

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ,
Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional,
Editorial Novum, México, 396 pp.

DANIEL MÁRQUEZ

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Méjico

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

Si quisiéramos destacar en unas cuantas palabras el contenido del libro: *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, del doctor Jaime Rodríguez Arana Muñoz podríamos afirmar que es una obra literaria, novedosa y, sin embargo, aunque parezca paradójico, de carácter clásico, entendiendo por "clásico", siguiendo a Italo Calvino, un libro que "nunca termina de decir lo que tiene que decir".

¿Será una exageración decir que un buen libro es una provocación? ¿Un pro "vocare"? Esta polémica idea se clarifica cuando asentamos que un buen libro es una invitación a desentrañar su sentido, a leerlo, a debatir con el autor. La obra de Jaime Rodríguez Arana nos invita a la *aletheia* original griega, al "desvelar", quitar el velo para lo oculto, esto es, a la verdad, que en este caso son las relaciones entre constitución y derecho administrativo.

En primer lugar debemos decir que el libro del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de la Coruña, Jaime Rodríguez-Arana, *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, no es difícil de conceptualizar: metodológicamente impecable, sustantivamente atractivo, basta abrir la primera hoja y leer las primeras líneas para quedar prendado con su prosa, su estilo directo y el gusto por la claridad conceptual.

Sólo comparto con ustedes algunas ideas que encontré en su lectura, espero no descontextualizar al autor, sino única y exclusivamente, demostrar el por qué el libro constituye una pro-vocación, un llamado a nadar en las aguas nada pacíficas del derecho administrativo.

El libro consta de una Introducción y doce capítulos donde se abordan temas como: la clarificación conceptual y la evolución histórica de las ideas que expone; la perspectiva constitucional; el principio de seguridad jurídica y la elaboración de las normas jurídicas;

la ley y el reglamento en el derecho administrativo; el acto administrativo en el sistema de fuentes de esta rama del derecho; los principios generales del derecho; la jurisprudencia; la centralidad de los usuarios y consumidores, y el interés general; el interés general en el levantamiento de la suspensión de la oferta pública de gas natural sobre Endesa, lo que le sirve de marco para disertar sobre la relevancia del interés general en el derecho administrativo; el modelo constitucional de la descentralización política y territorial; y, por último, el marco constitucional de acceso a la función pública.

Así, es evidente que el maestro parte de ideas generales para arribar a lo particular, pero sin perder el enfoque constitucional del derecho administrativo. De lo anterior se advierte cómo lo general informa a lo particular.

En lo sustancial desde la introducción nos presenta su idea rectora: "contribuir a asentar la expresión: derecho constitucional administrativo", para que los "cultivadores del derecho administrativo puedan comprender en sus justos límites la intensa luz que la Constitución proyecta sobre el entero sistema de derecho administrativo".

Un aspecto importante es la relación que el doctor Jaime Rodríguez Arana establece entre las categorías y conceptos de derecho administrativo al estimar que su significado y lógica se orienta al servicio del interés general.

En su introducción, después de estimar que el derecho administrativo es una ciencia social que se aplica y se proyecta sobre la realidad en su devenir histórico con arreglo a parámetros de justicia, el autor destaca los debates en torno a la historia del derecho administrativo; cuestiona el origen del derecho administrativo en los resultados de la Revolución Francesa de 1789, remontándolo a Roma donde en opinión del autor existían normas administrativas, aunque no una ciencia del derecho administrativo.

En la obra se mencionan el conjunto de factores que dan origen al derecho administrativo: el derecho de policía, la teoría del *actum principis*, y los criterios introducidos por la Revolución Francesa: división de poderes, legalidad de la acción administrativa, reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, recurribilidad de los actos de la administración, principio de jerarquía, etc.

Así, destaca una definición importante, siguiendo a Francisco González Navarro destaca que el derecho administrativo es *el derecho del poder para la libertad*. Para el autor, los factores poder y libertad son los que explican la funcionalidad del derecho administrativo en cada época. Por las páginas del libro destacan los nombres de reconocidos administrativistas que contribuyeron a la formación de nuestra disciplina (Giannini, Villar Palasi, Otto Mayer, García de Enterría, Parada Vázquez, Nieto García, Meilán Gil, Gallego Anabitarte, Santamarina Pastor, Bassols Coma, Martín Rebollo o Ballbé) y sus aportaciones.

Por supuesto, en la obra no sólo se van a encontrar argumentos relacionados con el derecho administrativo, también aparecen anécdotas como aquella en la que el profesor Jaime Rodríguez Arana destaca como en el lejano 1842 la asignatura "Derecho Político y Administrativo" se enseñaba en una sección de la Facultad de Filosofía y Letras, y como es hasta el año de 1852 cuando cuenta con su sección propia y que es hasta el año de 1857 cuando se integra a la facultad de jurisprudencia.

Una idea central clave es la que el derecho administrativo parte de la Constitución para explicar sus instituciones, conceptos y categorías, por lo que sostiene que los principios centrales del derecho administrativo se encuentran expuestos en la propia constitución política. Por la obra desfilan la edad media, el estado liberal y el social de derecho o de bienestar y su crisis.

Otra idea pro-vocativa es aquella en la que asienta que el fundamento del Estado democrático hay que situarlo en la dignidad de la persona, porque la persona se constituye en el centro de la acción y del espacio público. No se refiere a lo "genérico o universal de la raza humana", a la entelequia, sino a la persona, al individuo, revestido de sus peculiaridades irreductibles. Lo anterior lo vincula con los "derechos humanos".

En este espacio asienta a las nuevas políticas. También, el autor debate sobre los conceptos de Estado democrático, Estado de bienestar (*welfare state*), Estado providencia, destaca que las prestaciones o ventajas económicas no son casi nunca suficientes para producir bienestar, así, en un Estado anclado en la dignidad humana, el bienestar de los ciudadanos es prioritario. Para Jaime Rodríguez Arana el bienestar no sólo es posible, sino necesario.

Lo anterior le proporciona la oportunidad de emitir una nueva definición del derecho administrativo: *como el derecho del poder público para la libertad solidaria de los ciudadanos*. Así, después de disertar sobre el carácter mutable de las instituciones del derecho administrativo, destaca que hoy el marco constitucional ofrece los principios y parámetros que dibujan un panorama de conceptos e instituciones vinculados al servicio objetivo del interés general y a la garantía y promoción de los derechos de los ciudadanos.

Al estudiar la perspectiva constitucional, Jaime Rodríguez Arana destaca que la garantía del interés general es la principal tarea del Estado, así, el derecho administrativo debe tener presente esa realidad y adaptarse a los nuevos tiempos para cumplir su función: *la mejor ordenación y gestión de la actividad pública con arreglo a la justicia*.

De nuevo con esa fineza para la definición asienta que lo verdaderamente determinante del derecho administrativo es la existencia de un interés general que regula en el marco del modelo de Estado en vigor. Por lo anterior, el marco del "Estado social dinámico" le sirve de pretexto para destacar que la idea de interés general desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y compatible es la matriz desde la cual se pueden entender los cambios que operan en el derecho administrativo moderno.

Después de citar a Otto Mayer, para destacar el carácter permanente del derecho administrativo, nos ofrece otra perla de sabiduría, ahora en la boca del juez Werner: el derecho administrativo es el derecho constitucional concretado. En este apartado el doctor Jaime Rodríguez Arana estudia de manera magistral los contenidos de la Constitución española de 1978, conciliándolos con las ideas que decantó para el derecho administrativo, en particular la de "interés general".

Un aspecto de vital importancia para la comprensión del libro es la idea de que los derechos fundamentales informan el conjunto del derecho público y, por lo tanto, la construcción del nuevo derecho administrativo debe partir de su consideración, lo que obliga

a releer y replantear a las diversas instituciones que se han explicado desde la perspectiva de la prerrogativa y el privilegio. Así, destaca una de sus posturas calve: el marco del derecho administrativo no puede ser otro que la constitución.

Para Jaime Rodríguez Arana, en el desarrollo del derecho administrativo moderno la economía está modulada por la justicia, el principio de legalidad es la columna vertebral del sistema. No se puede en pocas líneas resumir la riqueza de los argumentos de Jaime Rodríguez Arana en la obra que presentamos, sin embargo debemos afirmar que el lector encontrará en la obra un diálogo lleno de "humanismo", que tan necesario es en los momentos actuales en donde se cuestiona severamente el valor del derecho como herramienta para una buena convivencia social.

Otra idea interesante es aquella que plasma el autor al sostener que los principios generales del derecho son fuente del derecho administrativo, idea que nos lleva a la memoria el problema de la "legalidad estricta" en la actividad administrativa, sin embargo, la posible polémica desaparece cuando con elegancia el autor nos dice: *que los principios adquieren especial relevancia en la medida en que son el alma de la racionalidad jurídica, en la medida en que a través de ellos es posible aspirar a cánones de justicia material que impidan la dictadura del formalismo jurídico. ¿Cómo oponerse a tan luminosa idea que concilia a los principios con la legalidad a través de la "racionalidad jurídica"?*

¿Pero de qué racionalidad habla Jaime Rodríguez Arana? De la racionalidad vinculada a las mejores causas del derecho, al asentar que el principio de legalidad, junto al de separación de poderes y al reconocimiento de los derechos individuales son la razón del ser del Estado de Derecho.

Destaca el propósito de la técnica normativa es establecer las mejores reglas para la mejor elaboración de normas jurídicas de acuerdo con los postulados del Estado social y de derecho, en este contexto, se interroga sobre la posibilidad de anular una ley por inconstitucionalidad al violar el principio de seguridad jurídica por mala técnica normativa, a lo que responde afirmativamente, se puede declarar inconstitucional una norma que atente contra el principio de seguridad jurídica.

También se ocupa de aspectos más operativos, como la teoría de las fuentes en el derecho administrativo, en donde ocupan un espacio significativo la ley y el reglamento administrativo, entre otras cuestiones. Como aspecto interesante, Jaime Rodríguez Arana, apoyándose en el profesor Miguel Sendín, rechaza la pretensión de que el acto administrativo sea fuente estricta del derecho, porque el acto administrativo es mera aplicación de la norma, agotándose en su aplicación.

Destaca que el precedente administrativo es la forma reiterada en que la administración pública aplica la norma a la realidad, apoyándose en la doctrina del Tribunal Supremo español destaca que no es fuente del derecho administrativo porque no es equiparable a la costumbre y carece de carácter normativo. Por lo anterior en las páginas del libro aparece el debate entre "jurisprudencia" y "precedente administrativo".

Una parte que me parece destacable es el comentario que el profesor Jaime Rodríguez Arana realiza a partir de la sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de junio de 2001: "la

racionalidad, la congruencia y la objetividad, entre otros tantos principios generales de aplicación al derecho administrativo conducen a exigir a la administración una actuación acorde con las expectativas o esperanzas que ha despertado en los particulares."

También aparecen los actos jurídicos de eficacia general como posible fuente del derecho administrativo, posibilidad que se rechaza. Después se destaca el contenido de los principios generales de derecho, asentando que el derecho administrativo es una elaboración operada casi exclusivamente a partir de principios generales, en torno a los cuales se cierra una extensa y tupida red de principios y reglas secundarias que forman un sistema.

Por las líneas del libro desfilan la ética, los valores y los principios generales del derecho; en donde se destaca que, aunque la ética no es fuente del derecho, es un elemento vigorizador, vivificador, robustecedor del derecho. A los principios generales se conceptualiza como la "atmósfera" que preside la vida de las normas. Además, se asienta que el derecho público encuentra su razón constitucional en la promoción de los derechos fundamentales.

Otro debate se relaciona con el principio de buena administración y sus corolarios, en donde el autor se aboca al estudio del principio de buena administración a la luz de la Carta Europea de 2000. Además aparecen los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, e interdicción de la arbitrariedad. Cierra el estudio de las fuentes con el análisis sobre la jurisprudencia.

También aparecen en las páginas del libro temas como la centralidad de los usuarios y consumidores y sus vínculos con el interés general, donde se afirma que la posición jurídica de los usuarios es una cuestión medular del nuevo derecho administrativo. Otra cuestión se relaciona con los ciudadanos y el poder público, donde con claridad se asienta que el poder, el gobierno, la administración pública, es de las personas. Así, sostiene el profesor Jaime Rodríguez Arana que el poder público se justifica en función de hacer posibles los fines existenciales del ser humano. También se analizan los servicios de interés general.

Los capítulos finales se ocupan del interés general en el levantamiento de la suspensión de la orden pública de adquisición sobre Endesa (la relevancia del interés general para el derecho administrativo), lo que permite la reflexión sobre las medidas cautelares en el derecho administrativo. El modelo constitucional de descentralización política y territorial donde aborda, entre otras cuestiones, el régimen autonómico español, para cerrar con el análisis del marco constitucional de acceso a la función pública.

Así, tenemos una obra que aborda las relaciones entre la constitución y derecho administrativo con integralidad, no sólo desde el punto de vista de las difíciles abstracciones, sino también tomando en consideración cuestiones prácticas derivadas de la interpretación jurisprudencial y casos prácticos.

No deseo agotar su paciencia de cualquier amable lector, la clave de estas palabras fue provocación, pero no en el sentido negativo del término, sino, como un pro-vocare, esto es un "llamado" para que se acerquen a las brillantes ideas del doctor Jaime Rodríguez Arana, que lo lean, lo critiquen y analicen, pero siempre con la convicción de que están frente a la obra de un hombre de letras, apasionado por el derecho y con la apertura necesaria para entender los nuevos espacios de reflexión que se desprenden de la dinámica de los

cambios: crisis económica, guerra, corrupción, impunidad, donde el derecho administrativo constitucional que construye el doctor Jaime Rodríguez Arana aparece como una luz en esa oscuridad, lean el libro les garantizo que los va a seducir.

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, a de noviembre de dos mil once.