

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
M. MERCÈ DARNACULLETA GARDELLA
(DIRS.)

**MANUAL
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO**
CUARTA EDICIÓN

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2026

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS GENERALES UTILIZADAS.....	29
ABREVIATURAS DE LA LEGISLACIÓN CITADA	33
PRESENTACIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN	37
PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN	39
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN.....	41
PRESENTACIÓN	43

LECCIÓN 1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Francisco Velasco Caballero

1. APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	47
2. INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y DERECHO	52
3. ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO.....	53
4. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	54
5. ADMINISTRACIÓN Y BUROCRACIA.....	55
6. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	57
7. FUENTES DE LEGITIMIDAD.....	58
8. TIPOS Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	59
8.1. Modelos administrativos	60
8.2. Tipos organizativos	60

	Pág.
8.3. Tipos de actividad administrativa.....	62
9. LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.....	64
10. BIBLIOGRAFÍA	65

LECCIÓN 2 DERECHO ADMINISTRATIVO

M. Mercè Darnaculleta Gardella

1. APROXIMACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO	67
2. FINES Y FUNCIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	71
3. CONCEPTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN	73
3.1. El Derecho administrativo como Derecho propio de la Administración pública.....	73
3.2. El carácter relativo de la correlación entre Derecho administrativo y Administración pública	75
4. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO ORDENAMIENTO.....	79
4.1. Estructura.....	79
4.2. Características	81
5. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA	82
5.1. La función dogmática del Derecho administrativo	83
5.2. La apertura conceptual, geográfica y metodológica.....	83
6. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DISCIPLINA	85
7. BIBLIOGRAFÍA	87

LECCIÓN 3 BASES HISTÓRICAS

Luis Medina Alcoz

1. PREHISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN	89
2. DIVISIÓN DE PODERES Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA	93
3. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA.....	96
3.1. Iniciación: la Administración como idea	97
3.2. Planificación: la Administración como proyecto.....	98
3.3. Ejecución: la Administración como realidad.....	99
3.4. Consolidación: la Administración como realidad afianzada	100
4. ADMINISTRACIÓN SOMETIDA AL DERECHO COMÚN	102
5. SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	104
6. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	105
6.1. Hasta la Segunda Guerra Mundial	105
6.2. Desde la Segunda Guerra Mundial.....	108
7. BIBLIOGRAFÍA	112

LECCIÓN 4 BASES CONSTITUCIONALES

Luis Arroyo Jiménez

1.	LA VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	117
2.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DE DERECHO.....	120
2.1.	La cláusula del Estado de Derecho	120
2.2.	Elementos estructurales.....	120
2.3.	Elementos sustantivos	123
2.4.	Elementos formales	125
3.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO SOCIAL	127
3.1.	La cláusula del Estado social.....	127
3.2.	Dimensión material	128
3.3.	Dimensión instrumental	130
4.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DEMOCRÁTICO.....	131
4.1.	La cláusula del Estado democrático	131
4.2.	Democracia representativa	132
4.3.	Democracia participativa	132
4.4.	Principios instrumentales	133
5.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO AUTONÓMICO	135
5.1.	La cláusula del Estado autonómico	135
5.2.	Autonomía.....	136
5.3.	Unidad	136
5.4.	Solidaridad.....	138
6.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y APERTURA INTERNACIONAL.....	138
7.	BIBLIOGRAFÍA	139

LECCIÓN 5 LA VINCULACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LA LEY Y EL DERECHO

Mariano Bacigalupo Saggese

1.	LA VINCULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LA LEY Y EL DERECHO Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD DE SU ACTUACIÓN	142
1.1.	Densidad normativa y alcance del control jurisdiccional	142
1.2.	Normas de programación condicional y potestades administrativas reguladas.....	144
1.3.	Conceptos jurídicos indeterminados, potestades discrecionales y programación finalista de la actuación administrativa.....	145
1.4.	Intensidad del control jurisdiccional: control positivo <i>versus</i> control negativo.....	148

	Pág.
1.5. Control del ejercicio y control de la atribución de las potestades que confieren a la Administración un margen de apreciación o de decisión..	150
2. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL JUDICIAL DE SU EJERCICIO	152
2.1. Concepto y clases de potestades discrecionales	152
2.2. Límites jurídicos y control jurisdiccional de la actividad administrativa discrecional	154
3. LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SU LEGALIDAD: EL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	156
3.1. Conceptos jurídicos indeterminados	157
3.2. El margen de apreciación	157
3.3. Límites jurídicos del margen de apreciación y alcance de su control jurisdiccional	158
3.4. Distinción entre margen discrecional y margen de apreciación <i>versus</i> concepto unitario de discrecionalidad	158
3.5. La discrecionalidad técnica de la Administración	159
4. BIBLIOGRAFÍA	160

LECCIÓN 6 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

José María Rodríguez de Santiago

1. LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO Y LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	163
2. LA FUNCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES	165
3. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y NORMAS DE DERECHO INTERNO	166
3.1. La disolución de la estatalidad del sistema de fuentes “hacia abajo”	166
3.2. La “evaporación de la estatalidad” hacia arriba	167
3.3. La ordenación de las relaciones entre las normas del Derecho internacional y de la Unión Europea y las normas de Derecho interno: el principio de primacía	169
4. LA RESERVA DE LEY	169
5. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO ESTATAL Y AUTONÓMICO	173
6. EL PODER NORMATIVO MUNICIPAL	175
7. LA COSTUMBRE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	177
8. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	179
9. EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA	181
10. BIBLIOGRAFÍA	183

LECCIÓN 7 SITUACIONES SUBJETIVAS Y RELACIONES JURÍDICAS

Dolores Utrilla Fernández-Bermejo

1.	INTRODUCCIÓN	185
2.	SUJETOS.....	187
2.1.	Administración	187
2.2.	Sujetos privados	187
3.	SITUACIONES SUBJETIVAS	188
3.1.	Situaciones activas o de poder	189
3.2.	Situaciones pasivas o de deber	195
4.	RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	201
5.	TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS	202
5.1.	Relaciones <i>ad intra</i> y <i>ad extra</i>	202
5.2.	Relaciones bipolares y multipolares	203
5.3.	Relaciones materiales y procedimentales.....	204
5.4.	Relaciones instantáneas y continuadas.....	206
5.5.	Relaciones de sujeción general y de sujeción especial.....	207
6.	BIBLIOGRAFÍA	209

LECCIÓN 8 TEORÍA GENERAL
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Rafael Caballero Sánchez

1.	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL Y SUS DIMENSIONES.....	212
1.1.	La organización administrativa en el conjunto del Derecho administrativo y su relevancia	212
1.2.	La Constitución como norma organizativa del poder	214
1.3.	La potestad de autoorganización y la relación entre las tareas administrativas y los tipos de organización.....	217
1.4.	Las vertientes macro y micro del poder de autoorganización de las Administraciones públicas	219
2.	LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: LOS TIPOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES	219
2.1.	La tipología de Administraciones públicas.....	219
2.2.	El fenómeno de la creación de entidades instrumentales por las Administraciones públicas	221
3.	LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.....	226
3.1.	El triple nivel organizativo de persona, órganos y unidades administrativas	226
3.2.	Los órganos administrativos y sus tipos	228

	Pág.
4. LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y SU RÉGIMEN DE EJERCICIO.....	231
4.1. La atribución de competencias.....	231
4.2. Las técnicas de alteración del ejercicio de competencias.....	232
5. BIBLIOGRAFÍA	236

LECCIÓN 9 ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Francisco B. López-Jurado

1. EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.....	240
2. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.....	240
3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.....	242
3.1. El prototipo de Administración pública general	242
3.2. La dirección gubernamental	242
4. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL	243
4.1. La estructura orgánica.....	243
4.2. Los titulares de órganos directivos.....	245
4.3. Las responsabilidades de los órganos superiores y directivos.....	246
5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	246
6. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR	248
7. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS.....	249
8. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS DEPENDIENTES ..	250
8.1. Los caracteres generales	250
8.2. Los organismos públicos comunes.....	250
8.3. Los organismos públicos sectoriales.....	252
8.4. Los organismos públicos de cooperación: los consorcios.....	253
8.5. Las entidades públicas de Derecho privado	254
8.6. Los fondos sin personalidad jurídica	256
9. LAS ENTIDADES ESTATALES SEPARADAS	256
9.1. Las autoridades independientes de regulación o supervisión	256
9.2. Las entidades de participación o de prestación dotadas de autonomía ...	257
9.3. Las universidades públicas no transferidas	258
9.4. Las entidades de soporte de funciones constitucionales	258
9.5. Las corporaciones sectoriales de base privada.....	259
10. BIBLIOGRAFÍA	260

LECCIÓN 10 ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS

Alba Nogueira López

1. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO	264
---	-----

	Pág.
1.1. Nacimiento, traspaso de efectivos y medios materiales.....	264
1.2. Diversidad de tipologías organizativas	266
2. AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LÍMITES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL	269
2.1. Autonomía política y autoorganización	269
2.2. La incidencia de los principios de estabilidad presupuestaria y unidad de mercado en la organización autonómica.....	270
3. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICA.....	271
3.1. Las previsiones de los estatutos de autonomía.....	271
3.2. Leyes autonómicas de régimen jurídico de las Administraciones y de sus sectores públicos.	274
4. LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS	275
4.1. Estructura orgánica central y periférica.....	276
4.2. La actividad exterior de las CCAA.....	277
4.3. Algunos procesos de innovación y mejora organizativa en las Administraciones autonómicas.....	278
5. LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOGÍA DE ENTES INSTRUMENTALES.....	280
6. BIBLIOGRAFÍA	283

LECCIÓN 11 ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS LOCALES

Diana Santiago Iglesias

1. LA PLANTA LOCAL.....	285
2. EL SISTEMA COMPETENCIAL	287
3. LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	288
4. EL MUNICIPIO	290
4.1. Definición legal.....	290
4.2. Territorio y población	290
4.3. Competencias	291
4.4. Organización	292
5. LA PROVINCIA	295
5.1. Naturaleza jurídica.....	295
5.2. Territorio y población	296
5.3. Competencias	297
5.4. Organización	298
6. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR	298
7. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA.....	299
8. OTRAS ENTIDADES LOCALES.....	300
8.1. Entidades locales de ámbito territorial supramunicipal.....	300

	Pág.
8.2. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.....	303
9. LOS SECTORES PÚBLICOS LOCALES.....	304
9.1. Concepto	304
9.2. Tipología de entes y clasificación.....	304
10. BIBLIOGRAFÍA	306

LECCIÓN 12 LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

Susana de la Sierra

1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA.....	309
1.1. La división de poderes en la Unión Europea: el poder ejecutivo y la Administración.....	310
1.2. Concepto y clasificaciones. En particular, Administración directa y Administración indirecta	312
1.3. Principios constitucionales de la Administración europea.....	313
2. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA.....	314
2.1. Las agencias	317
2.2. La comitología	319
2.3. Las competencias ejecutivas del Consejo	321
2.4. Otras instituciones y órganos especializados	322
3. LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA	323
3.1. Las Administraciones nacionales como Administración europea.....	323
3.2. La unión administrativa europea	326
4. BIBLIOGRAFÍA	327

LECCIÓN 13 LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Marcos Almeida Cerredá

1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOGÍA Y RELEVANCIA SISTÉMICA	330
2. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN	334
2.1. Aproximación: definición y caracterización general	334
2.2. Los principios que rigen las relaciones de colaboración.....	335
2.3. La tipología de las relaciones de colaboración.....	337
2.4. Los instrumentos técnicos a través de los cuales se canalizan las relaciones de colaboración.....	342
3. LAS RELACIONES DE CONTROL	347
3.1. Aproximación: caracterización general y tipología	347
3.2. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas.....	348

	Pág.
3.3. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entida- des locales	349
4. LAS RELACIONES DE CONFLICTO	352
4.1. Aproximación: caracterización general y taxonomía	352
4.2. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas o entre las Administraciones generales de las comunidades autónomas.....	352
4.3. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entida- des locales	353
4.4. Las relaciones de conflicto entre entidades locales.....	353
5. BIBLIOGRAFÍA	354

LECCIÓN 14 EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Clara Isabel Velasco Rico

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD INTERNA DE LAS ADMINIS- TRACIONES PÚBLICAS.....	356
2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO.....	357
2.1. El principio de servicio efectivo como criterio orientador.....	358
2.2. Principios vinculados a la racionalización y agilización de los procedi- mientos.....	359
2.3. Principios de objetividad y transparencia de la actuación administrativa.	360
2.4. Principios orientados a garantizar el control de la actuación administrativa	361
3. TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA.....	361
3.1. Autoorganización.....	361
3.2. Relaciones interorgánicas	365
3.3. Actividad consultiva.....	369
3.4. Actividad de control interno	371
4. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS	375
5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS.....	377
6. BIBLIOGRAFÍA	377

LECCIÓN 15 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Oriol Mir Puigpelat

1. CONCEPTO Y FUNCIONES	379
1.1. El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de prepara- ción de decisiones administrativas	379

	Pág.
1.2. Funciones principales.....	381
2. NORMATIVA REGULADORA.....	382
2.1. La larga tradición codificadora española.....	382
2.2. Bases constitucionales y europeas.....	383
2.3. La vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el impacto de la digitalización.....	385
3. SUJETOS.....	386
3.1. La Administración y su deber de diligencia.....	386
3.2. Los interesados y sus derechos procedimentales.....	388
4. ESTRUCTURA.....	391
4.1. Iniciación.....	391
4.2. Instrucción.....	397
4.3. Finalización.....	402
5. BIBLIOGRAFÍA.....	406

LECCIÓN 16 REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Juli Ponce Solé

1. REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA DE FUENTES.....	408
1.1. Importancia, datos empíricos, terminología y conceptos.....	408
1.2. Fundamento de la potestad reglamentaria de gobiernos y Administraciones.....	412
1.3. Tipología.....	413
1.4. Reglamentos locales.....	416
2. LA DISTINCIÓN ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA O ADMINISTRATIVA. NOCIÓN Y ALCANCE DE LAS INSTRUCCIONES.....	418
3. ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS.....	421
3.1. Los principios jurídicos de buena regulación y el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias: la mejora de la regulación (<i>better regulation</i>).....	421
3.2. Procedimientos de elaboración de reglamentos.....	422
4. LÍMITES Y CONTROLES JURÍDICOS. EN ESPECIAL, EL CONTROL EJERCIDO POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	427
4.1. El control por el mismo gobierno o Administración que dicta la disposición.....	429
4.2. El control por los tribunales de justicia.....	430
4.3. El control por el Tribunal Constitucional.....	433
5. BIBLIOGRAFÍA.....	433

LECCIÓN 17 ACTOS ADMINISTRATIVOS

Xabier Arzoz Santisteban

1.	APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO	435
2.	FUNCIÓN	437
2.1.	Función clarificadora y estabilizadora.....	437
2.2.	Función configuradora.....	437
3.	EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.....	439
3.1.	Concepto amplio y concepto estricto	439
3.2.	El concepto legal.....	441
4.	LA ANATOMÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	441
4.1.	Elementos subjetivos.....	442
4.2.	Elementos objetivos	444
4.3.	Elementos formales.....	447
5.	LA DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	448
5.1.	Notificación	448
5.2.	Eficacia	450
5.3.	Validez.....	451
5.4.	Firmeza.....	453
5.5.	Ejecución.....	454
6.	BIBLIOGRAFÍA	458

LECCIÓN 18 PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Marcos Vaquer Caballería

1.	INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN.....	459
2.	TIPOLOGÍA MATERIAL DE PLANES ADMINISTRATIVOS	462
2.1.	Planificación socio-económica.....	462
2.2.	Planificación de infraestructuras.....	463
2.3.	Planificación ambiental	464
2.4.	Planificación territorial y urbanística.....	464
2.5.	Planificación interna de la actuación administrativa	465
3.	NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS DE LOS PLANES	466
3.1.	Identidad de la planificación, entre la normación y la actuación.....	466
3.2.	Características comunes	467
3.3.	Eficacia vinculante u orientadora	470
3.4.	Consecuencias para su régimen de invalidez e impugnación.....	471
3.5.	La confianza legítima generada por los planes.....	471
4.	PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN.....	472
4.1.	Consideraciones generales.....	472

	Pág.
4.2. Evaluación	473
4.3. Participación ciudadana y coordinación interadministrativa	474
4.4. Terminación	475
5. RELACIONES ENTRE PLANES	476
6. BIBLIOGRAFÍA	477

LECCIÓN 19 CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Silvia Díez Sastre

1. ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO	480
2. EUROPEIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	481
2.1. El sector público como cliente en el mercado	481
2.2. Marco jurídico	482
2.3. Conceptos funcionales del Derecho europeo	484
3. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO INTERNO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	491
3.1. Marco jurídico	491
3.2. Estructura de aplicación de la legislación de contratos del sector público	494
4. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO	502
4.1. Partes en el contrato	502
4.2. Necesidad y objeto del contrato	504
4.3. Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato	505
4.4. Garantías	505
5. LA VIDA DEL CONTRATO PÚBLICO	506
5.1. Preparación	507
5.2. Adjudicación y formalización	510
5.3. Efectos, cumplimiento y extinción	515
6. VÍAS DE TUTELA	517
6.1. Recurso especial en materia de contratación	517
6.2. Sistema de recursos y revisión	518
7. BIBLIOGRAFÍA	520

LECCIÓN 20 ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO

Jorge García-Andrade Gómez

1. APROXIMACIÓN A LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO Y SU PROBLEMÁTICA	523
2. CARACTERIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO	525
2.1. Relevancia jurídica y carácter vinculante	525

	Pág.
2.2. Contenido declarativo o material	526
2.3. Actuación <i>ad extra</i> y <i>ad intra</i>	526
2.4. Actuación favorable o desfavorable para los ciudadanos.....	526
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN SIN PROCEDIMIENTO	527
3.1. Fundamento constitucional.....	527
3.2. Relación jurídica	528
3.4. La alternativa entre procedimiento y no procedimiento: criterios habilitantes	530
3.5. La problemática en torno a la ejecución forzosa	532
3.6. La posición jurídica de los ciudadanos	533
3.7. Singularidades en la atribución de competencias	534
3.8. La modificación de las actuaciones sin procedimiento	534
3.9. La protocolización de la actuación sin procedimiento.....	535
4. GARANTÍAS DE REACCIÓN CIUDADANA	536
4.1. Inexistencia de sistemas generales de impugnación en la vía administrativa.....	536
4.2. Deficiente sistema de control jurisdiccional.....	537
5. BIBLIOGRAFÍA	538

LECCIÓN 21 ACTUACIÓN AUTOMATIZADA, ROBOTIZADA E INTELIGENTE

Agustí Cerrillo Martínez

1. TECNOLOGÍA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO	542
2. LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS AUTOMATIZADAS	544
2.1. La automatización de tareas sencillas, rutinarias y masivas.....	545
2.2. La robotización de procesos	546
2.3. El uso de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas	547
3. ELEMENTOS REGULADORES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA	549
4. LOS PRINCIPIOS REGULADORES DE LA AUTOMATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	551
4.1. El principio de seguridad jurídica.....	551
4.2. El principio de transparencia.....	552
4.3. El principio de igualdad y la no discriminación.....	553
4.4. El principio de protección de datos personales	553
4.5. El principio de seguridad	554
4.6. Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías.....	554
4.7. El principio de personalización y proactividad	555

	Pág.
5. SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA	555
6. EL IMPACTO DE LA AUTOMATIZACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO	557
7. BIBLIOGRAFÍA	557

LECCIÓN 22 ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN Y CONTROL

Mariola Rodríguez Font

1. LA ACTIVIDAD LA POLICÍA ADMINISTRATIVA Y LA EXPANSIÓN DEL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO COMO REFERENCIA FINALISTA.....	560
2. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN Y CONTROL.....	562
2.1. El impacto de las políticas liberalizadoras y simplificadoras en la actividad de ordenación y control.....	562
2.2. Principios rectores fundamentales: legalidad, igualdad, proporcionalidad y precaución.....	563
3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS	565
3.1. Instrumentos de ordenación.....	566
3.2. Instrumentos de control.....	568
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERENCIA A SUS “MOMENTOS PROCEDIMENTALES”	578
4.1. Momento anterior a la presentación: relaciones entre particular, Administración y otros sujetos	578
4.2. Momento de presentación: en especial, la eficacia	579
4.3. Momento posterior a la presentación: deber de control formal, material e inspección de la Administración	580
5. BIBLIOGRAFÍA	582

LECCIÓN 23 ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA

Nuria Magaldi

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO.....	585
2. DEL SERVICIO PÚBLICO A LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA	588
2.1. La aparición del concepto sociológico y jurídico de servicio público.....	588
2.2. El Estado Social de Derecho como Estado prestador de servicios públicos	591
2.3. El Derecho de la Unión Europea y los servicios de interés general	593
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	597
3.1. La creación de los servicios públicos.....	597
3.2. Las formas de gestión de servicios públicos	600

	Pág.
4. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA	602
5. BIBLIOGRAFÍA	607

LECCIÓN 24 ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN Y FOMENTO

Fernando Pastor Merchante

1. INTRODUCCIÓN	610
2. MARCO NORMATIVO	610
2.1. Tipología de la actividad promocional y de fomento	610
2.2. Riesgos de la actividad promocional y de fomento y fundamentos de su regulación	612
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE SUBVENCIONES Y DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AYUDAS ESTATALES	613
3.1. La legislación nacional sobre subvenciones	613
3.2. Normativa europea sobre ayudas estatales	615
4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES	618
4.1. Contenido de la legislación sobre subvenciones	618
4.2. El establecimiento de subvenciones	619
4.3. La concesión de subvenciones	620
4.4. Controles	623
5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS ESTATALES	626
5.1. Contenido de la normativa sobre ayudas estatales	626
5.2. El procedimiento de autorización de ayudas estatales por parte de la Comisión	627
5.3. Las ayudas “de minimis” y las ayudas “exentas”	628
6. LA ACTIVIDAD PROMOCIONAL Y DE FOMENTO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NO PECUNIARIOS	629
6.1. Las campañas institucionales de publicidad y comunicación	629
6.2. Etiquetado de calidad	630
6.3. <i>Nudges</i>	631
7. BIBLIOGRAFÍA	632

LECCIÓN 25 ACTIVIDAD DE REGULACIÓN

Rosario Leñero Bohórquez

1. LA PROYECCIÓN DE LA REGULACIÓN EN LOS TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	636
2. LOS ORÍGENES DE LA NOCIÓN DE REGULACIÓN Y SU DIFUSIÓN GLOBAL	636
2.1. El <i>Regulatory Law</i> o Derecho regulatorio anglosajón	636

	Pág.
2.2. La globalización como motor de la expansión de los planteamientos de la regulación económica	639
3. LA RECEPCIÓN DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN EUROPA.	641
4. EL CONCEPTO DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA.....	642
4.1. La proyección de la regulación en la actividad de ordenación y control	644
4.2. La proyección de la regulación en el servicio público.....	645
4.3. Notas distintivas de la regulación administrativa como actividad de intervención de la Administración.....	646
5. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN	648
5.1. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención a su carácter coactivo	648
5.2. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención a su finalidad prevalente	653
6. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN REGULADORA	656
6.1. Principio de separación de las actividades de regulación y de gestión	657
6.2. La agencia reguladora como modelo institucional prevalente.....	657
7. BIBLIOGRAFÍA	659

LECCIÓN 26 ACTIVIDAD EXPROPIATORIA

Juan Antonio Chinchilla Peinado

1. DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN	662
1.1. Concepto de expropiación forzosa.....	662
1.2. Distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas	665
2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN. BIENES INCLUIDOS EN EL TRÁFICO JURÍDICO	666
3. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN.....	666
3.1. La Administración expropiante	666
3.2. El beneficiario de la expropiación.....	667
3.3. El sujeto expropiado.....	668
4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	668
4.1. El presupuesto previo. La declaración de utilidad pública o interés social	669
4.2. El procedimiento ordinario (I). La concreción de los bienes que deben expropiarse. La declaración de necesidad de ocupación	670
4.3. El procedimiento ordinario (II). La determinación del justiprecio.....	671
4.4. El desistimiento de la expropiación	675
4.5. El procedimiento ordinario (III). El pago y la ocupación del bien	675
4.6. El procedimiento urgente.....	676
4.7. El control judicial de la expropiación forzosa	679
4.8. La expropiación por ministerio de la ley en el ámbito urbanístico	681

	Pág.
5. LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA.....	682
5.1. Concepto y supuestos	682
5.2. El titular del derecho de reversión y la existencia de terceros adquirentes	684
5.3. El procedimiento para ejercer la reversión. La restitución de la indemnización	685
5.4. La imposibilidad legal de la reversión	685
6. LA OCUPACIÓN TEMPORAL.....	686
7. BIBLIOGRAFÍA	686

LECCIÓN 27 ACTIVIDAD SANCIONADORA

Carlos Alberto Amoedo-Souto

1. LA ATRIBUCIÓN DE UNA POTESTAD SANCIONADORA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	690
1.1. División de poderes y autotutela sancionadora de la Administración	690
1.2. El desarrollo histórico de la potestad sancionadora en España	692
2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	694
2.1. La configuración de la legalidad sancionadora como un derecho fundamental (art. 25.1 CE).....	694
2.2. La privación de libertad como límite material absoluto de la sanción administrativa (art. 25.3 CE)	695
2.3. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).....	696
2.4. La aplicación de derechos procedimentales fundamentales al procedimiento sancionador (art. 24 CE).....	696
2.5. La distribución competencial de la potestad sancionadora.....	697
3. EL DESARROLLO BÁSICO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	698
3.1. De la LRJPAC a la LRJSP y la LPAC.....	698
3.2. Los principios sustantivos en la LRJSP	700
3.3. Las reglas especiales básicas de procedimiento sancionador (LPAC).....	708
4. LA EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: HACIA UN <i>IUS GENTIUM PUNIENDI</i>	709
5. BIBLIOGRAFÍA	712

LECCIÓN 28 INFORMACIÓN Y DATOS

Isaac Martín Delgado

1. INTRODUCCIÓN: DATOS, INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO	713
2. DIMENSIÓN INTERNA: EL VALOR ESTRUCTURAL DE LA INFORMACIÓN EN PODER DEL SECTOR PÚBLICO.....	716
2.1. Introducción: la información como medio	716

	Pág.
2.2. Gestión documental y gobernanza de los datos	719
2.3. Interoperabilidad	722
3. DIMENSIÓN EXTERNA: EL VALOR INSTRUMENTAL DE LA INFORMACIÓN EN PODER DEL SECTOR PÚBLICO	723
3.1. Los servicios de información administrativa	724
3.2. Publicidad y acceso a la información pública.....	725
3.3. Reutilización de la información del sector público y apertura de datos ..	730
4. LA PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS	732
4.1. Seguridad.....	733
4.2. Protección de datos de carácter personal.....	734
5. BIBLIOGRAFÍA	737

LECCIÓN 29 MEDIOS ECONÓMICOS

María Amparo Salvador Armendáriz

1. PRESUPUESTOS MACROECONÓMICOS	739
1.1. Ingresos públicos.....	740
1.2. Gasto <i>versus</i> inversión pública	741
1.3. La política económica como instrumento de políticas públicas.....	741
2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA	743
2.1. El presupuesto, el principio democrático y el Estado de Derecho	743
2.2. Principios del Derecho presupuestario.....	744
2.3. Límites materiales: materias incluidas y excluidas	745
2.4. Requisitos formales	746
3. LA DEUDA PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO	749
3.1. Límites constitucionales: exigibilidad y prioridad en el cobro	749
3.2. Límites cuantitativos y el Pacto fiscal europeo	749
4. LA DINÁMICA DE LA GESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS	750
4.1. Los principios de Derecho presupuestario y de la contabilidad pública..	750
4.2. Elaboración, aprobación y modificación del presupuesto.....	751
5. CONTROL Y FISCALIZACIÓN.....	753
5.1. El control de los recursos públicos, en general	753
5.2. La función de intervención	754
5.3. El papel de la AIReF	755
5.4. La fiscalización del Tribunal de Cuentas	756
6. BIBLIOGRAFÍA	757

LECCIÓN 30 LOS BIENES PÚBLICOS

Elisa Moreu Carbonell

1. QUÉ SON LOS BIENES PÚBLICOS	759
1.1. Bases constitucionales: artículo 132 de la Constitución	761
1.2. Tipología de bienes públicos y diversidad de su régimen jurídico	762
1.3. Formas de adquirir los bienes públicos	763
2. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS	763
2.1. Limitaciones a su disponibilidad	764
2.2. Inventario e inscripción en el registro de la propiedad	764
2.3. Potestades para la defensa y protección de los bienes públicos	765
3. RÉGIMEN GENERAL DEL DOMINIO PÚBLICO	766
3.1. Afectación y desafectación	767
3.2. Mutaciones demaniales	769
3.3. Utilización del dominio público: títulos habilitantes	770
3.4. Las reservas demaniales	773
4. LOS BIENES COMUNALES	774
5. RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES	775
5.1. Gestión y administración patrimonial	776
5.2. Los bienes patrimoniales “materialmente afectos”	777
6. EL PATRIMONIO NACIONAL	778
7. BIBLIOGRAFÍA	778

LECCIÓN 31 EMPLEADOS PÚBLICOS

Andrés Boix Palop

1. LOS DIVERSOS MODELOS DE EMPLEO PÚBLICO	782
1.1. Breve repaso a la evolución histórica del modelo de empleo público en España y consagración del principio de mérito y capacidad	783
1.2. Las tradiciones jurídicas que se alejan del principio de mérito y capacidad: ventajas, inconvenientes y vigencia	785
1.3. El modelo de empleo público de la Constitución española de 1978 y del EBEP	786
2. LOS TIPOS DE TRABAJADORES PÚBLICOS	788
2.1. Diferencias entre personal laboral y funcionario	788
2.2. Funcionarios y funcionarios interinos	792
2.3. El personal laboral indefinido y el personal laboral temporal. Indefinidos no fijos	794
2.4. El personal eventual	796
2.5. El personal directivo profesional	797
3. SELECCIÓN DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS	797
3.1. El modelo constitucional de mérito y capacidad y sus modulaciones	797

	Pág.
3.2. Requisitos constitucionalmente admisibles para la selección de trabajadores públicos y sus límites	798
3.3. Modalidades de acceso y sistemas de selección.....	800
3.4. Crítica al sistema y adopción de nuevos modelos	802
4. ESTATUTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS EN ESPAÑA	803
4.1. Situaciones administrativas	803
4.2. Extinción de la relación.....	804
4.3. Derechos de los trabajadores públicos	805
4.4. Deberes, principios éticos y normas de conducta.....	808
4.5. Régimen de incompatibilidades	808
4.6. Incumplimiento de deberes y obligaciones y medidas disciplinarias.....	809
5. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN Y FRACTURA DE CARA AL FUTURO EN EL MODELO DE EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL.....	810
5.1. La influencia de otros modelos y especialmente del Derecho europeo....	810
5.2. Adaptación a los retos de la digitalización y de la transformación social y económica en curso.....	811
6. BIBLIOGRAFÍA	811

LECCIÓN 32 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Gabriel Doménech Pascual y Luis Medina Alcoz

1. CONCEPTO, DELIMITACIÓN RESPECTO DE FIGURAS AFINES Y FUNCIONES.....	814
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	816
3. CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN VIGENTE	818
4. REQUISITOS	819
4.1. El daño	819
4.2. El funcionamiento de los servicios públicos.....	822
4.3. El nexo causal	823
4.4. El problema de la culpa.....	828
5. LA INDEMNIZACIÓN.....	832
5.1. El principio de reparación integral y sus excepciones.....	832
5.2. Modalidades y cuantificación	833
6. VÍAS DE EXIGENCIA.....	834
6.1. Vía judicial	834
6.2. Vía administrativa previa.....	834
6.3. Prescripción	835
7. RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	836

	Pág.
7.1. Responsabilidad por error judicial.....	837
7.2. Responsabilidad por prisión preventiva no seguida de condena	838
7.3. Responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia	838
7.4. Responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional	838
8. RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL LEGISLADOR	839
8.1. Responsabilidad por leyes ajustadas a Derecho	839
8.2. Responsabilidad por leyes inconstitucionales.....	840
9. RESPONSABILIDAD CONFORME AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	841
10. RESPONSABILIDAD CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL.....	841
11. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS	842
12. BIBLIOGRAFÍA	843

LECCIÓN 33 CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN

Antonio Fortes Martín

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO.....	846
1.1. Sentido y alcance del control interno	846
1.2. Su delimitación con el control judicial y con otros controles externos ...	847
2. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE SU ACTUACIÓN	847
2.1. El control interno de la Administración	848
2.2. El control interno de la actuación de la Administración y la revisión de actos en vía administrativa	849
3. LA REVISIÓN DE OFICIO	851
4. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.....	853
5. LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	855
6. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES Y ARITMÉTICOS	857
7. LÍMITES A LA REVISIÓN	857
8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	858
8.1. El presupuesto necesario de los recursos administrativos.....	859
8.2. La tramitación de los recursos administrativos.....	860
8.3. Los tipos de recursos administrativos.....	862
9. OTRAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CONTROL.....	867
10. BIBLIOGRAFÍA	869

	Pág.
LECCIÓN 34 CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN	
<i>Alejandro Huergo Lora</i>	
1. INTRODUCCIÓN	872
1.1. Significado constitucional del control judicial de la Administración	872
1.2. La opción por un orden jurisdiccional especializado	873
2. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	873
2.1. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa	873
2.2. Organización	878
3. LAS PARTES	882
3.1. Los sujetos del proceso contencioso-administrativo	882
3.2. Requisitos generales de las partes	883
4. OBJETO DEL PROCESO	885
4.1. Significado del objeto del proceso: pretensiones y actividad administrativa impugnada	885
4.2. Las diferentes vías procesales	885
4.3. La dinámica del objeto del proceso	889
5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	890
5.1. Elementos comunes previos al inicio del proceso	890
5.2. El procedimiento ordinario	892
5.3. El procedimiento abreviado	897
5.4. Los procedimientos especiales	898
6. LAS MEDIDAS CAUTELARES	900
6.1. Concepto y requisitos	900
6.2. Procedimiento	902
7. LOS RECURSOS	903
7.1. El recurso de reposición	903
7.2. El recurso de apelación	903
7.3. El recurso de casación	904
8. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS	907
8.1. Concepto y parámetros constitucionales	907
8.2. Procedimiento aplicable a la ejecución	907
8.3. Medidas a disposición de los órganos judiciales para conseguir el cumplimiento de las sentencias	908
9. BIBLIOGRAFÍA	908

ABREVIATURAS DE LA LEGISLACIÓN CITADA

CC	Código Civil
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local
CP	Código Penal
DSMI	Directiva 2006/123 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior
EAAAnd	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
EAAr	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón
EACan	Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias
EACant	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria
EACat	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACM	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

EACyL	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAG	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia
EAIB	Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears
EAPV	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco
EBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
LASE	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
LBCOCISN	Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación
LBRL	Ley 7/1985, de 25 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LCP	Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LGTel	Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado
LIPAP	Ley 53/1984 de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LMi	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas

LMRFP	Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública
LMVSI	Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión
LOAIReF	Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
LOCE	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General
LOSEG	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana
LOSU	Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario
LOTCT	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LOTCTu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LPA	Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPH	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LPME	Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LPRA	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico
LRISP	Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público
LRJAE	Decreto de 26 julio de 1957 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LRSAI	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local
LRTVE	Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal
LSF	Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario
LSPU	Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
RAFME	Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos
REF	Reglamento de desarrollo de la Ley de expropiación forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLA	Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRLMV	Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
TUE	Tratado de la Unión Europea

PRESENTACIÓN

Este manual es el resultado de una reflexión colectiva sobre la dogmática del Derecho administrativo contemporáneo, adaptada a la docencia. Se trata de un manual pensado para poder acomodarse con facilidad a los planes de estudio vigentes en cualquiera de las setenta y tres facultades de Derecho españolas. El manual recoge, por tanto, los contenidos convencionales que integran el temario de esta disciplina y que, en función de las universidades, se exponen en dos o más asignaturas del Grado en Derecho, adaptándose a las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior. Esta vocación de versatilidad explica que, salvo en lo que atañe a algunos contenidos adicionales, no se adviertan en el índice grandes diferencias con los numerosos manuales que se han publicado en los últimos tiempos sobre esta materia. Por esta razón nos parece relevante dar cuenta en esta introducción de las particularidades de esta obra, tanto en lo que afecta a los contenidos del manual y a su forma de exposición como en lo relativo a quién lo ha escrito.

A diferencia de la mayoría de los manuales al uso, en este caso no nos encontramos ante un manual de autor. Los autores y las autoras de las diversas lecciones del manual —veintidós profesores y doce profesoras de veinte universidades distintas, repartidas en diez comunidades autónomas— a pesar de la diversidad que nos caracteriza —en cuanto al género, la edad, la procedencia o incluso la adscripción a una determinada escuela— poseemos unas inquietudes y una formación relativamente homogéneas, debido a nuestra curiosidad común por las aportaciones procedentes de otras disciplinas y del Derecho comparado. Compartimos también una misma comprensión constitucional y europea del Derecho administrativo, que da sentido a todas sus normas e instituciones. Esto incluye no sólo la legitimidad original de la Administración pública, en tanto que organización instrumental para el cum-

plimiento de los fines constitucionales y europeos, sino también la centralidad del principio del Estado social para todo el Derecho administrativo contemporáneo, la natural diversidad de fuentes normativas que resulta de la descentralización estatal y la integración europea, y la ampliación de las formas de relación de la Administración con los particulares, fuertemente influida por el Derecho de la Unión Europea.

La reflexión conjunta de los temas tratados ha sido posible gracias a la generosidad de quienes han participado en este proyecto y se ha visto facilitada por la trayectoria de colaboración común en diversas actividades académicas, entre las que destacan el *Seminario de Teoría y Método* que este año cumple su décimo aniversario, la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* y el *Tratado de Derecho Administrativo*, coordinado por José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez.

El estudio, la reflexión y el diálogo nos han llevado a constatar que los contenidos de esta disciplina se exponen frecuentemente por estratos superpuestos. Esto es, a un estrato básico de Derecho administrativo preconstitucional —y preeuropeo— se le superponen nuevos derechos y principios constitucionales y nuevas normas europeas. De esta forma, los fenómenos que han tenido mayor capacidad de transformación del Derecho administrativo en las últimas décadas (como la subjetivación, apertura, pluralidad de fuentes normativas, imposibilidad de regulación sustantiva en ámbitos de incertidumbre científica, tecnológica o social, orientación hacia la igualdad social, globalización, liberalización, privatización, integración del Derecho blando, flexibilización o automatización, entre muchos otros) son tratados como cuerpos extraños a una rama del Derecho articulada tradicionalmente en torno a la Administración estatal, a una comprensión preconstitucional del principio de legalidad que tiene como premisa la ilegitimidad intrínseca de la Administración, a un catálogo limitado de formas jurídicas de la actuación administrativa (actos administrativos, disposiciones y contratos) y de tipos de actividad administrativa (policía, fomento y servicio público) y al control judicial como eje central de todo el Derecho administrativo.

Este manual se caracteriza por exponer cada una de las instituciones y categorías del Derecho administrativo a partir de las bases constitucionales y europeas y prestando atención a los fenómenos jurídicos, políticos y sociales ya señalados. Los derechos fundamentales, los principios del Estado social, la configuración autonómica del Estado y el Derecho de la Unión Europea impregnan y conforman la organización administrativa, las formas en las que se manifiesta su actuación, los tipos de actividad administrativa y los medios de los que disponen las Administraciones públicas para llevarlos a cabo. Esta voluntad integradora se acompaña de un mayor protagonismo de aspectos organizativos, procedimentales y financieros tradicionalmente considerados como secundarios, al menos desde una concepción del Derecho administrativo continental europeo que ha pivotado en torno al equilibrio entre las prerrogativas de la Administración y las correspondientes garantías de los ciudadanos.

En el Derecho administrativo de nuevo cuño adquieren destacado protagonismo instrumentos tendentes a mejorar el funcionamiento interno de la Administración —presupuestos, planes, programas, inspecciones y controles internos—, aparecen

nuevas formas de actuación administrativa —sin procedimiento, automatizada, robotizada e inteligente— y se produce una revitalización de las fórmulas relacionales, entre la Administración y los particulares y entre las diversas Administraciones y entidades que integran el sector público. La influencia de otras disciplinas, como la Economía, la Ciencia Política o la Psicología en el Derecho administrativo explican también la marcada orientación de esta disciplina hacia la eficacia, la creciente fragmentación, sectorialización y descentralización de la organización administrativa, el fomento de la colaboración público–privada, la aparición de nuevos tipos de actividad administrativa y la formulación de nuevos conceptos puente, vinculados a estas realidades, como administración en red, sector público, gobernanza, administración garante, *nudges*, etcétera.

Para alcanzar una correcta integración de todos los contenidos mencionados se ha intentado ofrecer, junto con una exposición de la legislación y la jurisprudencia europea, estatal y autonómica aplicable en cada caso, una reconstrucción sistemática del Derecho administrativo español, en un intento de dotar de mayor coherencia a los diversos elementos que componen esta disciplina.

El manual tiene vocación pedagógica, pero no pretende banalizar la creciente complejidad del Derecho administrativo. Por eso, a lo largo de todo el libro se utilizan dos tipos de letras, ordinaria y pequeña. El nivel expositivo básico está escrito con letra de tamaño ordinario; en letra más pequeña se incorporan exposiciones de detalle o cuestiones complejas o problemáticas, sobre las que no existe consenso doctrinal o jurisprudencial.

La renovación de contenidos viene acompañada también de un intento de renovación pedagógica. En la redacción de las lecciones se ha tomado en consideración la utilidad de los ejemplos, no sólo para facilitar la comprensión, asimilación y aprendizaje de las construcciones teóricas expuestas, sino también para conformar una imagen de la realidad acorde con los nuevos tiempos. En la selección de los ejemplos —y en la terminología y el lenguaje empleados en su redacción— se ha procurado reflejar la igualdad de género, el pluralismo lingüístico, la complejidad territorial y la diversidad de sectores de intervención de la Administración pública. Se ha ampliado así el catálogo tradicional de fuentes, para incluir ejemplos extraídos de dictámenes de órganos consultivos autonómicos, de reglamentos de entidades locales o de documentos de *soft law*; y se ha diversificado y actualizado el abanico de sectores de referencia, para mostrar el tránsito de un Derecho administrativo que se ha explicado tradicionalmente con base en instrumentos propios de la policía administrativa, a un Derecho administrativo que debe garantizar la correcta gestión de los riesgos tecnológicos, económicos y sociales propios del mundo contemporáneo. El texto principal de cada lección incluye muchos ejemplos breves, de apenas una palabra o frase. Y junto a ello, en letra pequeña y con fondo de color se introducen ejemplos más extensos, donde se exponen con más detalle fenómenos o problemas complejos, o donde se aportan datos empíricos sobre la realidad objeto de regulación.

También desde un punto de vista formal, las lecciones están numeradas en párrafos para facilitar las referencias cruzadas, permitiendo al lector transitar de unas

lecciones a otras, lo que facilita no sólo la ampliación de los conocimientos sino también la asimilación de una concepción sistemática del Derecho administrativo. Por ello, y con independencia del número de lecciones que puedan resultar de utilidad a los estudiantes y profesores de cada una de las asignaturas en las que se exponen los contenidos del Derecho administrativo en un concreto curso académico y en una concreta facultad, se recomienda acceder a todas las lecciones del manual, en versión papel o en la versión disponible *online*. De todos modos, para favorecer la versatilidad y facilitar el manejo del manual, las lecciones están también disponibles de forma individual *online*. Este dato también es novedoso y parte la convicción de que la ciencia abierta debe complementarse con la docencia abierta.

La ambición y, en algunos casos, la novedad de los objetivos expuestos explica que los autores y autoras de este manual lo veamos como un proyecto en permanente revisión, de modo que esperamos incorporar en próximas ediciones las mejoras que puedan aportarnos los profesores y los estudiantes que decidan manejarlo.

Francisco Velasco Caballero
M. Mercè Darnaculleta Gardella

PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN

Un año después de la primera edición, publicamos ahora la segunda edición del *Manual de Derecho Administrativo*. Esta segunda edición se explica por dos factores. Por la excelente acogida de la primera edición y, conectado con esto, por la necesidad de que un manual de estas características esté permanentemente actualizado.

En primer lugar, el *Manual* ha tenido una acogida extraordinaria, tanto en el ámbito académico como en el profesional. En su versión electrónica y abierta, las descargas mensuales de las distintas lecciones son abrumadoras. Sumando todas las lecciones, en el período que va de agosto de 2023 a julio de 2024 hemos contabilizado más de 35.000 descargas. Un dato llamativo y complementario es que también la versión impresa del libro ha tenido una muy buena acogida en la comunidad jurídica. Ello refuerza la idea, en la que la editorial Marcial Pons es pionera en España, de la compatibilidad entre el formato electrónico (gratuito) y el impreso (con precio). Cada formato cumple una función distinta, más o menos adecuada a los diversos destinatarios, momentos y necesidades. Hoy hay ya evidencia empírica de que el texto impreso favorece el entendimiento de la correspondiente materia, así como la reflexión crítica. En consecuencia, hacen bien las bibliotecas universitarias en ofrecer ejemplares impresos del *Manual*, pese a que los estudiantes puedan acceder a los mismos textos en formato digital sencillo y abierto. Y hacen bien en comprar el *Manual* todos aquellos que pretenden utilizarlo repetidamente a lo largo del año, para estudio o para consulta.

Nos consta, además, que las descargas provienen de todo el mundo, con lo que podemos afirmar que el *Manual* está contribuyendo a la divulgación del Derecho administrativo español y está facilitando la utilización de nuestro Derecho en los es-

tudios jurídicos comparados. Una acogida tan extraordinaria nos anima a continuar el proyecto iniciado hace ahora un año.

Además, y precisamente por la enorme proyección que ha tenido el *Manual* en su primer año de vida, resulta imprescindible una actualización y revisión continua. Solo así el *Manual* puede cumplir su doble función pedagógica y de primera consulta para cualquier duda relacionada con la parte general del Derecho administrativo.

Por sí mismas, las novedades legislativas, jurisprudenciales y doctrinales acaecidas entre 2023 y 2024 no habrían justificado una segunda edición tan temprana. Desde agosto de 2023 no se han identificado grandes cambios en los elementos estructurales del Derecho administrativo. Ha habido, lógicamente, múltiples reformas legislativas sectoriales, y también algunas generales (como las modificaciones puntuales de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local por medio del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre). Estas reformas presentan un alcance muy limitado desde la perspectiva sistemática del *Manual*. Ello no obstante, vista la acogida y repercusión que ha tenido el *Manual* en la comunidad jurídica, la actualización ya no se justifica sólo por la necesidad de integrar las novedades legislativas o jurisprudenciales, sino también por la confianza colectiva generada en que todo lo que está en el *Manual* es Derecho vigente, y se aplica en los términos que se explican en el propio *Manual*.

Todo lo dicho es suficiente para seguir adelante. Y de nuevo, como en la primera edición, los 34 autores asumimos este *Manual* como nuestra modesta contribución al interés general, indisociable de nuestra condición de profesores y profesoras de Derecho administrativo.

Francisco Velasco Caballero

M. Mercè Darnaculleta Gardella

PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN

Un año más cumplimos con el compromiso de que el *Manual de Derecho Administrativo* esté actualizado. En esta tercera edición son muy escasos los cambios respecto de la edición precedente. Se ha recogido la jurisprudencia más relevante para cada lección, se ha dado cuenta de algunos cambios en la organización administrativa, y se han incorporado algunas modificaciones legales. Entre las modificaciones legales, aparentemente la más relevante es la que afecta a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por medio de la Ley orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que reforma la planta de la jurisdicción contenciosa.

En todo lo demás, la estructura del Derecho administrativo español muestra una alta estabilidad, que sin duda guarda relación con la ausencia de mayorías parlamentarias claras, tanto en las Cortes como en las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Por supuesto que a lo largo del pasado curso académico se modificaron múltiples normas administrativas sectoriales, pero en líneas generales los elementos básicos o generales del Derecho administrativo han quedado prácticamente inalterados.

En 2024 vio la luz la versión catalana del *Manual*, dirigida por Agustí Cerrillo Martínez con el apoyo de la *Universitat Oberta de Catalunya* (UOC). Esta versión es accesible tanto a través de la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, en el portal de revistas de la editorial Marcial Pons, como a través del [repositorio institucional de la UOC](#). Gracias a la labor coordinadora de Agustí Cerrillo confiamos en que la 3ª edición también pueda tener su versión catalana.

Para el curso académico 2025-2026 también está en marcha una versión gallega del Manual. Esta versión la está coordinando Diana Santiago Iglesias, de la Universidade de Santiago, y participan en ella también los profesores Alba Nogueira López, Carlos Amoedo Souto y Marcos Almeida Cerrada. La versión gallega cuenta con el apoyo de la *Consellería de Cultura, Lingua e Xuventude de la Xunta de Galicia*. Confiamos en que la versión gallega tenga la misma acogida favorable que ya han tenido las versiones castellana y catalana. Para los directores de este libro es una satisfacción contribuir, mediante un modesto Manual de Derecho administrativo, al uso normalizado e indistinto de las diferentes lenguas de España.

Francisco Velasco Caballero

M. Mercè Darnaculleta Gardella

PRESENTACIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN

Al igual que ocurrió con la 3ª edición, en la 4ª edición del Manual son escasas las actualizaciones provocadas por cambios legislativos. La dificultad para alcanzar mayorías parlamentarias en las Cortes y en muchas asambleas legislativas autonómicas está dando lugar a una considerable estabilidad en el Derecho administrativo general. Y si en años anteriores se aprobaron algunas reformas importantes por medio de decretos-leyes, tanto estatales como autonómicos, ahora se han incrementado notablemente las no-convalidaciones de decretos-leyes, con lo que ni siquiera este instrumento normativo extraordinario está afectando de forma relevante al Derecho administrativo general. La dificultad de alcanzar la mayoría parlamentaria necesaria para la aprobación de leyes ha afectado también a los presupuestos del Estado, prorrogados desde 2023, como se recoge en la actualización del manual, que da cuenta de la admisión a trámite, en febrero de 2026, del conflicto entre órganos constitucionales, promovido por el Senado, en relación con el incumplimiento del “deber constitucional” de presentar el Proyecto de Ley de PGE. En este contexto, aunque por vía reglamentaria sí se están introduciendo algunas novedades, esos cambios no suelen ser estructurales o trascendentes, fundamentalmente, porque en muchas materias existen extensas reservas de ley o las leyes vigentes son muy detalladas, dejando poco espacio para la regulación reglamentaria. Por lo dicho, en la actualización de esta 4ª edición del Manual se han recogido, sobre todo, nuevas referencias de jurisprudencia y algunas aportaciones académicas.

Desde la 3ª edición, de 2025, el Manual cuenta con una versión catalana, tanto en papel como en formato digital abierto, a través del repositorio de la *Universitat Oberta de Catalunya* y de la web de la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*.

La versión catalana se actualizará también en 2026. Y para 2026 también esperamos contar con la versión gallega, que se está elaborando precisamente a partir de los textos de la presente 4ª edición en castellano. Para 2026, y por iniciativa del profesor Xabier Arzoz, también está en elaboración, a partir de varios capítulos del Manual, un libro de texto para asignaturas específicas de la UNED. Desde el principio, el Manual siempre estuvo pensado como un texto general susceptible de múltiples utilidades específicas. Parece que en 2026 va a fructificar esta idea original.

Finalmente, a lo largo de 2025 y 2026 también hemos tenido noticia de un importante impacto del Manual en algunos países latinoamericanos. Este efecto se favorece, sin duda, por la disponibilidad digital y gratuita del Manual. Es posible que, en no muchos años, nuestro Manual pueda ser el germen y estímulo para libros semejantes al otro lado del Atlántico. Veremos. Por ahora, seguimos fieles con nuestro compromiso de ofrecer, de forma abierta, gratuita y actualizada, un Manual acorde con la realidad del Derecho administrativo de nuestro tiempo.

M. Mercè Darnaculleta Gardella

Francisco Velasco Caballero

LECCIÓN 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Francisco Velasco Caballero
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—2. INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y DERECHO.—3. ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO.—4. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES.—5. ADMINISTRACIÓN Y BUROCRACIA PÚBLICA.—6. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.—7. FUENTES DE LEGITIMIDAD.—8. TIPOS Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 8.1. Modelos administrativos; 8.2. Tipos organizativos; 8.3. Tipos de actividad administrativa—9. LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.—10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Todos tenemos una imagen intuitiva de la Administración pública. La identificamos con oficinas, instituciones y empleados que recaudan impuestos (Agencia Tributaria), detienen a los delincuentes (Mossos d'Esquadra), enseñan a los niños y niñas (Instituto de Bachillerato Sierra de la Najarra), vacunan contra los virus (Osakidetza), pavimentan las calles (Ayuntamiento de Navas del Rey) o nos transportan por ferrocarril (RENFE). Algunas de estas actividades son privativas de la Administración (como la recaudación de impuestos o la detención de delincuentes). Otras tareas, como la enseñanza o el transporte público, las realizan también algunos par-

ticulares. De ahí que no podamos identificar a la Administración pública con determinadas tareas, funciones o actividades. Como en seguida se explicará con más detalle, la Administración es fundamentalmente una **organización instrumental**: un conjunto ordenado de empleados públicos y de recursos materiales que, bajo la dirección o programación de un órgano político, forma parte del poder ejecutivo estatal, autonómico o local y lleva a cabo tareas muy diversas y cambiantes a lo largo del tiempo.

2. La Administración pública comparte ciertos rasgos con la administración de organizaciones privadas (como una empresa), con la administración de órganos e instituciones estatales que no están integradas en el poder ejecutivo (como el poder judicial o el poder legislativo), y con la administración de organizaciones que ni siquiera están integradas en un Estado (como las organizaciones internacionales). En todos los casos, el término “**administración**” resulta ambiguo, puesto que se refiere a la actividad de administrar o gestionar determinados asuntos (administración en sentido objetivo: *infra* § 1.8) como a la persona o a la organización que desarrolla esta actividad (administración en sentido subjetivo). Sin embargo, desde una perspectiva objetiva, la administración pública se diferencia de la administración de las organizaciones privadas porque su actividad característica consiste en la gestión de asuntos públicos en beneficio del interés general; y, desde una perspectiva subjetiva, la Administración pública se distingue del resto de administraciones por su integración en el poder ejecutivo y por su dependencia de un gobierno (supraestatal, estatal, regional o local). Una vez realizadas estas precisiones, se advierte al lector que en esta lección se utiliza el término “Administración” como sinónimo de “Administración pública” (*infra* § 1.8).

3. Aunque la Administración es una realidad social, y es observable desde múltiples perspectivas, tradicionalmente ha predominado la **comprensión política y jurídica**. En los inicios del siglo XIX, el ideario político liberal, por entonces emergente en Europa, definió a la Administración como parte del **poder ejecutivo** del Estado, frente al parlamento (poder legislativo) y frente al poder judicial. Se califica entonces como Administración pública al heterogéneo conglomerado de consejos, departamentos, establecimientos, secretarías, corporaciones y oficiales sometidos a la ley parlamentaria y dirigidos por el gobierno (que a su vez también está sometido a las leyes y —allí donde subsiste la monarquía— al correspondiente rey o reina). Desde el segundo tercio del siglo XIX se desarrollan en Europa dos comprensiones complementarias de la Administración: como organización al servicio del interés general (comprensión propia de la ciencia de la policía o de la Administración) y como persona jurídica sometida a un estatuto normativo especial y privilegiado (el Derecho administrativo). Con el crecimiento exponencial de Derecho administrativo, a lo largo de siglo XIX ha ido predominando la perspectiva jurídica. Desde entonces, y casi hasta nuestros días, la Administración se ha entendido fundamentalmente en **clave jurídica**, a través de las leyes que definen detalladamente la estructura y funcionamiento de la Administración. De esta forma, primero el ideario político liberal engendró la idea de Administración pública. Y luego el Derecho administrativo ha definido exhaustivamente su existencia.

4. La preeminencia del Derecho administrativo a lo largo del siglo XIX (NIETO, 2001: 68) ha ocultado la existencia, desde el primer tercio del mismo siglo XIX, de una extensa serie de estudios no necesariamente jurídicos sobre los tipos de Administración, sus formas de actuación o su componente burocrático (ALMEIDA, 2021: 133). Frente a una opinión muy extendida en el pasado siglo, estos estudios no eran simples importaciones a España de los tratados de ciencia de la policía o de Administración de Francia o Alemania (MEDINA, 2022: 255).

5. Ya se ha dicho que la comprensión predominantemente política y jurídica de la Administración ha subrayado su condición de organización **instrumental**, al servicio de un poder político. Esto es, lo propio de la Administración es ejecutar —llevar a la realidad social— las decisiones adoptadas por un poder político que, según los casos, puede ser un parlamento o un gobierno. Esta comprensión eminentemente política y jurídica de la Administración pública no puede ocultar otras perspectivas complementarias, cada vez más relevantes. La sociología presta atención a la Administración como conjunto de empleados públicos (burocracia) y a su relación con la sociedad con la que interactúa. En la economía prima la comprensión de la Administración como productora de bienes y servicios (sector público) y como reguladora de los mercados. La **ciencia de la Administración** integra todas estas perspectivas sobre la Administración pública, subrayando su condición de organización de recursos humanos (burocracia) y económicos para la consecución de objetivos políticos. Precisamente la ciencia de la Administración, muy desarrollada en los países anglosajones desde mediados del siglo xx, está aportando hoy una visión menos jurídica de la Administración pública. Ha traído a un primer plano el funcionamiento interno de la Administración (y no sólo su relación con los ciudadanos); ha redimensionado a la baja la importancia de la ley en la dirección de la actividad administrativa; ha aportado nuevos criterios de funcionamiento, como el de “buena administración”, el de eficiencia y el de transparencia; y ha puesto el acento en los resultados de la actuación administrativa: en la calidad de los servicios públicos, y no sólo en los procedimientos administrativos.

6. La diversidad de perspectivas en torno a la Administración pública es fuente de dificultades, pues **no contamos con un concepto único** de Administración. Así, según la perspectiva predominante en cada caso, la Administración pública es algo diferente o simplemente una parte del llamado “sector público”. Tradicionalmente, el “sector público” se refería sólo a aquellas entidades administrativas o instrumentalmente privadas (sociedades mercantiles y fundaciones dependientes de una entidad administrativa) creadas para el desarrollo de actividades económicas o de mercado, esto es, para la producción de bienes y servicios económicos. Sin embargo, hoy se ha generalizado una comprensión más amplia del “sector público” que incluye a la Administración en general, también la reguladora y aplicativa de las leyes (*infra* § 1.15).

6 bis. Desde la **perspectiva económico-financiera** propia del Sistema Europeo de Cuentas (2010), lo definitorio de una Administración pública es que no actúa en el mercado, como un agente económico más. Con este criterio funcional, muy propio del Derecho europeo, forman parte del concepto de Administración pública algunas entidades jurídico-privadas (sociedades y fundaciones) dependientes de otra Administración pública y que realizan actividades administrativas o prestan servicios públicos, pero no actúan como agentes económicos en el mercado. Este concepto amplio de “Administración pública” no coincide con el concepto jurídico más estricto que expresan los artículos 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y 2.3. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

7. El inventario de entidades del sector público publicado por el Ministerio de Hacienda 2023 da cuenta tanto de la distinción entre Administración pública y sector público como de un concepto amplio de Administración pública, **a efectos financieros y contables**. Conforme al Sistema Europeo

de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010), aprobado por el Reglamento nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, se distingue en el inventario del sector público español entre las “unidades públicas no de mercado” (a las que se califica como Administraciones públicas) y las “unidades públicas de mercado” (que no son Administración pública). Así, prestando atención al sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se considera que son Administración pública hasta 145 entidades, de muy distinto tipo. Algunas de ellas son entidades con personalidad jurídico-pública, como diversas agencias instrumentales (entre otras: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AACID]; Agencia Andaluza de Instituciones Culturales [AAIC]; Agencia Andaluza de la Energía [AAE]; Agencia Andaluza de Promoción Exterior [Extenda]), pero otras entidades administrativas son personificaciones jurídico-privadas. Entre ellas se encuentran sociedades mercantiles dependientes (Hospital Clínico Veterinario de la Universidad de Córdoba, S.L.; Iniciativas Leader Comarca de los Vélez, S.A.; Orquesta Sinfónica de Sevilla, S.A.; Parque Científico y Tecnológico Cartuja, S.A, entre otras) o fundaciones también dependientes (por ejemplo: Fundación Audiovisual de Andalucía; Fundación Banco Agrícola de Don José Torrico y López Casero; Fundación Campus Científico-Tecnológicos de Linares, entre muchas). Y junto a estas, habría otras entidades o “unidades públicas de mercado” vinculadas a la Comunidad Autónoma de Andalucía (como Apartahotel Trevenque, S.A., o Red de Villas Turísticas de Andalucía S.A.) que, como tales, no se reconocen como Administraciones públicas en el inventario español del sector público.

8. Según se ha dicho hasta aquí, hoy predomina una **comprensión subjetiva** de la Administración: como una organización integrada de medios para la realización de unos fines y tareas cambiantes. Pero esta comprensión ha convivido históricamente con otra concepción **objetiva o funcional** de lo administrativo. Esto es, se ha considerado también que existe un tipo definido de funciones o tareas públicas que se pueden calificar como propiamente “administrativas”, y esto sería lo definitorio de la Administración pública. Esta comprensión objetiva o funcional ha permitido afirmar que hay ciertas actividades administrativas fuera de la Administración. Así, las actividades disciplinarias internas o la gestión patrimonial en los parlamentos y los órganos judiciales. Actualmente, esta comprensión objetiva de lo administrativo ha revivido tímidamente en relación con algunos sujetos particulares que gestionan actividades de interés público (*infra* § 1. 24 *bis*). Es el caso de los profesionales que, previa acreditación por la Administración, realizan tareas de inspección industrial; o de las entidades colaboradoras urbanísticas (entidades privadas autorizadas por la Administración que emiten informes sobre el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los propietarios del suelo). En estos casos se plantea que estos sujetos privados llevan a cabo actividades materialmente administrativas; y con ello se plantea también si esas actividades debieran regirse por las leyes administrativas.

9. Con **perspectiva histórica**, y si nos situamos en el Antiguo Régimen europeo, quizá se pueda entender la **comprensión dual de lo administrativo**, como organización y como función estatal. De un lado, con la formación del Estado moderno a partir del siglo XVI va creciendo el número de oficiales reales (para los tributos, la seguridad de los caminos, las postas, etc.). Pero aunque estos oficiales reales existían ya en el Antiguo Régimen, y aunque muchas de sus actuaciones continuaron en los Estados contemporáneos, aún no se había sustanciado la idea de poder ejecutivo (como distinto del legislativo y el judicial). Las actividades destinadas al bienestar general, como el cuidado de los pósitos, la paz en los caminos o la beneficencia se gobernaban por las mismas magistraturas y consejos que, desde la Edad Media, venían impartiendo justicia en nombre del rey (MANNORI, 2007; MEDINA, 2022: 20). Por eso, aunque muchas formas de actuación “administrativa” fueran identificables en el Antiguo Régimen, tales actuaciones no tuvieron relevancia organizativa (como actuaciones de la Administración pública) hasta tiempo después, cuando lo administrativo se escinde por completo de la justicia dando lugar a nuevas autoridades y consejos no judiciales, aunque sometidos tanto al rey como a la ley.

10. Aunque la Administración pública es una constante en los Estados contemporáneos, se presenta de formas muy diversas en los distintos países. Incluso en el grupo más o menos homogéneo de las democracias occidentales se puede ver que bajo el nombre de Administración pública hay **realidades muy diversas**: hay órganos burocráticos y rígidamente jerarquizados (como un ministerio), pero también hay organizaciones con múltiples órganos relativamente autónomos (comisiones independientes, *tribunals* británicos, *administrative law judges* norteamericanos). Hay Administraciones que, por sus enormes dimensiones, se confunden con el propio Estado; y también hay Administraciones que ocupan solo concretos espacios funcionales dentro del Estado. Hay Administraciones en interacción continua con los particulares; y hay Administraciones más deslindadas respecto de los destinatarios de su actuación. Por fin, hay Administraciones que generan un alto porcentaje del PIB del correspondiente país, y hay otras con una aportación mucho menor.

11. Partiendo de la diversidad de Administraciones públicas (tanto dentro de un mismo Estado como desde una perspectiva comparada) y de la variedad de sus tareas o funciones, se plantean dos cuestiones teóricas: si el concepto de Administración incluye algunos elementos sustantivos esenciales; y si, pese a su diversidad actual, las Administraciones públicas del mundo evolucionan de una forma convergente. Esto es, si hay evolución y selección también en los modelos de Administración pública, como en la naturaleza. En cuanto a lo primero, en ocasiones se ha planteado que la Administración pública contemporánea sólo es identificable **en estados democráticos y de Derecho**. Según esto, una de las características naturales de la Administración pública sería su sometimiento a poderes políticos democráticos y, de forma instrumental, al principio de legalidad y al control judicial. Este concepto estrecho de Administración pública es poco útil. Primero, porque obvia el hecho cierto de que todos los Estados cuentan con una organización ejecutiva de medios y personas a los que expresamente califican como Administración pública. Y segundo, porque difumina el carácter estructural de la Administración, como realidad organizativa propia de los Estados desarrollados que, en los distintos momentos históricos, se adapta a la estructura política y constitucional de cada país. Se puede afirmar, en este sentido, que lo propio de la Administración pública es su condición de organización ejecutiva al servicio de un poder político. La Administración de los Estados democráticos y de Derecho sería sólo un tipo histórico y actual de Administración, no el único. En segundo lugar, en lo que se refiere a la **evolución de la Administración**, la influencia de las ciencias naturales sobre las ciencias sociales trajo consigo, a lo largo del siglo xx, las ideas de evolución, selección y convergencia (RAASCHELDERS, 1998: 64; CHEVALLIER, 2017: 8). Según esto, en los distintos países se estarían ensayando continuamente formas diversas de Administración pública. Pero solo algunos de estos modelos o formas administrativas triunfarían (y se exportarían o irradiarían a otros países). Las formas de Administración pública peor adaptadas a los Estados y las sociedades cambiantes o bien se extinguirían, o bien subsistirán como “fósiles vivos”. Sin necesidad de adherirse al evolucionismo institucional, este planteamiento tiene como mayor utilidad la comprensión de la Administración como una realidad cambiante, más o menos coherente con la sociedad y el Estado de cada tiempo.

12. Ya se ha explicado que la Administración pública es, en principio, una organización estatal. Pero también hay Administración pública en el ámbito internacional. Se habla así de las Administraciones internacionales (para referirse a las organizaciones burocráticas internacionales) y de la Administración europea (en relación con la Comisión, sus direcciones generales y las agencias de la Unión Europea). En ambos casos estamos ante organizaciones de medios humanos y materiales que ejecutan —cumplen y hacen cumplir— mandatos políticos: pactados por los Estados en tratados internacionales o decididos directamente por órganos políticos supranacionales creados por los Estados (como las instituciones europeas). Sería Administra-