

## PRÓLOGO

El derecho administrativo es una disciplina académica que empezó a desarrollarse en el siglo XIX. El estudio de la administración pública y sus actuaciones se situaba con anterioridad en el ámbito de lo que en Europa se denominó la ciencia de la policía, de la que son ejemplos la obra de Justy (Juan Enrique Gott Lobs de Justy), miembro de la cameralística alemana, que vivió entre 1717 y 1771, y los escritos del barón de Bielfeld (1726-1770), ambos próximos a Federico el Grande. El tratado de policía de este último fue traducido, junto al de Justy, al español a finales del siglo XVIII. Se trataba de obras meramente descriptivas de la estructura del Estado y de sus funciones principales.

El Estado contemporáneo, es decir, el que emerge con posterioridad a los periodos revolucionarios burgueses de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, heredó la maquinaria del Estado absoluto y dio continuidad a buena parte de sus prestaciones, como lo demostró de modo definitivo Alexis de Tocqueville en su libro *El antiguo régimen y la revolución*. Pero el constitucionalismo impuso características nuevas a sus tareas tradicionales, al someterlas a las exigencias de los principios de legalidad, libertad e igualdad. El derecho administrativo que se forma desde los primeros años del siglo XIX sigue tratando a la organización y la actividad principal de la administración pública, pero añade la preocupación por su sometimiento al derecho y el estudio de las garantías de los ciudadanos frente a las actuaciones del poder público. Estos últimos conceptos, que en la actualidad aplicamos con naturalidad, fueron radicalmente nuevos en los comienzos del siglo XIX.

Los pioneros del derecho administrativo como disciplina científica en los países europeos más significativos están bien identificados desde la primera mitad del siglo XIX: Foucart, Gerando, Macarel, Sérigny, Trolley, Prudhom y Ducrosse, en Francia; Oliván, Posada Herrera, Burgos, Silvela y Ortiz de Zúñiga, en España; Von Mohl, Von Stein y Von Stahl, en Alemania. Esta relación concluye con los grandes de la época que F. Burdeau llamó “el tiempo de las catedrales”: E. Laferrière, M. Hauriou y L. Duguit, en Francia; V. M. Orlando, en Italia; la doctrina alemana del derecho público de Gerber, P. Laband y G. Jellinek, rematada en el ámbito específico del derecho administrativo por O. Mayer, y A. Posada, en España.

En México, según ilustra el libro que tengo el honor de prologar, el pionero del derecho administrativo fue Teodosio Lares con sus *Lecciones de derecho administrativo*, que fueron publicadas en 1852.

El derecho administrativo fue creado en algunos de estos países gracias a la labor de los tribunales de lo contencioso-administrativo, que fueron estableciendo, con ocasión de la resolución de casos concretos, un cuerpo de técnicas concretas, a partir de las cuales surgieron las categorías generales. El caso más prominente es el de Francia, país en el que el Conseil d'État desarrolló esa precisa función pretoriana de creación de soluciones a partir de la solución de controversias. En países como España, sin embargo, la creación del derecho administrativo ha sido más bien obra del legislador y de la doctrina científica, que ha ido acarreando soluciones a los problemas del Estado y de garantías de los derechos de los ciudadanos en la medida en que el poder administrativo ensanchaba su campo de acción y se fortalecían los derechos individuales.

El derecho administrativo clásico, que termina por concretarse en el periodo de las cuatro o cinco décadas que transitan desde el final del siglo XIX y principios del siglo XX, del que son tributarias todas las exposiciones modernas, se consolidó en un marco constitucional e ideológico caracterizado, en primer lugar, por el legicentrismo, en el sentido de que la ley es el gozne en torno al cual giran todos los poderes del Estado —también los derechos de los ciudadanos están sometidos a ella—; en segundo lugar, por el estatalismo, ya que las normas las dicta el legislador estatal y se aplican dentro de los límites del territorio del Estado, y, en tercer lugar, por la centralización.

Francia y España se ajustan exactamente a este patrón. Eran Estados centralistas cuando el derecho administrativo emerge. En esto también sus administraciones públicas son continuadoras de las del antiguo régimen, aunque la organización administrativa jerarquizada se articuló de manera mucho más ordenada y eficaz, a través de una relación de agentes encargados de ejecutar las órdenes del poder central en cualquier parte del territorio. Cabe señalar que México no se acomodó, sin embargo, a esta regla, porque el derecho administrativo se formó en el marco de un Estado federal.

Los principios antes indicados, que estaban vigentes cuando nació el derecho administrativo europeo, han ido mutando sensiblemente y transformándose, y de forma muy significativa en España, donde la Constitución de 1978 ha establecido un modelo de organización del Estado (denominado “Estado de las autonomías”) que presenta características muy próximas a las del Estado federal. Ese cambio de paradigma ha planteado un problema de gran relevancia para la disciplina, como es el de resolver si el derecho administrativo es una disciplina unitaria, que tiene el mismo contenido en todo

el territorio del Estado, o ha de considerarse la coexistencia de un derecho administrativo propio de cada uno de los territorios autónomos que lo integran. El *Derecho administrativo del estado de Coahuila*, de Jorge y María Guadalupe Fernández Ruiz, nos ofrece una respuesta del mayor interés a esta cuestión, que aún en la actualidad sigue siendo objeto de importantes disputas doctrinales y jurisprudenciales.

La exposición de los profesores Fernández Ruiz es ejemplar en este punto, porque remarca al tiempo los aspectos comunes del derecho de la Federación mexicana y las peculiaridades normativas del derecho privativo de Coahuila. Aun sin conocer con la profundidad debida las características del derecho público que es común a toda la Federación mexicana, me inclino a pensar que el proceso que ha llevado a la selección de los principios o valores comunes a todo el sistema es el mismo que se ha desarrollado en España y en toda Europa.

Cuando se estaba debatiendo la Constitución Española de 1978, que sigue vigente en su totalidad, la organización descentralizada del Estado se consideró una de las innovaciones inexcusables que necesitaban las formas centralistas de gobierno, más de dos veces centenarias. Al mismo tiempo que se diseñaba un nuevo Estado, fuertemente descentralizado, los padres constituyentes estimaron que era imprescindible que algunos principios del derecho administrativo fueran de aplicación uniforme y tuvieran vigencia en todo el territorio de la nación. La forma de llevar a cabo esta idea fue la constitucionalización de algunas instituciones.

Mostraré algunos ejemplos: el principio de legalidad se concibe, positivamente, como la exigencia de que las actuaciones administrativas estén habilitadas para actuar por normas con rango de ley, y, en sentido negativo, porque la observancia de lo establecido en la ley es un límite de cualquier decisión de los poderes públicos. Esta configuración del principio de legalidad y algunas de sus consecuencias complementarias están directamente recogidas en la Constitución. Entre ellas se encuentra la prohibición de que los poderes públicos actúen arbitrariamente o que cambien de criterio sin una justificación suficientemente motivada (artículo 9.3), o la prescripción de su sometimiento a la ley y al derecho. El principio de igualdad acarrea restricciones a la utilización de las potestades públicas para que en ningún caso puedan producir discriminación (artículo 14). La ocupación de puestos en la administración pública, y en particular el acceso a la función pública profesional, se rige por los principios de mérito y capacidad, que imponen la celebración de pruebas objetivas para el acceso a los cargos funcionariales (artículos 23 y 103.3). La administración debe servir con objetividad a los intereses generales (artículo

103) y las lesiones que cause a los particulares el funcionamiento de los servicios públicos deben ser indemnizadas (artículo 106.2); esto implica, en fin, que toda la actuación, de cualquier clase, de las administraciones públicas están sometidas al control de los tribunales (artículos 24, 117.1 y 106.1). La Constitución, en fin, fija una serie de principios de obligatoria observancia para todas las administraciones públicas, tales como los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, audiencia, acceso a los registros y archivos administrativos, procedimiento debido (artículos 103.1 y 106), etcétera.

La Constitución no se ha conformado, en el caso español, con establecer principios de general aplicación a todas las administraciones públicas, sino que, a efectos de la armonización del contenido del derecho administrativo en todo el Estado (digamos “federación” en términos del derecho mexicano), ha atribuido al poder central potestades legislativas suficientes para regular las principales instituciones del derecho administrativo general. Se encuentran consignadas en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que atribuye a la competencia exclusiva del Estado (tradúzcase como “federación” en México) los siguientes aspectos:

Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

La delimitación de las características y el contenido de los poderes que resulta de su sometimiento a los principios antes indicados, así como las habilitaciones constitucionales específicas en favor del Estado para que se ocupe de establecer la regulación de las materias nucleares o troncales del derecho administrativo, aseguran un fondo común de esta disciplina que sobrevive a la fuerte descentralización que impuso la Constitución.

La doctrina, en general, recibió positivamente estas directrices constitucionales de preservación de la unidad esencial del derecho administrativo, porque estuvo siempre convencida de que establecer regímenes distintos en materia de procedimiento administrativo, autorizaciones, concesiones, responsabilidad y control judicial de la administración no acarrearía ninguna ventaja visible y, además, crecería la inseguridad y las cargas de los ciudadanos. Los tribunales, en especial el Tribunal Constitucional, han interpretado

en términos positivos los límites de esa armonización constitucional de todo el derecho administrativo para evitar conflictos de competencias y facilitar su aplicación.

Un fenómeno parecido de constitucionalización del derecho administrativo ha sido observado por la doctrina en Francia, aunque en este país la descentralización política ha quedado lejos de las cotas establecidas en España.

A este proceso favorable de mantenimiento unificado del núcleo esencial del derecho administrativo se ha sumado, desde hace ya cuarenta años, pero de modo cada vez más intenso, la Unión Europea. El derecho público que se aplica en la actualidad en cualquier Estado miembro de esta instancia supranacional está establecido, en un alto porcentaje, por normas de origen comunitario europeo.

Los fundamentos de esta creciente conversión del derecho administrativo en un derecho supranacional son muy diversos. Apuntaré algunos esenciales: la Unión Europea ha establecido una Carta de Derechos, aprobada definitivamente en 2010, que reproduce prácticamente todos los que estaban consagrados en los textos constitucionales, fijando un nuevo estándar supranacional y cuyo cumplimiento vigilan las instancias administrativas y judiciales europeas. Tenemos tres estándares de protección de los derechos fundamentales en Europa perfectamente compatibles y con órganos jurisdiccionales encargados de su protección: el nivel constitucional estatal, el comunitario europeo y el establecido en la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950. Entre las muy diversas consecuencias jurídicas que plantea la convivencia de los tres sistemas, la más evidente es que los poderes públicos, sean regionales o estatales, tienen limitadas sus competencias y están obligados a establecer sus políticas de cualquier clase con estricta observancia de los indicados estándares.

La dificultad de establecer políticas diferenciadas en los sectores afectados por las indicadas regulaciones supranacionales se agrava en algunas materias clásicas del derecho administrativo. Por ejemplo, respecto de la organización y funcionamiento de los servicios públicos, para el derecho de la Unión Europea no es indiferente si un servicio público se organiza en régimen de competencia o con monopolio, si asume la gestión directamente la administración titular del mismo o si utiliza alguna forma de cooperación público-privada, en particular la concesión; en este caso, fija requisitos al régimen de esta clásica figura jurídico-administrativa. Todos estos condicionamientos tienen su razón de ser en la consideración de que la forma de organizar los servicios públicos y determinar su régimen puede afectar a la competencia libre en los mercados en que los servicios operan, y es una misión capital de la Unión la eliminación de cualquier obstáculo a la libre circulación de bienes y servicios.

El derecho de la Unión Europea ha renovado sustancialmente la regulación clásica de las autorizaciones administrativas, de los contratos públicos y de las ayudas públicas, y ha impuesto muy especiales normas de derecho de la competencia, respecto del cual apenas existían precedentes en el derecho administrativo tradicional.

En fin, sirvan estas sucintas referencias para ilustrar mi comentario de que en los decenios finales del siglo XX y primeros del siglo XXI se ha producido una amplia constitucionalización del derecho administrativo, a la que se le ha añadido la internacionalización de algunas de sus principales instituciones. Esta evolución angosta, como bien se comprende, el contenido particular de los derechos administrativos que describen o estudian regímenes intrafederales.

Por esta razón, me ha parecido muy meritorio el *Derecho administrativo del estado de Coahuila* del profesor y la profesora Fernández Ruiz, precisamente porque exploran con una admirable meticulosidad lo que ofrece de especial el derecho de este estado mexicano, y lo explican en el contexto de las regulaciones, los principios y los valores más amplios y, asimismo, de la tradición institucional de la disciplina. De esta manera, por las páginas del libro desfilan todas las instituciones del derecho administrativo clásico y, una por una, las técnicas de que se vale la administración para organizarse, actuar y poner servicios públicos a disposición de los ciudadanos.

En España están empezando a aparecer manuales y tratados de derecho administrativo de cada una de nuestras comunidades autónomas (léase, en clave mexicana, territorios miembros de la “federación”), establecidos con el mismo empeño de explicarlo de forma clara y sistemática, probando así que en las unidades territoriales descentralizadas queda un reducto de políticas públicas propias y resistentes a los vientos de uniformización que hoy se imponen a nuestras administraciones infraestatales. Dicho ámbito propio coincide con el de las políticas públicas que desarrolla cada estado federado en ejercicio de sus competencias. Aunque el contenido material de las regulaciones se establece en sede descentralizada, los principios generales de su régimen jurídico tienden a ajustarse a categorías más universales.

Confieso, como veterano administrativista que ha manejado muchas decenas de manuales y tratados de derecho administrativo de los países más relevantes del mundo, que la lectura de la obra que prologo me ha enriquecido con perspectivas nuevas y me ha ayudado a conocer bien a la administración pública de Coahuila. El libro sistematiza de un modo preciso y claro el régimen de la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de la administración de un estado de la Federación mexicana, al tiempo que deja ver las relaciones con el complejo sistema institucional de la Federación.

## PRÓLOGO

XVII

Celebro la invitación de los autores a compartir con ellos, desde el prólogo, la difusión de este importante libro, que estoy seguro de que contribuirá eficazmente a la enseñanza de la materia y también a resolver las consultas que provengan de los profesionales del derecho. Con mi enhorabuena más cordial.

Santiago MUÑOZ MACHADO\*

---

\* Catedrático de derecho administrativo de la Universidad Complutense de Madrid y director de la Real Academia Española.