

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

# MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2023

# ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS GENERALES UTILIZADAS.....	31
ABREVIATURAS DE LA LEGISLACIÓN CITADA.....	35
PRESENTACIÓN.....	39

## LECCIÓN 1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*por Francisco Velasco Caballero*

1. APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	43
2. INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y DERECHO.....	48
3. ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO.....	49
4. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	49
5. ADMINISTRACIÓN Y BUROCRACIA.....	51
6. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.....	52
7. FUENTES DE LEGITIMIDAD.....	53
8. TIPOS Y MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	54
8.1. Modelos administrativos.....	55
8.2. Tipos organizativos.....	55
8.3. Tipos de actividad administrativa.....	57
9. LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.....	59
10. BIBLIOGRAFÍA.....	60

	Pág.
<b>LECCIÓN 2 DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	
<i>por M. Mercè Darnaculleta Gardella</i>	
1. APROXIMACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	63
2. FINES Y FUNCIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	67
3. CONCEPTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN .....	69
3.1. El Derecho administrativo como Derecho propio de la Administración pública.....	69
3.2. El carácter relativo de la correlación entre Derecho administrativo y Administración pública .....	71
4. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO ORDENAMIENTO .....	74
4.1. Estructura .....	74
4.2. Características .....	76
5. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA.....	77
5.1. La función dogmática del Derecho administrativo .....	78
5.2. La apertura conceptual, geográfica y metodológica.....	78
6. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DISCIPLINA .....	80
7. BIBLIOGRAFÍA.....	82

<b>LECCIÓN 3 BASES HISTÓRICAS</b>	
<i>por Luis Medina Alcoz</i>	
1. PREHISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	83
2. DIVISIÓN DE PODERES Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA .....	86
3. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA .....	89
3.1. Iniciación: la Administración como idea .....	90
3.2. Planificación: la Administración como proyecto.....	91
3.3. Ejecución: la Administración como realidad.....	92
3.4. Consolidación: la Administración como realidad afianzada .....	94
4. ADMINISTRACIÓN SOMETIDA AL DERECHO CIVIL.....	95
5. SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	97
6. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	98
6.1. Hasta la Segunda Guerra Mundial .....	98
6.2. Desde la Segunda Guerra Mundial.....	101
7. BIBLIOGRAFÍA .....	105

## LECCIÓN 4 BASES CONSTITUCIONALES

*por Luis Arroyo Jiménez*

1.	LA VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	109
2.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DE DERECHO.....	112
2.1.	La cláusula del Estado de Derecho .....	112
2.2.	Elementos estructurales.....	112
2.3.	Elementos sustantivos .....	115
2.4.	Elementos formales.....	117
3.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO SOCIAL.....	119
3.1.	La cláusula del Estado social.....	119
3.2.	Dimensión material .....	120
3.2.	Dimensión instrumental .....	122
4.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DEMOCRÁTICO.....	123
4.1.	La cláusula del Estado democrático .....	123
4.1.	Democracia representativa .....	124
4.2.	Democracia participativa .....	124
4.3.	Principios instrumentales .....	125
5.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO AUTONÓMICO .....	127
5.1.	La cláusula del Estado autonómico .....	127
5.2.	Autonomía.....	127
5.2.	Unidad .....	128
5.4.	Solidaridad.....	130
6.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y APERTURA INTERNACIONAL...	130
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	131

## LECCIÓN 5 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.....	134
1.1.	Densidad normativa y alcance del control jurisdiccional .....	134
1.2.	Normas de programación condicional y potestades administrativas regladas.....	136
1.3.	Conceptos jurídicos indeterminados, potestades discrecionales y programación finalista de la actuación administrativa.....	137
1.4.	Intensidad del control jurisdiccional: control positivo versus control negativo.....	139

	Pág.
1.5. Control del ejercicio y control de la atribución de las potestades que confieren a la Administración un margen de apreciación o de decisión..	141
2. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL JUDICIAL DE SU EJERCICIO .....	143
2.1. Concepto y clases de potestades discrecionales .....	143
2.2. Límites jurídicos y control jurisdiccional de la actividad administrativa discrecional .....	145
3. LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SU LEGALIDAD: EL MARGEN DE APRECIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.....	147
3.1. Conceptos jurídicos indeterminados .....	148
3.2. El margen de apreciación .....	148
3.3. Límites jurídicos del margen de apreciación y alcance de su control jurisdiccional.....	149
3.4. Distinción entre margen discrecional y margen de apreciación <i>versus</i> concepto unitario de discrecionalidad .....	149
3.5. La discrecionalidad técnica de la Administración.....	150
4. BIBLIOGRAFÍA.....	151

## 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 .....	153
2. LA FUNCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES .....	155
3. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y NORMAS DE DERECHO INTERNO .....	156
3.1. La disolución de la estatalidad del sistema de fuentes “hacia abajo” .....	156
3.2. La “evaporación de la estatalidad” hacia arriba .....	157
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 .....	158
4. LA RESERVA DE LEY.....	159
5. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO ESTATAL Y AUTONÓMICO .....	163
6. EL PODER NORMATIVO MUNICIPAL .....	165
7. LA COSTUMBRE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	167
8. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	168
9. EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA .....	170
10. BIBLIOGRAFÍA.....	173

## LECCIÓN 7 SITUACIONES SUBJETIVAS Y RELACIONES JURÍDICAS

*por Dolores Utrilla Fernández-Bermejo*

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN .....	175
2. SUJETOS.....	177
2.1. Administración .....	177
2.2. Sujetos privados .....	177
3. SITUACIONES SUBJETIVAS .....	178
3.1. Situaciones activas o de poder .....	179
3.2. Situaciones pasivas o de deber .....	185
4. RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA .....	190
5. TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS .....	192
5.1. Relaciones ad intra y ad extra .....	192
5.2. Relaciones bipolares y multipolares .....	193
5.3. Relaciones materiales y procedimentales.....	194
5.4. Relaciones instantáneas y continuadas.....	195
5.5. Relaciones de sujeción general y de sujeción especial.....	197
6. BIBLIOGRAFÍA.....	199

LECCIÓN 8 TEORÍA GENERAL  
DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA*por Rafael Caballero Sánchez*

1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL Y SUS DIMENSIONES.....	202
1.1. La organización administrativa en el conjunto del Derecho administrativo y su relevancia .....	202
1.2. La Constitución como punto de partida .....	204
1.3. La potestad de autoorganización y la relación entre las tareas administrativas y los tipos de organización.....	207
1.4. Las vertientes macro y micro del poder de autoorganización de las Administraciones públicas .....	208
2. LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: LOS TIPOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES.....	209
2.1. La tipología de Administraciones públicas.....	209
2.2. El fenómeno de la creación de entidades instrumentales por las Administraciones públicas .....	211
3. LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS .....	215
3.1. El triple nivel organizativo de persona, órganos y unidades administrativas.....	215

	Pág.
3.2. Los órganos administrativos y sus tipos .....	217
4. LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y SU RÉGIMEN DE EJERCICIO .....	220
4.1. La atribución de competencias .....	220
4.2. Las técnicas de alteración del ejercicio de competencias .....	222
5. BIBLIOGRAFÍA.....	225
LECCIÓN 9 ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO ESTATAL	
<i>por Francisco B. López-Jurado</i>	
1. EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL .....	228
2. LA REGULACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL .....	228
3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO .....	230
3.1. El prototipo de Administración pública general .....	230
3.2. La dirección gubernamental .....	230
4. LA ORGANIZACIÓN CENTRAL .....	231
4.1. La estructura orgánica .....	231
4.2. Los titulares de órganos directivos .....	233
4.3. Las responsabilidades de los órganos superiores y directivos.....	234
5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL .....	234
6. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR .....	236
7. LAS ORGANIZACIONES ESTATALES ESPECIALIZADAS .....	237
8. LAS ORGANIZACIONES ESTATALES ESPECIALIZADAS DEPENDIENTES .....	238
8.1. Los caracteres generales .....	238
8.2. Los organismos públicos comunes.....	238
8.3. Los organismos públicos sectoriales.....	240
8.4. Los organismos públicos de cooperación: los consorcios.....	241
8.5. Las entidades públicas de Derecho privado .....	242
8.6. Los fondos sin personalidad jurídica .....	244
9. LAS ORGANIZACIONES ESTATALES SEPARADAS .....	244
9.1. Las autoridades independientes de regulación o supervisión .....	244
9.2. Las organizaciones de participación o prestación dotadas de autonomía .....	245
9.3. Las universidades públicas no transferidas .....	246
9.4. Las entidades de soporte de funciones constitucionales .....	246
9.5. Las corporaciones sectoriales de base privada.....	247
10. BIBLIOGRAFÍA.....	248

## LECCIÓN 10 ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS

*por Alba Nogueira López*

1.	EL SISTEMA ADMINISTRATIVO AUTONÓMICO.....	252
	1.1. Nacimiento, traspaso de efectivos y medios materiales.....	252
	1.2. Diversidad de tipologías organizativas.....	254
2.	AUTONOMÍA POLÍTICA, POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN Y LÍMITES DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.....	257
	2.1. Autonomía política y autoorganización.....	257
	2.2. La incidencia de los principios de estabilidad presupuestaria y unidad de mercado en la organización autonómica.....	258
3.	LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICA.....	259
	3.1. Las previsiones de los estatutos de autonomía.....	259
	3.2. Leyes autonómicas de régimen jurídico de las Administraciones y de sus sectores públicos. ....	262
4.	LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS.....	263
	4.1. Estructura orgánica central y periférica.....	264
	4.2. La actividad exterior de las CCAA.....	265
	4.3. Algunos procesos de innovación y mejora organizativa en las Adminis- traciones autonómicas.....	266
5.	LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS. TIPOLOGÍA DE EN- TES INSTRUMENTALES. ....	268
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	271

## LECCIÓN 11 ADMINISTRACIONES Y SECTORES PÚBLICOS LOCALES

*por Diana Santiago Iglesias*

1.	LA PLANTA LOCAL.....	273
2.	EL SISTEMA COMPETENCIAL.....	275
3.	LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	276
4.	EL MUNICIPIO.....	278
	4.1. Definición legal.....	278
	4.2. Territorio y población.....	278
	4.3. Competencias.....	279
	4.4. Organización.....	280
5.	LA PROVINCIA.....	283
	5.1. Naturaleza jurídica.....	283
	5.2. Territorio y población.....	284
	5.3. Competencias.....	284
	5.4. Organización.....	286



	Pág.
6. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR .....	286
7. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA.....	287
8. OTRAS ENTIDADES LOCALES.....	288
8.1. Entidades locales de ámbito territorial supramunicipal.....	288
8.2. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.....	291
9. LOS SECTORES PÚBLICOS LOCALES.....	291
9.1. Concepto .....	291
9.2. Tipología de entes y clasificación.....	292
10. BIBLIOGRAFÍA.....	293

## LECCIÓN 12 LA ADMINISTRACIÓN EUROPEA

*por Susana de la Sierra*

1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UNA REALIDAD HETEROGÉNEA .....	297
1.1. La división de poderes en la Unión Europea: el poder ejecutivo y la Administración.....	298
1.2. Concepto y clasificaciones. En particular, Administración directa y Administración indirecta .....	300
1.3. Principios constitucionales de la Administración europea.....	301
2. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA .....	302
2.1. Las agencias .....	305
2.2. La comitología .....	308
2.3. Las competencias ejecutivas del Consejo .....	309
2.4. Otras instituciones y órganos especializados .....	310
3. LA ADMINISTRACIÓN INDIRECTA .....	311
3.1. Las Administraciones nacionales como Administración europea.....	311
3.2. La unión administrativa europea .....	314
4. BIBLIOGRAFÍA.....	315

## LECCIÓN 13 LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*por Marcos Almeida Cerredá*

1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOGÍA Y RELEVANCIA SISTÉMICA .....	318
2. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN .....	322
2.1. Aproximación: definición y caracterización general .....	322
2.2. Los principios que rigen las relaciones de colaboración.....	323
2.3. La tipología de las relaciones de colaboración.....	325
2.4. Los instrumentos técnicos a través de los cuales se canalizan las relaciones de colaboración.....	330

	Pág.
3. LAS RELACIONES DE CONTROL.....	335
3.1. Aproximación: caracterización general y tipología .....	335
3.2. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas .....	336
3.3. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entida- des locales .....	337
4. LAS RELACIONES DE CONFLICTO .....	340
4.1. Aproximación: caracterización general y taxonomía .....	340
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.....	340
4.3. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entida- des locales .....	341
4.4. Las relaciones de conflicto entre entidades locales.....	341
5. BIBLIOGRAFÍA.....	342

## LECCIÓN 14 EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*por Clara Isabel Velasco Rico*

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD INTERNA DE LAS ADMINIS- TRACIONES PÚBLICAS .....	344
2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO.....	345
2.1. El principio de servicio efectivo como criterio orientador.....	346
2.2. Principios vinculados a la racionalización y agilización de los procedi- mientos.....	347
2.3. Principios de objetividad y transparencia de la actuación administrati- va.....	348
2.4. Principios orientados a garantizar el control de la actuación administra- tiva.....	349
3. TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA .....	349
3.1. Autoorganización .....	349
3.2. Relaciones interorgánicas .....	353
3.3. Actividad consultiva .....	357
3.4. Actividad de control interno .....	359
4. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS .....	363
5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS .....	365
6. BIBLIOGRAFÍA.....	365

## LECCIÓN 15 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

*por Oriol Mir Puigpelat*

	Pág.
1. CONCEPTO Y FUNCIONES.....	367
1.1. El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de preparación de decisiones administrativas.....	367
1.2. Funciones principales.....	369
2. NORMATIVA REGULADORA.....	370
2.1. La larga tradición codificadora española.....	370
2.2. Bases constitucionales y europeas.....	371
2.3. La vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el impacto de la digitalización.....	373
3. SUJETOS.....	374
3.1. La Administración y su deber de diligencia.....	374
3.2. Los interesados y sus derechos procedimentales.....	376
4. ESTRUCTURA.....	379
4.1. Iniciación.....	379
4.2. Instrucción.....	385
4.3. Finalización.....	390
5. BIBLIOGRAFÍA.....	394

LECCIÓN 16 REGLAMENTOS  
Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS*por Juli Ponce Solé*

1. REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA DE FUENTES.....	396
1.1. Importancia, datos empíricos, terminología y conceptos.....	396
1.2. Fundamento de la potestad reglamentaria de gobiernos y Administraciones.....	400
1.3. Tipología.....	401
1.4. Reglamentos locales.....	404
2. LA DISTINCIÓN ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA O ADMINISTRATIVA. NOCIÓN Y ALCANCE DE LAS INSTRUCCIONES.....	406
3. ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS.....	409
3.1. Los principios jurídicos de buena regulación y el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias: la mejora de la regulación (better regulation).....	409
3.2. Procedimientos de elaboración de reglamentos.....	409
4. LÍMITES Y CONTROLES JURÍDICOS. EN ESPECIAL, EL CONTROL EJERCIDO POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	415

	Pág.
4.1. El control por el mismo gobierno o Administración que dicta la disposición .....	417
4.2. El control por los tribunales de justicia.....	417
4.3. El control por el Tribunal Constitucional.....	420
5. BIBLIOGRAFÍA.....	421

### LECCIÓN 17 ACTOS ADMINISTRATIVOS

*por Xabier Arzoz Santisteban*

1. APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO.....	423
2. FUNCIÓN .....	425
2.1. Función clarificadora y estabilizadora.....	425
2.2. Función configuradora.....	425
3. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	427
3.1. Concepto amplio y concepto estricto .....	427
3.2. El concepto legal.....	429
4. LA ANATOMÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	429
4.1. Elementos subjetivos.....	430
4.2. Elementos objetivos .....	432
4.3. Elementos formales.....	435
5. LA DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	436
5.1. Notificación.....	436
5.2. Eficacia .....	438
5.3. Validez.....	439
5.4. Firmeza.....	441
5.5. Ejecución.....	442
6. BIBLIOGRAFÍA.....	444

### LECCIÓN 18 PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

*por Marcos Vaquer Caballería*

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: AUGE, CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN .....	447
2. TIPOLOGÍA MATERIAL DE PLANES ADMINISTRATIVOS .....	449
2.1. Planificación socio-económica.....	450
2.2. Planificación de infraestructuras.....	450
2.3. Planificación ambiental.....	451
2.4. Planificación territorial y urbanística.....	452
2.5. Planificación interna de la actuación administrativa .....	452
3. NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS DE LOS PLANES .....	453
3.1. Identidad de la planificación, entre la normación y la actuación.....	453

	Pág.
3.2. Características comunes .....	454
3.3. Eficacia vinculante u orientadora .....	457
3.4. Consecuencias para su régimen de invalidez e impugnación.....	457
3.5. La confianza legítima generada por los planes.....	458
4. PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN .....	458
4.1. Consideraciones generales .....	458
4.2. Evaluación .....	459
4.3. Participación ciudadana y coordinación interadministrativa .....	460
4.4. Terminación .....	461
5. RELACIONES ENTRE PLANES .....	462
6. BIBLIOGRAFÍA.....	463

## LECCIÓN 19 CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

*por Silvia Díez Sastre*

1. ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO .....	466
2. EUROPEIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	467
2.1. El sector público como cliente en el mercado .....	467
2.2. Marco jurídico .....	468
2.3. Conceptos funcionales del Derecho europeo .....	469
3. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO INTERNO DE LA CONTRA- TACIÓN PÚBLICA.....	476
3.1. Marco jurídico .....	477
3.2. Estructura de aplicación de la legislación de contratos del sector públi- co.....	479
3.2.1. Tipo de entidad contratante.....	479
4. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CONTRATOS DEL SEC- TOR PÚBLICO .....	487
4.1. Partes en el contrato .....	487
4.2. Necesidad y objeto del contrato .....	489
4.3. Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato .....	490
4.4. Garantías .....	490
5. LA VIDA DEL CONTRATO PÚBLICO.....	491
5.1. Preparación .....	492
5.2. Adjudicación y formalización .....	496
5.2.1. Adjudicación directa.....	496
5.3. Efectos, cumplimiento y extinción .....	500
6. VÍAS DE TUTELA .....	502
6.1. Recurso especial en materia de contratación.....	502
6.2. Sistema de recursos y revisión.....	503
7. BIBLIOGRAFÍA.....	505

LECCIÓN 20 ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO

*por Jorge García-Andrade Gómez*

1.	APROXIMACIÓN A LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO Y SU PROBLEMÁTICA.....	507
2.	CARACTERIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES SIN PROCEDIMIENTO.....	509
2.1.	Relevancia jurídica y carácter vinculante .....	509
2.2.	Contenido declarativo o material .....	510
2.3.	Actuación ad intra y ad extra.....	510
2.4.	Actuación favorable o desfavorable para los ciudadanos.....	510
3.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN SIN PROCEDIMIENTO .....	511
3.1.	Fundamento constitucional.....	511
3.2.	Relación jurídica .....	512
3.4.	La alternativa entre procedimiento y no procedimiento: criterios habilitantes .....	514
3.5.	La problemática en torno a la ejecución forzosa .....	516
3.6.	La posición jurídica de los ciudadanos .....	517
3.7.	Singularidades en la atribución de competencias .....	518
3.8.	La modificación de las actuaciones sin procedimiento .....	518
3.9.	La protocolización de la actuación sin procedimiento.....	519
4.	GARANTÍAS DE REACCIÓN CIUDADANA.....	520
4.1.	Inexistencia de sistemas generales de impugnación en la vía administrativa.....	520
4.2.	Deficiente sistema de control jurisdiccional.....	521
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	522

LECCIÓN 21 ACTUACIÓN AUTOMATIZADA,  
ROBOTIZADA E INTELIGENTE

*por Agustí Cerrillo Martínez*

1.	TECNOLOGÍA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO .....	526
2.	LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS AUTOMATIZADAS .....	528
2.1.	La automatización de tareas sencillas, rutinarias y masivas.....	528
2.2.	La robotización de procesos .....	529
2.3.	El uso de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas .....	531
4.	LOS PRINCIPIOS REGULADORES DE LA AUTOMATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	535
4.1.	El principio de seguridad jurídica.....	535
4.2.	El principio de transparencia.....	535

	Pág.
4.3. El principio de igualdad y la no discriminación.....	536
4.4. El principio de protección de datos personales .....	537
4.5. El principio de seguridad .....	537
4.6. Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías.....	538
4.7. El principio de personalización y proactividad .....	538
5. SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA.....	539
6. EL IMPACTO DE LA AUTOMATIZACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO .....	540
7. BIBLIOGRAFÍA.....	541

## 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.....	544
2. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN Y CONTROL .....	546
2.1. El impacto de las políticas liberalizadoras y simplificadoras en la actividad de ordenación y control.....	546
2.2. Principios rectores fundamentales: legalidad, igualdad, proporcionalidad y precaución.....	547
3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS .....	549
3.1. Instrumentos de ordenación.....	550
3.2. Instrumentos de control.....	552
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN, EN ESPECIAL. PARTICULAR REFERENCIA A SUS “MOMENTOS PROCEDIMENTALES”.....	562
4.1. Momento anterior a la presentación: relaciones entre particular, Administración y otros sujetos .....	562
4.2. Momento de presentación: en especial, la eficacia .....	563
4.3. Momento posterior a la presentación: deber de control formal, material e inspección de la Administración .....	564
5. BIBLIOGRAFÍA.....	566

## LECCIÓN 23 ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA

*por Nuria Magaldi*

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO.....	569
---------------------------------	-----

	Pág.
2. DEL SERVICIO PÚBLICO A LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA.....	572
2.1. La aparición del concepto sociológico y jurídico de servicio público.....	572
2.2. El Estado Social de Derecho como Estado prestador de servicios públicos .....	575
2.3. El Derecho de la Unión Europea y los servicios de interés general .....	577
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	581
3.1. La creación de los servicios públicos.....	581
3.2. Las formas de gestión de servicios públicos .....	584
4. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA.....	586
5. BIBLIOGRAFÍA.....	591

## LECCIÓN 24 ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN Y FOMENTO

*por Fernando Pastor Merchante*

1. INTRODUCCIÓN .....	594
2. MARCO NORMATIVO .....	594
2.1. Tipología de la actividad promocional y de fomento .....	594
2.2. Riesgos de la actividad promocional y de fomento y fundamentos de su regulación .....	596
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE SUBVENCIONES Y DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AYUDAS ESTATALES .....	597
3.1. La legislación nacional sobre subvenciones.....	597
3.2. Normativa europea sobre ayudas estatales.....	599
4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES.....	602
4.1. Contenido de la legislación sobre subvenciones.....	602
4.2. El establecimiento de subvenciones.....	603
4.3. La concesión de subvenciones .....	605
4.4. Controles .....	607
5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS ESTATALES.....	610
5.1. Contenido de la normativa sobre ayudas estatales.....	610
5.2. El procedimiento de autorización de ayudas estatales por parte de la Comisión .....	611
5.3. Las ayudas “de minimis” y las ayudas “exentas” .....	612
6. LA ACTIVIDAD PROMOCIONAL Y DE FOMENTO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NO PECUNIARIOS.....	613
6.1. Las campañas institucionales de publicidad y comunicación .....	613
6.2. Etiquetado de calidad.....	614
6.3. <i>Nudges</i> .....	615



	Pág.
7. BIBLIOGRAFÍA.....	616

## LECCIÓN 25 LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN

*por Rosario Leñero Bohórquez*

1. LA PROYECCIÓN DE LA REGULACIÓN EN LOS TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	620
2. LOS ORÍGENES DE LA NOCIÓN DE REGULACIÓN Y SU DIFUSIÓN GLOBAL.....	620
2.1. El Regulatory Law o Derecho regulatorio anglosajón .....	620
2.2. La globalización como motor de la expansión de los planteamientos de la regulación económica.....	623
4. EL CONCEPTO DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA.....	626
4.1. La proyección de la regulación en la actividad de ordenación y control .	628
4.2. La proyección de la regulación en el servicio público.....	629
4.3. Notas distintivas de la regulación administrativa como actividad de intervención de la Administración.....	630
5. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN .....	631
5.1. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención a su carácter coactivo .....	632
5.2. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención a su finalidad prevalente .....	637
6. LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN REGULADORA.....	639
6.1. Principio de separación de las actividades de regulación y de gestión.....	640
6.2. La agencia reguladora como modelo institucional prevalente.....	641
5. BIBLIOGRAFÍA.....	642

## LECCIÓN 26 ACTIVIDAD EXPROPIATORIA

*por Juan Antonio Chinchilla Peinado*

1. DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	646
1.1. Concepto de expropiación forzosa.....	646
1.2. Distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.....	649
2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN. BIENES INCLUIDOS EN EL TRÁFICO JURÍDICO .....	650
3.1. La Administración expropiante .....	650
3.2. El beneficiario de la expropiación.....	651
3.3. El sujeto expropiado.....	652
4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO .....	652

	Pág.
4.1. El presupuesto previo. La declaración de utilidad pública o interés social.....	653
4.2. El procedimiento ordinario (I). La concreción de los bienes que deben expropiarse. La declaración de necesidad de ocupación .....	654
4.3. El procedimiento ordinario (II). La determinación del justiprecio.....	655
4.4. El desistimiento de la expropiación .....	659
4.5. El procedimiento ordinario (III). El pago y la ocupación del bien .....	659
4.6. El procedimiento urgente.....	660
4.7. El control judicial de la expropiación forzosa .....	663
4.8. La expropiación por ministerio de la ley en el ámbito urbanístico .....	665
5. LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA .....	666
5.1. Concepto y supuestos .....	666
5.2. El titular del derecho de reversión y la existencia de terceros adquirentes.....	668
5.3. El procedimiento para ejercer la reversión. La restitución de la indemnización .....	668
5.4. La imposibilidad legal de la reversión .....	669
6. LA OCUPACIÓN TEMPORAL .....	670
7. BIBLIOGRAFÍA.....	670

## LECCIÓN 27 ACTIVIDAD SANCIONADORA

*por Carlos Alberto Amoedo-Souto*

1. LA ATRIBUCIÓN DE UNA POTESTAD SANCIONADORA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	674
1.1. División de poderes y autotutela sancionadora de la Administración.....	674
1.2. El desarrollo histórico de la potestad sancionadora en España .....	676
2. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	678
2.1. La configuración de la legalidad sancionadora como un derecho fundamental (art. 25.1 CE).....	678
2.2. La privación de libertad como límite material absoluto de la sanción administrativa (art. 25.3 CE) .....	679
2.3. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).....	680
2.4. La aplicación de derechos procedimentales fundamentales al procedimiento sancionador (art. 24 CE).....	680
2.5. La distribución competencial de la potestad sancionadora.....	681
3. EL DESARROLLO BÁSICO DE LA POTESTAD SANCIONADORA ...	682
3.1. De la LRJPAC a la LRJSP y la LPAC .....	682
3.2. Los principios sustantivos en la LRJSP .....	684
3.3. Las reglas especiales básicas de procedimiento sancionador (LPAC).....	691

	Pág.
4. LA EVOLUCIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: HACIA UN <i>IUS GENTIUM PUNIENDI</i> .	693
5. BIBLIOGRAFÍA.....	695

## LECCIÓN 28 INFORMACIÓN Y DATOS

*por Isaac Martín Delgado*

1. INTRODUCCIÓN: DATOS, INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO ...	697
2. DIMENSIÓN INTERNA: EL VALOR ESTRUCTURAL DE LA INFORMACIÓN EN PODER DEL SECTOR PÚBLICO.....	700
2.1. Introducción: la información como medio.....	700
2.2. Gestión documental y gobernanza de los datos .....	702
2.3. Interoperabilidad .....	705
3. DIMENSIÓN EXTERNA: EL VALOR INSTRUMENTAL DE LA INFORMACIÓN EN PODER DEL SECTOR PÚBLICO.....	707
3.1. Los servicios de información administrativa .....	707
3.2. Publicidad y acceso a la información pública.....	708
3.3. Reutilización de la información del sector público y apertura de datos ..	713
4. LA PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS.....	715
4.1. Seguridad.....	716
4.2. Protección de datos de carácter personal.....	717
5. BIBLIOGRAFÍA.....	719

## LECCIÓN 29 MEDIOS ECONÓMICOS

*por María Amparo Salvador Armendáriz*

1. PRESUPUESTOS MACROECONÓMICOS.....	721
1.1. Ingresos públicos.....	722
1.2. Gasto versus inversión pública .....	723
1.3. La política económica como instrumento de políticas públicas.....	723
2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA.....	725
2.1. El presupuesto, el principio democrático y el Estado de Derecho .....	725
2.2. Principios del Derecho presupuestario.....	726
2.3. Límites materiales: materias incluidas y excluidas .....	727
2.4. Requisitos formales .....	728
3. LA DEUDA PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO.....	731
3.1. Límites constitucionales: exigibilidad y prioridad en el cobro.....	731
3.2. Límites cuantitativos y el Pacto fiscal europeo .....	731
4. LA DINÁMICA DE LA GESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS.....	732
4.1. Los principios de Derecho presupuestario y de la contabilidad pública..	732

	Pág.
4.2. Elaboración, aprobación y modificación del presupuesto.....	733
5. CONTROL Y FISCALIZACIÓN .....	735
5.1. El control de los recursos públicos, en general.....	735
5.2. La función de intervención .....	736
5.3. El papel de la AIREF .....	737
5.4. La fiscalización del Tribunal de Cuentas .....	738
6. BIBLIOGRAFÍA.....	738

### LECCIÓN 30 LOS BIENES PÚBLICOS

*por Elisa Moreu Carbonell*

1. QUÉ SON LOS BIENES PÚBLICOS .....	741
1.1. Bases constitucionales: artículo 132 de la Constitución .....	743
1.2. Tipología de bienes públicos y diversidad de su régimen jurídico .....	744
1.3. Formas de adquirir los bienes públicos .....	745
2. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS .....	745
2.1. Limitaciones a su disponibilidad .....	746
2.2. Inventario e inscripción en el registro de la propiedad.....	746
2.3. Potestades para la defensa y protección de los bienes públicos .....	747
3. RÉGIMEN GENERAL DEL DOMINIO PÚBLICO .....	748
3.1. Afectación y desafectación.....	749
3.2. Mutaciones demaniales .....	751
3.3. Utilización del dominio público: títulos habilitantes .....	752
3.4. Las reservas demaniales .....	755
4. LOS BIENES COMUNALES.....	756
5. RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES .....	757
5.1. Gestión y administración patrimonial .....	758
5.2. Los bienes patrimoniales “materialmente afectos” .....	759
6. EL PATRIMONIO NACIONAL.....	760
7. BIBLIOGRAFÍA.....	760

### LECCIÓN 31 EMPLEADOS PÚBLICOS

*por Andrés Boix Palop*

1. LOS DIVERSOS MODELOS DE EMPLEO PÚBLICO.....	764
1.1. Breve repaso a la evolución histórica del modelo de empleo público en España y consagración del principio de mérito y capacidad.....	765
1.2. Las tradiciones jurídicas que se alejan del principio de mérito y capacidad: ventajas, inconvenientes y vigencia .....	767
1.3. El modelo de empleo público de la Constitución española de 1978 y del EBEP .....	768

	Pág.
2. LOS TIPOS DE TRABAJADORES PÚBLICOS .....	770
2.1. Diferencias entre personal laboral y funcionario .....	770
2.2. Funcionarios y funcionarios interinos .....	774
2.3. El personal laboral indefinido y el personal laboral temporal. Indefinidos no fijos.....	776
2.4. El personal eventual .....	778
2.5. El personal directivo profesional.....	778
3. SELECCIÓN DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS .....	779
3.1. El modelo constitucional de mérito y capacidad y sus modulaciones .....	779
3.2. Requisitos constitucionalmente admisibles para la selección de trabaja- dores públicos y sus límites.....	779
3.3. Modalidades de acceso y sistemas de selección.....	781
3.4. Crítica al sistema y adopción de nuevos modelos .....	784
4. ESTATUTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES PÚ- BLICOS EN ESPAÑA.....	784
4.1. Situaciones administrativas .....	785
4.2. Extinción de la relación.....	786
4.3. Derechos de los trabajadores públicos .....	786
4.4. Deberes, principios éticos y normas de conducta.....	789
4.5. Régimen de incompatibilidades .....	789
4.6. Incumplimiento de deberes y obligaciones y medidas disciplinarias.....	790
5. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN Y FRACTURA DE CARA AL FUTURO EN EL MODELO DE EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL.....	791
5.1. La influencia de otros modelos y especialmente del Derecho europeo....	791
5.2. Adaptación a los retos de la digitalización y de la transformación social y económica en curso.....	792
6. BIBLIOGRAFÍA.....	792

### 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.....	796
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	798
3. CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN VIGENTE.....	800
4. REQUISITOS .....	801
4.1. El daño .....	801
4.2. El funcionamiento de los servicios públicos.....	804
4.3. El nexo causal .....	805
4.4. El problema de la culpa.....	810

	Pág.
5. LA INDEMNIZACIÓN .....	813
5.1. El principio de reparación integral y sus excepciones .....	813
5.2. Modalidades y cuantificación .....	815
6. VÍAS DE EXIGENCIA .....	815
6.1. Vía judicial .....	815
6.2. Vía administrativa previa.....	816
6.3. Prescripción .....	817
7. RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....	818
7.1. Responsabilidad por error judicial.....	818
7.2. Responsabilidad por prisión preventiva no seguida de condena .....	819
7.3. Responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia .....	820
7.4. Responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional .....	820
8. RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL LEGISLADOR .....	820
8.1. Responsabilidad por leyes ajustadas a Derecho .....	820
8.2. Responsabilidad por leyes inconstitucionales.....	822
9. RESPONSABILIDAD CONFORME AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	822
10. RESPONSABILIDAD CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL .....	823
11. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS.....	824
12. BIBLIOGRAFÍA.....	824

### LECCIÓN 33 CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN

*por Antonio Fortes Martín*

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO.....	828
1.1. Sentido y alcance del control interno .....	828
1.2. Su delimitación con el control judicial y con otros controles externos ...	829
2. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE SU ACTUACIÓN .....	829
2.1. El control interno de la Administración .....	830
2.2. El control interno de la actuación de la Administración y la revisión de actos en vía administrativa .....	831
3. LA REVISIÓN DE OFICIO .....	833
4. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.....	835
5. LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	836

	Pág.
6. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES Y ARITMÉTICOS .....	838
7. LÍMITES A LA REVISIÓN .....	839
8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	840
8.1. El presupuesto necesario de los recursos administrativos.....	840
8.2. La tramitación de los recursos administrativos.....	841
8.3. Los tipos de recursos administrativos.....	843
9. OTRAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CONTROL .....	848
10. BIBLIOGRAFÍA.....	850

LECCIÓN 34 CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
*por Alejandro Huergo Lora*

1. INTRODUCCIÓN .....	854
1.1. Significado constitucional del control judicial de la Administración .....	854
1.2. La opción por un orden jurisdiccional especializado.....	855
2. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	855
2.1. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	855
2.2. Organización .....	860
3. LAS PARTES .....	863
3.1. Los sujetos del proceso contencioso-administrativo .....	863
3.2. Requisitos generales de las partes.....	865
4. OBJETO DEL PROCESO.....	866
4.1. Significado del objeto del proceso: pretensiones y actividad administrativa impugnada .....	866
4.2. Las diferentes vías procesales .....	867
4.3. La dinámica del objeto del proceso.....	870
5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	872
5.1. Elementos comunes previos al inicio del proceso.....	872
5.2. El procedimiento ordinario .....	874
5.3. El procedimiento abreviado .....	878
5.4. Los procedimientos especiales .....	879
6. LAS MEDIDAS CAUTELARES.....	881
6.1. Concepto y requisitos .....	881
6.2. Procedimiento.....	883
7. LOS RECURSOS .....	883
7.1. El recurso de reposición .....	883
7.2. El recurso de apelación.....	884
8. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS .....	887
8.1. Concepto y parámetros constitucionales .....	887

	<u>Pág.</u>
8.2. Procedimiento aplicable a la ejecución .....	887
8.3. Medidas a disposición de los órganos judiciales para conseguir el cumplimiento de las sentencias .....	888
9. BIBLIOGRAFÍA.....	888



## 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

# 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 BUROCRACIAS PÚBLICAS.—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 algu-

nos 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 organizaciones 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**” posee dos significados básicos, puesto que se refiere a la actividad de administrar o gestionar determinados asuntos (administración en sentido objetivo) y 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” (*infra* § 1.14). 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. Esto explica que, **a efectos económico-financieros**, son “Administración pública” algunas sociedades mercantiles y fundaciones estatales, autonómicas o locales que, aunque tienen forma jurídico-privada (societaria o fundacional), realizan actividades administrativas: no actúan ni se financian en el mercado mediante la producción o provisión de bienes y servicios. Como luego se verá, 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 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 de 2013, 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. 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