

Medina Alcoz, Luis (2022).

Historia del Derecho administrativo español. Madrid: Marcial Pons, 535 pp.

En 2024 se ha producido entre nosotros, en la comunidad de cultores del Derecho administrativo, un fenómeno inusitado: hemos comenzado, con mayor énfasis que antes, a voltear la mirada hacia la historia de la disciplina; en efecto, las tradicionales jornadas anuales de la disciplina fueron dedicadas a la historia del Derecho administrativo, y uno de los participantes en las mismas fue el autor del libro que reseño. Luis Medina Alcoz es profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, autor de significativos escritos sobre la temática; entre otros: los dos capítulos relativos a la historia del Derecho administrativo español en el *Tratado de Derecho administrativo* (vol. I: Introducción. Fundamentos) coordinado por Rodríguez de Santiago, Doménech y Arroyo (Madrid: Marcial Pons, 2021), los que fundidos y ampliados (como lo afirma el autor) fueron la base de la *Historia del Derecho administrativo* de 2022 que reseño. Con posterioridad ofreció una lograda síntesis de esa *Historia*, en la *Lección 3: Bases históricas del Manual de Derecho administrativo*. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* (Madrid, Marcial Pons, 2023), pp.83-107; en fin, el autor editó en 2023, con vocación de reconstrucción de la historia de la disciplina, las *Lecciones de Derecho público y administrativo*, de Tomás María Vizmanos, de 1839 (en Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).

Todo lo cual nos invita a revisar la obra que el profesor Medina Alcoz dedica a la historia del Derecho administrativo español, de la que ofrezco una síntesis de su contenido, de sus propuestas y algunos comentarios; mi principal objetivo, es darla a conocer más ampliamente. Quizás la observación de la historia de la disciplina en España que nos ofrece el profesor Medina nos permita a los administrativistas chilenos comprender mejor nuestra propia historia, dados los paralelismos y conexiones históricas entre ambas.

La historia del Derecho administrativo como ocupación académica

En Chile existen pocos trabajos sobre la historia de la disciplina, lo que marca una diferencia con los esfuerzos de otras disciplinas no jurídicas; como, por ejemplo, en historia, Cristián Gazmuri (2006), *La historiografía chilena (1842-1970)*, Tomo I (1842-1920), Santiago: Taurus; o, en filosofía, Iván Jaksic (2013, traducción de la edición de 1989), *Rebeldes académicos. La filosofía chilena desde la Independencia hasta 1989*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. Lo más similar en nuestra disciplina son los recientes aportes de Gabriel Bocksang Hola (2015), *El nacimiento del derecho administrativo patrio de Chile (1810-1860)*, Santiago: Thomson Reuters; y (2024). *El impulso sistemático del Derecho administrativo chileno (1861-1890)*, Santiago: Ediciones

UC, que tienen por vocación mostrar, paso a paso, la historia entera de la disciplina, como lo anuncia su autor.

Existen otros trabajos, más focalizados, como el de Julio Faúndez (2007), *Democratization, Development, and Legality: Chile, 1831-1973*, Nueva York: Palgrave Macmillan (traducción castellana: *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile, 1831-1973*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011), que observa más ampliamente el decurso histórico de la Administración chilena. Una mirada de una institución administrativa específica ofrece Guillermo Jiménez (2021), El surgimiento del guardián administrativo: la Contraloría General de la República entre 1927 y 1943, en: *Revista de estudios histórico-jurídicos*, XLIII, pp.587-610.

Ha habido igualmente preocupación por describir la doctrina de la disciplina en: Rolando Pantoja Bauzá (2009), *La doctrina chilena de Derecho administrativo y su contexto jurídico político*, en: él mismo (coord.), *Derecho Administrativo. 150 años de doctrina*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp.16-55; o en revisar el aporte de algunos de sus autores, en: Andrea Paola Ruiz Rosas (2008), *Los 120 años de Cátedra de Derecho Administrativo y la huella imborrable de Don Valentín Letelier*, en: Rolando Pantoja Bauzá (coord.), *Derecho Administrativo. 120 años de cátedra*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp.13-56; ella misma (2009), *El nacimiento de la doctrina chilena de Derecho Administrativo en la obra de Don Santiago Prado Bustamante*, en: Rolando Pantoja Bauzá (coord.), *Derecho Administrativo. 150 años de doctrina*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp.16-55; y, Cristián Román Cordero (2021), *Valentín Letelier y el derecho administrativo*, en: *Revista chilena de historia del derecho*, N°26, vol. 2, pp.781-795; entre otros.

En el extranjero, la preocupación es más antigua y sistemática; así en Italia, entre muchos otros, cabe citar a: Giorgio Rebuffa (1981), *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna: Il Mulino, y, especialmente, a Luca Mannori y Bernardo Sordi (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari: Editori Laterza.

En Francia, el análisis y debate ha sido muy intenso y productivo, y cabría citar decenas de escritos sobre juristas específicos (en especial de Maurice Hauriou y Léon Duguit); solo cito por ahora los trabajos de historia general de la disciplina más difundidos, como: Jean-Louis Mestre (1985), *Introduction historique au droit administratif français*, Paris: Presses universitaires de France; François Burdeau (1995), *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris: Presses universitaires de France; Grégoire Bigot (2002), *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris: Presses universitaires de France; Marie-Hélène Renaut (2007), *Histoire du droit admi-*

nistratif, Paris: Ellipses; y, en fin, Katia Weidenfeld (2010), *Histoire du droit administratif. Du XIVe siècle à nos jours*, Paris: Économica, 345pp. Cabe agregar la posterior recopilación de artículos de historia de la disciplina del ya citado Grégoire Bigot (2015), *Ce droit qu'on dit administratif...Études d'histoire du droit public*, Paris: Éditions La Mémoire du Droit.

En Alemania, cabe citar (según la traducción francesa) los monumentales trabajos de: Michael Stolleis (1998, traducción de la versión alemana de 1988), *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police 1600-1800*, Paris: Presses universitaires de France; él mismo (2014, pero de 1988), *Histoire du droit public en Allemagne. 1800-1914*, Paris: Dalloz; él mismo (2018, pero de 2014), *Introduction à l'histoire du droit public en Allemagne. XVIe-XXIe siècle*, Paris: Classiques Garnier. Igualmente cabe citar a: Rainer Wahl (2013, pero de 2006), *Los últimos cincuenta años de derecho administrativo alemán*, Madrid: Marcial Pons.

En España, dentro de otros trabajos podemos citar el análisis de un breve período histórico que ofrece: Juan Alfonso Santamaría Pastor (2006), *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Madrid: lustel. Luego, el trabajo dedicado al contencioso administrativo de Juan Ramón Fernández Torres (2007), *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Madrid: lustel. Cabe agregar, sobre la historia de la Administración, los trabajos de Tomás-Ramón Fernández (2021), *La «década moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea*, Madrid: lustel; y su posterior y reciente aporte: él mismo (2024), *La Administración española en el inicio de la modernidad (1844-1868)*, Madrid: lustel. En fin, a los trabajos de Luis Medina citados más arriba, cabe agregar su libro: *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016; el cual es tributario de su posterior monografía: *Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español*, en: *Revista de Derecho Público: teoría y método*, N°3 (2021), pp. 7-52.

En el resto de Latinoamérica, con intención abarcadora, solo conocemos el trabajo de Diego Isaías Peña Porras (2008), *La construcción del Derecho administrativo colombiano*, Bogotá: Universidad de los Andes;

La exposición de Medina Alcoz: Síntesis

El libro es de una enorme riqueza expositiva y temática, por lo que solo parcialmente podré hacer justicia de su contenido en esta síntesis.

El autor analiza la evolución de la Administración del Estado español, fijando como punto de partida el reinado de los Austrias con su "Estado jurisdiccionalista", pasando por la fase transicional de los Borbones y su "Estado absolutista", luego por el "Estado liberal" de mediados hasta finales del siglo XIX para llegar a la actualidad con el "Estado constitucional". El objetivo del autor es, entonces,

presentar la historia del Derecho administrativo español desde lo que llama su *prehistoria* en el Estado jurisdiccional, pasando por el administrativo, liberal, autoritario, hasta su fase actual, denominada Estado constitucional. Con dicho propósito, el autor divide su obra en tres partes, de las cuales una se divide nuevamente en tres partes (por ser prehistoria) y las demás en cinco partes, abarcando la evolución del Estado, la Administración y de la disciplina en sí, tanto en lo que llama su parte *objetiva* como *subjetiva*, y su desarrollo doctrinario. Resulta difícil la periodificación exacta de estas tres etapas (el autor no la ofrece en alguna intitulación), pero la riqueza de datos permite vislumbrarla.

i) La primera parte (pp.35-96), la dedica el autor a la transición del Estado jurisdiccional al Estado Administrativo, dando una contextualización de la existencia de la "sociedad corporativa" en España, explicando que dicha sociedad que evitaba la concentración de poder en la figura del rey nació en base a los feudos y corporaciones preexistentes a la formación de la corona, lo que dio bastantes trabas al poder real, el que requería del consentimiento de los señores feudales y otras corporaciones, como iglesias o universidades. Más adelante, surgirán escuelas para entender el rol y forma de operación de la administración; el movimiento arbitrista, estudios sobre el arte de gobernar, ciencia *cameralista* o de policía y una de economía política (p.107). La última tomaría fuerza a mediados-finales del siglo XVIII y caería con la reacción fernandina (1823-1833), para resurgir durante el reinado de la reina Isabel II y caer durante la restauración (1873-1923).

Respecto al desarrollo del Estado administrativo, el autor separa su obra en un capítulo dedicado al desarrollo del Estado, partiendo por las teorías ilustradas del siglo XVIII, desarrollándose la idea de un ser individual dotado de libertades naturales, para después explicar el efecto "concentrador del poder" que tendría el gobierno de los revolucionarios franceses, teniendo como cúspide el ascenso de Napoleón Bonaparte como emperador de Francia. De esta forma, el autor (en el parágrafo 113) explica que el surgimiento de este nuevo "Estado administrativo" se debe al cambio de sociedad provocado por los revolucionarios franceses, ya que, al abolir las corporaciones intermedias durante la revolución de 1789, dejaron un vacío de poder que llenó la administración, de esta forma teniendo un inmenso poder sobre la sociedad.

Cabe rescatar la cita que el autor ofrece de famosas afirmaciones de Alexis de Tocqueville, contenidas en *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1856), que explica dicho fenómeno así: "La Revolución no ha tenido únicamente por objeto cambiar un gobierno antiguo, sino abolir una forma antigua de la sociedad (...)", quien agrega que: "Desde la caída del Imperio romano no se había conocido en el mundo un poder semejante. La revolución creó un nuevo poder o, mejor dicho, ese poder nació espontáneamente de las ruinas que forjó la revolución". Revisa también el autor el desarrollo del Estado administrativo en España, desde sus comienzos en la Cons-

titución de 1812, pasando por periodos de altos y bajos hasta 1874, donde se consolida.

ii) En la segunda parte (pp.99-340), se refiere el autor al tránsito del Estado administrativo al Estado autoritario. Respecto al Estado español, el autor habla del cambio de paradigma que establecerá la Constitución de Cádiz de 1812 y el movimiento liberal que ella inspiró, logrando sobrevivir a la restauración de Fernando VII, teniendo un auge importante en las décadas de 1830-1860, recibiendo un duro golpe con la revolución de 1868 y la restauración de 1874. Sin perjuicio de los acentos autoritarios de Constituciones posteriores y el entendimiento por parte de los autores españoles de que el Estado debía tener un rol más activo en la sociedad que lo que se proponía en el resto de Europa, considera que los efectos del espíritu de Cádiz son notables.

Respecto al desarrollo de la Administración, explica que la poca influencia del Estado mínimo en España ocurrió gracias a raíz de las guerras napoleónicas, a sus consecuencias económicas y problemas de sucesión. Así, se configuró un Estado amplio con un rol intervencionista de la Administración española y aún con un intento de *laissez faire* en 1868, el que fracasó y se consolidó un "Estado-Nodriza" o "Estado-providencia", bajo el cual la Administración volvió a sus rutas intervencionistas. Durante el siglo XX, la Administración empezaría a adquirir notas aún más autoritarias, teniendo su cúspide en el régimen franquista.

Durante el mismo periodo y desde un punto de vista objetivo de la disciplina, el autor observa un intento unificador del derecho por parte de los revolucionarios y cómo el Derecho administrativo cooperó en el quiebre de dicha unidad, estableciéndose –dice– como un "derecho especializado", en cuanto era más bien un derecho construido a partir de elementos anteriores a la Revolución, dándole así una estructura única, siendo uno de los primeros en delimitarse.

Por otro lado, desde el que llama punto de vista subjetivo del Derecho administrativo, el autor habla de una *eclipsación* de la doctrina iusnaturalista de los derechos por la *idolatración* del Estado. Sin perjuicio de que aquello –dice– era la regla general en Europa, como en España se desarrolló un contencioso administrativo que protegía indirectamente los derechos públicos subjetivos, muestra la notable separación entre el contencioso de anulación (dependiente de los consejos provinciales y el Consejo de Estado) y el contencioso de indemnización (en manos de los tribunales ordinarios). Respecto al contencioso de anulación, presentó varias trabas que no le daban una eficacia suficiente, y aun cuando algunas de esas fallas fueron subsanadas con la ley de Santamaría de Paredes, nunca llegó a la protección directa.

En cuanto al avance de la doctrina, señala que a medida que fue avanzando el siglo se fue superando la ciencia de policía y fue dando lugar a nuevas teorías respecto a la Administración, notablemente

la economía política y la ciencia de la administración. Así, surgiría la ciencia de la administración y llevaría a la que llama primera edad de oro del Derecho administrativo español, donde se darían notables desarrollos de distintas áreas, en especial en el contencioso administrativo. Señala que hacia finales del siglo XIX, la doctrina española empezó a mirar hacia afuera, adoptando ideas foráneas que contribuyeron al *apagón* posterior de la doctrina administrativista, que fue en el estado en que la encontró la guerra civil de 1936 y el posterior régimen franquista.

iii) En la tercera parte (pp.343-461), el autor se refiere al paso desde el Estado autoritario al Estado constitucional. Respecto al desarrollo del Estado, una vez acabada la guerra civil (1936-1939) y con la consolidación del gobierno de Franco, se trabajó en la reconstrucción del Estado español basándose en los regímenes totalitarios alineados a Franco (como Italia o Alemania), pero después de la Segunda Guerra Mundial, el régimen dejaría de lado su giro fascista para encajar en el mundo de la posguerra, lo que llevó a notables aperturas que culminarían con la Constitución de 1978 y la democratización de España.

Respecto a la Administración y la disciplina, señala que ella también estuvo sujeta a la *fascistización*. Aun así, uno de sus aportes más notables fue el redescubrimiento de la primera edad de oro del Derecho administrativo español (ocurrida desde mediados a finales del siglo XIX), lo que llevó al estudio de dichos autores, escapando de la influencia foránea que impactó a la disciplina desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Desde la segunda posguerra, señala el autor que ella logró desatarse hasta cierto punto del autoritarismo imperante y siguió la línea trazada por los países europeos occidentales del iusnaturalismo y la protección de los derechos de los ciudadanos. En este punto destaca el importante rol de los miembros de la *Revista de Administración Pública (RAP)* en la formación de este nuevo Derecho administrativo, como también las circunstancias del régimen franquista, que usó al Derecho administrativo como un mecanismo para la transición hacia un régimen menos autoritario, de tal forma que, a la llegada de la Constitución de 1978, el Derecho administrativo se implementó sin mayores problemas, en plena armonía con esa Constitución.

Desde un punto de vista objetivo de la disciplina, el autor afirma que el Derecho administrativo que surgió en la era de Franco nació acéfalo, dado que sus planteamientos escapan a la lógica de su régimen imperante, de tal forma que la Constitución de 1978 nació con una Administración acorde e implementada. Pero no un Derecho administrativo de carácter autoritario y conservador, sino –dice– uno que entendía y rescataba las ideas del iusnaturalismo, logrando así tener una base constitucional. Se denota una notable evolución en distintas áreas de este derecho, aunque el autor advierte de una posible involución. Ya desde un punto de vista subjetivo, esta etapa se caracterizó, a juicio del autor, por

la que llama *iusnaturalización* del Derecho administrativo gracias al Derecho constitucional europeo, en desarrollo en esa época. De esta forma, se empezaron a proteger directamente las afectaciones al derecho de los administrados.

Desde el punto de vista de la doctrina, recalca el autor que fue gracias a la RAP (*Revista de Administración Pública*) y a los profesores involucrados en ella, que revivió el estudio del Derecho administrativo y se produjo su *refundación*, dado que dichos autores buscaron desligar al Derecho administrativo español de su herencia autoritaria que traía desde el siglo XIX; calificando a Eduardo García de Enterría, líder indiscutido de ese movimiento intelectual, como el más importante jurista de la historia de la disciplina, y el *refundador* de la misma, a partir de la década de 1950. De esta forma, dice, también *renació* la escuela de la ciencia de la Administración, que había desaparecido a mediados del siglo XIX.

Cierra el volumen la impresionante relación bibliográfica y un índice onomástico, los que permiten, de una sola mirada, captar la vasta investigación que dio lugar a esta obra.

Valoración global de la obra de Medina Alcoz

Antes de exponer algunas críticas, que es el verdadero homenaje que cabe realizar a los autores de libros académicos, debo señalar, en términos globales, que este es un libro excepcional, en el más preciso sentido de la expresión, pues reconstruye por vez primera la historia toda del Derecho administrativo español; tarea que cumple el autor con vocación abarcadora de todo el fenómeno cultural que denominamos como tal, buscando rastros en todas sus fuentes: legislación, jurisprudencia y doctrina, aunque el autor abarca también una disciplina paralela: la ciencia de la Administración y elige un método que distingue al interior del Derecho administrativo los aspectos objetivos y subjetivos, según describo más arriba. Pero esto último forma parte del método de comprensión de la historia de la disciplina que postula el autor, lo que se manifiesta en su exposición, lo que comento más adelante.

Cabe destacar la utilidad de este libro para la investigación de la historia del Derecho administrativo chileno. En efecto, la utilidad de esta obra no se restringe a los lectores españoles, sino también a los lectores hispanoamericanos, en especial los chilenos, tanto por su método y exhaustividad de fuentes, sino también por la información que aporta sobre el desarrollo de la disciplina en España, cuya influencia en Chile, en épocas específicas, cabe explorar ahora más profundamente. Es esta la principal motivación de la noticia que aquí ofrezco de esta obra; no obstante que podemos decir sin ambages que la investigación y obra de Medina Alcoz ha resultado académicamente lograda con brillantez, y sitúa al autor como la más relevante referencia sobre la materia de la historia del Derecho administrativo en España.

Los aportes del libro son los propios de un libro académico logrado y la exhibición de las ideas del autor producirá constructivas discusiones sobre la forma de abordar la historia de la disciplina, sobre sus ideas respecto de temas concretos de la disciplina (el concepto y alcance de los derechos públicos subjetivos es uno de ellos), sobre el criterio restringido o amplio de hacerlo (esto es, reducir la historia únicamente a las instituciones propiamente jurídicas que gatilla la relación jurídica Administración-administrado, o ampliarla a la historia de la conformación de la Administración; a lo que me refiero más adelante), entre otros aspectos. En todo caso, no es posible abarcar en el espacio restringido de una recensión todas las discusiones y temáticas que se abren para nosotros a raíz de las tomas de posición del autor; salvo lo que desarrollo en seguida.

A esos aportes se agrega otro, que está en la base de su desarrollo: la ingente cantidad de información sobre fuentes recopiladas, exhibidas e inteligentemente distribuidas en la obra, ya no solo de España, sino también de otros países, como Francia, Italia y Alemania; y además, de Latinoamérica.

La historia de la disciplina es una preocupación que es reciente entre nosotros, por lo que la observación de aportaciones extranjeras a la historia de la disciplina, como es el caso del libro de Luis Medina, en especial por su vocación de completitud, quizás nos servirá para afinar nuestra autoobservación histórica.

Tres comentarios sobre el libro

Son tres los aspectos que deseo comentar.

i) *El campo epistemológico de la historia del Derecho administrativo*. El autor decidió conjuntar la historia de la disciplina con la historia de las ciencias de la Administración y aún del Estado; en efecto, en cada una de las fases en que divide la historia, distingue, por una parte, al Estado y las ciencias de la Administración, de, por otra parte, el Derecho administrativo, el que a su vez lo divide en lo que llama sentidos subjetivo y objetivo. Es una opción científica que el autor justifica cumplidamente. Pero podemos ver las cosas desde otro punto de vista: el estudio de los órganos administrativos es parte de otra disciplina no jurídica, como es la Ciencia de la Administración; por lo tanto, atendido esto, el libro de Medina Alcoz, no obstante su título, ofrece un *plus*: la dedicación a la historia del derecho sino también a la historia de la Administración, lo que indudablemente mejora la visión del *factum* de la disciplina jurídica; pero solo eso, pues no puede ser confundida con el núcleo de la disciplina.

Entonces, cabe determinar si la historia de la disciplina ha de comprender también la historia de la Administración (en su caso, cabría agregar igualmente, la historia del administrado, que es la otra parte de la relación jurídica de Derecho administrativo); y, como las tareas de los órganos administrativos son llevadas adelante por funcionarios, cabe

determinar si ha de comprender también la historia de los funcionarios públicos (lo que se acerca más bien a una historia del derecho laboral, en este caso a un servicio laboral muy especial, como es el que se ofrece a los órganos administrativos). Como se ve, la opción de ampliar el campo epistemológico estricto de la historia del derecho puede llevar a ampliaciones insospechadas.

Existen también restricciones internas, en el núcleo del derecho, para el estudio de la historia de la disciplina dentro de sus propios fenómenos. Por ejemplo, la periodificación o marco cronológico de la misma; esto es, si es posible identificar el comienzo de la historia de la disciplina, para lo cual debe elegirse algún evento histórico significativo, tomándolo como la *génesis*; así, en Francia los autores suelen discutir si existe o no una historia de la disciplina antes de la Revolución. Pero también se puede proponer ciertos estándares y, como el propio Medina Alcoz lo propone respecto de la Administración, llamar *prehistoria* algunos períodos.

Puede, es otro ejemplo, concentrarse el estudio de la historia de la disciplina en la pura legalidad, en las normas o fuentes escritas (lo que la haría incompleta, parcial), o en la jurisprudencia (lo que produciría el mismo fenómeno de parcialidad), o, en fin, podría reducirse a indagar solo la doctrina de los autores (lo que resultaría igualmente parcial); de ahí que lo que suele hacerse, con mejor provecho, es la investigación y exposición conjunta de esos tres fenómenos (normativa, jurisprudencia y doctrina) conjuntados, dando así una especie de panorama global de la cultura de la disciplina, a partir de sus fuentes. Pero tal grado de perfección es difícilmente abordable, y requiere esfuerzos de varios investigadores. Lo más similar a ese ideal son las citadas investigaciones de Bocksang 2015 y 2024, pero que hasta ahora solo abarcan hasta 1890. Lo usual es que las investigaciones aborden con mayor énfasis algunos de esos aspectos. Las opciones de los autores, así, pueden ser diversas.

Por lo tanto, diversas opciones están abiertas a los cultores de su historia. El libro de Medina Alcoz es, en este sentido, un modelo que cabe observar, pues como hemos visto desarrolla de manera paralela tanto la historia del Derecho administrativo como de la historia de la Ciencia de la Administración, ofreciendo así un panorama histórico muy amplio. En efecto, el autor reconoce la importancia de la Ciencia de la Administración para el Derecho administrativo, pero hay puntos en donde se mezclan ambas disciplinas, lo cual debiera, mejor, originar una revisión interdisciplinaria, y evitar así que la historia de la disciplina del Derecho Administrativo se desvíe de su núcleo, que es la relación jurídica entre el administrado y la Administración.

A mi juicio, es esa relación jurídico-administrativa (entre un órgano administrativo y un administrado), su desenvolvimiento y sus conflictos, lo que en estricto rigor es objeto de la disciplina del Derecho administrativo y, por lo tanto, de su historia. La historia de una disciplina jurídica, entonces, debe ce-

ñirse únicamente al fenómeno jurídico. Si se observa bien, con el hecho de visitar la historia el jurista positivo realiza un esfuerzo interdisciplinario, entre su disciplina jurídico-positiva (el Derecho administrativo) y otra histórica (la historia del derecho); de ahí que proponerse traspasar el objeto de análisis aún más lejos, introduciéndose en otras disciplinas, como la ciencia de la Administración y su propia historia, exige no solo un esfuerzo mayúsculo sino arriesgar confundir perspectivas, conceptos y metodologías, todas muy distintas a las del derecho. En todo caso, la visita que Medina realiza a la historia de las ciencias de la Administración proporciona un panorama insuperable del *factum* de uno de los sujetos de la relación jurídico-administrativa: la Administración; el que es, como digo más arriba, solo uno de los sujetos de esa relación, y es extraño no dedicar los mismos esfuerzos investigativos para observar la posición de los administrados; u olvidar, en esa lógica, la historia de los funcionarios de la Administración.

En suma, como es la relación administración-administrado la que es objeto de la disciplina del Derecho administrativo, es ella la que debe ser observada de distintas formas, en especial la conformación y ejercicio de las potestades administrativas, que es el objeto de los juicios de anulación de actos administrativos; como también la actividad de servicio público, de cuyas anomalías surge la reparación de los daños que eventualmente provoque la Administración en su actuar, de donde surgen los juicios de indemnización por responsabilidad; y en ambos casos, un contencioso administrativo, cuya historia ha de formar parte también de la historia de la disciplina (aunque es, en sí, una interdisciplina, pues forma parte del Derecho procesal). Y los aspectos relacionados con la organización administrativa son más bien materia de ciencias no jurídicas, cuyo desarrollo en este libro es en todo caso un aporte interesante; es, como digo más arriba, una especie de trabajo interdisciplinario, en que un jurista (Luis Medina) va más allá del derecho estrictamente, y aporta antecedentes de la historia de las ciencias de la Administración.

ii) La influencia de los derechos extranjeros: Derecho histórico comparado. Respecto a la influencia foránea, el autor aporta interesantes antecedentes y análisis para el caso español, lo que transforma su libro en una referencia ineludible a la hora del estudio de la historia del Derecho administrativo patrio. En efecto, postula nuestro autor, respecto de la influencia del Derecho administrativo francés en el del Derecho administrativo español, que en primera instancia, la doctrina administrativista española tomó y seleccionó cuidadosamente los elementos que le parecieran convenientes del derecho francés, y que la ruptura con esa influencia solo se produjo posteriormente, en la época de desarrollo de un Derecho administrativo español propio; el esfuerzo dirigido a provocar dicha ruptura, fue motivado por considerarse dicho pasado, como dice el autor, "mediocre". Así, explica Luis Medina, que dicho fenómeno puede atribuirse a una especie de

despegue cultural que habría alcanzado el Derecho administrativo en España, produciéndose así un desbalance entre el estudio del desarrollo foráneo y el patrio, donde hacia el siglo XX, los autores españoles consideraban los textos de sus antecesores como meras copias de sus contrapartes francesas; más esto no significó la desaparición total del desarrollo español, pero sí un fuerte debilitamiento, y habría sido lo que llevó al olvido la primera edad de oro de la disciplina en el país ibérico.

Según el autor, a medida que la influencia extranjera fue permeando en el Derecho administrativo español, este fue perdiendo influencia a nivel internacional, ya que, agrega, en la "primera edad de oro" la doctrina española logró alcanzar a otros autores europeos como Laferrière o Gianquinto, y a autores y doctrinas Latinoamericanas. Destaca Medina que la obra de Colmeiro, que es un autor relevante del siglo XIX español, tuvo gran influencia en Latinoamérica; entre otros lugares, menciona, con razón, a Chile, pues la influencia del Manual de Colmeiro, de 1850, en el Manual de Santiago Prado, de 1859, está plenamente identificada. Por lo tanto, podemos decir, que la primera circulación de las ideas jurídicas de Derecho administrativo español se produjo entre nosotros a partir de la obra de Colmeiro, en la versión ofrecida por Prado. Esta circulación de las ideas jurídicas se verá nuevamente, con una enorme intensidad, a partir de los años 70 del siglo XX, por la obra de Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (su famoso *Curso* editado a partir de 1974, y que este año ha cumplido cincuenta años; véase la crónica y entrevista que le dedico en esta *Revista*, N° 39, 2024, pp. 307-318).

Podemos ver ciertos paralelismos de la historia del Derecho administrativo español con la del chileno. En cuanto a España, nos muestra el autor que con la caída del Antiguo Régimen y el surgimiento del Estado liberal, se produjo una verdadera captura del poder por parte de los revolucionarios, quienes reemplazaron al viejo Estado por el Estado administrativo, y le dotaron de tal poder y de tal protección a ese poder desde el punto de vista del actuar de la Administración, que era verdaderamente incontestable. Con el tiempo, fue surgiendo la necesidad de desarrollar mecanismos para controlar dicho actuar administrativo; pero su implementación fue lenta.

Esta obra nos ofrece un panorama muy completo desde el surgimiento de un vigoroso desarrollo del Derecho administrativo en España, su eventual caída y su recuperación durante un período en que la represión política imperaba; la silenciosa revolución del control a la Administración tomaba forma, ya para unirse a un sistema democrático y adaptarse a él sin problemas, o más bien, la democracia se moldeó tomando por base lo que se había logrado desde el Derecho administrativo. Y de alguna forma, dicho panorama lo podemos ver en nuestro país, en cuanto la débil posición que desarrollaron los tribunales en el control a la Administración fue perdiendo poder a medida que avanzaba el siglo XIX, para finalmente decaer a principios del siglo

XX y renacer parcialmente solo en el último tercio del siglo XX.

Como se ve, este recuento es relevante para el estudio de las influencias extranjeras en el caso de Chile. A partir de ahora, con los aportes de Medina Alcoz, al estudiar la historia del Derecho administrativo patrio no podremos sino revisar el caso español, período por período, y compararlo con el estado paralelo del caso chileno, por las influencias que hubo y no hubo, en especial en el siglo XIX y principios del XX; pues en épocas recientes, esto es, desde la década de 1970, es indiscutible la influencia decidida y amplia del Derecho administrativo español que se ha producido en Chile.

Desde el punto de vista disciplinario, se puede decir entonces que, una vez que se han producido esas influencias, obliga al investigador a asumir el estudio de un Derecho comparado histórico (la que vendría a ser una disciplina distinta a las mencionadas antes), que tiene su propio contenido y metodologías.

iii) La conexión histórica del Derecho administrativo con el poder y la libertad. Según el autor, el desarrollo del Derecho administrativo escapa a la teoría liberal de los derechos y más bien se trataría esta disciplina de un intento de reafirmación del poder de la Administración del Estado; afirmación que se puede contrastar con aquella según la cual el Derecho administrativo ha de ser más bien el punto de equilibrio entre las potestades de la Administración y los derechos de los administrados; en que cada cual tiene sus propios designios: la Administración, la búsqueda del interés general y los particulares su libre desenvolvimiento en sociedad. Es el *drama*, por decirlo así, de esta disciplina, y la mirada que Medina Alcoz nos ofrece nos permite constatar cómo en las raíces históricas existen paradojas: el nacimiento de una disciplina en medio de capturas autoritarias del poder, no necesariamente democráticas.

En efecto, pareciera existir en la historia de la disciplina en España (igualmente en Francia y quizás en Chile) una cierta apertura por parte de los regímenes autoritarios históricos al desarrollo del Derecho administrativo, si bien *limitado* (sin llegar a poner en cuestión los poderes de los gobernantes de tales regímenes autoritarios). Así, vemos que la historia muestra que paradójicamente ha sido bajo regímenes autoritarios donde se han dado importantes pasos o avances de esta disciplina; en esas épocas de limitadas libertades políticas, de modo paradójico, suele desarrollarse un cierto *Derecho administrativo* (evidentemente *limitado* a aquellas acciones que no produzcan mellas en las bases del autoritarismo del momento, respecto *del resto de las libertades ciudadanas*).

Pero, tal Derecho administrativo a pesar de sus orígenes en muchos casos ha llegado a ser compatible con ideas democráticas; incluso ese limitado Derecho administrativo puede llegar a ser clave en la recuperación democrática de los países. En efecto, como destaca Medina, en el caso de España, que fue el trabajo de los profesores de la RAP y notablemente

Eduardo García de Enterría, en la década de 1950 del siglo XX, en medio de una dictadura, lo que generó todo un Derecho administrativo, que no cupo en esa época dictatorial sino calificarlo de *democrático*, a tal punto que se anticipó en cierto modo a las bases democráticas que, *con posterioridad*, consagraría la Constitución de 1978 en dicho país.

En Francia, se produce un fenómeno similar, pues si bien nace la disciplina a partir de textos precisos dictados durante la primera etapa de la Revolución Francesa, su primer desarrollo se produjo en la época napoleónica, donde no imperaba precisamente una democracia liberal ni plena separación de poderes; no obstante, en medio de ello, comenzó a florecer la disciplina.

¿Qué podemos decir del caso chileno? En conexión con las ideas políticas imperantes durante el siglo XIX, vemos una resistencia por parte del legislador chileno decimonónico a crear instancias jurisdiccionales para que los administrados pudieran defender sus derechos contra los abusos de la Administración; dicho entorpecimiento fue de tal forma profundo, y si bien en esa época es posible observar entre nosotros un incipiente Derecho administrativo (así lo ha demostrado Bocksang 2015 y 2024, a

través de una gran recogida de fuentes legales y jurisprudenciales), pero es de tal forma precario en cuanto a las acciones principales de nulidad e indemnización, que más bien cabría llamar de prehistoria a esa etapa de la disciplina, lo que anticipó su verdadero hundimiento en casi todo el siglo XX, hasta la década de 1970/1980, paradójicamente, en medio de una dictadura; a partir de la cual se ha venido produciendo, en los últimos cincuenta años, un verdadero desarrollo de la disciplina, en términos doctrinarios, nunca visto antes, pero con desiguales avances en cuanto a sus otras fuentes legales y jurisprudenciales, en que el poder y la libertad se han conjugado de un modo distinto al histórico. Pero esto es algo que cabrá investigar y proponer entre nosotros.

No hemos desarrollado hasta ahora en Chile investigaciones históricas globales como la de Medina Alcoz, única manera de intentar identificar las verdaderas causas del derrotero histórico del Derecho administrativo patrio y, luego de las discusiones naturales entre los cultores de la disciplina, poder hipotetizar su designio actual; esta última es, por lo demás, la utilidad de la historia. En ese camino, tendremos, no cabe dudas, como compañía intelectual, la obra de Medina Alcoz.

Alejandro Vergara Blanco

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Pontificia Universidad católica de Chile*