

Tema 3. Teoría de las Bases Constitucionales

Sumario: FENÓMENO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN: Cuestión previa. Constitucionalización del Derecho administrativo. Sistema de relaciones.

FENÓMENO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN

A. CUESTIÓN PREVIA

§114. **Constitucionalización del Derecho** — El punto de partida de estudio sobre la teoría de las bases constitucionales del Derecho administrativo ha de ser necesariamente la Constitución. En efecto, un hecho importantísimo en el Ordenamiento jurídico de Venezuela lo constituye la aprobación de la Constitución del año 1999 fruto de un arduo proceso constituyente que influye en la sistemática y contenido del Derecho administrativo venezolano.

Si partimos del hecho de que el concepto normativo moderno la Constitución es a la vez: (i) El cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del Ordenamiento jurídico, el “conjunto de normas de rango superior a cualquier otra” y, por lo tanto, inmodificables por los procedimientos ordinarios de producción legislativa (Véase Sent. N^o 6 del TSJ/SC, de fecha 27 de enero de 2000, caso *Milagros Gómez y otros*); y (ii) la “fuente de las fuentes del Derecho”, ya que todas las demás se deben adaptar a ella, tanto en su proceso de formación como en cuanto a su contenido; de tales premisas resulta un fenómeno o proceso de constitucionalización del Derecho, es decir, una irrigación de todo el Ordenamiento jurídico por la Constitución.

En este orden de ideas, la doctrina remarca una tendencia amplia de la constitucionalización del Derecho generada en virtud del reconocimiento de la Constitución, ya no solo como valor político de creación y organización del Estado sino, también, como norma jurídica de aplicación directa e inmediata, sin necesidad de desarrollo legal y prevaleciente sobre la propia ley. De ahí que no podemos desconocer la existencia de un zócalo constitucional o de bases constitucionales de todas las disciplinas del Derecho, incluso ajenas al Derecho público, según el autor G. VEDEL: civil, laboral, penal, procesal, social, tributario, etc. Este imperativo lógico común a todas las ramas del Derecho posee una incidencia muy especial en lo que se refiere al Derecho administrativo.

B. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§115. **Concepto** — Las relaciones entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo son de interferencias. En tal sentido, el autor BREWER-CARIAS sostiene que uno de los signos más característicos del Derecho administrativo, en el sistema jurídico contemporáneo, es el de su progresiva “constitucionalización”, así como, a la vez, del Derecho constitucional, es el hecho de que las constituciones hayan superado su tradicional contenido orgánico/dogmático relativo a la organización básica del Estado y al régimen de los derechos y garantías constitucionales, y cada vez con mayor frecuencia hayan incorporado a su normativa, los principios básicos de la Administración Pública y de la función administrativa del Estado.

§116. **Derecho administrativo constitucional** — De ahí que, la propia concepción dogmática del Derecho administrativo como la de sus categorías jurídicas deben ser revisadas a la luz de la Constitución. Así las cosas, por cuanto la fuente suprema del Ordenamiento jurídico venezolano viene a ser la Constitución, por consiguiente, también lo será para el Derecho administrativo. De lo dicho hasta ahora resulta absolutamente imprescindible construir el Derecho administrativo desde el punto de vista de la Constitución, cuyos capítulos se nutren en los principios generales, valores superiores y normas constitucionales. Por eso, desde el comienzo, teniendo en cuenta su doble condición académica de profesor universitario y de constituyente, con una participación muy activa en la elaboración y discusión de la Constitución española de 1978, el autor MEILÁN GIL propuso la construcción de un denominado Derecho administrativo constitucional: es decir, el estudio del Derecho administrativo desde el marco constitucional.

En este último sentido, el Derecho administrativo, en su doble vertiente de herramienta del Poder Público y de instrumento garantizador de las personas, se convierte así en la piedra de toque de la Constitución, en el lugar donde se plasman concretamente los grandes principios y valores constitucionales. El Derecho administrativo será, así como se ha dicho, el Derecho constitucional de lo concreto porque sus instituciones y categorías jurídicas tienen necesariamente un marco constitucional, o más propiamente, unas “bases constitucionales”, según el título de un conocido trabajo de VEDEL. De ahí que el Derecho administrativo, ni desde el punto de vista pedagógico ni desde el teórico puede definirse de manera autónoma y solo es posible a partir de la Constitución. Hay, pues, una solución de continuidad entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo, al punto de que, este último, constituiría la prolongación del primero.

C. SISTEMA DE RELACIONES

§117. **Modalidades** — La Constitución de 1999 debe ser el marco de referencia constante del Derecho administrativo venezolano, y de ahí la necesidad de analizar el sistema de relaciones pues, indiscutiblemente, la ciencia jurídica que más puntos de contacto presenta con el Derecho constitucional es el Derecho administrativo. Sin embargo, lo primero que hay que señalar es la insuficiencia de los diferentes análisis tradicionales.

En efecto, de muchas maneras distintas se han destacado diversas teorías sobre el sistema de relaciones de ambas ciencias jurídicas, las cuales fundamentalmente se reducen a cuatro modalidades: (i) contraposición; (ii) unidad; (iii) jerarquía; y, por último, (iv) complementariedad.

I. CONTRAPOSICIÓN

§118. **Planteamiento** — En primer lugar, se sostiene que el Derecho constitucional se contrapone ante todo al Derecho administrativo con el cual presenta, sin embargo, variados y notables contactos e interferencias. Es seguramente la manera más tradicional de abordar tales relaciones. En tal sentido, necesidades pedagógicas y programas universitarios han hecho de ellas dos ciencias jurídicas perfectamente separables y distinguibles.

II. UNIDAD

§119. **Derecho del Estado** — Frente a la teoría recién expuesta, otro sector cuestiona la distinción entre ambas ciencias jurídicas que, por el contrario, se fusionarían en un supuesto “Derecho del Estado”. Así para el autor español GALLEGO ANABITARTE, la estrecha relación entre ambas disciplinas lo llevará a defender “una concepción unitaria del Derecho público estatal”.

Sin embargo, la separación entre una y otra ciencia jurídica tiene su justificación. En rigor, como ya lo ha señalado con acierto la doctrina, lo propio y peculiar del Derecho administrativo frente al Derecho constitucional como partes ambas del Derecho público, viene dado por: (i) el objeto; y (ii) la esencia.

Por un lado, la diferencia específica que permite analizar su concepto radica en el objeto de ambas disciplinas. Del Derecho constitucional derivan las normas que regulan la estructura del Estado, determinan sus funciones y definen sus potestades y límites, constituyendo la base de todo el Derecho público positivo. Por su parte, el Derecho administrativo regula la organización de la Administración Pública, tanto en lo que refiere a su estructura (aspecto estático) como a su funcionamiento (aspecto dinámico), y la actividad de esta, tanto la concretada en actos jurídicos (aspecto formal)

como en operaciones materiales (aspecto material), que se realiza a través del ejercicio de la función administrativa. Y por otro lado, en su esencia, el Derecho administrativo se presenta como un intento permanente de lograr un equilibrio entre las potestades públicas de la Administración Pública con los derechos fundamentales de las personas, en función del fin trascendente de la obtención del bien común o del interés público.

III. JERARQUÍA

§120. Subordinación — En tercer lugar, otro sector de la doctrina afirma que entre ambas ciencias jurídicas existe una relación de jerarquía en el sentido de que las categorías jurídicas administrativas se subordinan a los principios generales, valores superiores y normas constitucionales. En este caso se sostiene la dependencia constitucional del Derecho administrativo cuando se señala que el Derecho administrativo y la Administración Pública son determinados, en lo esencial, por la Constitución de su tiempo: este es un hecho generalmente admitido para la época actual, de acuerdo con la fórmula citada de quien fuera Presidente del Tribunal Administrativo Federal alemán F. WERNER, al calificar al Derecho administrativo como “Derecho constitucional concretizado”.

IV. COMPLEMENTARIEDAD

§121. Concepto — Por último, otro sector doctrinario sostiene que las relaciones que existen entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo no se resuelven solo con la superioridad normativa de la Constitución o consecuente subordinación a ella del Derecho administrativo, pues se manifiestan también en la existencia de “conexiones inevitables entre lo jurídico (deber ser) y lo real (lo político)” (BRITO).

Sin embargo, también se ha destacado que esta relación es de relativa dependencia pues el Derecho constitucional no determinaría “por completo” al Derecho administrativo, y es que entre ambos se da, más bien, una relación de “complementariedad” (SCHMIDT-ABMAN): el uno complementa al otro. Por ello ha de insistirse en que no existe una tajante separación en la materia tratada por los cultivadores del Derecho constitucional y del Derecho administrativo, sino la necesaria reconciliación y complementariedad entre ambas expresiones del Derecho Público (RODRÍGUEZ-ARANA).

V. CONCLUSIONES

§122. Encabezamientos del Derecho administrativo — Como conclusión a todo lo que llevamos dicho, reiteramos que los vínculos entre las dos disciplinas del Derecho público son muy estrechos y es posible, por sí solo,

inferirse al simple análisis de los textos constitucionales que, según el conocido enunciado que ha devenido clásico, contiene las *têtes de chapitre* y el *préface obligé*, de las categorías jurídicas más importantes del Derecho administrativo según el autor francés J. BERTHÉLÉMY.

En efecto, BERTHÉLÉMY sostuvo que los puntos de contacto entre ambas disciplinas jurídicas son tan numerosos que no es posible llevar a cabo entre ellos una separación completa para luego afirmar: “En el Derecho constitucional se encuentran los encabezamientos de los capítulos del derecho administrativo; uno es el prefacio obligado del otro.”

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. I *Concepto y Fuentes*, Paredes Editores, Caracas, 2012, e *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, Ediciones Paredes, Caracas, 2009; BERTHÉLÉMY, J., *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 7^a Ed., Rousseau, París, 1913; GALLEGO ANABITARTE, A., “Constitución y política”, Apéndice a LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983; GIANNINI, M. S., *Derecho administrativo*, 1^a Edición española, MAP, Madrid, 1991; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, XIV, Ed., UCV, Caracas, 2013; MEILÁN GIL, J. L., “El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en España”, en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006; RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, EJV, Caracas, 2007; SCHMIDT-ABMAN, E., *La Teoría general del Derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Marcial-Pons-INAP, Madrid, 2003; VEDEL, G. y DELVOLVÉ, P., *Droit administratif*, T. I, 7^a Ed., PUF, Thémis, Droit public, París, 1992 y “Les bases constitutionnelles du Droit Administratif”, en *Etudes et Documents du Conseil d’Etat*, núm. 8, 1954.