MUESTRA GRATUITA

Derecho administrativo mínimo. Volumen I

Génesis, evolución y desafíos del Derecho administrativo

José Ramón Chaves García

Estas son las primeras páginas del libro. La obra completa está a la venta en Amazon, en las 17 tiendas del mundo.

eBook Kindle · Comprar en Amazon **6,99 €**

Tapa blanda · Comprar en Amazon **9,99 €**

Ficha del libro, precios y otras tiendas:
amicuscertus.es/es/catalogo/derecho-administrativo-minimo/

AMICUS CERTUS

DERECHO ADMINISTRATIVO MÍNIMO

Derecho administrativo mínimo

Volumen I. Génesis, evolución y desafíos del Derecho administrativo

José Ramón Chaves García

AMICUS CERTUS

Derecho administrativo mínimo. Volumen I. Génesis, evolución y desafíos del Derecho administrativo

© José Ramón Chaves García, 2026

Editorial: Amicus Certus

Primera edición: 2026. Esta edición: 2026

Editor: José Francisco Adserias Vistué

Todos los derechos reservados. Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización del titular de los derechos.

Índice

Introducción **vii**

Tema 1. ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO **1**

I. LA SOMBRA DEL PODER PÚBLICO 2
1. Ubi societas, ibi ius publicum 2
2. El oxígeno del poder público 4
3. Derecho administrativo auténtico 4
II. GÉNESIS Y DESARROLLO 6
4. Administración y Derecho administrativo: ¿pueden entenderse el uno sin el otro? 6
5. Antecedentes remotos 7
A) Antiguo Egipto: las obras públicas 7
B) China milenaria: la estabilidad de la burocracia 8
6. Florecimiento 9
A) Grecia: la política acarrea administración. 9
B) Antigua Roma: eclosión de instituciones e institutos. 13
7. La etapa oscura de la Edad Media 17
8. El resplandecimiento de la Edad Moderna 18
9. El caso de España 21
10. El impacto de la Revolución francesa 23

Tema 2. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO **27**

I. FISONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 28
1. La Administración Pública: concepto. 28
2. La Administración como complejo orgánico personificado . . . 29
3. La Administración como brazo integrado en el Poder Ejecutivo, en el marco de la división de poderes 30

4. La Administración como gestora del interés general, vinculado a la idea de Estado social 32
II. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA 34
5. Señas de identidad 34
6. Manifestaciones del gobierno de lo público 36
III. SISTEMAS DE SOMETIMIENTO. 37
7. Orígenes 37
8. Rule of law (sistema judicial o sajón) 38
9. Régimen administratif (sistema administrativo o continental) . 39
10. Convergencia sustancial 40

Tema 3. TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 43

I. CONTEXTO 44
1. Globalización 44
2. Conquistas. 45
3. Retos 46
II. EL CASO ESPAÑOL. 49
4. Manifestaciones singulares 49
A) Adaptación a un contexto de socioeconomía abierta 49
B) Defensa perentoria de intereses estratégicos 50
C) Sostenimiento estructural 53
D) Implantación de una administración participativa y ágil. . . 54
5. La buena administración. 55
6. La simplificación administrativa. 57
7. La inteligencia artificial; vertientes de impacto en el Derecho Administrativo. 59
8. Hoja de ruta en el entorno digital 67

Bibliografía mínima 75

INTRODUCCIÓN

Toda Catedral empieza por los cimientos. La obra del "Derecho administrativo mínimo" que se ofrecerá en numerosos volúmenes de breve y similar extensión, ha de partir de los pilares.

En el caso del Derecho administrativo se hace imprescindible una mirada al pasado para conocer el origen y desarrollo del poder, y apreciar el surgimiento del derecho público con triple uso: como instrumento del poder para conseguir la eficacia; como herramienta para disponer de recursos económicos y humanos; y como límite que salvaguarda la libertad, igualdad y derechos fundamentales de los ciudadanos.

Además, es precisa una visión cenital para apreciar los modelos existentes en derecho comparado y particularmente la dualidad entre el "rule of law" y el "régimen administrativo".

Finalmente, una vez que sabemos de dónde viene el derecho administrativo, hemos de esforzarnos en saber hacia dónde va y, cómo no, hacia dónde debería ir.

Esto es lo que este primer volumen ofrece en apretada síntesis, despojado de referencias doctrinales, elucubraciones y erudición gratuita. Se trata, lisa y llanamente, de comenzar por el principio en ese viaje apasionante por la disciplina jurídica que más interviene en nuestras vidas, haciendas y sobre el bienestar de todos.

TEMA 1

ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

«La historia de la reducción de estas inmunidades, de esta constante resistencia que la Administración ha opuesto a la exigencia de un control judicial plenario de sus actos mediante la constitución de reductos exentos y no fiscalizables de su propia actuación, podemos decir que es, en general, la historia misma del Derecho Administrativo (…). Hay que decir, en todo caso, que esa reducción de inmunidades no puede ser la obra de puras y abstractas declaraciones legales, sino que ha de ser el resultado de todo un vasto movimiento de lucha por el Derecho, en el que, naturalmente, no es sólo responsable, y ni siquiera quizá primariamente, el legislador. Aquí se inserta, sobre todo, la obra de la jurisprudencia, que ha comenzado ya con arrojo, debemos decir, aunque en ocasiones también con timidez y con recelo, a sacar todas las consecuencias de esa espléndida Ley. Es obligación de todos los juristas el auxiliar a esta gran obra de la jurisprudencia, el facilitarla y abrirla caminos, el animarla en las descubiertas hacia terrenos todavía no por ella recorridos, el organizar y sistematizar sus hallazgos aislados».

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), Revista de Administración Pública, núm. 38, 1962.

SUMARIO

I. LA SOMBRA DEL PODER PÚBLICO. 1. Ubi societas, ibi ius publicum. 2. El oxígeno del poder público. 3. Derecho administrativo auténtico. II. GÉNESIS Y DESARROLLO. 4. Administración y Derecho administrativo: ¿pueden entenderse uno sin el otro? 5. Antecedentes remotos. A) Antiguo Egipto: las obras públicas. B) China milenaria: la estabilidad de la burocracia. 6. El florecimiento. A) Grecia: la política acarrea administración. B) Antigua Roma: la eclosión de instituciones e institutos. 7. La etapa oscura de la Edad Media. 8. El resplandecimiento de la Edad Moderna. 9. El caso de España. 10. El impacto de la Revolución francesa.

I. LA SOMBRA DEL PODER PÚBLICO

1. Ubi societas, ibi ius publicum

¿Cuándo se pasa de hablar del pueblo, del clan, del reino, del soberano, del caudillo para hablar de la Administración pública?, ¿cuándo el ciudadano puede reclamar al poder público un modo de actuar y exigirle responsabilidades?, ¿cuántas y qué reglas de gobierno debe tener una comunidad para que pueda hablarse de organización sometida a derecho administrativo?, ¿surgen Administración y Derecho administrativo simultáneamente o primero vino la gallina y luego el corral de normas?

El origen del Derecho Administrativo es diferente, según tiempos, culturas y pueblos, pero la finalidad es común por perseguir asegurar la estabilidad del gobierno al servicio del poder público. Hoy día hay 195 países reconocidos por la ONU que podemos calificar de estados soberanos y en todos ellos existe derecho público en cuanto régimen de funcionamiento del poder y dentro del mismo se alberga siempre un mínimo régimen de derecho administrativo. Cosa diferente son las condiciones, grado de sometimiento del poder y correlativo nivel de garantías de libertades, pero en todos se habla de reglas de Derecho.

En el contexto de su estado, cada ciudadano conoce hasta dónde pueden llegar sus relaciones de exigencia de funcionamiento de po-

der y sus servicios públicos y, en correspondencia, el poder público administra sus poderes sin exceder las fronteras de su intervención sobre la esfera vital de los particulares.

En todos los Estados puede hablarse de la existencia de relaciones jurídico-administrativas entre el poder público administrativo y los ciudadanos, aunque los polos de esa relación tienen desigual peso y estatuto. Distinta es la esfera de poderes en el caso del Estado y de derechos subjetivos en el caso del ciudadano, como distinta es la legitimidad, fuerza y extensión del llamado control judicial. En los *Estados totalitarios* el poder administrativo es mayúsculo y el sistema tolera niveles ínfimos de derechos con elevadas cargas y obligaciones y presencia formal de la justicia por la interferencia del ejecutivo; en los *Estados democráticos*, en cambio, el poder administrativo está sanamente equilibrado con estatutos de ciudadanos donde se garantizan los derechos fundamentales y libertades públicas y ello acompañado del control y tutela judicial. El avance imparable del *Estado social* comporta retos de servicio y bienestar ciudadano que requieren un aparato administrativo alerta a las demandas y diligente en las respuestas.

Eso explica que existan elementos de Derecho Administrativo que son comunes a la inmensa mayoría de ordenamientos jurídicos, aunque con perfil y denominación propia; por ejemplo, son institutos de raíces universales la potestad de organización, la potestad sancionadora, la potestad expropiatoria, la potestad de contratar, la potestad planificadora, el procedimiento administrativo, la administración exterior, la administración de defensa, etcétera. Allí donde hay sociedad organizada, hay demandas de tutela de libertades y hay poderes públicos responsables de asegurar la paz y el bienestar común. El lenguaje de esos derechos ciudadanos y de esos poderes públicos es el Derecho Administrativo.

2. El oxígeno del poder público

La razón de esta identidad de herramientas jurídicas en manos del poder público radica en la comunidad de fines de este poder o de quienes lo detentan. El poder público presenta triple aspiración.

Primera, una *vocación de existencia y visibilidad*, lo que requiere que el poder se dote de un soporte o pedestal de instituciones públicas.

Segunda, una aspiración de *legitimación*, o sea, de ser reconocido como poder necesario para no sufrir el desgaste de que el pueblo cuestione su liderazgo político, y se manifieste el malestar en reclamaciones, protestas, desorden y revueltas.

Y tercera, una aspiración de eficacia, o sea, de conseguir sus fines de gobierno, para lo cual resulta necesario contar con una *organización estructurada bajo criterios de racionalidad*. El establecimiento de cauces de relación bidireccional entre Administraciones y particulares presenta exigencias técnicas: (i) Implantar niveles de intervención diferenciados según las materias o los territorios, o reglas de jerarquía y competencia entre los distintos centros de decisión; (ii) Diseñar un procedimiento que canalice la gestión diaria del flujo de solicitudes o peticiones de particulares y las respuestas; y finalmente (iii) Establecer cauces de reclamaciones o recursos, o mecanismos de rectificación de lo decidido, para depurar en el ámbito interno los errores del sistema. Esta simple estructura, de trazo grueso, facilita la toma de decisiones y su acierto en todo grupo organizado y especialmente en los Estados, donde la complejidad derivada de un contexto sociopolítico dinámico, con inesquivables factores territoriales y de población, demanda orden frente al tendencial caos que propician la libertad y la autonomía de voluntad que es el patrimonio más valioso del ser humano.

3. Derecho administrativo auténtico

La etimología de la palabra administración proviene del latín; se forma por el prefijo «ad» de hacia y «ministratio» de subordinación u obediencia. La etimología nos da la idea de que la administración consiste en una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de

un servicio que se presta en interés y por cuenta de otro. Por tanto, en sentido amplísimo y deliberadamente inexacto, podría hablarse de la existencia de administración pública allí donde existe poder público.

En la antigüedad se acometieron grandes proezas, maravillas arquitectónicas o campañas bélicas que fueron promovidas desde el poder y requerían organizar medios. ¿Cómo se explican los diez mil guerreros de Xi'an, las pirámides, la muralla china o las campañas de guerra babilónicas?, ¿cómo podían organizarse las elecciones y atención a la cosa pública en las ciudades griegas?, ¿y los acueductos o la Vía Appia de la Roma imperial?

En esos tiempos y civilizaciones podía hablarse de poder organizado pero no derecho administrativo, porque hablar de "Derecho" significa hablar de poder domesticado por garantías, y lo "administrativo" demanda que las fuerzas políticas persigan el servicio al interés general. No al poder que se sostiene a sí mismo. Ni al poder que no cuenta con cauces efectivos de voz y defensa del ciudadano.

Por eso, bajo una perspectiva moderna y científica, *no todo Estado con Derecho administrativo es un Estado de Derecho Administrativo*. El Derecho Administrativo tal y como se concibe y reconoce hoy día en los Estados democráticos avanzados, es un sistema jurídico con tres señas de identidad:

- Un régimen exorbitante respecto del Derecho privado, al servicio de fines públicos.
- El principio de legalidad como bridas del poder administrativo, al que orientan y frenan.
- Un control del poder público por la justicia.

El sistema de Derecho Administrativo se enriquece cuando se integra en el Estado avanzado tridimensional: Estado de Derecho, Estado Social y Estado Democrático (aspiración plasmada en el art. 1 de la Constitución española: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho»).

Examinemos ahora en apretada y superficial síntesis la evolución jurídica y los hitos del origen de la Administración pública, del Derecho Administrativo y de la Justicia administrativa.

II. GÉNESIS Y DESARROLLO

4. Administración y Derecho administrativo: ¿pueden entenderse el uno sin el otro?

Los historiadores saben que no puede examinarse el pasado a la luz del contexto actual, por lo que resultaría poco realista negar la existencia de brotes de Derecho administrativo en tiempos en que el poder público no se ajustaba al concepto nacido tras la revolución francesa (1789) que alza el principio de legalidad y el de responsabilidad pública como notas esenciales, teniendo de telón de fondo los derechos del hombre y el ciudadano.

El poder político, sea de raíz oligárquica, dictatorial o asamblearia, extiende su dominio hacia cosas y personas de su ámbito y se sostiene en instituciones mínimas que facilitan la identificación de quien manda, lo que manda y las consecuencias para el pueblo de no hacer lo mandado. Nos encontramos ante un tejido de fuerzas y resistencias, técnicas o instituciones, que adornan al poder político sobre la comunidad, al margen de la naturaleza de su legitimidad (la fuerza, el clan o la religión).

Puede así hablarse de un *derecho administrativo* rudimentario desde que existen normas reguladoras de la relación entre el poder civilizado con los ciudadanos sometidos al mismo. Distinto sería hablar de *ciencia del derecho administrativo*, que nace con el estado moderno y ante la eclosión de una administración responsable, disciplina alzada en sus fundamentos por la comunidad doctrinal a mediados del siglo XIX con origen en los académicos franceses que tuvieron el empeño de estudiar con método jurídico el legado y evolución de la revolución francesa (Maurice Hauriou y Léon Duguit, desde sus respectivas cátedras, en Toulouse y Burdeos), y pusieron los cimientos de una disciplina jurídica emergente y autónoma: (i) acotando la

realidad a estudiar; (ii) aplicando un riguroso método lógico-jurídico y dogmático; y (iii) destilando principios propios y diferenciados del derecho civil.

5. Antecedentes remotos

A) Antiguo Egipto: las obras públicas

Es cierto que en el Antiguo Egipto (desde el año 3000 a. C.) con los rasgos propios de una Monarquía teocrática, el faraón asumía el mando supremo de la organización del poder, encabezada por el visir o visires, que a su vez controlaban a los gobernadores de las provincias.

Los visires se reservaban la dirección de la hacienda, aduanas, la justicia y el ejército, y el control de una gran burocracia que permitía gestionar la construcción de edificios públicos, administrar el uso comunal de la tierra, gestionar los almacenes de grano, controlar el tráfico del Nilo, el mantenimiento de canales y caminos, y la mensajería, además de contar con un sistema avanzado de recaudación de impuestos. El poder dejaba rastro, pues todo quedaba registrado ante escribas, altos funcionarios con privilegios que elaboraban informes, redactaban contratos y evaluaban resultados de la gestión del país. Los campesinos contribuían con pagos en especie de sus cosechas y con la prestación de servicios a las obras públicas cuando el campo no reclamaba su atención (crecidas del Nilo) y los mercaderes tenían reglamentada su actividad y prohibida su participación en asuntos políticos.

El éxito de las grandes obras públicas egipcias (pirámides, templos, regadíos, muralla de Menfis, embarcaderos del Nilo, etcétera) se explica por el designio del faraón de su ejecución, normalmente asesorado por sumos sacerdotes, quien era portavoz del interés general, y el diseño de una cuidadosa organización jerárquica de recursos humanos, ingentes fondos públicos y gestión planificada de canteras, transporte de piedra y organización del trabajo con garantía de salario e higiene de los obreros.

B) China milenaria: la estabilidad de la burocracia

La mayor aportación al mundo administrativo de la China milenaria (1600 a. C.-220 d. C.) fue la burocracia, pues la gestión de un extenso territorio, asediado por extranjeros y con rebeliones internas, requería unas fuerzas de cohesión que se obtenían mediante reclutamientos rigurosos con exámenes en provincias y cuya superación permitía acceder peldaños en la escala de poder; tales exámenes versaban sobre aptitudes filosóficas y literarias y dominio de textos de Confucio. Su misión consistía en gestionar la recaudación de impuestos y organización de avituallamiento del ejército. Asimismo, se acometieron grandes obras de urbanismo y al servicio agrícola. Contaba con una diplomacia prestigiosa.

La garantía para que el pueblo afrontase con esfuerzo y disciplina la tarea común no se la ofrecían códigos ni castigos terrenales, sino el confucianismo y el taoísmo, que sentaban la obligación moral y responsabilidad de cada ciudadano en hacer las cosas lo mejor posible con dedicación y sentido ético. Para aviso de gobernantes, Confucio precisaba que «El que gobierne debe amar al pueblo, renovarlo moralmente y procurarle los medios necesarios para la vida cotidiana».

También en la China milenaria se cita la célebre Constitución de Chow (1000 a. C.) que encierra un breviario de lo que es el Derecho público al disponer que «... hay ocho factores que el Primer Ministro necesita tomar en cuenta para gobernar los diferentes departamentos de la Administración. El primero se refiere a la organización, para que pueda establecerse el gobierno del Estado. El segundo corresponde a las funciones para que el gobierno del Estado pueda ser comprendido. El tercero corresponde a las relaciones, de manera que el gobierno del Estado pueda ser operativo. El cuarto corresponde a los procedimientos para que el gobierno del Estado pueda ser eficiente. El quinto corresponde a las formalidades, de modo que el gobierno del Estado pueda ser permanente. El sexto se refiere al control, de modo que el gobierno del Estado pueda ser completo. El séptimo corresponde a las sanciones, para que el gobierno del Estado pueda

ser corregido. El octavo corresponde a los registros, de modo que el gobierno del Estado pueda ser supervisado...».

6. Florecimiento

A) Grecia: la política acarrea administración

Quizá los primeros brotes verdes del derecho administrativo arrancan de la antigua Grecia (1200-146 a. C.) por ser cuna de la democracia, en reacción al modelo oligárquico. Tras la etapa oscura, se alumbra el código de Dracón (621 a. C.), quien, pese a su mala prensa, tuvo el mérito de hacer públicas las leyes (grabadas en piedra) sustrayéndolas al arbitrio de su aplicación por la aristocracia.

El tomar por referencia Ciudades-Estado de reducidas dimensiones y donde los ciudadanos estaban liberados de trabajo por contar con esclavos o extranjeros (metecos), propició demandas de gobierno más representativo y populista. Bajo Solón (624 a. C.-560 a. C.) se concedieron derechos políticos a todos los ciudadanos, incluso los más pobres; la asamblea popular otorgaba derecho de voto a todo ateniense con veinte años cumplidos y allí se elegían todos los funcionarios públicos, incluso los arcontes (el epónimo, máxima autoridad administrativa; el basileus, máxima autoridad religiosa; y el polemarco, jefe militar); además reglamentó los signos externos de riqueza, expropió latifundios y dictó numerosos decretos o Constituciones, que se grababan en rodillos de madera giratorios para que todos los atenienses pudieran leerlos en la Acrópolis.

Sobre esas bases (y tras la tiranía "blanda" de Pisístrato, pues realizó grandes obras públicas y servicios para el pueblo) tendrá lugar el advenimiento de la democracia en Atenas (s. VI), un novedoso sistema de gobierno que marcará la futura senda de la legitimidad hasta los tiempos actuales.

Por entonces, la valoración y modalidades de los modelos de gobierno nos la dejarán algunos filósofos. Así, Platón nos informa en "La República" alzándose en paladín del derecho positivo: «Y así cada gobierno establece las leyes según su conveniencia: la democracia, leyes democráticas; la tiranía, tiránicas, y del mismo modo los demás.

Al establecerlas, muestran los que mandan que es justo para los gobernados lo que a ellos conviene, y al que se sale de esto lo castigan como violador de las leyes y de la justicia. Tal es, mi buen amigo, lo que digo que en todas las ciudades es idénticamente justo: lo conveniente para el poder constituido». Su discípulo Aristóteles supera toda confianza en las normas afirmando bajo una inspiración propia de un iusnaturalista que «Un estado es gobernado mejor por un hombre bueno que por unas buenas leyes».

El nacimiento de la democracia ateniense se basa en dos sólidos pilares jurídicos: (i) la isonomía («la igualdad de los ciudadanos ante la ley») y (ii) la isegoría («la igualdad de expresión en la Asamblea política, donde todos tienen derecho a hablar y a ser escuchados»).

El modelo democrático supone una alteración sensible en la organización del poder, en su actuación y en sus fines, porque inevitablemente el gobernante que sirve al pueblo quiere su bien, y al recibir los ecos de la filosofía limita su propio poder.

Incluso la Asamblea dio luz verde a Pericles para la creación de un «salario» (460 a. C.) que los ciudadanos percibirían a cambio de dedicarse a los asuntos públicos, favoreciendo la voz de los menos pudientes y evitando la corrupción.

Dado que la Asamblea no podía mantenerse en sesión permanente para cumplir su voluntad, delegaba la labor ejecutiva en el Consejo, la Bulé, de composición representativa popular. El gran historiador francés Gustave Glotz ("La ciudad Griega", 1928) nos ayuda a descubrir infinidad de elementos con claro eco en los sistemas contemporáneos:

— Antes de asumir el cargo, los consejeros debían jurar ejercer su función de acuerdo con las leyes y en interés del pueblo y guardar secreto sobre los asuntos de Estado, respetando la libertad individual.

— El Consejo se convocaba por el Comité directivo (formado por los «pritanos»), que anunciaban el programa u «orden del día» (por heraldos o trompetas).

— El Comité directivo asumía las labores de policía y negociación con embajadores extranjeros, y convocaba en caso de urgencia al Con-

sejo, a la Asamblea y a los estrategas (generales). Dictaba decretos con el nombre del «epistato» (para responsabilizarle, llegado el caso).

— El Comité contaba con, al menos, dos comisiones. De un lado, la Comisión de control de obras públicas, para verificar su desarrollo y que el tesorero pagase a los maestros de obras si lo hacían correctamente. De otro lado, la Comisión de vigilancia marítima, que comprobaba el estado de las naves y organizaba las labores portuarias.

— Existían los «logistas», elegidos por sorteo, que eran diez comisarios de cuentas o «interventores contables».

— Existía un secretario archivista para redactar los decretos y encargarse de la publicación, clasificación y guarda de documentos oficiales («secretario de la Bulé»).

— La Bulé, en pleno o a través de los pritanos, dictaba decretos ejecutivos, sin violar leyes ni mandatos de la Asamblea so pena de incurrir en ilegalidad.

— Vigilaba a los subordinados, daba instrucciones y recibía informes.

— Se responsabilizaba de la intendencia marítima, por la importancia de la flota para la defensa y el comercio naval, y administraba los astilleros y puerto del Pireo: promulgaba reglamentos administrativos; otorgaba decretos honoríficos a quienes cumplían construyendo los navíos comprometidos; autorizaba reformas en diques, imponía penalidades a los administradores de astilleros y arsenales, y verificaba en el muelle las condiciones de seguridad y dotaciones de la escuadra antes de hacerse a la mar.

— Administraba el patrimonio público: concedía contratos para concesiones mineras, vendía bienes del Estado; alquilaba terrenos sagrados; previa extensión de factura al vencimiento del contrato si se debía, podía realizar confiscaciones al moroso o encarcelar a los fallidos; gestionaba el inventario de los tesoros sagrados; recibía tributos de la producción agrícola sobre las primicias de aceite y cereal; recaudaba la aportación de las ciudades aliadas; comprobaba el título

de los indigentes inválidos que cobraban la indemnización diaria de dos óbolos, etcétera.

— Controlaba el seguimiento de las obras públicas: dictaba los decretos para aprobar la obra y adjudicarla a un arquitecto que elaboraba el presupuesto, e imponía penalidades si la ejecución se demoraba o era defectuosa (consta un Decreto promulgado decidiendo si el templo de Atenea Niké en la Acrópolis tendrá una puerta de bronce o de oro y marfil, con previo informe del arquitecto y teniendo en cuenta el salario del artista que lo realizaría).

— Ejercía atribuciones de policía y justicia. Concretamente reprimía las infracciones a las leyes aduanales y mercantiles, y garantizaba el orden en las fiestas (Panateneas, Dionisíacas, etc.).

Para controlar los abusos de poder, el pueblo soberano ejercía control continuo sobre sus servidores, pues cualquiera podía vigilar insolentemente a bouletas, y especialmente a los altos cargos (magistrados) y servidores. Los altos cargos recibían decretos del Consejo, que solían mencionar las sanciones que les aplicarían si no los ejecutaban. Durante el cargo del magistrado, si existían denuncias, se votaba en el Consejo sobre su gestión, levantando las manos; confirmaban sus poderes o los destituían y los enviaban a ser juzgados. Si no se confirmaba su actuación, no podía percibir recompensa por su labor. Al finalizar su mandato, todo funcionario debía rendir cuentas (logos) ante la comisión de cuentas (logistas, elegidos por sorteo en el seno del Consejo). En caso de simple negligencia en el manejo de fondos públicos, el funcionario culpable debía restituir la suma sustraída al tesoro; en caso de falta grave se le condenaba a devolver el décuplo. Si era absuelto, ya no podía volvérsele a juzgar ni reclamar por el principio inviolable del derecho ático de no ser acusado dos veces por lo mismo («non bis contra eumdem in idem»).

En cuanto a los recursos humanos al servicio de la gestión administrativa, los pritanos o miembros de los Comités del Consejo, durante su mandato vivían en la ciudad para facilitar el ejercicio de sus poderes. Además, la inmensa mayoría de los cargos públicos eran por sorteo y duración de un año (más de mil puestos), aunque se com-

pletaba su labor con sirvientes que no eran ciudadanos ni hombres libres, sino esclavos. Se excluían los cargos que requerían saberes técnicos y que tenían que recaer en «los mejores». Este era el caso de los «estrategos» o especie de generales porque la guerra requería prestigio y experiencia; del tesorero, porque los fondos públicos no podían estar en manos de cualquiera; y del encargado del abastecimiento de agua y las fuentes, porque no podían permitirse en este ámbito errores.

Eso sí, el sorteo se efectuaba entre quienes se presentaban voluntarios (mal trabajo haría el que no tuviese tiempo ni ganas), cualquier ciudadano podía denunciarles si no hacían bien las cosas, y sobre todo, debían rendir cuentas al final con sanciones económicas y civiles. Cosa seria.

Señalaremos que el modelo referido era el aplicado en Atenas, mientras que *las restantes ciudades del mundo griego fueron aplicando modelos democráticos u oligárquicos, con gobiernos y aparatos ejecutivos más o menos sofisticados,* y con mayor o menor atención a los servicios de interés general. Por ejemplo, la educación en los estados griegos se entendía como formación del ciudadano que debía garantizar el Estado para servir al propio Estado (más bien ciudad-estado); el sistema oscilaba del modelo espartano en que se tomaba a los niños al servicio público desde los siete años, al modelo ateniense que daba libertad educativa, con un par de años de formación castrense de la edad adulta que marcaba la entrada en el ejercicio de sus derechos civiles; asimismo, la mayoría de las ciudades estado prestaban especial atención a garantizar las fiestas y ceremonias públicas (teatros, gimnasios, etcétera) y mantener servicios de relaciones «diplomáticas» con las restantes.

B) Antigua Roma: eclosión de instituciones e institutos

Desde la monarquía hasta el imperio, pasando por la República, se asistió a una evolución del poder público de Roma, que progresivamente avanzó hacia mayores cotas de seguridad jurídica.

En ese largo período se osciló de las órdenes verbales a las escritas; de las decisiones unipersonales a las colegiadas; de las labores

del ejército a los cometidos por funcionarios; de la improvisación en las obras públicas y tutela del patrimonio hacia la gestión racional; de la pluralidad de lenguas y ramificación de caminos, hacia la extensión del latín y la tupida red de comunicaciones; y muchos más cambios, debidos a que, con el aumento de tamaño, aumentó la complejidad, y con el mayor grado de civilización, aumentó la cultura y el respeto por el derecho. Ciertamente, Roma no contó con una Constitución escrita, pero sí con instituciones que impactaban en la vida pública, como el senado, los pretores o el propio emperador, cuyo peso específico dependía del contexto sociopolítico concreto.

En efecto, la Administración pública concebida como conjunto de instituciones administrativas al servicio del interés colectivo, con mayor o menor intensidad, puede considerarse que se consolida en la antigua República de Roma (509 a. C.-27 a. C.), y se fortalece en el Imperio, particularmente a partir del Principado de Augusto.

Las fuentes del derecho se abrieron paso como voluntad de la poderosa Roma: los Edictos (dictados por los magistrados, especialmente por el pretor), las leyes (arrancando de la primigenia Ley de las Doce Tablas, siguiendo por las aprobadas en Comicios populares o plebiscitos, y desembocando en los edictos de los emperadores), o los senadoconsultos (decisiones del Senado con fuerza de ley en el Principado).

Roma se granjeó el honor de alzar los cimientos del derecho privado, pero lo cierto es que tuvo notables contribuciones al derecho público, y dentro de éste al derecho administrativo o al tributario.

Hablamos de un Estado que se extendía territorialmente de oriente a occidente y que requería una organización territorial precisa que le llevó a crear la provincia con gobernadores provinciales al mando. En una primera etapa las provincias eran explotadas como fuente de ingresos y mano de obra, pero tras Julio César las provincias pasaron a ser parte racional y organizada del Imperio.

Contaba con una burocracia de altos cargos y magistraturas, honoríficas, cuya elección pasaba por una administración electoral (Comicios) que canalizaba el voto escrito y secreto y presentado en urnas.

Posteriormente en el Imperio aumentarán los cargos, jerarquías y distribución de competencias.

Existían cargos o magistraturas de contenido netamente administrativo: los cuestores cuidaban del erario público y recaudación de impuestos; los censores elaboraban el censo y padrón para el cobro de impuesto; los ediles se ocupaban de la limpieza y abastecimiento urbano, mercados, mantenimiento viario y organización de los juegos públicos a fecha fija, etcétera.

El *ciudadano romano* tenía un estatuto de derechos y deberes propios, adquirido por nacimiento, concesión o manumisión, y debidamente censados, distinto de los bárbaros y separado del propio de esclavos y libertos. El ciudadano ostentaba el derecho de libertad, el derecho de milicia, el de sufragio o voto, el derecho a los honores o cargos públicos, e incluso específicos derechos de naturaleza subvencional como el reparto gratuito de trigo que hacía el Estado a quien no podía pagarlo (Cura Annonae) y otras cargas ineludibles como las tributarias. Los romanos proclamaban con orgullo su condición de hombre libre, inatacable y privilegiado: «Civis Romanus sum» («soy un ciudadano romano»).

Como complemento, *las ciudades y las colonias* fueron recibiendo su propio estatuto o marco regulador, contando con cierta autonomía administrativa (consejo local) y servicios propios (acueductos, termas, etcétera) e incluso en algunas colonias sus ciudadanos disfrutaban de exención de impuestos.

Y cómo no, existía un *estatuto de la cosa pública*, que distinguía entre «res universitatis» (pertenecientes a la ciudad o ente público y uso por sus miembros) y las «res communes», que pertenecían a la humanidad (playas, ríos, etcétera). Para tutelar los bienes de uso público existían interdictos para recuperarlos. Las cosas privadas podían ser afectadas a uso público mediante el acto de «publicatio».

Las *obras públicas* (edificios públicos, pavimentación de calzadas, acueductos, arcos del triunfo, minas y canteras, etcétera) requerían la declaración de necesidad pública para obtención de los terrenos

y organización de las labores técnicas así como recursos humanos (buena parte tomados del ejército) y su encomienda en concesión.

Los *servicios públicos*, aunque de forma embrionaria, se prestaban con continuidad y garantías, tales como la seguridad o el alcantarillado; otros bajo mínimos, como la asistencia sanitaria o la educación. Incluso se prestaban servicios de sanidad pública con la proliferación de termas (las más célebres, las termas de Tito —81 d. C.—, que permitían a todo romano baños calientes y gratuitos).

No faltaban los *contratos y concesiones*, anunciando las condiciones de contratación y adjudicándose por subasta, o discrecionalmente.

Un caso típico era la adjudicación de la recaudación de impuestos a tanto alzado, de manera que el recaudador se quedaba con el excedente. Asimismo, las obras públicas y servicios se encomendaban en subasta al postor que ofreciera precios más bajos (acueductos, termas, suministros al ejército, apagado de incendios, etcétera). Tan jugosas rentas no estaban libres de la corrupción (caso de Licinio Craso que ostentaba el monopolio del servicio de bomberos en Roma, cuyo carro cargado de agua apagaba los incendios supeditado al pago previo de la tarifa). Estos arrendadores de servicios públicos eran designados por la Biblia como publicanos (de «publicum», en sentido de monopolio estatal); los abusos del cargo por los recaudadores de impuestos y concesionarios de obras públicas tuvieron fin cuando Julio César creó un cuerpo fiscal permanente (45 a. C.), además de reservarse la suprema jurisdicción en los conflictos.

Incluso se añadía una labor de *fomento*, derivada de la pax romana, expresada en promover cultivos de cereales y vid, o en organizar juegos circenses, en un contexto de una red extensa de vías de comunicación interior, la seguridad en el mar liberada de piratería, y estímulos fiscales a favor de los colonos para que se establecieran en las nuevas tierras.

La *actividad de policía* y regulación se centraba en garantizar la seguridad pública y la paz social, con servicios de policía diurna y nocturna, existiendo magistraturas con competencias urbanas y especial-

¿QUIERES SEGUIR LEYENDO?

Derecho administrativo mínimo. Volumen I

Génesis, evolución y desafíos del Derecho administrativo

José Ramón Chaves García

Estas son las primeras páginas del libro. La obra completa está a la venta en Amazon, en las 17 tiendas del mundo.

eBook Kindle · Comprar en Amazon **6,99 €**

Tapa blanda · Comprar en Amazon **9,99 €**

Ficha del libro, precios y otras tiendas:
amicuscertus.es/es/catalogo/derecho-administrativo-minimo/