a los gobernadores y delegados y en cuanto a órganos corporativos tendríamos a las diputaciones provinciales; por último, la *administración local* contaría como órganos unipersonales a los alcaldes y como corporativos a los ayuntamientos.

En España la Organización administrativa cuenta con una serie de Órganos: Centrales (Administración central), Provinciales (Administración provincial), Locales (Administración local). Cada uno de esos órganos se subdivide entre órganos Unipersonales o Corporativos y, finalmente, cada uno de ellos se refleja en un órgano concreto. La cantidad de vocablos que surgen de esta división es inmensa, pues hay que sumar la enorme cantidad de funcionarios que ejercen puestos en la administración y que cuentan con unas normas para indicar su forma de acceder al cargo, su función. Este amplísimo apartado cambia permanentemente, con sólo que se elabore una norma que haya que reestructurar los órganos administrativos particulares.

La administración se desglosa, y en los Órganos Centrales de la Administración central, habría, como órganos unipersonales, Ministros, siendo cada uno en su rama el jefe superior de toda la administración. Como órganos Corporativos, habría Consejo de Estado (un órgano consultivo) y Consejos y Juntas consultivas de cada ministerio.

En los Órganos Centrales de la Administración provincial, habría, como órganos unipersonales, Gobernadores, representantes del gobierno en cada provincia.

En los Órganos Centrales de la Administración local, habría alcaldes, en los órganos unipersonales, y en los órganos corporativos Ayuntamientos, que son las corporaciones encargadas de velar por los intereses peculiares del municipio.

Partiendo de la profundización en los contenidos del preámbulo y de los distintos apartados dedicados al mismo asunto es como se puede desarrollar el estudio de esta palabra. Las fuentes se centrarán, sobre todo, en el diario de sesiones de las Cortes de Cádiz, así como en la información proporcionada por la bibliografía y los diccionarios existentes sobre el particular. Un elenco demasiado amplio y casi inabarcable en una primera investigación, pero que proporciona, al menos, una imagen de lo que queda por hacer.