

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN
(COORD.)

FUNDAMENTOS
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2026

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS	13
PRESENTACIÓN	15

LECCIÓN 1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA por *Francisco Velasco Caballero*

1. APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	23
2. INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y DERECHO	28
3. ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO	29
4. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	30
5. ADMINISTRACIÓN Y BUROCRACIA.....	31
6. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	33
7. FUENTES DE LEGITIMIDAD.....	34
8. TIPOS Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	35
8.1. Modelos administrativos	36
8.2. Tipos organizativos	36
8.3. Tipos de actividad administrativa.....	38
9. LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.....	40
10. BIBLIOGRAFÍA	41

LECCIÓN 2
DERECHO ADMINISTRATIVO
por *M. Mercè Darnaculleta Gardella*

1.	APROXIMACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO	44
2.	FINES Y FUNCIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	47
3.	CONCEPTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN	49
3.1.	El Derecho administrativo como Derecho propio de la Administración pública.....	50
3.2.	El carácter relativo de la correlación entre Derecho administrativo y Administración pública	51
4.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO ORDENAMIENTO	55
4.1.	Estructura	55
4.2.	Características	57
5.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA.....	59
5.1.	La función dogmática del Derecho administrativo	59
5.2.	La apertura conceptual, geográfica y metodológica.....	60
6.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DISCIPLINA	61
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	62

LECCIÓN 3
BASES HISTÓRICAS
por *Luis Medina Alcoz*

1.	PREHISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN	66
2.	DIVISIÓN DE PODERES Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.....	69
3.	LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	72
3.1.	Iniciación: la Administración como idea	73
3.2.	Planificación: la Administración como proyecto.....	74
3.3.	Ejecución: la Administración como realidad.....	75
3.4.	Consolidación: la Administración como realidad afianzada	77
4.	ADMINISTRACIÓN SOMETIDA AL DERECHO COMÚN	78
5.	SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	80
6.	EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	81
6.1.	Hasta la Segunda Guerra Mundial	81
6.2.	Desde la Segunda Guerra Mundial.....	84
7.	BIBLIOGRAFÍA	88

LECCIÓN 4
LA VINCULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
A LA LEY Y EL DERECHO
por *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	94
1.1.	Densidad normativa y alcance del control jurisdiccional	94
1.2.	Normas de programación condicional y potestades administrativas regladas.....	96
1.3.	Conceptos jurídicos indeterminados, potestades discrecionales y programación finalista de la actuación administrativa.....	97
1.4.	Intensidad del control jurisdiccional: control positivo <i>versus</i> control negativo.....	100
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..	102
2.	LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL JUDICIAL DE SU EJERCICIO	104
2.1.	Concepto y clases de potestades discrecionales	104
2.2.	Límites jurídicos y control jurisdiccional de la actividad administrativa discrecional.....	106
3.	LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SU LEGALIDAD: EL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.....	108
3.1.	Conceptos jurídicos indeterminados	109
3.2.	El margen de apreciación	110
3.3.	Límites jurídicos del margen de apreciación y alcance de su control jurisdiccional.....	110
3.4.	Distinción entre margen discrecional y margen de apreciación <i>versus</i> concepto unitario de discrecionalidad	111
3.5.	La discrecionalidad técnica de la Administración.....	111
4.	BIBLIOGRAFÍA.....	112

LECCIÓN 5
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
por *Oriol Mir Puigpelat*

1.	CONCEPTO Y FUNCIONES	116
1.1.	El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de preparación de decisiones administrativas	116
1.2.	Funciones principales.....	117

	Pág.
2. NORMATIVA REGULADORA.....	118
2.1. La larga tradición codificadora española	118
2.2. Bases constitucionales y europeas	119
2.3. La vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el impacto de la digitalización.....	121
3. SUJETOS.....	122
3.1. La Administración y su deber de diligencia	122
3.2. Los interesados y sus derechos procedimentales.....	124
4. ESTRUCTURA.....	127
4.1. Iniciación.....	127
4.2. Instrucción.....	133
4.3. Finalización.....	137
5. BIBLIOGRAFÍA.....	142

LECCIÓN 6
ACTOS ADMINISTRATIVOS
por *Xabier Arzoz Santisteban*

1. APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO.....	143
2. FUNCIÓN	145
2.1. Función clarificadora y estabilizadora.....	145
2.2. Función configuradora.....	145
3. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	147
3.1. Concepto amplio y concepto estricto	147
3.2. El concepto legal.....	149
4. LA ANATOMÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	149
4.1. Elementos subjetivos.....	150
4.2. Elementos objetivos	152
4.3. Elementos formales.....	155
5. LA DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	156
5.1. Notificación.....	156
5.2. Eficacia	158
5.3. Validez.....	159
5.4. Firmeza	161
5.5. Ejecución.....	162
6. BIBLIOGRAFÍA.....	166

LECCIÓN 7

ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO

por *Jorge García-Andrade Gómez*

1.	APROXIMACIÓN A LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO Y SU PROBLEMÁTICA.....	168
2.	CARACTERIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO.....	169
2.1.	Relevancia jurídica y carácter vinculante	169
2.2.	Contenido declarativo o material	170
2.3.	Actuación <i>ad extra</i> y <i>ad intra</i>	170
2.4.	Actuación favorable o desfavorable para los ciudadanos.....	171
3.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN SIN PROCEDIMIENTO	171
3.1.	Fundamento constitucional.....	171
3.2.	Relación jurídica	172
3.4.	La alternativa entre procedimiento y no procedimiento: criterios habilitantes	174
3.5.	La problemática en torno a la ejecución forzosa	176
3.6.	La posición jurídica de los ciudadanos	177
3.7.	Singularidades en la atribución de competencias	178
3.8.	La modificación de las actuaciones sin procedimiento	178
3.9.	La protocolización de la actuación sin procedimiento.....	179
4.	GARANTÍAS DE REACCIÓN CIUDADANA.....	180
4.1.	Inexistencia de sistemas generales de impugnación en la vía administrativa.....	180
4.2.	Deficiente sistema de control jurisdiccional.....	181
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	182

LECCIÓN 8

PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

por *Marcos Vaquer Caballería*

1.	INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN	186
2.	TIPOLOGÍA MATERIAL DE PLANES ADMINISTRATIVOS.....	188
2.1.	Planificación socio-económica.....	188
2.2.	Planificación de infraestructuras.....	189
2.3.	Planificación ambiental	190
2.4.	Planificación territorial y urbanística	190
2.5.	Planificación interna de la actuación administrativa	191
3.	NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS DE LOS PLANES	192

	Pág.
3.1. Identidad de la planificación, entre la normación y la actuación	192
3.2. Características comunes	193
3.3. Eficacia vinculante u orientadora	196
3.4. Consecuencias para su régimen de invalidez e impugnación	197
3.5. La confianza legítima generada por los planes.....	197
4. PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN	198
4.1. Consideraciones generales	198
4.2. Evaluación	199
4.3. Participación ciudadana y coordinación interadministrativa	200
4.4. Terminación	201
5. RELACIONES ENTRE PLANES	202
6. BIBLIOGRAFÍA.....	203
RELACIÓN DE AUTORES	205

PRESENTACIÓN

LA FINALIDAD DE LA OBRA

La obra *Fundamentos de Derecho Administrativo* que el lector tiene en sus manos es un material didáctico. Está concebida para cubrir las necesidades docentes de la asignatura de formación básica que, con el mismo nombre, se incluye en el primer cuatrimestre del primer curso del Grado de Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas que imparte la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Ese grado no tiene equivalente en el sistema español de titulaciones oficiales: se caracteriza por una elevada presencia de asignaturas relacionadas con el Derecho administrativo, así como de otras afines relacionadas con el Derecho constitucional, tributario y de la Seguridad Social. Así, no solo incluye las cuatro asignaturas obligatorias de Derecho Administrativo que también están en el Grado en Derecho de la UNED, sino también asignaturas como Historia de la Administración en España, Derecho local, Derecho de la Función Pública, Derecho Administrativo Europeo, Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Regulación Económica y Sistemas Administrativos Comparados, todas ellas de formación básica u obligatorias en el citado Grado, además de muchas otras optativas que no es necesario mencionar aquí.

A la vista de la pluralidad de asignaturas obligatorias de Derecho Administrativo incluidas en el Grado de Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas es evidente que la obra *Fundamentos de Derecho Administrativo* no puede, ni debe pretender, abarcar ni siquiera presentar someramente la totalidad de las materias incluidas en esa disciplina. Dada su ubicación y su denominación, sus objetivos son otros:

servir de cabal introducción a una enjundiosa disciplina jurídica, convertida en el eje principal del referido Grado.

Por esa razón, la asignatura de Fundamentos de Derecho Administrativo ha de tener y tiene un objetivo muy definido. Consiste en una introducción a las señas de identidad de la disciplina: el objeto, la naturaleza y el perímetro de la Administración pública y del Derecho Administrativo, sus bases históricas, la vinculación de la Administración a la Ley y el Derecho, la teoría del procedimiento administrativo y de las formas más básicas de la actuación administrativa (actos administrativos y actuaciones sin procedimiento) y la teoría de la planificación administrativa. Porque, conviene subrayarlo, inmediatamente después, ya en el segundo cuatrimestre del primer curso del Grado comienza a desplegarse el completo programa de la disciplina de Derecho Administrativo que ofrece esa titulación oficial: así, el alumno se topará de lleno con la exposición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo y la teoría de la organización administrativa que componen la asignatura de Derecho Administrativo I, y así sucesivamente con las demás asignaturas ya mencionadas.

Una obra básica sobre los fundamentos del Derecho Administrativo podría incorporar quizás más contenidos, seguramente con la contrapartida de cierta merma en su precisión jurídica, pero no podría, sin duda, prescindir de los que esta incluye.

Las ocho lecciones han sido escritas por ocho catedráticos de seis universidades públicas españolas: tres de la UNED y cinco de las Universidades Autónoma de Madrid, Complutense, Carlos III, Girona y Pompeu Fabra. Una breve reseña de cada uno de ellos se recoge al final de la obra.

EL PLAN DE LA OBRA

Como se ha indicado, esta obra se compone de ocho lecciones sobre los temas más esenciales de Derecho Administrativo. A continuación se introducen sucintamente sus contenidos.

En la lección 1 («Administración pública») se presenta a la Administración pública como el conjunto de órganos, entidades y organismos que, bajo la dirección del poder ejecutivo, tienen como misión satisfacer de manera continua y directa las necesidades colectivas. Su estudio es esencial para comprender cómo el Estado organiza sus recursos y competencias en aras del interés general, así como para identificar los límites y responsabilidades que le impone el ordenamiento jurídico.

En la lección 2 («Derecho Administrativo») se explica que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula la organización, el funcionamiento y el control de la Administración Pública, así como sus relaciones con los ciudadanos. Su importancia para estos últimos radica en que establece el marco jurídico que asegura que la actuación administrativa se ajuste a la legalidad, al mismo tiempo que protege los derechos de las personas y garantiza la eficacia de la gestión pública.

En la lección 3 («Bases históricas») se expone cómo, donde antes solo existía un rey-juez, las revoluciones liberales alumbraron una autoridad nueva dotada de amplios poderes coercitivos: la Administración pública. Se analiza la construcción del Estado administrativo en España a lo largo del siglo XIX y el surgimiento, ligado a ella, de un Derecho administrativo marcadamente autoritario, alejado de la imagen tradicional que lo presenta como hijo garantista del liberalismo. Por último, se examina cómo, tras la Segunda Guerra Mundial, la Constitución de 1978 y la europeización refundaron la disciplina dotándola de mayores garantías, sin suprimir por ello el Estado administrativo.

En la lección 4 («La vinculación de la Administración a la Ley y al Derecho») se analiza la vinculación de las Administraciones públicas a la ley como expresión de los principios de legalidad y de reserva de ley. La dificultad estriba, no obstante, en las distintas modalidades que presenta esa vinculación, pues la ley programa la actuación administrativa con desigual densidad normativa, incluso en ámbitos o materias reservados a la ley. Así, puede llamar a la colaboración reglamentaria, atribuir a la Administración potestades discrecionales de decisión, emplear conceptos indeterminados en la descripción del supuesto de hecho habilitante o limitarse a programar la actuación administrativa por objetivos. En todos estos casos se atenúa la vinculación de la Administración a la ley, reduciéndose correlativamente la intensidad posible del control jurisdiccional de su actuación.

En la lección 5 («Procedimientos administrativos») aborda el proceso que debe seguir la Administración necesariamente para adoptar actos dotados de efectos jurídicos como los reglamentos (reales decretos, decretos autonómicos, ordenanzas municipales, etc.) o los actos administrativos (autorizaciones, sanciones, expropiaciones, órdenes, etc.). El procedimiento administrativo consiste en una serie de trámites destinados a asegurar, entre otros fines, el cumplimiento de la legalidad, la garantía de los derechos de las personas afectadas, la calidad y la aceptación de las decisiones administrativas.

La lección 6 («Actos administrativos») se centra en uno de los principales instrumentos con que cuenta la Administración para intervenir en la sociedad. En su modalidad arquetípica, el acto administrativo constituye la manifestación unilateral de voluntad de la Administración, pone fin al procedimiento administrativo correspondiente y produce efectos jurídicos individuales y concretos. Analizar su estructura, requisitos y efectos es esencial para determinar su validez, eficacia y los mecanismos de impugnación disponibles para los ciudadanos.

La lección 7 («Actuaciones sin procedimiento») examina aquellas actuaciones que se caracterizan por tramitarse sin seguir el cauce formal del procedimiento administrativo ni revestir la forma de actos administrativos, reglamentos o contratos. En esas actuaciones sin procedimiento, la Administración debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad, entre otros, evitando que la falta de formalización se traduzca en arbitrariedad o indefensión.

Finalmente, la lección 8 («Planificación administrativa») estudia la herramienta mediante la cual la Administración define objetivos, asigna recursos y establece estrategias para cumplir sus fines. El análisis de la planificación administrativa permite comprender cómo se programa la acción pública, se optimiza la gestión y se evalúa el impacto de las políticas públicas en la sociedad.

ORIGEN Y NATURALEZA DE LA OBRA

Durante décadas, las universidades españolas y los especialistas en la materia tuvimos la fortuna de contar con cinco o seis obras generales sobre nuestro Derecho Administrativo, caracterizadas por una calidad extraordinaria que las convirtió en referencia inexcusable de nuestra disciplina. No obstante, tanto el Derecho público como las universidades han experimentado profundas transformaciones, como han sido la actualización y el desarrollo del ordenamiento español bajo los postulados de la Constitución de 1978, y la necesidad de adecuarlo al marco de la Unión Europea para lograr nuestra plena integración en ese proyecto, sin olvidar que la Unión se encuentra desde hace años en un proceso de acelerada evolución. Los cambios sociales y el proceso de Bolonia han incidido también en las universidades, que han debido adecuarse a la implantación de los grados, a las nuevas aproximaciones sobre la forma de concebir el aprendizaje y a las expectativas y demandas de los estudiantes. Como resultado, se hizo evidente la necesidad de reconsiderar el estado de nuestra disciplina y de los instrumentos de los que nos servimos para la docencia y para dar a conocer el resultado de las investigaciones.

Razones que nos llevaron a los profesores que participamos en esta obra, junto con otros muchos, a iniciar una reflexión colectiva sobre la dogmática del Derecho administrativo contemporáneo y a reconsiderar la forma de plasmarla y de acercarla a nuestros colegas, a los estudiantes y a los profesionales del Derecho. En el proyecto originario convergimos un grupo de profesoras y profesores de distintas universidades, como también lo eran nuestras trayectorias, unidos por unas inquietudes y una formación relativamente homogéneas, de manera señalada por 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 solo la legitimidad original de la Administración pública, en tanto que organización instrumental para el cumplimiento 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.

A todos esos profesores y profesoras nos movía un impulso de largo recorrido, con el que buscamos llegar a un público muy amplio para compartir con él nuestras

reflexiones y conclusiones, por lo que venimos desarrollando nuestra actividad como grupo abierto a través de formatos muy variados. Entre los que destaca la celebración del *Seminario de Teoría y Método*, encuentro interuniversitario, itinerante y semestral, que en noviembre de 2026 alcanza su XXVII edición; la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* (creada en 2020 y que se ofrece enteramente en abierto digital); el *Tratado de Derecho Administrativo*, una obra extensa, concebida en cuatro volúmenes de la que ya se han publicado los dos primeros (2021 y 2025); y el *Manual de Derecho administrativo*, dirigido por los profesores Francisco Velasco Caballero y Mercè Darnaculleta i Gardella, publicado por esta misma editorial, y que en este curso 2026/2027 alcanza su cuarta edición.

En cuanto *matriz* de la presente obra, el citado *Manual* merece aquí alguna explicación adicional. Se trata de un texto 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, adaptándose a las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior, pero también trata de ampliar el foco a parcelas del Derecho administrativo que, a pesar de su importancia en la Administración contemporánea, en ocasiones reciben menos atención de la que merecerían. Para alcanzar una correcta integración de todos los contenidos que en la actualidad conforman el Derecho administrativo 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. En línea con las demandas de los actuales estudiantes universitarios y de la orientación de Bolonia, el contenido del *Manual* se ha concebido de manera que resulte autoexplicativo, esto es, que sin perjuicio de la discusión y ampliación de sus contenidos en la docencia, sirva como material de aprendizaje autónomo para los estudiantes.

El *Manual* «matriz» 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, solo en los doce primeros meses desde su publicación se contabilizaron más de 35.000 descargas. También la versión impresa del libro ha tenido una muy buena acogida en la comunidad jurídica. En especial, a lo largo de 2025 y 2026 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 texto. 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.

El *Manual* «matriz» ha saltado a otras lenguas cooficiales. En 2024 vio la luz la versión catalana, también plenamente accesible en abierto digital a través de la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* y del repositorio institucional de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Para el curso académico 2026-2027 está también en

marcha una versión gallega gracias al apoyo de la Consellería de Cultura, Lingua e Xuventude de la Xunta de Galicia.

Pues bien, los *Fundamentos de Derecho Administrativo* que ahora presentamos son, por el momento, el último vástago derivado de aquel proyecto inicial. Los *Fundamentos* están formados por una selección de las ocho lecciones del *Manual* que mejor expresan los elementos basilares de la disciplina de Derecho Administrativo. Líneas atrás ya hemos explicado las razones que nos han llevado a seleccionar las ocho lecciones que consideramos más apropiadas para que los estudiantes se aproximen a los fundamentos del Derecho administrativo.

ORIENTACIONES PARA EL APRENDIZAJE

Al igual que su «matriz», la presente obra tiene vocación pedagógica, pero no pretende banalizar la creciente complejidad del Derecho administrativo. Por esa razón, a lo largo de todo el libro se utilizan dos tipos de letra, ordinaria y pequeña. Con ello queremos acomodarnos al perfil de todos los lectores, que no deben tener conocimientos previos para poder acercarse al texto y comprender sus contenidos.

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. De esa explicación secundaria, más detallada y compleja, se puede prescindir en una primera lectura o estudio. Finalmente, existe un tercer tipo de párrafo caracterizado por un sombreado en el que se introducen ejemplos más extensos, se exponen con más detalle fenómenos o problemas complejos, o se aportan datos empíricos. Todo ello se acompaña con el resaltado en negrita de las palabras más importantes para ayudar al estudiante a establecer los puntos claves de la explicación. En suma, con la diferencia del tamaño de letra y el resaltado en negrita de las palabras clave se pretende priorizar los aspectos más relevantes de cada lección.

La elaboración de los contenidos ha estado guiada no solo por una voluntad de renovación dogmática de la disciplina, sino también por un afán de renovación pedagógica. En la redacción de las lecciones se ha tomado en consideración la utilidad de los ejemplos, no solo 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 el texto principal ya se incluyen muchos ejemplos breves, de apenas una palabra o frase. Y ejemplos más complejos o detallados se encuentra en letra pequeña o en los párrafos sombreados.

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.

Además, 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.

Confiamos en que todos estos elementos de diálogo ayuden al lector y le animen a reflexionar y a interrogarse sobre los ejemplos propuestos y sobre otros supuestos que a él se le planteen en su experiencia. En el curso virtual de la asignatura los alumnos de la UNED encontrarán elementos adicionales para el aprendizaje, como mapas conceptuales, actividades complementarias que amplíen los contenidos de la presente obra y ejercicios de autoevaluación.

LA CONTINUACIÓN DEL APRENDIZAJE

Esta obra incluye ocho lecciones que cubren los contenidos de la asignatura cuatrimestral de Fundamentos de Derecho Administrativo. Por esa razón, se recomienda a los estudiantes que deseen continuar el estudio de esta disciplina que, en algún momento, quizás después de superar dicha asignatura, procuren actualizar y ampliar lo aprendido en los *Fundamentos* accediendo a más lecciones, incluso a todas las lecciones, del *Manual «matriz»*, en versión papel o en la versión disponible online accesible a través de la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, en el portal de revistas de la editorial Marcial Pons. En otras palabras, que den con naturalidad el salto al *Manual «matriz»* tanto para completar su aprendizaje como para desarrollar después su formación continua en la disciplina de Derecho Administrativo, pues año a año sus lecciones serán actualizadas en ambos formatos y seguirán manteniéndose al día.

Para favorecer la versatilidad y facilitar el manejo del *Manual «matriz»*, todas sus lecciones están también disponibles online de forma individual en el lugar indicado. La ambición y, en algunos casos, la novedad de los objetivos expuestos explica que los autores y las autoras de ese *Manual* lo vean como un proyecto en permanente revisión, de modo que esperan incorporar en sucesivas ediciones las mejoras que puedan aportarnos los profesores y los estudiantes que decidan manejarlo. ¡Qué mejor material de consulta y apoyo permanente que el completo y actualizado *Manual de Derecho Administrativo* del que se extrajeron las ocho lecciones incluidas en esta obra!

Los directores del *Manual «matriz»* y los autores de *Fundamentos de Derecho Administrativo* estamos convencidos de que esta publicación en su formato actual y en sus sucesivas actualizaciones contribuirá a difundir conocimientos jurídicos básicos tratados bajo enfoques innovadores. Si conseguimos volcar los avances de la investigación jurídica en los contenidos de la formación inicial que reciban los estudiantes

de una titulación oficial dirigida esencialmente a capacitar a los servidores públicos, que son quienes luego aplicarán esos conocimientos jurídicos, estaremos más que satisfechos.

Francisco Velasco Caballero
M. Mercè Darnaculleta Gardella
Directores del *Manual de Derecho Administrativo*

Xabier Arzoz Santisteban
Coordinador de *Fundamentos de Derecho Administrativo*

LECCIÓN 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Francisco Velasco Caballero
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: La Administración Pública constituye el conjunto de órganos, entidades y organismos que, bajo la dirección del poder ejecutivo, tienen como misión satisfacer de manera continua y directa las necesidades colectivas. Su estudio es esencial para comprender cómo el Estado organiza sus recursos y competencias para garantizar el interés general, así como para identificar los límites y responsabilidades que le impone el ordenamiento jurídico.

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 Tri-

butaria), 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 particulares. 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