

# SOBRE LA FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORANEA

MARÍA JOSÉ TRILLO-FIGUEROA MOLINUEVO (\*)

**SUMARIO:** PLANTEAMIENTO.—1. ANTECEDENTES.—2. LA ADMINISTRACIÓN DURANTE EL REINADO DE LOS AUSTRIAS.—3. LA ADMINISTRACIÓN DURANTE EL REINADO DE LOS BORBONES.—4. REVOLUCIÓN FRANCESA Y ADMINISTRACIÓN DECIMÓNICA.—5. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA DE NUESTRO TIEMPO (SIGLOS XX Y XXI).

---

(\*) Administradora Civil del Estado. Letrado del Consejo de Estado.

La formación de la Administración Española contemporánea, como administración servidora de intereses públicos, ha sido fruto de una larga evolución. En todo este proceso de formación, la Administración se ha encontrado muy vinculada al poder político no en vano, como señala Santamaría Pastor «la Historia de la Administración Pública es la Historia del poder político en sentido ascendente» (1).

Precisamente es a través de esta evolución como se explican todas y cada una de las instituciones que conforman la Administración contemporánea. Por ello, no ha de extrañarnos que el origen de alguna de estas instituciones haya sido objeto de acaloradas o amistosas discusiones académicas como la de los profesores García de Enterría y Villar Palasí en torno a los orígenes de la propia Administración; para el primero, entroncado en la Revolución Francesa y su legado jurídico, para el segundo, vinculado a la tradición anterior del antiguo régimen, además de a la Revolución Francesa.

Conocer los hitos principales de la formación de nuestra Administración resulta esencial para enjuiciar instituciones, mejorarlas o informarlas. La doctrina actual se plantea todavía cual es el origen del privilegio de la decisión ejecutoria —así los profesores Parada(2) o Nieto— o cual fue la verdadera conformación del contencioso administrativo entre nosotros durante el siglo XIX.

---

(1) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 2002

(2) Ramón PARADA, *Derecho Administrativo I. Parte General*, Madrid, 2002, pp. 161 y ss.

La importancia de la Administración tal y como se configura en la actualidad ha afectado también en importantes teorías del Derecho público. Significativa resulta la postura del propio García de Enterría quien sostiene que las modernas Administraciones Públicas son las que realmente encarnan la personalidad del Estado, teoría ésta última elaborada por la Gran Escuela Alemana de Derecho Público, o la de quienes como García-Pelayo se plantearon cómo afectaba el poder de la Administración en la triada clásica de poderes que definió Montesquieu.

#### PLANTEAMIENTO

El análisis de la formación de la Administración Pública contemporánea lo realizaremos desde una perspectiva histórica distinguiendo así entre:

1. Antecedentes: *Administratio Regni*.
2. La Administración durante el reinado de los Austrias.
3. La Administración durante el reinado de los Borbones.
4. Para llegar a lo que García de Enterría(3) denominó «*Revolución Francesa y Administración Contemporánea*». Desarrollaremos el proceso de formación de la Administración Pública en el **Estado liberal** y en el **Estado social**, también apodado por Santi Romano, «*Estado administrativo*», para finalizar con una breve referencia a la administración de nuestro tiempo(4).

#### 1. ANTECEDENTES

Tal y como sostiene el profesor Santamaría Pastor, el origen remoto de la Administración Pública surge como necesidad para la organización del reino —«*Administratio regni*»—. En efecto, frente a la estructura de dominación de la **Alta Edad Media** en la que se

---

(3) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Taurus, 1981.

(4) Santi ROMANO, *L'Ordre Juridique*, Dalloz, 1975 (traducción francesa a la segunda edición de *l'Ordinamento Giuridico*).

produce una total patrimonialización del poder político y en la que los fines de la organización política quedan reducidos a la Administración real de la Justicia, la **Baja Edad Media**, menos teocéntrica, fue el punto de arranque de algunas instituciones esenciales para Administración. Como consecuencia de las contiendas bélicas, los reyes de las incipientes **monarquías nacionales** necesitaban tanto dinero como personas dispuestas a la lucha. Las primeras asambleas medievales tuvieron como objeto principal la aprobación de impuestos. El «*no taxation without representation*» es suficientemente expresivo de esta realidad.

El surgimiento del Estado Moderno, supuso un punto de arranque definitivo en la configuración de la Administración. En efecto, el Estado, «*obra predilecta del Renacimiento*», en palabras de **Max Weber** (5), superó la diarquía medieval «Papado-Imperio» y se organizó, tal y como narra el profesor **García Pelayo** (6) tanto *ad intra* como *ad extra*. Dentro del Estado, se consideraron como elementos esenciales, el ejército permanente, la diplomacia y la burocracia. El ejército, futura Administración militar, esencial como pusiera de manifiesto el propio Maquiavelo en el «*Príncipe*», para la defensa de la nueva organización política; la diplomacia, futura «Administración exterior», como mecanismo relacional, esencial —tal y como señalara Mattingly (7) en su obra «*La Diplomacia del Renacimiento*»— para obtener información, y para mantener el anhelado equilibrio entre las naciones. Burocracia finalmente, como instrumento de organización.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN DURANTE EL REINADO DE LOS AUSTRIAS

Durante el reinado de los Austrias, característica esencial del sistema administrativo fue lo que se ha dado en llamar «el régimen polisionodial»; régimen éste que sitúa la institución del Consejo en

---

(5) MAX WEBER, *El político y el científico*, Alianza Editorial, 1987.

(6) GARCÍA PELAYO, *Obras Completas, Idea medieval de Derecho, El reino de Dios, arquetipo de lo político*, 1992.

(7) GARRET MATTINGLY, *La Diplomacia del Renacimiento*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

el eje de toda organización. Los Consejos, formados internamente por letrados, eclesiásticos, y otros especialistas, actuaban de forma colegiada y solemne, esto es, a través de informes o memorias, y sus competencias venían determinadas por dos criterios principales; uno, de carácter funcional, que nos permite hacer referencia al Consejo de Castilla —Consejo Real, creado en la época de Juan II, Consejo de Estado desde 1521 durante el reinado de Carlos I—, al Consejo de Hacienda, o al Consejo de Marina. Otro criterio de carácter territorial, orientado a lo que Elliot denominó «*La Administración del Imperio*» (8); y así, el Consejo de Flandes o el Consejo de las Indias y la Casa de Contratación, creados estos últimos a impulsos del Obispo Fonseca.

Importancia también tuvieron los llamados secretarios de despacho (Gattinara y Pérez para Carlos I y Felipe II, respectivamente) y los válidos (El Duque de Lerma, el Conde Duque de Olivares o Nithard, durante el reinado de los Austrias menores), como ha estudiado entre nosotros Tomás y Valiente (9).

La Administración de Justicia se le encomendó a las Chancillerías. Este modelo fue exportado a las Indias donde, como sostiene Beneyto (10), adquirieron particularidades propias como la de los alcaldes del crimen, figura esencial en el orden penal.

La Administración municipal, pasó por distintas etapas. De los adelantados castellanos y los vegueros catalanes a la omnipresente figura del corregidor. Como estudió en 1597 Castillo de Bobadilla en su «*Política para regidores*», la figura del corregidor tuvo una importancia de primer orden durante el absolutismo monárquico en España, y es que, el corregidor, era el enviado real en pueblos y provincias y aglutinaba competencias policiales, administrativas e informativas.

---

(8) J. H. ELLIOT, *La España Imperial*, Barcelona, Vicens Vives, 1982.

(9) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, *Los validos en la Monarquía Española del siglo XVII- estudio institucional-Obras completas*, vol. 1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 17-185.

(10) JUAN BENEYTO, *Historia de la Administración Española e Iberoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958.

En el ámbito de la Hacienda, cuenta la «leyenda» que los Austrias fueron malos economistas. La sangría del Imperio requería de remesas constantes de dinero. Para ello, las Austrias mayores, además de acudir a los préstamos, como relató Ramón Carande en su obra «*Carlos V y sus banqueros*» y a los juros o empréstitos, crearon y otorgaron títulos nobiliarios y «grandezas de España», a cambio de protección económica.

Desde la época de los Reyes Católicos, funcionaba entre nosotros la Casa de Cuentas, Contaduría Mayor del Reino desde Felipe II, antecedente más o menos directo del Tribunal de Cuentas como órgano de fiscalización. En general, la Hacienda estuvo poco y mal estructurada; mito o realidad, ciertas son las tres bancarrotas que se produjeron en el siglo XVI y que, como sostiene el profesor José Luis Comellas (11) nos llevan a Pavía, San Quintín y Lepanto.

Finalmente, y en relación con la Administración del Imperio, de la Monarquía Hispánica, es preciso reconocer con Díez del Corral (12) y Maravall (13), que no fue en absoluto homogénea, por el contrario, se adecuó, en mayor o menor medida, al complejo y vasto dominio que tuvieron; en general, se tendió a exportar figuras autóctonas como los «Virreyes aragoneses» figura esencial en las Indias, o el Gobernador en los Países Bajos, por citar algún ejemplo representativo.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN DURANTE EL REINADO DE LOS BORBONES

A la decadencia de España durante el reinado de los Austrias menores y sus válidos se le uniría la desesperación de Carlos II por tener descendencia. Cuenta Marañón (14) que el último de los Austrias

---

(11) José Luis COMELLAS, *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Madrid, 1975.

(12) Luis Díez DEL CORRAL, *La Monarquía Hispánica en el pensamiento político europeo*, Biblioteca de la Revista de Occidente, 1975.

(13) José Antonio MARAVALL, *Poder, honor y élites en el siglo XVII*, Siglo veintiuno editores, 1979.

(14) Gregorio MARAÑÓN, *Antonio Pérez*, Espasa Calpe, 2006.

llegó hasta la hechicería con el fin de conseguir tan deseado vástago. Pero resultó inútil.

Tras la Guerra de Sucesión por el trono de España, la Corona recayó sobre Felipe V, Duque de Anjou, miembro de la dinastía vecina, la de los Borbones.

El influjo francés en la Administración del siglo XVIII en España no se hizo esperar. El nuevo rey, nada más establecerse, procedió a la aprobación de los Decretos de Nueva Planta. Como estudiara entre otros Tomás y Valiente (15), tuvieron dos claros objetivos.

1. El primero, de carácter revanchista.
2. El segundo, de carácter centralista y absolutista.

En efecto, los Decretos de Nueva Planta, el primero de ellos de 1707, suprimieron los derechos forales y los particularismos jurídicos de Cataluña, Mallorca y Valencia, en parte por el apoyo de estos al otro candidato a la sucesión al trono, en parte para unificar el derecho del reino. Felipe V impuso con la Nueva Planta el Derecho de Castilla, no en vano, reitera Tomás y Valiente, «el más apto para desarrollar una política absolutista o su última y más racionalizada forma, la del despotismo Ilustrado».

La reforma de los Borbones en el ámbito administrativo, no acabó con la Nueva Planta. Por el contrario, nuestra tradicional Administración polisindial evolucionó a una administración comisarial, que sustituía el régimen de los consejos por el de las secretarías de despacho, una administración individualizada o personificada.

En la Administración local se tendió igualmente al centralismo.

En la Administración Indiana se sustituyeron las figuras de los Magistrados-presidentes, y Presidentes, por la de los Intendentes, figura ésta que añadía a las funciones militares, políticas y administra-

---

(15) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, *Sobre los Decretos de Nueva Planta*, Obras Completas, vol. 4, p. 3443.

tivas de los primeros, la función policial, el mantenimiento del orden y la seguridad pública.

Destacó la política administrativa que, en el decir de Garrido Falla, fomentó y estimuló la economía mediante la creación de la Fábricas Reales, consideradas antecedente remoto de las modernas empresas públicas.

Viviera España o no Ilustración o «siglo educador» en palabras de Ortega y Gasset, lo cierto es que durante el Despotismo Ilustrado se pusieron alguno de los cimientos de la actividad administrativa. En efecto, al estímulo que consiguieron las Fábricas Reales se le unieron las primeras obras públicas del «Rey Alcalde», Carlos III, y el control policial para el mantenimiento del orden público. Representativo de esto último sería la expulsión de los jesuitas de España por haber instigado —según las fuentes de la época— el motín contra Esquilache y su Decreto de «capas y sombreros». Ejemplificativo resulta también la constante intervención de los Borbones en los asuntos eclesiásticos, intervención ésta, estudiada entre otros por De la Hera (16) y Menéndez Pidal (17), «*Historia de los heterodoxos Españoles*» como manifestación de la Administración absolutista.

#### 4. REVOLUCIÓN FRANCESA Y ADMINISTRACIÓN DECIMONÓNICA

Como señalara Palmer, la «*Revolución de Occidente*», aquella que derrocó al Antiguo Régimen, era depositaria de tres revoluciones en potencia; una primera, de carácter jurídico que permitiría la implantación del constitucionalismo y, mediante la limitación del poder, el reconocimiento de los derechos civiles, que requerían abstención por parte del Estado y de su Administración. Una segunda, de carácter democrático y que con el tiempo traería el reconocimiento de los derechos de participación de los ciudadanos en los

---

(16) Alberto DE LA HERA, *El regalismo borbónico en su proyección indiana*, Ediciones Eunsa, Universidad de Navarra, 1963.

(17) Marcelino MENÉNDEZ Y PELAYO, *Historia de los heterodoxos españoles*, Madrid, Victoriano Suárez, 1911.

asuntos públicos y que requerían interacción entre estos, Estado y Administración. Finalmente y como tercera revolución en potencia, una de carácter social que permitiera el reconocimiento de los derechos sociales y donde el Estado y Administración estarían llamados a procurar y garantizar.

La Revolución de 1789 fue, como señaló el profesor García de Enterría en su discurso de ingreso en la Academia (18), una revolución «mesiánica» —derrocó el Antiguo Régimen— y también lingüística. En efecto, y en lo que a nosotros nos interesa, la Revolución francesa sentó las bases del Derecho Público, de sus términos, conceptos e instituciones, constituyó consciente o inconscientemente, un verdadero «*corpus iuris civitatis*».

Pues bien, dentro del Derecho Público modelado por la Revolución, tiene especial importancia el Derecho Administrativo, el derecho de la Administración, «el hijo predilecto de la Revolución» como dice el propio García de Enterría (19).

Toda la actividad del Estado se juridifica; la maquinaria del mismo, sus órganos y el sistema de producción normativa se consagra en constituciones; la legalidad, la separación de poderes, la limitación de poder y la soberanía nacional se erigen en el catecismo político del Estado liberal decimonónico muy en la línea del mítico artículo 16 de la «*Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen*», el monumento de la Francia revolucionaria a la libertad.

Paradójicamente, mientras al Estado se le limita y juridifica, la Administración pública se fortalece. En efecto, como sostuvo Chevalier (20), la Administración del nuevo régimen fue «heredera a beneficio de inventario de la administración a la que quería derrocar y sustituir». Esta idea, resulta esencial para entender la configuración

---

(18) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos: la formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*.

(19) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 6.ª ed., Madrid, 1997.

(20) Citado por Jean TOUCHARD, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos Madrid, 1990.

de la Administración contemporánea, tanto en el país vecino, Francia, como en España.

El origen de este engrandecimiento se encuentra a juicio de toda la doctrina en la lectura del principio de separación de poderes de Montesquieu. Sostiene García de Enterría que el hecho de que el poder judicial fuera considerado «*un pouvoir nul*», la mera «*bouche de la loi*» permitió a la Administración en connivencia con el ejecutivo, escaparse de los controles jurisdiccionales en tanto que, como señalara la Constitución francesa del año VIII, «*Juger à l'Administration c'est encore administrer*». ¿Cuál es la causa del tan citado engrandecimiento? El privilegio de autotutela, su posición ante la Administración de Justicia y las múltiples prerrogativas y potestades que todavía hoy, ostenta.

Los principios revolucionarios tuvieron rápida difusión en España. El Estatuto de Bayona primero, y la Constitución de Cádiz 1812 después, se refirieron, entre otras cosas a la Administración y a la organización territorial, cuestión ésta que sería desarrollada por el Ministro de Fomento Francisco Javier de Burgos a través de dos Decretos (1822 y 1830), en los que, a imitación del modelo francés, se divide el Estado en provincias, al frente de la cuales se situó al Subdelegado de Fomento primero, Gobernador Civil después. Esta nueva estructura territorial influyó de forma definitiva en la configuración de la administración territorial. Como en Francia, el sistema centralista tenía un claro objetivo, sintetizado por Cormenein «*En el mismo momento que el Gobierno quiere, el Ministro ordena, el Prefecto transmite y el Maire ejecuta*». Con mayor o menor fortuna, este sistema se desarrolló de forma imparable durante el siglo XIX entre nosotros y además fue clave para el propio sistema electoral, restringido y vinculado a caciques y oligarcas como denunció Joaquín Costa (21).

Otra medida importante en la Administración del Estado fue la creación de Consejo de Ministros, debida a Fernando VII en 1823, así como la aparición de los primeros departamentos ministeriales.

---

(21) Joaquín COSTA, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarlo*, 1904.

La Administración de la Hacienda Pública fue reformada en 1845 por Alejandro Mon Santillán. Ésta ha sido considerada la primera reforma financiera seria realizada en España. Por primera vez se estructuran las figuras impositivas. Mon Santillán introduce el impuesto sobre el inquilinato, sobre la agricultura, a través del sistema de cupos y sobre el consumo o «*el comer, el beber y el arder*» como se le conoce tradicionalmente.

Las reformas hacendísticas continuaron durante el siglo XIX tanto desde la perspectiva tributaria como presupuestaria. En este último campo, desde que se consagró el principio de separación de poderes, el Presupuesto adquirió toda su significación política y económica. Se van forjando los principios presupuestarios y las leyes de finales de siglo, ya consagran la distinción entre elaboración-ejecución y enmienda-aprobación y control del mismo encomendado respectivamente, al Gobierno y a las Cortes Generales. Otro punto esencial de la reforma fue el de la Deuda Pública llevada a cabo por Bravo Murillo.

La Administración de Justicia fue uno de los temas más polémicos del siglo. Dudoso es que la Constitución de 1812 pretendiera establecer un sistema judicialista al estilo inglés, pero lo cierto es que la Administración de Justicia estuvo durante al menos las primeras décadas del siglo XIX absolutamente vinculada a la persona del Rey como antaño.

En los que a nosotros nos interesa, desde 1845 queda establecido el sistema contencioso francés y se distingue, fuera de la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso-administrativa.

Desde una perspectiva formal, se instaura el «sistema de justicia administrativa retenida» por la cual, al Consejo de Estado y a los Consejos provinciales, se les atribuía competencia para enjuiciar a la Administración Pública reteniendo sin embargo, la competencia decisoria el Consejo de Ministros.

Este sistema trataba como señalara el propio Colmeiro (22) de «*librar a la Administración Pública del yugo de los particulares*», y fue

---

(22) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

uno de los puntos más polémicos que dividió a liberales y progresistas, partidarios los primeros de mantenerlo, partidarios los segundos de acabar con sistemas de privilegio. La evolución posterior vendría por la implantación del «sistema de justicia delegada» en el que se daba autonomía decisoria al Consejo de Estado y a los Consejos Provinciales. Momento culmen fue la Gloriosa Revolución y su Constitución, la de 1869, que proclamarían abiertamente la unificación de fueros. La Restauración Monárquica, sin embargo, hizo imposible su establecimiento. La Ley Santamaría de Paredes establecería en 1888 el llamado «sistema armónico» combinando elementos judiciales y administrativos en la composición de la jurisdicción contencioso-administrativa. Finalmente, ya en 1904, el Decreto Maura-Silvela suprimió el carácter especial de esta jurisdicción incardinándola dentro de la jurisdicción ordinaria. Desde entonces, el Consejo de Estado no ha vuelto a recuperar competencias jurisdiccionales.

Desde una perspectiva material, la privilegiada situación de la Administración pública en materia de control jurisdiccional ha sido entre nosotros evidente. Parece que los avances del Conseil d'État Francés a través de los recursos por *excès de pouvoir* o *detournement de pouvoir* no tuvieron arraigo en España. La Administración podía, de acuerdo con lo que se ha dado en llamar «doctrina del negativa bindung», actuar libremente salvo en lo que le estuviera expresamente prohibido, sin embargo, los particulares, frente a sus abusos poco podían reclamar.

A todo ello se le añade que, como consecuencia del llamado privilegio de autotutela, los actos de las Administraciones Públicas solo podían inicialmente ser impugnados ante esta misma; superior jerárquico o autoridad que dictó el acto, según los casos. Se forjan así los recursos administrativos, presupuesto previo para acceder a la Jurisdicción contencioso-administrativa. La Ley Gumersindo de Azcárate de 1889, reguladora del Procedimiento Administrativo, recogió el sistema de recursos administrativos.

Para cerrar el capítulo de las relaciones entre la Administración de Justicia y la Administración, simplemente reseñar que la Administración era inicialmente defendida por el Ministerio Fiscal; a finales del siglo XIX sería creado el Cuerpo de Abogados

del Estado que desde entonces y hasta ahora defiende a la Administración en juicio.

En el ámbito de la Administración de la Defensa y del Orden Público, tuvo especial importancia la creación de la Guardia Civil en 1844 como ha estudiado López Garrido (23), y la sustitución ese mismo año de la milicias por ejércitos profesionales.

En el ámbito de la organización burocrática de la Administración, durante el siglo XIX se implantó el sistema de Función Pública Francés, basado en sistemas de acceso por oposición o *concour*, práctica en escuelas administrativas, estatutos generales o especiales, según el cuerpo de funcionarios. Este sistema fue impulsado a través de la labor de importantes decretos, como el Estatuto Bravo Murillo o el Estatuto Maura.

En lo que se refiere a las actividades administrativas, es destacable:

En primer lugar, el desarrollo espectacular de los primeros servicios públicos. En efecto con el fin de eludir el abstencionismo del «*laissez faire-laissez passer*», que incapacitaba al Estado y a la Administración a intervenir en la economía, se utilizaron dos técnicas jurídicas, la de la cesión y la del concesionario interpuesto. La primera, de naturaleza iusprivatista permitía en el ámbito del Derecho Público que la Administración, como titular del suelo o del terreno, fuera la titular del servicio y en consecuencia tuviera derecho a reglamentarlo. Junto a ésta y, dada la incapacidad económica de la Administración, se utilizó la técnica de concesionario interpuesto, que logró poner las piedras de los primeros servicios públicos. La titularidad y las condiciones se configuraban como «*lien indivisible*» o vínculo indivisible para la construcción de las primeras obras públicas, carreteras, puentes, caminos o ferrocarriles.

A finales del siglo XIX, la Administración no sólo ponía en marcha los primeros servicios públicos sino que su intervención en ám-

---

(23) Diego LÓPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Edición ampliada 2004.

bitos como las aguas, las minas o, la educación, era cada vez mayor. La Administración, en el tránsito del Estado abstencionista liberal al Estado de la «procura existencial», Estado social en terminología de Heller, realiza ya una importante actividad social; en efecto, y frente a la caridad y la beneficencia, la Administración asume los primeros servicios asistenciales y fomenta la ayuda social a través de los montes píos y establecimientos públicos.

En paralelo a la actividad codificadora iusprivatista, legado feliz del ideal racionalista ilustrado y revolucionario, hacia finales del siglo XIX se produce un crecimiento exponencial de la legislación administrativa, que se manifiesta a través de las primeras leyes sobre servicios asistenciales, la Ley Moyano de Educación, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, las Leyes de Santa María de 1888 y Gumersindo de Azcárate antes citadas, o joyas literarias como las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, la ley General de Obras Públicas de 1877, la Ley de Montes, o la Ley de Parques de 1900.

##### 5. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA DE NUESTRO TIEMPO (SIGLOS XX Y XXI)

Siguiendo ahora a Jürgen Habermas (24), a finales del siglo XIX se produce una verdadera dialéctica entre el Estado y la sociedad. Frente a la antinomia o separación propia del Estado liberal burgués, se produjo por fuerza de los hechos, lo que este autor denomina «socialización del Estado y estatalización de la sociedad» que nos conducen inexorablemente el Estado Social de Derecho y a su Administración.

Como sostuvo el profesor García Pelayo (25) el cambio de mentalidad se va produciendo de forma paulatina desde 1848 cuando, la burguesía media y las clases proletarias acceden a las asambleas parlamentarias reivindicando la universalización del sufragio de

---

(24) Jürgen HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 2009.

(25) Manuel GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, 1977.

un lado, y los derechos sociales de otro. En este devenir mucho tuvieron que ver los planteamientos socialistas y marxistas que defendían a los campesinos y proletarios de las injusticias sociales del momento.

En lo que a la Administración se refiere, la instauración del Estado social fue todo un reto; sí como dijera Forsthoff (26), en el Estado de la procura existencial el individuo «*ya no vive en el Estado sino del Estado*», la Administración adquiriría una posición prestacional activa y no pasiva como a principios del siglo XIX. A ella le corresponde —decía García Pelayo— erradicar las desigualdades sociales mediante políticas efectivas, neutralizar las desigualdades reales mediante políticas de coordinación con los propios ciudadanos. Para ello la Administración tenía que adecuarse estructural y si me apuran, «espiritualmente». Una Administración privilegiada y autoritaria, solo vinculada por la ley a todo aquello que se le prohíbe expresamente podría transformarse en una verdadera estructura de dominación convirtiendo lo que Heller (27) denominó la «*democracia social gobernada*» en «*democracia política gobernante*». Es preciso señalar con De Enterría como en este punto, en la primera veintena del siglo XX se introdujo un movimiento de revisión en el mundo del Derecho que afectó, como no podía ser de otra manera, a la Administración pública: fue la Escuela austriaca de Hans Kelsen, con su administrativista Merkel quienes sostuvieron la necesaria sumisión de la Administración a la ley en términos positivos (*positive bindung*) y quienes apostaron por la democratización de sus estructuras. Se formuló así la teoría del *positive bindung*, que se introdujo en la Constitución austriaca de 1920.

También Geny (28) en Francia, apelaría a la colaboración entre Administración y administrados, presentando a estos en un trabajo publicado en 1920 como «*Collaborateurs necessaires*».

---

(26) Ernst FORSTHOFF, *Concepto y esencia del Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

(27) Hermann HELLER, *Teoría del Estado*, Granada, Comares, 2004.

(28) Citado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA en el Libro Homenaje al profesor Villar Palasí, *Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, Civitas, Madrid, 1989, p. 440.

Pues bien, todas estas tendencias han ido acogiéndose en nuestra Administración con mayor o menor fortuna tal y como iremos viendo.

Comencemos de nuevo por la Administración central del Estado. Durante el siglo xx la Administración central ha incrementado sus estructuras, así, nuevos valores, nuevos Ministerios, Ministerio de Turismo en el régimen anterior, Ministerio de Sanidad, de Medio Ambiente, de Ciencia y Tecnología o de Igualdad en tiempos más recientes. Inicialmente y por influjo del movimiento Fabiano primero y de la llamada por Fleiner «*Huida del Derecho administrativo*», la Administración contemporánea engrosa su estructura a través de la empresa pública que traspone en el ámbito administrativo, el esquema mercantil y societario. Este fenómeno que se inicia como señalara Garrido Falla en el periodo de entreguerras como consecuencia de la «política armamentística» —y las empresas destinadas a tal fin— continuará y cristalizará después en la Ley de Entidades Estatales de 1958, Ley General Presupuestaria de 1977 y finalmente en los Organismos Públicos que recoge la actual Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997.

En el ámbito de la Administración Local, las estructuras decimonónicas apenas varían; órganos monocráticos y representativos, alcaldes, concejales y gobernadores civiles. Importante fue el Estatuto de Calvo Sotelo exponente de la municipalización, dado en 1924.

En el ámbito de los servicios, el crecimiento a principios del siglo xx fue exponencial; Ley de Casas Baratas de 1920, ordenación del crédito a través de la Ley de Cambó de 1921, creación durante la dictadura de Primo de Rivera de las Confederaciones Hidrográficas, aparición de nuevos negocios como las telecomunicaciones, concedidas a la CNT [detrás de la cual se encontraba, como explica el Profesor Villar Ezcurra (29), la ITT].

En el ámbito de la legislación, con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 1978, la década de los cincuenta fue sin duda

---

(29) José Luis VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, 1999.

un gran momento. La Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956 que, manteniendo el carácter revisor de esta jurisdicción, fue clave para comenzar a controlar efectivamente a la Administración, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 que introduce la técnica planificadora, o las leyes de 1957 y 1958 sobre Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo. Muchas de estas leyes, como tantas otras aprobadas en la década de los sesenta se deben a una joven generación de administrativistas y juristas procedentes del Consejo de Estado.

Por último y a modo de conclusión, la Administración Española contemporánea tiene vocación de servicio, es servidora de intereses públicos y como señalara Garrido Falla (30) en el libro Homenaje al Profesor Villar Palasí, «La Constitución de 1978 ha venido de un lado a incrementar las funciones y competencias de la Administración y de otro a controlar su actuación a través de la jurisdicción». A ello responden sin duda los artículos 103 y 106 de nuestra Constitución. El incremento exponencial de la actividad administrativa es consecuencia directa del establecimiento de un Estado social de Derecho, de un Estado garantista, de un Estado que reconoce la dignidad de la persona humana como suelo axiológico de su ordenamiento.

La Administración del siglo XXI se enfrenta a nuevos retos.

Estructuralmente, la Administración crece, y lo hace, a través de la descentralización política y administrativa, entre nosotros, a través de las Administraciones autonómicas y locales. Pero lo hace también a través de lo que en Norteamérica se conoce como el «*staff on line*» o técnica del Estado Mayor que, como señalara De Enterría (31) se manifiesta en la creación de los gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.

En sus funciones, las políticas liberalizadoras impulsadas por la Unión Europea, han modificado sustancialmente conceptos como el

---

(30) Fernando GARRIDO FALLA, *La Administración pública después de la Constitución*, Civitas, 1989. pp. 483-493.

(31) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

de Servicio Público. Frente a la gestión indirecta concesional, servicios de interés económico general o servicios universales y frente a la concesión como título habilitante, la autorización se erige hoy en el título exigido en la mayor parte de las actividades desregularizadas. Frente a las nacionalizaciones y a las empresas públicas, privatización y desregularización.

Finalmente, y en sus relaciones con los ciudadanos, la Administración contemporánea se enfrenta, dice Joan Prats (32), al reto de la *gobernanza o gobierno relacional* y tiende a incrementar la transparencia de su actividad, a fomentar las actividades concertadas con los propios administrados, a darse más a conocer, a agilizar los trámites, a valerse de las oportunidades que la sociedad de la información le brinda, a someter a su personal a códigos éticos o de conducta, a incentivar su actuación a través de objetivos y de políticas de recursos humanos eficientes.

---

(32) Joan PRATS, *¿Qué es la Gobernanza?*, Cursos de verano de El Escorial (18, 19 y 20 de julio de 2007).