



Reseña

Una estimulante e inspiradora comprensión del derecho de la Administración Pública

Reseña del libro: Francisco Velasco Caballero,
Administraciones públicas y derechos administrativos,
Madrid, Marcial Pons, 2020, 212 p.

Sebastián Flores Díaz*

* <https://orcid.org/0000-0002-1829-2350>. Universidad Autónoma de Madrid, España.
sebastian.floresd@estudiante.uam.es

DOI: 10.5294/dika.2022.31.1.10

Para citar esta reseña / To cite this review / Para citar esta resenha
Sebastián Flores Díaz, “Una estimulante e inspiradora comprensión del derecho de la
Administración Pública”, en *Dikaion* 31, 1 (2022), pp. 248-253.
DOI: <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.10>

La tónica del derecho público iberoamericano indica que estos sistemas administrativos se construyeron siguiendo la doctrina francesa, que recibida (y traducida) en España era importada hacia los países hispanoparlantes. Como conocimiento tónico, no refleja la realidad de la cuestión, y al menos dos cuestiones fundamentales, entre varias, son omitidas por este tónico. La primera de ellas es la construcción teórica propia del derecho español, siempre independiente, y que se acentúa desde la Constitución de 1978 y la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional, que tuvo como referencia al derecho alemán. La segunda cuestión es que los Estados y las administraciones en general suelen mirar modelos foráneos, considerados como patrones por imitar para proponer reformas y cambios. En este punto, no es tan clara la forma en que el derecho francés podría haber influido los diferentes procesos de reformas a la administración del Estado comunes en Iberoamérica desde 1990.

Los conceptos de liberalización de actividades de servicio público, privatización, regulación, internacionalización, incluso “europeización”, son comunes en los procesos de cambio normativo que acompañan a las transformaciones administrativas.

En el libro *Administraciones públicas y derechos administrativos*, Francisco Velasco, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, comienza su exposición indicando que el eje vertebrador de su trabajo es la relación intrínseca entre la Administración Pública y su derecho propio, el derecho administrativo (p. 23), relación en que predominan los vectores de homogeneidad y diversidad (p. 24).

En una revisión de diversos procesos de reformas, impulsados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y la Unión Europea, se constata una homogeneización en los modelos adoptados por diversos países, en los que pueden apreciarse bastantes elementos comunes, muy favorables al ideario liberal. Pero junto a esta homogeneización, Velasco plantea que “cada organización política –y, por tanto, cada Administración Pública– es singular para cada comunidad o Estado, se parezca o no a las demás” (p. 28). Las diferencias en las organizaciones administrativas no son accidentes o patologías locales, sino que se trata de elementos primarios de cada realidad administrativa. Propone un estudio empírico que parte del derecho español y europeo, para examinar los casos de las administraciones chinas o japonesas, algunas cuestiones de los sistemas anglosajones, revisando también a Chile y Colombia, entre otros.

La producción académica de Velasco da cuenta de este esfuerzo por sistematizar diferentes ámbitos del derecho administrativo, como en *Derecho local. Sistema de fuentes*,¹ trabajo en el que propone una construcción sobre el conjunto

1 Francisco Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

normativo aplicable a las entidades locales, o su propuesta explicativa sobre la *suma divisio* del derecho en *Derecho público más derecho privado*,² obra en la que construye una explicación novedosa sobre la relativización y permanencia de la división entre derecho público y privado. A juicio de Velasco, existirían dos cualidades: la *iuspublicidad* o *iusprivacidad*, presentes en diferentes sectores normativos. Lo que caracteriza la mayor o menor presencia del derecho público o el derecho privado en estos sectores sería la organización encargada del cumplimiento de la normativa. Por lo tanto, en los casos en que haya una mayor *iuspublicidad*, será la Administración la organización encargada del cumplimiento de esas normas, mientras que en los casos en que se presente una mayor *iusprivacidad*, serán los tribunales los responsables del cumplimiento normativo. De todas maneras, en los casos de *iuspublicidad*, no descarta que una vez que la Administración haya intervenido se pueda acudir a los tribunales.

La propuesta de Velasco toma la Constitución como punto de partida para la explicación de la *suma divisio*, indicando que la norma fundamental no es reconducible ni al derecho público ni al derecho privado, sino que se sitúa en un plano lógico anterior y superior a ellos.³

Con estos trabajos anteriores, Velasco lleva a su obra escrita los vectores presentes en el libro que se reseña, lo propiamente local presente en su obra sobre derecho local, y una propuesta sistematizadora universal, al proponer una explicación novedosa sobre la *suma divisio*.

Algunas de las ideas las retoma en *Administraciones públicas y derechos administrativos*, en su propuesta para explicar los derechos de organización y de función administrativas. Su propuesta es que la Administración Pública y el derecho administrativo son inseparables, sin embargo, también expone la relatividad de este último, pues es consciente de que a las administraciones también se les aplica el derecho común (con fuertes correcciones señaladas por el legislador), así como cada vez los particulares son destinatarios de normas de derecho administrativo, y que, en ordenamientos sectoriales complejos, el derecho administrativo es una parte que integra este ordenamiento.

Con siete capítulos, que podrían agruparse en tres, Velasco propone en los capítulos I y II conceptos estrechamente vinculados. En torno al concepto de administración pública y su derecho propone su construcción teórica en la que señala que la administración es una organización de aplicación de normas (y también de cumplimiento, como indicó en *Derecho público más derecho privado*).

Con esta propuesta, en los capítulos III, IV y V se enfoca en una revisión y reconstrucción del concepto de derecho administrativo. Con una marcada in-

2 Francisco Velasco Caballero, *Derecho público más derecho privado*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

3 *Ibid.*, p. 84.

fluencia de la escuela alemana de la “nueva ciencia del derecho administrativo”, o la escuela de la reforma del derecho administrativo (muy presente en la doctrina española),⁴ la obra propone una revisión metodológica de esta rama del derecho. En el capítulo III presenta una tipología del mismo, en la que expone nueve elementos para tipificar los derechos administrativos:

1. Su relación con la Constitución.
2. La mayor o menor aplicación del derecho común.
3. La estructura centralizada o descentralizada de la administración.
4. La identidad de la administración frente al Gobierno.
5. Las prerrogativas o privilegios.
6. El principio de legalidad.
7. Las fuentes del derecho.
8. La relación entre la administración y sus empleados.
9. La colaboración de los particulares en la consecución de los intereses generales.

En esta tipología resulta interesante el contraste entre derechos administrativos directivos versus derechos administrativos legitimadores, que tiene su origen en los tipos históricos del derecho francés e inglés, respectivamente. El derecho administrativo legitimador se centraría más en los procedimientos administrativos y las garantías de los particulares frente a la administración (pp. 104-105). Por su parte, explica al derecho administrativo directivo (p. 106) de forma sucinta, complementando reflexiones ya planteadas en *Derecho público más derecho privado* acerca del rol de la administración como “aplicadora” de normas jurídicas. En este caso, sería la ley la que dirige la actividad administrativa.

La obra continúa con su propuesta metodológica explicando las posibilidades de teorizar sobre el derecho administrativo que responde a un “sustrato empírico-normativo del que no puede exceder ninguna teorización”⁵ en el breve pero denso capítulo IV, para pasar al capítulo V sobre las “Ideas ordenadoras” del derecho administrativo, las que explica como “esquemas o estereotipos cognitivos” ya que la mente humana percibe la realidad mediante categorías mentales previamente aprendidas y compartidas en cada entorno social.⁶ Se trata de explicaciones diversas para diferentes sectores o áreas del derecho administrativo.

4 José María Rodríguez de Santiago, “Prólogo a la edición española”, en Rainer Wahl, *Los últimos cincuenta años del Derecho administrativo alemán*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 19.

5 Velasco Caballero, *Administraciones públicas y derechos administrativos*, op. cit., p. 107.

6 *Ibid.*, p. 115.

Finalmente, los capítulos VI y VII corresponden a reformulaciones de trabajos anteriores, que reflejan propuestas para la investigación como explicaciones sobre ciertas convergencias resultantes de procesos de reforma a las administraciones públicas.

En el capítulo VI, y siguiendo la nomenclatura de Eberhard Schmidt-Assmann, se presenta una metodología comparativa para el derecho administrativo,⁷ como una propuesta de investigación para analizar los diferentes tipos de derechos. En el derecho administrativo comparado existen diversas metodologías, de las que Velasco da elementos importantes para trabajar en el campo del derecho comparado. Al igual que en el trabajo de Schmidt-Assmann, se trata de propuestas innovadoras, que van más allá de las cuestiones comunes que suelen mirarse en la comparación de derechos administrativos, como el procedimiento, la responsabilidad o la organización administrativa.⁸

El capítulo contiene herramientas para una comparación propia del funcionalismo,⁹ en las que también argumenta acerca de comparar enunciados normativos positivos o teorías para explicarlos.

Finalmente, el capítulo VII es uno de los más llamativos, pues examina las reformas a la Administración Pública y sus repercusiones administrativas. La cuestión resulta fundamental en una cultura jurídica como la iberoamericana, en la que se suelen imitar legislaciones foráneas para obtener resultados similares a los ordenamientos que se imitan, y que luego no obtienen los resultados esperados, por diversos factores. Velasco señala que existen al menos tres elementos que explican el éxito o fracaso de las reformas: el contexto institucional de la reforma, su formulación y el sistema de incentivos que acompaña cada una (p. 172). También examina qué función cumple el derecho en cada reforma (pp. 177-178).

Vale la pena resaltar su constatación de que el tipo ideal de administración piramidal y jerárquica está dando paso a una red o sistema organizativo integrador de diversas administraciones y de la propia ciudadanía. Plantea la existencia de espacios, redes o sistemas en los que se desarrolla un nuevo tipo de administración, la administración reticular, que sirve para explicar tanto procesos de coordinación y cooperación internacionales como internos.

7 Eberhard Schmidt-Assmann, "Zum Standort der Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)* 78 (4) (2018), pp. 861-862.

8 Cfr. Francesca Bignami, "Comparative Administrative Law", en Mauro Bussani y Ugo Mattei (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, 2012, pp. 145-170; John S. Bell, "Comparative Administrative Law", en Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press, 2019, pp. 445-468.

9 Ralf Michaels, "The functional method of comparative law", en Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2ª ed., Oxford University Press, 2019, pp. 362-365.

El libro de Francisco Velasco es un importante hito en la integración de diferentes disciplinas para explicar tanto las administraciones públicas como los derechos administrativos. Su obra es interdisciplinaria, y da cuenta del esfuerzo de una nueva generación de administrativistas españoles que, influenciados por el derecho alemán, han reconstruido su doctrina. Hay que destacar la vocación de integración que poseen, y su apuesta por incorporar y formar a iberoamericanos en estas nuevas corrientes. Velasco, que también dirige la *Revista de Derecho Público. Teoría y método*, no solo es un referente por su notable actividad académica y sus obras, sino por su vocación de integración, así como de formación de nuevos juristas.

Referencias

- Bell, John S., "Comparative Administrative Law", en Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of comparative law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 445-468. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.40>
- Bignami, Francesca, "Comparative Administrative Law", en Mauro Bussani y Ugo Mattei (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge University Press, 2012, pp. 145-170. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139017206.010>
- Michaels, Ralf, "The functional method of comparative law", en Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, 2ª ed., Oxford University Press, 2019, pp. 362-365. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.11>
- Schmidt-Assmann, Eberhard, "Zum Standort der Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)* 78 (4) (2018), pp. 861-862.
- Velasco Caballero, Francisco, *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- Velasco Caballero, Francisco, *Derecho público más derecho privado*, Madrid, Marcial Pons, 2014.
- Wahl, Rainer, *Los últimos cincuenta años del Derecho administrativo alemán*, Madrid, Marcial Pons, 2013.