

Recensión: La Administración española

Ibiza Melián
25 enero, 2015



Categoría: Libros publicados

***La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa.* Eduardo García de Enterría. Thomson - Civitas (Séptima edición). Pamplona: 2007. Núm. de páginas: 218.**

Eduardo García de Enterría (1923- 2013) está reputado como uno de los más destacados juristas del siglo XX. Galardonado en 1984 con el premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales. Considerado como el maestro de ininidad de profesores universitarios, que siguen y exponen sus enseñanzas. (1)

En 1999 recibió del Instituto Europeo de Administración Pública, de Maastricht, el Premio Alexis de Tocqueville. Concedido como “*signo de reconocimiento de su personalidad científica entre las más dinámicas del mundo universitario europeo y*

de experto incontestado del Derecho Público y del Derecho Administrativo y como testimonio de la importante contribución que ha prestado en el dominio de la Administración Pública europea y del Derecho Comunitario". (2)

Fundador de la "Revista de Administración Pública" en 1950. Donde escribiría en 1959 un estudio sobre la interdicción de la arbitrariedad de la potestad reglamentaria. En esta línea, tres años después pronunciaría en Barcelona una ponencia acerca de la lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo. (3) Porque para García Enterría: *"la libertad es consustancial a la idea misma del poder como relación entre hombres; el concepto de un poder absoluto o ilimitado es intrínsecamente contradictorio, puesto que nadie puede estar sometido íntegramente a otro semejante sin negar su propia esencia humana, sin cosificarse". (4)*

El libro recensionado publicado en 1961, según palabras del autor (pp.37-39), "pretende ser ante todo un libro de Ciencia de la Administración, (...) ofrecer una muestra de una determinada consideración de la Administración Pública, (...) como organización insertada en, y al servicio de, la comunidad política." Introduciéndose en los problemas propios de la Administración. **Relato histórico, y no "de estructuras y normas", (p. 15) que arranca con la recepción del modelo napoleónico francés** y que subsiste hasta que la Constitución de 1978, con su [Estado de Autonomías](#), lo ha modificado en ciertos elementos. Comenzó a ganar la batalla la descentralización sobre la centralización.

Y es que, como afirmara Francisco Tomás y Valiente: *"La recepción del régimen administrativo napoleónico en España fue completa y no puede decirse que obedeciera al capricho de nuestros políticos, sino acaso a una corriente casi universal."* (5) Quien defiende, junto con García de Enterría, que el origen del Derecho Administrativo está en la Revolución Francesa. (6)

Eduardo García de Enterría hace una defensa del jurista y político español Alejandro Oliván y Borruel (1796-1878). El que fuera en el gabinete de Carlos Martínez de Irujo, moderado, ministro de la Marina, durante el reinado de Isabel II. Además de subsecretario, director general, senador vitalicio (7) y consejero de Agricultura. Participa en: la ordenación del régimen local; la gran reforma fiscal de Mon; y en la Ley de Aguas de 1866, que mediante su texto de 1879 subsiste hasta hoy. Asimismo, hay que reseñar su sobresaliente actividad como

parlamentario. Destacando sus trabajos acerca de Derecho Administrativo.

Concretamente, García de Enterría **hace alusión a la gran obra de Oliván** titulada: **“De la Administración Pública con relación a España”** (1843). Texto que ya había aparecido un año antes, de manera parcial y a modo de artículo, en la *“Enciclopedia española del s. XIX”*, bajo la voz de *“Administración”*. Cultivador de la denominada *“Ciencia de la Administración”*, que germinaría con la poderosa y centralizada organización administrativa francesa. En este libro se esboza la estructura que tendrá la Administración española, como producto de la aceptación del régimen francés. Pues Oliván abogaba por una Administración *“vigorosa, justiciera y activa”*, propulsora de la mejora de la vida social.

Posteriormente, Eduardo García de Enterría **reproduce un artículo que fue publicado en el n.º 24 de la “Revista de Administración Pública”**. Y que también sirvió como prólogo de la edición española de *“Principios de Organización”*, libro escrito por J.D. Mooney. Ligado a *General Motors Corporation* durante 25 años. Para quien los principios de la organización son: principio de coordinación, principio de escala, principio de funcionalismo, principio de asesoría del funcionamiento. (8) Así, en relación con este último principio, el presente apartado de la obra recensionada hace mención a la función consultiva en la Administración. Consulta que emite el órgano consultivo o técnico mediante dictámenes, de forma escrita y solemne, en pro de que el órgano ejecutivo pueda adoptar una decisión lo más certera posible.

Seguidamente, aparece un trabajo difundido inicialmente como “Estudio preliminar” de la obra “Los Prefectos y la Francia provincial” de Brian Chapman. Donde se analiza la institución prefectoral, una de las piezas claves del régimen administrativo francés y que asumieron en el siglo XIX el resto de países europeos que acogieron este modelo. **Figura que derivaría en el Gobernador Civil español**, representando al Estado en cada provincia, creadas por Javier de Burgos en 1833 a través del Real Decreto de 30 de noviembre. Norma que recogía igualmente la figura del *“subdelegado de Fomento”*, antecesor del Gobernador civil, *“agente de ejecución...que, en consecuencia, no puede mandar ni prohibir, sino lo que mandan o prohíban las leyes o las órdenes del Gobierno”*. Actualmente, este cargo lo desempeñan los Subdelegados del Gobierno, dependientes del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, prosigue García de Enterría, esa relación primera entre el Prefecto

y el Gobernador Civil se diluye con el tiempo. Ya que mientras el primero recae en una persona poseedora de altas competencias técnicas en una materia; el segundo se erigirá en un mero “*agente político*” del partido de turno, carente de profesionalización en una disciplina concreta (p.103). Lo que dista enormemente de lo concebido por Javier de Burgos en 1833, quien pensó para ostentar los referidos cargos en personas de valía.

Luego expone el texto de una ponencia pronunciada por él en 1960, dentro del curso Problemas políticos de la vida local, organizado por el Instituto de Estudios Políticos y la Delegación Nacional de Provincias. Donde aborda las vicisitudes del [régimen local](#), partiendo del francés del que somos herederos. Ayuntamientos que gozan de autonomía, hoy consagrada en los **arts. 137 y 140 CE**. Y que actualmente está en entredicho tras la aprobación de la ley la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**. Encargados de la gestión de determinadas materias en el territorio, por ser el órgano más cercano al ciudadano. En el modelo francés, entre el Estado y el consistorio, se situaba el Prefecto. Lo que se asimiló en España a través del eje Gobernador-Alcalde.

En la p. 160 el jurista propone, a modo de racionalización, derivar competencias a las ciudades y diputaciones. Y no disgregarlas en la infinidad de municipios existentes. Esencia que ha rescatado la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**. Mas mi parecer, si queremos ir en consonancia con el resto de Europa, y en pro de no vulnerar nuestra propia Constitución, sería suprimir las Diputaciones y fusionar ayuntamientos, como han hecho el resto de países. Pues las Diputaciones fueron creadas con la Constitución de Cádiz de 1812, donde el Estado era unitario. Siendo su configuración actual prácticamente la misma que en 1833. (9) Y ahora vivimos en uno compuesto, que tiende casi a la federalización, donde irrumpen las Comunidades Autónomas.

Y para terminar, Eduardo García de Enterría se adentra en la necesidad de someter las estructuras administrativas a un continuo proceso de revisión. Aseverando que: “*La historia de la Administración es (...) la historia de un permanente hacer y deshacer, la historia de un constante proceso de revisión de sus estructuras institucionales, proceso que llega a formar parte así de la esencia misma del concepto*” (p. 172).

La historia de la Administración occidental parte como reacción al orden feudal. Y es que su germen hay que buscarlo en las Monarquías del Antiguo Régimen que esbozan el Estado Moderno. Trasvase que queda influenciado por el ejemplo de la Iglesia católica y por la recepción del Derecho Romano. Sustituyéndose a los nobles, que ostentaban los cargos de confianza en el mundo feudal, por un funcionariado profesionalizado, especializado y debidamente formado. Quedando en sus manos las cuestiones financieras, judiciales y legislativas de la monarquía. Además, comenzarán a aplicarse procedimientos uniformizados. Con un incremento progresivo de la centralización y la burocratización del aparato administrativo. El desencadenante en España cabría incardinarlo en 1560, cuando Felipe II traslada la corte a Madrid, ya que desde finales del siglo XIII estaba ubicada en Valladolid. Asimismo, se crean los consejos, formados por personas de confianza del monarca que debían asesorarlo. (10)

Se establece la diferencia entre el oficial y el comisario. El primero es titular de competencias propias, cuyo oficio es constituido de manera permanente por una ley o edicto. Mientras que el comisario es eventual, limitándose su actividad a ejecutar una comisión, no ostenta competencias propias sino las delegadas por el rey, al contrario que el oficial es libremente amovible, no podían ser naturales ni vecinos del lugar donde iban a ejercer funciones.

La generalización de la técnica burocrática comisarial llega con la Revolución Francesa. La labor de los consejos, sobre los que hasta ese momento se había volcado el trabajo administrativo, pasa a circunscribirse a meras tareas consultivas. Etapa en la que surge la moderna burocracia.

En cuanto a España, se atribuye, por parte de los administrativistas actuales españoles, la implantación del modelo administrativo francés a un partido, el moderado. Destacando la figura de Javier de Burgos. Quien decía en 1833 que: *“una Administración inteligente y activa debe emplear alternativamente el ruego, la exhortación, el ejemplo, la autoridad, las recompensas, todos los medios legítimos de que puede disponer”*. Ansiando una Administración *“fuerte, vigorosa y centralizada”*.

En palabra de Tomás y Valiente: *“La tarea iniciada por Javier de Burgos fue defendida y desarrollada por otros administrativistas de la época moderada, casi siempre ligados personalmente a este partido y con frecuencia uniendo a su condición profesional de conocedores de la Ciencia de la Administración (...) su*

calidad de ministros o de altos administradores de la cosa pública. Administrativistas-administradores como Javier de Burgos, Alejandro Oliván, Manuel Colmeiro, Ortíz de Zúñiga, Francisco Agustín Silvela, Gil de Zárate y otros varios fueron, para bien y para mal, los constructores de los sólidos cimientos de nuestra moderna Administración.” (11) **Y se lamenta García de Enterría que tras los creadores del sistema administrativo español, no hemos sido capaces “de perfeccionarlo, de revisarlo y de ponerlo a punto”** (p. 195).

La obra recensionada muestra lúcidamente la construcción de la Ciencia de la Administración a lo largo de la historia. Si bien, algunos comentarios del autor se ciñen a una crítica del sistema administrativo del [régimen franquista](#), ya que la primera edición del libro data de 1961, habiéndose transformado la Administración desde entonces. A pesar de ello, Eduardo García de Enterría está considerado como un “*constructor de sistemas*”. (12) Dejando plasmado en el texto analizado su gran conocimiento sobre esta materia.

[La Administración española -](#)

[\(c\) -](#)

[Ibiza Melián](#)

(1) Muñoz Machado, S. (2013). Maestro García de Enterría. *ABC*.

(2) Eduardo García de Enterría, Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales 1984. *Fundación Príncipe de Asturias*. Obtenido el 6 de Diciembre de 2014, de: <https://www.fpa.es/es/1984-eduardo-garcia-de-enterria.html?texto=trayectoria>

(3) Ramón Fernández, T. (2013). Eduardo García de Enterría: Un gran jurista español de talla universal. *Diario del Derecho*. Obtenido el 6 de Diciembre de 2014, de: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1118074

(4) Bocanegra Sierra, R (2013). García de Enterría y la libertad. *La Nueva España*.

(5) Tomás y Valiente, F. (2011). *Manual de Historia del Derecho Español*, p. 588 (4ª edición). Madrid: Tecnos.

(6) Rosado Pacheco, S. *La problemática conceptual del Derecho Administrativo*

español, p. 3.

(7) Expediente personal del Senador D. Alejandro Oliván y Borrueal, vitalicio y por la Universidad de Oviedo. *Senadores*. Obtenido el 6 de Diciembre de 2014, de: <https://www.senado.es/cgi-bin/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=HISE&DOCN=000002062>

(8) Macías Díaz, H.F. (2007). Principios clásicos de la Administración: hacia el enfoque normativo y prescriptivo de la teoría administrativa. *Episteme* No. 11. Obtenido el 6 de Diciembre de 2014, de: https://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero11-07/enfoque/a_principiosAdmon.asp

(9) Redondo, J.L. (2013). La Diputación Provincial, esa gran desconocida...y algunos datos para empezar a conocerla. *¿Hay Derecho?* Obtenido el 6 de Diciembre de 2014, de: <https://hayderecho.com/2013/10/24/la-diputacion-provincial-esa-gran-desconocida-con-algunos-numeros-para-empezar-a-conocerla/>

(10) Turull Rubinat, M. - coord.- (2008). *Fundamentos históricos del derecho*, pp. 49-54. Barcelona: FUOC

(11) Tomás y Valiente, F. (2011). *Manual de Historia del Derecho Español*, p. 589-591 (4ª edición). Madrid: Tecnos.

(12) Fanlo Loras, A (2013). Un jurista excepcional. *Diario del Derecho*. Obtenido el 6 de Diciembre de 2014, de: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1118164