

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 22, octubre de 2024  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 22-06-2024  
Modificado: 02-09-2024  
Aceptado: 02-09-2024  
Publicado: 28-10-2024  
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11404>  
Páginas: 167-170



Referencia: Rodríguez Portugués, M. (2024). Luis Medina Alcoz: Historia del derecho administrativo español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, 167-170. <https://doi.org/10.24965/reala.11404>

## Luis Medina Alcoz: *Historia del derecho administrativo español*

Rodríguez Portugués, Manuel

Universidad de Córdoba. Departamento de Derecho Público y Económico (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5715-6677>

[marodriguez@uco.es](mailto:marodriguez@uco.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba. Miembro del grupo de investigación Ordenación Pública de la Economía, del Medioambiente y del Territorio (SEJ-196, Junta de Andalucía). Miembro del equipo investigador de los proyectos «La Administración sancionadora de la Unión Europea» (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2023-2026) y «La nueva seguridad pública, derecho administrativo sancionador y Estado de derecho en Europa» (Junta de Andalucía).

### RESUMEN

Recensión del libro de Luis Medina Alcoz: *Historia del derecho administrativo español*, con prólogo de Manuel Rebollo Puig, Marcial Pons, 2022, 535 pp.

### PALABRAS CLAVE

Administración pública; derecho administrativo; historia.

### ABSTRACT

Review of the book by Luis Medina Alcoz: *Historia del derecho administrativo español*, con prólogo de Manuel Rebollo Puig, Marcial Pons, 2022, 535 pp.

### KEYWORDS

Public administration; administrative law; history.

A diferencia de la reseña, la recensión no pretende sólo dar a conocer un libro recién publicado. Tiene por objeto una exposición crítica de la obra recensionada. Por eso, lo normal es que la recensión sea consecuencia de una lectura atenta y reposada. Y de ahí, también, que la recensión no tenga por qué reservarse para libros recién publicados, más cuando con ellos se aborda un tema especialmente rico y complejo. Este es el caso de *Historia del derecho administrativo español*, de Luis Medina Alcoz, y con prólogo de Manuel Rebollo Puig, publicado ya hace dos años.

Se trata de un libro extraordinario en varios sentidos. En primer lugar, porque tiene por objeto una reconstrucción unitaria y general de la historia de nuestro derecho administrativo, algo que no se había hecho hasta la fecha. Sí ha habido muchas obras histórico-jurídicas sobre la Administración española, pero o son preámbulo histórico de trabajos sobre derecho actual o se trata de obras más bien sectoriales. Por tanto, desde este punto de vista, el libro de Luis Medina es una aportación bibliográfica única en el panorama de nuestra disciplina.

Pero esta obra de Luis Medina es extraordinaria también porque tiene la ambición de abordar históricamente el derecho administrativo, por así decir, en su integridad. Como bien saben los juristas que se precien, el derecho no se deja reducir a una sola dimensión o a un principio único. Por lo pronto, en el derecho hay

una dimensión normativa u objetiva –la ley, las normas, el sistema normativo...–, y una dimensión subjetiva, es decir, el derecho como derecho subjetivo y el entramado de garantías y procedimientos para su ejercicio y tutela. Pero el derecho tiene también una dimensión organizativa, como ordenamiento, y existe también el derecho como ciencia jurídica, a la que pertenecen la doctrina y las distintas disciplinas jurídicas.

Pues bien, Luis Medina no renuncia a ninguna de estas dimensiones. En efecto, proyecta su atención sobre las principales instituciones generales del derecho administrativo: procedimiento, recursos, responsabilidad extracontractual, expropiación forzosa, sanciones... Pero, consciente de aquella complejidad, articula su historia del derecho administrativo español conforme a esa *pluridimensionalidad* de la realidad jurídica. Y esto se percibe incluso con solo leer el índice del libro, estructurado en tres partes y trece capítulos. Mientras que las partes son períodos históricos, los capítulos se refieren a cada una de aquellas dimensiones del derecho administrativo, que para Medina se puede decir que son fundamentalmente cuatro: la dimensión institucional-organizativa, la dimensión normativa, la dimensión subjetiva y la dimensión científico-doctrinal.

De esta manera, identifica tres grandes períodos históricos del derecho administrativo español: i) la «parte primera» o «prehistórica», que arranca de la monarquía «jurisdiccional» de los Austrias hasta la implantación del Estado «administrativo» ya bien entrado el siglo XIX, pasando por la monarquía «administrativa» de los Borbones; ii) la «parte segunda» (o «del Estado liberal al Estado autoritario»), que va desde el triunfo de las ideas liberales en Cádiz hasta el primer franquismo, pasando por la Restauración, la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, y iii) la «parte tercera» (o «del Estado autoritario al Estado constitucional»), que se extiende desde el franquismo de la segunda posguerra mundial hasta la actualidad. A su vez, en cada una de esas partes se dedica un capítulo o un apartado específico a estudiar cada una de las dimensiones citadas: cómo eran el Estado y la Administración (dimensión institucional-organizativa), qué posiciones jurídico-subjetivas se protegían (dimensión subjetiva y que Luis Medina denomina «derecho administrativo en sentido subjetivo»), cómo y con qué garantías se protegían esas posiciones (dimensión normativa o «derecho administrativo en sentido objetivo») y cuál era el estado de la ciencia jurídica administrativa en cada momento.

Sin embargo, incurriríamos en un craso error si consideráramos que se trata solo de un libro de historia destinado a rellenar un hueco en la bibliografía existente. Para el jurista académico y para el que, de alguna forma, ejerza sus funciones en o desde las altas magistraturas del Estado, la historia es una herramienta imprescindible. Y es que, sin perspectiva histórica es imposible hacer buen derecho, tampoco buen derecho administrativo. La razón es bien sencilla y tiene que ver con la condición esencialmente histórica de todo lo humano, también del derecho y de las instituciones sociales.

Para entenderlo, lo primero que hay que tener claro es que las instituciones son fórmulas estables para la satisfacción de determinadas necesidades sociales. Pero las necesidades cambian con el transcurso del tiempo. Mientras que algunas de esas necesidades son más o menos permanentes, la mayor parte de ellas son variables. El caso es que si las instituciones tienden por definición a la permanencia, las necesidades y los modos de satisfacerlas se inclinan al cambio. Se establece así una tensión entre dos elementos contradictorios que es de tipo estructural, constitutiva del derecho. Las circunstancias que ayer hicieron nacer a la institución mañana cambian y la hacen desaparecer. La institución que antes era *útil* y provechosa, ahora deja de serlo y se torna dañina. Y cuando esto último sucede, lo que en verdad ocurre es, por decirlo con expresión clásica, que cesa su *causa*, de forma que la institución de que se trata deja de tener sentido. En estos casos a veces lo oportuno será suprimir la institución; en otros, modificarla o adaptarla para que continúe desempeñando su cometido en unas circunstancias que son nuevas. Si, por el contrario, la institución se perpetuase tal cual, ello sería a costa de no servir ya a una auténtica necesidad social, sino al interés particular de algunos individuos en perjuicio de los demás. Y ello, obviamente, ya no sería derecho sino opresión.

Pues bien, poner de manifiesto todo esto es parte irrenunciable de la misión del jurista, de cada generación de juristas. Y para ello es indispensable que el jurista cuente con una historia que sea apta para tales propósitos y que será, en general, la que hagan él mismo u otros juristas con el apoyo de los historiadores y sus instrumentos de conocimiento. Por eso, libros como el de Luis Medina no son solo útiles e interesantes, sino imprescindibles. Al menos para quienes aspiren a ser juristas en el sentido propio de la palabra.

Por lo demás, ante un libro con tan variados enfoques y registros, sería temerario tratar de reconstruir aquí aun sus principales líneas argumentales. Solo haré una reflexión en torno al vínculo entre Administración y derecho administrativo. De la lectura del libro se puede extraer muy sintéticamente la idea de que el nacimiento de la Administración contemporánea obedeció *grosso modo* a la siguiente secuencia. En los antiguos reinos peninsulares la organización política era similar a la del resto de Europa: la gestión de las diversas parcelas de la vida social estaba encomendada a un entramado de señoríos, gremios y corporaciones de

todo género, de cuyas controversias se conocía por vía *judicial*. Tan solo en parcelas más especial y directamente conectadas con el ejercicio del poder real, como hacienda, ejército y mercedes, se reconocía un ámbito regio de actuación desembarazado de aquellas *trabas* judiciales. Era lo que se conocía como «lo gubernativo», por oposición a «lo contencioso».

Superado el primer momento revolucionario, en el que se suprimió la sociedad corporativa del Antiguo Régimen, el nuevo Estado que la sustituyó hubo de levantar en su seno una institución a la que encomendar muchas de las antiguas funciones que hasta entonces ejercían gremios y corporaciones (beneficencia, sanidad, agricultura, ganadería, educación...), más algunas otras de nuevo cuño (obra pública, transportes, energía, comunicaciones...). Esa nueva institución burocrática y más o menos centralizada fue la Administración pública. Por supuesto, el asentamiento de este «Estado administrativo» no fue cosa de un día. Durante mucho tiempo se encontró con múltiples resistencias. En nuestro caso, por ejemplo, a las dificultades financieras habría que sumar la inestable situación política del siglo XIX. Por tanto, en este contexto, y por lo que a lo administrativo se refiere, los esfuerzos se dirigieron prioritariamente a crear no solo una Administración, sino una Administración que ante todo fuera *útil*, es decir, que ejerciera sus funciones con eficacia y sin resistencias. Esta disposición hacia una Administración autoritaria se exacerbó más tarde por influencia de las ideologías totalitarias y se prolonga hasta la aparición del Estado constitucional, que entre nosotros no se produce plenamente hasta 1978, aun con importantes antecedentes. En el Estado administrativo, por tanto, la prioridad la tuvo siempre la eficacia, lo cual no significa que ya tempranamente no fueran desarrollándose, poco a poco y no sin dificultades, determinadas garantías (procedimiento administrativo, recursos, jurisdicción contencioso-administrativa, responsabilidad extracontractual de la Administración...).

A lo largo de sus páginas, el libro alude con frecuencia a la antiquísima pugna entre la *iustitia* y la *utilitas*. Y, aunque no lo señala expresamente, deja entrever que este conflicto podría servir como clave para dar sentido a la historia del derecho administrativo. Así, frente al paradigma jurisdiccional del poder (la *iustitia*), propio de la Edad Media, en la modernidad se va abriendo paso una concepción más «gubernativa» del mando, en la que este no se justifica solo por su función de impartir justicia, sino por el logro de los más variados bienes comunes (la *utilitas*). Después, la relación dialéctica entre *iustitia* y *utilitas* tornaría a hacerse evidente a partir del nacimiento de la Administración contemporánea, cuando, al momento de la *iustitia*, representado por los proyectos garantistas del liberalismo revolucionario, le sucedería un momento más marcado por la *utilitas*, y que sería el de la Administración autoritaria. De igual forma, la *iustitia* encarnada por el neoconstitucionalismo de la segunda posguerra mundial estaría siendo sustituida actualmente por un momento más volcado hacia la *utilitas*.

En cualquier caso, siendo este el panorama histórico, una de las preguntas que se impone es la siguiente: ¿cuándo nació el derecho administrativo? Sabemos cuándo lo hizo la Administración pública contemporánea: en España, cuando triunfan las ideas liberales, se supera el Antiguo Régimen y se establece definitivamente –durante la regencia de María Cristina– una Administración de nuevo cuño, de carácter tendencialmente burocrático y centralizado. Pero, ¿es suficiente esto para decretar también el nacimiento del derecho administrativo? ¿Nació el derecho administrativo al mismo tiempo en que lo hacía la Administración? Entender que hay ya derecho administrativo por el solo hecho de que haya Administración supondría afirmar que, dado que esta existe, hay también necesariamente algún derecho que le es aplicable o por el que aquella se rige. Pero para una afirmación de ese tipo está claro que el derecho es sobre todo norma y que esta, la dimensión normativa, es su única dimensión o, al menos, la preponderante.

Pues bien, no temo equivocarme si afirmo que la visión de Luis Medina es otra. El derecho administrativo no es solo lo que se acaba de señalar. Ya hemos visto que para nuestro autor el derecho es un fenómeno complejo, irreductible a una de sus dimensiones. Por eso es posible que una dimensión del derecho administrativo haya nacido en un momento, y otra en otro... Para una concepción multidimensional del derecho administrativo, seguramente habría que hablar de varias fechas: una sería la del nacimiento del derecho administrativo como entramado normativo-institucional, otra la del derecho administrativo como disciplina científica, otra como sistema de garantías del administrado, etc.

Lo que sí hay en el libro comentado es un dato significativo: nuestro autor diferencia tajantemente la dimensión organizativa de las dimensiones objetiva y subjetiva. A la primera dedica en cada parte sendos capítulos titulados lacónicamente «Estado» y «Administración». En cambio, a las segundas les dedica otros capítulos en cuyos títulos ya sí figura la expresión «derecho administrativo» («en sentido subjetivo» y «en sentido objetivo»). Lo que esto quiere decir es que para Luis Medina el derecho administrativo propiamente dicho es sobre todo lo que trata en este segundo grupo de capítulos, es decir, fundamentalmente el reconocimiento de la posición subjetiva del ciudadano frente a la Administración y el sistema de garantías de aquel

frente a la actividad de esta. Por decirlo de otra manera, para Medina el derecho administrativo estaría más en el ámbito de la *iustitia* que en el de la *utilitas*. Por eso, el nacimiento del derecho administrativo –podríamos añadir– no sigue *necesariamente* al de la Administración. Puede haber Administración sin que haya todavía derecho administrativo. O puede haber una Administración fortísima y eficacísima, pertrechada de formidables potestades y prerrogativas, servida por funcionarios disciplinados y dóciles a sus superiores, y por otro un derecho administrativo todavía débil, rudimentario y poco desarrollado... Todo se resolvería, entonces, en establecer a partir de cuándo y cómo se reconocieron esas posiciones del ciudadano y se establecieron por vez primera sus garantías frente a la Administración contemporánea.

En el fondo, estamos comprobando una vez más el cumplimiento del viejo aforismo recogido por Bártolo en sus *Commentaria ad Codicem*, según el cual «el derecho nace del hecho» (*ius ex facto oritur*), es decir, que primero es la vida de una sociedad –en nuestro caso, la Administración– y luego, al aparecer los conflictos, surge el derecho... En este sentido, podría decirse que el derecho administrativo español nació cuando, una vez levantada la Administración contemporánea e inclinado el ordenamiento de su lado, se equilibró o reequilibró la balanza con las garantías del ciudadano en relación con aquella. Y la historia del derecho administrativo sería, así, la historia de la búsqueda incesante de ese equilibrio, una búsqueda interminable porque la historia nunca se detiene. La *utilitas* cambia porque surgen nuevas necesidades y formas de satisfacerla y hay que buscar de nuevo el equilibrio. Esa historia, por supuesto, tiene páginas oscuras, como la del derecho administrativo «fascistizado», y otras particularmente luminosas y fecundas, como lo fue la de la «generación de la RAP», tal y como Medina describe en su libro.

Es conocida la frase según la cual no hay nada tan práctico como una buena teoría. Modificando esta sentencia se podría decir también que no hay nada tan actual como una buena historia. El libro de Luis Medina que aquí se ha recensionado es un buen ejemplo de esto último. En él se nos ofrece por vez primera un panorama histórico del derecho administrativo general. Gracias a él disponemos ahora de una visión panorámica y multiseccular acerca de cuáles son sus tendencias y tensiones históricas dominantes. Y esto, a su vez, permite también imaginar e identificar con mayor facilidad cuáles son las amenazas que hoy se cierren sobre él y desde dónde pueden venir en el futuro. Por todas estas razones, su lectura resulta más que recomendable, especialmente para quienes inician su formación y aspiran a ser algo más que *expertos en leyes*. En definitiva, y por decirlo con las palabras con que el profesor Rebollo Puig comienza su «Prólogo», ciertamente estamos ante «una obra de historia llamada a hacer historia».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Medina Alcoz, L. (2022). *Historia del derecho administrativo español* [prólogo de Manuel Rebollo Puig]. Marcial Pons.