

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

**MANUAL
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO**
TERCERA EDICIÓN

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2025

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS GENERALES UTILIZADAS.....	31
ABREVIATURAS DE LA LEGISLACIÓN CITADA	35
PRESENTACIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN	39
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN.....	41
PRESENTACIÓN	43

LECCIÓN 1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

por *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
8.3. Tipos de actividad administrativa.....	62

	Pág.
9. LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.....	64
10. BIBLIOGRAFÍA	65

LECCIÓN 2 DERECHO ADMINISTRATIVO

por *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

por *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	96
3.2. Planificación: la Administración como proyecto.....	97
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	103
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

por *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.....	135
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 DERECHOpor *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 regladas.....	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.....	147
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

	Pág.
2. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL JUDICIAL DE SU EJERCICIO	151
2.1. Concepto y clases de potestades discrecionales	152
2.2. Límites jurídicos y control jurisdiccional de la actividad administrativa discrecional	153
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	156
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

por José María Rodríguez de Santiago

1. LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO Y LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	161
2. LA FUNCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES	163
3. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y NORMAS DE DERECHO INTERNO	164
3.1. La disolución de la estatalidad del sistema de fuentes “hacia abajo”	164
3.2. La “evaporación de la estatalidad” hacia arriba	165
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	167
4. LA RESERVA DE LEY	167
5. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO ESTATAL Y AUTONÓMICO	171
6. EL PODER NORMATIVO MUNICIPAL	173
7. LA COSTUMBRE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	175
8. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	177
9. EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA	179
10. BIBLIOGRAFÍA.....	181

LECCIÓN 7 SITUACIONES SUBJETIVAS Y RELACIONES JURÍDICAS

por *Dolores Utrilla Fernández-Bermejo*

1.	INTRODUCCIÓN	183
2.	SUJETOS.....	185
2.1.	Administración	185
2.2.	Sujetos privados	185
3.	SITUACIONES SUBJETIVAS	186
3.1.	Situaciones activas o de poder	187
3.2.	Situaciones pasivas o de deber	193
4.	RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	199
5.	TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS	200
5.1.	Relaciones <i>ad intra</i> y <i>ad extra</i>	200
5.2.	Relaciones bipolares y multipolares	201
5.3.	Relaciones materiales y procedimentales.....	202
5.4.	Relaciones instantáneas y continuadas.....	204
5.5.	Relaciones de sujeción general y de sujeción especial.....	205
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	207

LECCIÓN 8 TEORÍA GENERAL
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVApor *Rafael Caballero Sánchez*

1.	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL Y SUS DIMENSIONES.....	210
1.1.	La organización administrativa en el conjunto del Derecho administrativo y su relevancia	210
1.2.	La Constitución como punto de partida	212
1.3.	La potestad de autoorganización y la relación entre las tareas administrativas y los tipos de organización.....	215
1.4.	Las vertientes macro y micro del poder de autoorganización de las Administraciones públicas	217
2.	LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: LOS TIPOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES.....	217
2.1.	La tipología de Administraciones públicas.....	217
2.2.	El fenómeno de la creación de entidades instrumentales por las Administraciones públicas	219
3.	LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS	224
3.1.	El triple nivel organizativo de persona, órganos y unidades administrativas.....	224

	Pág.
3.2. Los órganos administrativos y sus tipos	226
4. LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y SU RÉGIMEN DE EJERCICIO.....	229
4.1. La atribución de competencias.....	229
4.2. Las técnicas de alteración del ejercicio de competencias.....	230
5. BIBLIOGRAFÍA.....	234

LECCIÓN 9 ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO ESTATAL

por Francisco B. López-Jurado

1. EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL	236
2. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL	236
3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	238
3.1. El prototipo de Administración pública general	238
3.2. La dirección gubernamental	238
4. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL	239
4.1. La estructura orgánica.....	239
4.2. Los titulares de órganos directivos.....	241
4.3. Las responsabilidades de los órganos superiores y directivos.....	242
5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	242
6. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR	244
7. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS	245
8. LAS ENTIDADES ESTATALES ESPECIALIZADAS DEPENDIENTES.	246
8.1. Los caracteres generales	246
8.2. Los organismos públicos comunes.....	246
8.3. Los organismos públicos sectoriales.....	248
8.4. Los organismos públicos de cooperación: los consorcios.....	249
8.5. Las entidades públicas de Derecho privado	250
8.6. Los fondos sin personalidad jurídica	252
9. LAS ENTIDADES ESTATALES SEPARADAS.....	252
9.1. Las autoridades independientes de regulación o supervisión	252
9.2. Las entidades de participación o prestación dotadas de autonomía.....	253
9.3. Las universidades públicas no transferidas.....	254
9.4. Las entidades de soporte de funciones constitucionales	254
9.5. Las corporaciones sectoriales de base privada.....	255
10. BIBLIOGRAFÍA.....	256

LECCIÓN 10 ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS

por *Alba Nogueira López*

1.	EL SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO	260
1.1.	Nacimiento, traspaso de efectivos y medios materiales.....	260
1.2.	Diversidad de tipologías organizativas	262
2.	AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LÍMITES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.....	265
2.1.	Autonomía política y autoorganización	265
2.2.	La incidencia de los principios de estabilidad presupuestaria y unidad de mercado en la organización autonómica.....	266
3.	LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICA	267
3.1.	Las previsiones de los estatutos de autonomía.....	267
3.2.	Leyes autonómicas de régimen jurídico de las Administraciones y de sus sectores públicos.	270
4.	LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS.....	271
4.1.	Estructura orgánica central y periférica.....	272
4.2.	La actividad exterior de las CCAA.....	273
4.3.	Algunos procesos de innovación y mejora organizativa en las Adminis- traciones autonómicas.....	274
5.	LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOGÍA DE EN- TES INSTRUMENTALES.	276
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	279

LECCIÓN 11 ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS LOCALES

por *Diana Santiago Iglesias*

1.	LA PLANTA LOCAL	281
2.	EL SISTEMA COMPETENCIAL	283
3.	LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL	284
4.	EL MUNICIPIO	286
4.1.	Definición legal.....	286
4.2.	Territorio y población	286
4.3.	Competencias	287
4.4.	Organización	288
5.	LA PROVINCIA	291
5.1.	Naturaleza jurídica.....	291
5.2.	Territorio y población	292
5.3.	Competencias	293
5.4.	Organización	294

	Pág.
6. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR	294
7. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA.....	295
8. OTRAS ENTIDADES LOCALES.....	296
8.1. Entidades locales de ámbito territorial supramunicipal.....	296
8.2. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.....	299
9. LOS SECTORES PÚBLICOS LOCALES.....	299
9.1. Concepto	299
9.2. Tipología de entes y clasificación.....	300
10. BIBLIOGRAFÍA.....	301

LECCIÓN 12 LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

por *Susana de la Sierra*

1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA	305
1.1. La división de poderes en la Unión Europea: el poder ejecutivo y la Administración	306
1.2. Concepto y clasificaciones. En particular, Administración directa y Administración indirecta	308
1.3. Principios constitucionales de la Administración europea.....	309
2. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA	310
2.1. Las agencias	313
2.2. La comitología	316
2.3. Las competencias ejecutivas del Consejo	317
2.4. Otras instituciones y órganos especializados	318
3. LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA	319
3.1. Las Administraciones nacionales como Administración europea.....	319
3.2. La unión administrativa europea	322
4. BIBLIOGRAFÍA.....	323

LECCIÓN 13 LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

por *Marcos Almeida Cerredá*

1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOGÍA Y RELEVANCIA SISTÉMICA	326
2. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN	330
2.1. Aproximación: definición y caracterización general	330
2.2. Los principios que rigen las relaciones de colaboración.....	331
2.3. La tipología de las relaciones de colaboración	333
2.4. Los instrumentos técnicos a través de los cuales se canalizan las relaciones de colaboración.....	338

	Pág.
3. LAS RELACIONES DE CONTROL.....	343
3.1. Aproximación: caracterización general y tipología	343
3.2. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas.....	344
3.3. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales	345
4. LAS RELACIONES DE CONFLICTO	348
4.1. Aproximación: caracterización general y taxonomía	348
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.....	348
4.3. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales	349
4.4. Las relaciones de conflicto entre entidades locales.....	349
5. BIBLIOGRAFÍA.....	350

LECCIÓN 14 EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

por *Clara Isabel Velasco Rico*

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD INTERNA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	352
2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO	353
2.1. El principio de servicio efectivo como criterio orientador.....	354
2.2. Principios vinculados a la racionalización y agilización de los procedimientos.....	355
2.3. Principios de objetividad y transparencia de la actuación administrativa.....	356
2.4. Principios orientados a garantizar el control de la actuación administrativa.....	357
3. TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA	357
3.1. Autoorganización	357
3.2. Relaciones interorgánicas	361
3.3. Actividad consultiva.....	365
3.4. Actividad de control interno	367
4. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS	371
5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS	373
6. BIBLIOGRAFÍA.....	373

LECCIÓN 15 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

por *Oriol Mir Puigpelat*

1.	CONCEPTO Y FUNCIONES	375
1.1.	El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de preparación de decisiones administrativas	375
1.2.	Funciones principales	377
2.	NORMATIVA REGULADORA	378
2.1.	La larga tradición codificadora española	378
2.2.	Bases constitucionales y europeas	379
2.3.	La vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el impacto de la digitalización	381
3.	SUJETOS	382
3.1.	La Administración y su deber de diligencia	382
3.2.	Los interesados y sus derechos procedimentales	384
4.	ESTRUCTURA	387
4.1.	Iniciación	387
4.2.	Instrucción	393
4.3.	Finalización	398
5.	BIBLIOGRAFÍA	402

LECCIÓN 16 REGLAMENTOS
Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVASpor *Juli Ponce Solé*

1.	REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA DE FUENTES	404
1.1.	Importancia, datos empíricos, terminología y conceptos	404
1.2.	Fundamento de la potestad reglamentaria de gobiernos y Administraciones	408
1.3.	Tipología	409
1.4.	Reglamentos locales	412
2.	LA DISTINCIÓN ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA O ADMINISTRATIVA. NOCIÓN Y ALCANCE DE LAS INSTRUCCIONES	414
3.	ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS	417
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>)	417
3.2.	Procedimientos de elaboración de reglamentos	418
4.	LÍMITES Y CONTROLES JURÍDICOS. EN ESPECIAL, EL CONTROL EJERCIDO POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	423

	Pág.
4.1. El control por el mismo gobierno o Administración que dicta la disposición	425
4.2. El control por los tribunales de justicia.....	426
4.3. El control por el Tribunal Constitucional.....	429
5. BIBLIOGRAFÍA.....	429

LECCIÓN 17 ACTOS ADMINISTRATIVOS

por Xabier Arzoz Santisteban

1. APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO.....	431
2. FUNCIÓN	433
2.1. Función clarificadora y estabilizadora.....	433
2.2. Función configuradora.....	433
3. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	435
3.1. Concepto amplio y concepto estricto	435
3.2. El concepto legal.....	437
4. LA ANATOMÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	437
4.1. Elementos subjetivos.....	438
4.2. Elementos objetivos	440
4.3. Elementos formales.....	443
5. LA DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	444
5.1. Notificación	444
5.2. Eficacia	446
5.3. Validez.....	447
5.4. Firmeza.....	449
5.5. Ejecución.....	450
6. BIBLIOGRAFÍA.....	454

LECCIÓN 18 PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

por Marcos Vaquer Caballería

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN	455
2. TIPOLOGÍA MATERIAL DE PLANES ADMINISTRATIVOS.....	458
2.1. Planificación socio-económica.....	458
2.2. Planificación de infraestructuras.....	459
2.3. Planificación ambiental.....	460
2.4. Planificación territorial y urbanística	460
2.5. Planificación interna de la actuación administrativa	461
3. NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS DE LOS PLANES	462
3.1. Identidad de la planificación, entre la normación y la actuación.	462

	Pág.
3.2. Características comunes	463
3.3. Eficacia vinculante u orientadora	466
3.4. Consecuencias para su régimen de invalidez e impugnación	467
3.5. La confianza legítima generada por los planes.....	467
4. PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN	468
4.1. Consideraciones generales	468
4.2. Evaluación	469
4.3. Participación ciudadana y coordinación interadministrativa	470
4.4. Terminación	471
5. RELACIONES ENTRE PLANES	472
6. BIBLIOGRAFÍA.....	473

LECCIÓN 19 CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

por *Silvia Díez Sastre*

1. ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO	476
2. EUROPEIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	477
2.1. El sector público como cliente en el mercado	477
2.2. Marco jurídico	478
2.3. Conceptos funcionales del Derecho europeo	480
3. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO INTERNO DE LA CONTRA- TACIÓN PÚBLICA.....	487
3.1. Marco jurídico	487
3.2. Estructura de aplicación de la legislación de contratos del sector públi- co.....	490
4. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CONTRATOS DEL SEC- TOR PÚBLICO	498
4.1. Partes en el contrato	498
4.2. Necesidad y objeto del contrato	500
4.3. Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato	501
4.4. Garantías	501
5. LA VIDA DEL CONTRATO PÚBLICO.....	502
5.1. Preparación	503
5.2. Adjudicación y formalización	507
5.3. Efectos, cumplimiento y extinción	511
6. VÍAS DE TUTELA	513
6.1. Recurso especial en materia de contratación	513
6.2. Sistema de recursos y revisión.....	514
7. BIBLIOGRAFÍA.....	517

LECCIÓN 20 ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO

por *Jorge García-Andrade Gómez*

1.	APROXIMACIÓN A LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO Y SU PROBLEMÁTICA.....	519
2.	CARACTERIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO.....	521
2.1.	Relevancia jurídica y carácter vinculante	521
2.2.	Contenido declarativo o material	522
2.3.	Actuación <i>ad extra</i> y <i>ad intra</i>	522
2.4.	Actuación favorable o desfavorable para los ciudadanos.....	522
3.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN SIN PROCEDIMIENTO	523
3.1.	Fundamento constitucional.....	523
3.2.	Relación jurídica	524
3.4.	La alternativa entre procedimiento y no procedimiento: criterios habilitantes	526
3.5.	La problemática en torno a la ejecución forzosa	528
3.6.	La posición jurídica de los ciudadanos	529
3.7.	Singularidades en la atribución de competencias	530
3.8.	La modificación de las actuaciones sin procedimiento	530
3.9.	La protocolización de la actuación sin procedimiento.....	531
4.	GARANTÍAS DE REACCIÓN CIUDADANA.....	532
4.1.	Inexistencia de sistemas generales de impugnación en la vía administrativa.....	532
4.2.	Deficiente sistema de control jurisdiccional.....	533
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	534

LECCIÓN 21 ACTUACIÓN AUTOMATIZADA, ROBOTIZADA E INTELIGENTE

por *Agustí Cerrillo Martínez*

1.	TECNOLOGÍA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO	538
2.	LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS AUTOMATIZADAS	540
2.1.	La automatización de tareas sencillas, rutinarias y masivas.....	541
2.2.	La robotización de procesos	542
2.3.	El uso de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas	543
3.	ELEMENTOS REGULADORES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA.....	545
4.	LOS PRINCIPIOS REGULADORES DE LA AUTOMATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	547

	Pág.
4.1. El principio de seguridad jurídica.....	547
4.2. El principio de transparencia.....	548
4.3. El principio de igualdad y la no discriminación.....	549
4.4. El principio de protección de datos personales	549
4.5. El principio de seguridad	550
4.6. Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías.....	550
4.7. El principio de personalización y proactividad	551
5. SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA.....	551
6. EL IMPACTO DE LA AUTOMATIZACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO	553
7. BIBLIOGRAFÍA.....	553

LECCIÓN 22 ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN Y CONTROL

por *Mariola Rodríguez Font*

1. LA ACTIVIDAD LA POLICÍA ADMINISTRATIVA Y LA EXPANSIÓN DEL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO COMO REFERENCIA FINALISTA.....	556
2. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN Y CONTROL	558
2.1. El impacto de las políticas liberalizadoras y simplificadoras en la actividad de ordenación y control.....	558
2.2. Principios rectores fundamentales: legalidad, igualdad, proporcionalidad y precaución.....	559
3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS	561
3.1. Instrumentos de ordenación.....	562
3.2. Instrumentos de control.....	564
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERENCIA A SUS “MOMENTOS PROCEDIMENTALES”.....	574
4.1. Momento anterior a la presentación: relaciones entre particular, Administración y otros sujetos	574
4.2. Momento de presentación: en especial, la eficacia	575
4.3. Momento posterior a la presentación: deber de control formal, material e inspección de la Administración	576
5. BIBLIOGRAFÍA.....	578

LECCIÓN 23 ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA

por *Nuria Magaldi*

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO.....	581
---------------------------------	-----

	Pág.
2. DEL SERVICIO PÚBLICO A LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA.....	584
2.1. La aparición del concepto sociológico y jurídico de servicio público.....	584
2.2. El Estado Social de Derecho como Estado prestador de servicios públicos	587
2.3. El Derecho de la Unión Europea y los servicios de interés general	589
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	593
3.1. La creación de los servicios públicos	593
3.2. Las formas de gestión de servicios públicos	596
4. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA.....	598
5. BIBLIOGRAFÍA.....	603

LECCIÓN 24 ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN Y FOMENTO

por *Fernando Pastor Merchante*

1. INTRODUCCIÓN	606
2. MARCO NORMATIVO	606
2.1. Tipología de la actividad promocional y de fomento	606
2.2. Riesgos de la actividad promocional y de fomento y fundamentos de su regulación	608
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE SUBVENCIONES Y DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AYUDAS ESTATALES	609
3.1. La legislación nacional sobre subvenciones	609
3.2. Normativa europea sobre ayudas estatales.....	611
4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES.....	614
4.1. Contenido de la legislación sobre subvenciones.....	614
4.2. El establecimiento de subvenciones	615
4.3. La concesión de subvenciones	616
4.4. Controles	619
5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS ESTATALES.....	622
5.1. Contenido de la normativa sobre ayudas estatales.....	622
5.2. El procedimiento de autorización de ayudas estatales por parte de la Comisión	623
5.3. Las ayudas “de minimis” y las ayudas “exentas”	624
6. LA ACTIVIDAD PROMOCIONAL Y DE FOMENTO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NO PECUNIARIOS	625
6.1. Las campañas institucionales de publicidad y comunicación	625
6.2. Etiquetado de calidad.....	626
6.3. <i>Nudges</i>	627
7. BIBLIOGRAFÍA.....	628

LECCIÓN 25 ACTIVIDAD DE REGULACIÓN

por *Rosario Leñero Bohórquez*

1.	LA PROYECCIÓN DE LA REGULACIÓN EN LOS TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	632
2.	LOS ORÍGENES DE LA NOCIÓN DE REGULACIÓN Y SU DIFUSIÓN GLOBAL.....	632
2.1.	El <i>Regulatory Law</i> o Derecho regulatorio anglosajón	632
2.2.	La globalización como motor de la expansión de los planteamientos de la regulación económica.....	635
3.	LA RECEPCIÓN DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN EUROPA	637
4.	EL CONCEPTO DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA.....	638
4.1.	La proyección de la regulación en la actividad de ordenación y control .	640
4.2.	La proyección de la regulación en el servicio público.....	641
4.3.	Notas distintivas de la regulación administrativa como actividad de intervención de la Administración.....	642
5.	INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN	644
5.1.	Clasificación de instrumentos regulatorios en atención a su carácter coactivo	644
5.2.	Clasificación de instrumentos regulatorios en atención a su finalidad prevalente	649
6.	LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN REGULADORA.....	652
6.1.	Principio de separación de las actividades de regulación y de gestión	652
6.2.	La agencia reguladora como modelo institucional prevalente.....	653
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	655

LECCIÓN 26 ACTIVIDAD EXPROPIATORIA

por *Juan Antonio Chinchilla Peinado*

1.	DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	658
1.1.	Concepto de expropiación forzosa.....	658
1.2.	Distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas	661
2.	EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN. BIENES INCLUIDOS EN EL TRÁFICO JURÍDICO	662
3.	LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN.....	662
3.1.	La Administración expropiante	662
3.2.	El beneficiario de la expropiación.....	663
3.3.	El sujeto expropiado.....	664
4.	EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	664

	Pág.
4.1. El presupuesto previo. La declaración de utilidad pública o interés social.....	665
4.2. El procedimiento ordinario (I). La concreción de los bienes que deben expropiarse. La declaración de necesidad de ocupación	666
4.3. El procedimiento ordinario (II). La determinación del justiprecio.....	667
4.4. El desistimiento de la expropiación	671
4.5. El procedimiento ordinario (III). El pago y la ocupación del bien	671
4.6. El procedimiento urgente.....	672
4.7. El control judicial de la expropiación forzosa	675
4.8. La expropiación por ministerio de la ley en el ámbito urbanístico	677
5. LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA	678
5.1. Concepto y supuestos	678
5.2. El titular del derecho de reversión y la existencia de terceros adquirentes.....	680
5.3. El procedimiento para ejercer la reversión. La restitución de la indemnización	681
5.4. La imposibilidad legal de la reversión	681
6. LA OCUPACIÓN TEMPORAL	682
7. BIBLIOGRAFÍA.....	682

LECCIÓN 27 ACTIVIDAD SANCIONADORA

por *Carlos Alberto Amoedo-Souto*

1. LA ATRIBUCIÓN DE UNA POTESTAD SANCIONADORA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	686
1.1. División de poderes y autotutela sancionadora de la Administración	686
1.2. El desarrollo histórico de la potestad sancionadora en España	688
2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	690
2.1. La configuración de la legalidad sancionadora como un derecho fundamental (art. 25.1 CE).....	690
2.2. La privación de libertad como límite material absoluto de la sanción administrativa (art. 25.3 CE)	691
2.3. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).....	692
2.4. La aplicación de derechos procedimentales fundamentales al procedimiento sancionador (art. 24 CE).....	692
2.5. La distribución competencial de la potestad sancionadora.....	693
3. EL DESARROLLO BÁSICO DE LA POTESTAD SANCIONADORA ...	694
3.1. De la LRJPAC a la LRJSP y la LPAC	694
3.2. Los principios sustantivos en la LRJSP	696
3.3. Las reglas especiales básicas de procedimiento sancionador (LPAC).....	704

	Pág.
4. LA EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: HACIA UN <i>IUS GENTIUM PUNIENDI</i> .	705
5. BIBLIOGRAFÍA.....	708

LECCIÓN 28 INFORMACIÓN Y DATOS

por *Isaac Martín Delgado*

1. INTRODUCCIÓN: DATOS, INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO ...	709
2. DIMENSIÓN INTERNA: EL VALOR ESTRUCTURAL DE LA INFORMACIÓN EN PODER DEL SECTOR PÚBLICO	712
2.1. Introducción: la información como medio	712
2.2. Gestión documental y gobernanza de los datos	714
2.3. Interoperabilidad	718
3. DIMENSIÓN EXTERNA: EL VALOR INSTRUMENTAL DE LA INFORMACIÓN EN PODER DEL SECTOR PÚBLICO	719
3.1. Los servicios de información administrativa	720
3.2. Publicidad y acceso a la información pública.....	721
3.3. Reutilización de la información del sector público y apertura de datos ..	726
4. LA PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS	728
4.1. Seguridad.....	728
4.2. Protección de datos de carácter personal.....	730
5. BIBLIOGRAFÍA.....	732

LECCIÓN 29 MEDIOS ECONÓMICOS

por *María Amparo Salvador Armendáriz*

1. PRESUPUESTOS MACROECONÓMICOS.....	735
1.1. Ingresos públicos.....	736
1.2. Gasto <i>versus</i> inversión pública.....	737
1.3. La política económica como instrumento de políticas públicas.....	737
2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA	739
2.1. El presupuesto, el principio democrático y el Estado de Derecho	739
2.2. Principios del Derecho presupuestario.....	740
2.3. Límites materiales: materias incluidas y excluidas	741
2.4. Requisitos formales	742
3. LA DEUDA PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO	745
3.1. Límites constitucionales: exigibilidad y prioridad en el cobro	745
3.2. Límites cuantitativos y el Pacto fiscal europeo	745
4. LA DINÁMICA DE LA GESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS.....	746
4.1. Los principios de Derecho presupuestario y de la contabilidad pública..	746
4.2. Elaboración, aprobación y modificación del presupuesto.....	747

	Pág.
5. CONTROL Y FISCALIZACIÓN	749
5.1. El control de los recursos públicos, en general.....	749
5.2. La función de intervención	750
5.3. El papel de la AIREF	751
5.4. La fiscalización del Tribunal de Cuentas	752
6. BIBLIOGRAFÍA.....	753

LECCIÓN 30 LOS BIENES PÚBLICOS

por *Elisa Moreu Carbonell*

1. QUÉ SON LOS BIENES PÚBLICOS	755
1.1. Bases constitucionales: artículo 132 de la Constitución	757
1.2. Tipología de bienes públicos y diversidad de su régimen jurídico	758
1.3. Formas de adquirir los bienes públicos	759
2. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS	759
2.1. Limitaciones a su disponibilidad	760
2.2. Inventario e inscripción en el registro de la propiedad	760
2.3. Potestades para la defensa y protección de los bienes públicos	761
3. RÉGIMEN GENERAL DEL DOMINIO PÚBLICO	762
3.1. Afectación y desafectación.....	763
3.2. Mutaciones demaniales	765
3.3. Utilización del dominio público: títulos habilitantes	766
3.4. Las reservas demaniales	769
4. LOS BIENES COMUNALES.....	770
5. RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES	771
5.1. Gestión y administración patrimonial	772
5.2. Los bienes patrimoniales “materialmente afectos”	773
6. EL PATRIMONIO NACIONAL.....	774
7. BIBLIOGRAFÍA.....	774

LECCIÓN 31 EMPLEADOS PÚBLICOS

por *Andrés Boix Palop*

1. LOS DIVERSOS MODELOS DE EMPLEO PÚBLICO	778
1.1. Breve repaso a la evolución histórica del modelo de empleo público en España y consagración del principio de mérito y capacidad.....	779
1.2. Las tradiciones jurídicas que se alejan del principio de mérito y capacidad: ventajas, inconvenientes y vigencia	781
1.3. El modelo de empleo público de la Constitución española de 1978 y del EBEP.....	782
2. LOS TIPOS DE TRABAJADORES PÚBLICOS	784

	Pág.
2.1. Diferencias entre personal laboral y funcionario	784
2.2. Funcionarios y funcionarios interinos	788
2.3. El personal laboral indefinido y el personal laboral temporal. Indefinidos no fijos.....	790
2.4. El personal eventual	792
2.5. El personal directivo profesional.....	793
3. SELECCIÓN DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS	793
3.1. El modelo constitucional de mérito y capacidad y sus modulaciones.....	793
3.2. Requisitos constitucionalmente admisibles para la selección de trabajadores públicos y sus límites	794
3.3. Modalidades de acceso y sistemas de selección.....	796
3.4. Crítica al sistema y adopción de nuevos modelos	798
4. ESTATUTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS EN ESPAÑA.....	799
4.1. Situaciones administrativas	799
4.2. Extinción de la relación.....	800
4.3. Derechos de los trabajadores públicos	801
4.4. Deberes, principios éticos y normas de conducta.....	804
4.5. Régimen de incompatibilidades	804
4.6. Incumplimiento de deberes y obligaciones y medidas disciplinarias.....	805
5. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN Y FRACTURA DE CARA AL FUTURO EN EL MODELO DE EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL.....	806
5.1. La influencia de otros modelos y especialmente del Derecho europeo....	806
5.2. Adaptación a los retos de la digitalización y de la transformación social y económica en curso.....	807
6. BIBLIOGRAFÍA.....	807

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

1. CONCEPTO, DELIMITACIÓN RESPECTO DE FIGURAS AFINES Y FUNCIONES.....	810
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	812
3. CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN VIGENTE.....	814
4. REQUISITOS	815
4.1. El daño	815
4.2. El funcionamiento de los servicios públicos.....	818
4.3. El nexo causal	819
4.4. El problema de la culpa.....	824
5. LA INDEMNIZACIÓN	828

	Pág.
5.1. El principio de reparación integral y sus excepciones.....	828
5.2. Modalidades y cuantificación.....	829
6. VÍAS DE EXIGENCIA.....	830
6.1. Vía judicial.....	830
6.2. Vía administrativa previa.....	830
6.3. Prescripción.....	831
7. RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	832
7.1. Responsabilidad por error judicial.....	833
7.2. Responsabilidad por prisión preventiva no seguida de condena.....	834
7.3. Responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.....	834
7.4. Responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional.....	834
8. RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL LEGISLADOR.....	835
8.1. Responsabilidad por leyes ajustadas a Derecho.....	835
8.2. Responsabilidad por leyes inconstitucionales.....	836
9. RESPONSABILIDAD CONFORME AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	837
10. RESPONSABILIDAD CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL.....	837
11. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS.....	838
12.BIBLIOGRAFÍA.....	839

LECCIÓN 33 CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN por *Antonio Fortes Martín*

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO.....	842
1.1. Sentido y alcance del control interno.....	842
1.2. Su delimitación con el control judicial y con otros controles externos ...	843
2. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE SU ACTUACIÓN.....	843
2.1. El control interno de la Administración.....	844
2.2. El control interno de la actuación de la Administración y la revisión de actos en vía administrativa.....	845
3. LA REVISIÓN DE OFICIO.....	847
4. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.....	849
5. LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	850
6. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES Y ARITMÉTICOS.....	853

	Pág.
7. LÍMITES A LA REVISIÓN	853
8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	854
8.1. El presupuesto necesario de los recursos administrativos.....	855
8.2. La tramitación de los recursos administrativos.....	856
8.3. Los tipos de recursos administrativos.....	858
9. OTRAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CONTROL	863
10. BIBLIOGRAFÍA.....	865

LECCIÓN 34 CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

por Alejandro Huergo Lora

1. INTRODUCCIÓN	868
1.1. Significado constitucional del control judicial de la Administración	868
1.2. La opción por un orden jurisdiccional especializado.....	869
2. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	869
2.1. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa	869
2.2. Organización	874
3. LAS PARTES	878
3.1. Los sujetos del proceso contencioso-administrativo	878
3.2. Requisitos generales de las partes.....	879
4. OBJETO DEL PROCESO.....	881
4.1. Significado del objeto del proceso: pretensiones y actividad administra- tiva impugnada	881
4.2. Las diferentes vías procesales	881
4.3. La dinámica del objeto del proceso.....	885
5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	886
5.1. Elementos comunes previos al inicio del proceso.....	886
5.2. El procedimiento ordinario	888
5.3. El procedimiento abreviado	893
5.4. Los procedimientos especiales	894
6. LAS MEDIDAS CAUTELARES.....	896
6.1. Concepto y requisitos	896
6.2. Procedimiento.....	898
7. LOS RECURSOS	898
7.1. El recurso de reposición	898
7.2. El recurso de apelación.....	899
7.3. El recurso de casación	900
8. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS	903
8.1. Concepto y parámetros constitucionales	903
8.2. Procedimiento aplicable a la ejecución	903

	<u>Pág.</u>
8.3. Medidas a disposición de los órganos judiciales para conseguir el cumplimiento de las sentencias	903
9. BIBLIOGRAFÍA.....	904

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, indisoluble 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

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 del 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 191 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-