

LECCIÓN 1

EL DERECHO ADMINISTRATIVO¹

Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 1.1. *El concepto de Derecho Administrativo y la Administración Pública.*
- 1.2. *Precisiones sobre la evolución histórica del Estado, la Administración Pública y el Derecho Administrativo.*
- 1.3. *La Administración Pública en la Constitución Española.*

1.1. EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

§1. La comprensión de las “**instituciones básicas del Derecho Administrativo**”, que es la denominación de la presente asignatura, exige empezar por tener una idea de qué es el Derecho Administrativo. Eso nos obliga a realizar una primera aproximación a la idea de Derecho y a la idea de Administración. Sobre lo que es el **Derecho** no insistiremos aquí porque es un concepto común a muchas otras asignaturas de los estudios de grado, sin perjuicio de que, al hablar del principio de legalidad en la Lección 3, sea necesario realizar algunas precisiones al respecto.

Sobre el concepto de **Administración Pública** también se hablará con detalle en la Lección 2. Sin embargo sí se puede adelantar aquí que la Administración pública –entendida provisionalmente, como el aparato organizativo e institucional que, dotado de personalidad jurídica y bajo la dirección del Gobierno, desarrolla las funciones y realiza las tareas del Estado que no corresponden a los demás poderes y órganos constitucionales– es un elemento central de la definición del Derecho Administrativo, puesto que éste se caracteriza

¹ Actualizada en marzo de 2017.

precisamente por ser el Derecho propio de ese sujeto, de esa organización, que es la Administración pública. Un **Derecho propio de un sujeto** –la Administración Pública– aplicable al mismo y, de forma refleja, aplicable a cuantos se relacionan con tal sujeto.

Aunque hablemos en lo sucesivo de Administración Pública en singular, en realidad, son muchas las Administraciones Públicas que existen en nuestro país según los niveles de Gobierno (estatal, autonómico o local) cada uno con su propia Administración Pública. No obstante dado que en la presente lección se abordará la cuestión también desde una perspectiva histórica nos centraremos básicamente en la Administración del Estado y hablaremos de Administración en singular, aunque prácticamente todo lo que será objeto de consideración a ese respecto es de aplicación a todas las Administraciones Públicas.

§ 2. La idea de un **Derecho propio** hace referencia a un Derecho particular y distinto que corresponde bien a determinados sujetos (i.e: el Derecho Mercantil es el Derecho propio de los comerciantes diferenciándose así históricamente del Derecho Civil que se aplica de forma general a todas las personas) o bien a determinados territorios o a quienes son vecinos de los mismos (i.e: los Derechos forales o los Derechos civiles de determinadas Comunidades Autónomas). Pero que algunos sujetos o algunos territorios –en este caso respecto de sus residentes– tengan un Derecho particular sólo nos indica que ese Derecho es distinto del general o del que existe en otros territorios, pero no significa que ese Derecho esté inspirado en principios diferentes. Así el Derecho Civil de Francia es distinto del de Italia o del de España; pero que sea distinto no quiere decir que sus principios inspiradores esenciales sean distintos. Una cosa es que los artículos de sus respectivos Códigos Civiles sean diferentes o que el plazo de prescripción de determinadas acciones en unos países sea de un año y en otro de dos o que en el régimen de sucesiones las legítimas de los

herederos forzosos sean distintas y otra que esas diferencias respondan a principios esenciales distintos.

Lo que ocurre con el Derecho propio de la Administración es que, en efecto, responde a **principios esenciales distintos** de los propios del Derecho Civil. En efecto, el principio inspirador del Derecho Civil es, en todos los países, el de la libertad o de respeto a la autonomía de la voluntad. Las personas con capacidad pueden hacer lo que quieran con plena libertad. El límite de esa libertad es la Ley, la moral, el orden público y los derechos de los demás. El principio inspirador del Derecho Administrativo es el principio de legalidad cuyo alcance veremos después, pero puede adelantarse que significa que la Administración no puede hacer lo que quiera sin más límite que la Ley y el Derecho como ocurre con los ciudadanos y el Derecho Civil, sino que, por el contrario, sólo puede hacer lo que debe hacer; y lo que puede hacer es lo que le permite la ley, sin perjuicio de ulteriores matizaciones que iremos viendo. En todo caso la Ley siempre quiere que lo que haya de hacerse lo sea al servicio de los intereses generales.

Junto a ese principio podrían situarse otros, siempre en íntima conexión con él, como el de la ejecutividad de los actos administrativos o autotutela de la Administración que examinaremos en una lección posterior, pero el de legalidad nos sirve para dar cuenta del concepto de Derecho Administrativo, sin perjuicio de examinar más adelante otros principios y singularidades (privilegios y poderes exorbitantes de las Administraciones Públicas).

El principio, o los principios, que inspiran el Derecho Administrativo **son diferentes a los propios del Derecho Civil**; de hecho podría decirse que están de alguna forma en las antípodas de los que inspiran el Derecho Civil. Esa diferencia de sus principios esenciales hace que en todos los supuestos en que nos enfrentemos al Derecho Administrativo esa diferencia de partida determine una forma distinta de aplicar e interpretar ese Derecho que hemos dicho que es propio o particular, pero que ahora podemos decir que es algo más. Es decir que no sólo

es que sea distinto, sino que responde a principios esencialmente distintos y eso se traduce en que, podríamos decir, es un **Derecho peculiar**. El término peculiar subrayaría que no solo es diferente, sino que esa diferencia es muy profunda. Algo así sucede cuando decimos de una persona que es muy peculiar, queremos decir no sólo que es distinta de las demás –lo que es un hecho obvio, pues cada persona es diferente de cualquier otra – sino algo más profundo; queremos indicar que la diferencia es más radical y por eso lo de la peculiaridad.

§ 3. Ese carácter de Derecho propio y peculiar nos lleva de forma inexorable a otra característica de ese Derecho propio de la Administración: **su autonomía**. Con ello quiere significarse que cuando hay alguna laguna en el Derecho Administrativo —una situación no prevista en la norma, por ejemplo— no se acude, en principio, a cualquier otra norma del ordenamiento jurídico —a una norma de Derecho Civil por ejemplo— sino que se acude al propio Derecho Administrativo para auto-integrar sus lagunas con las instituciones análogas del mismo ordenamiento administrativo o con los principios que lo inspiran. Eso es lo que quiere decir autonomía, que el Derecho Administrativo se basta a sí mismo para encontrar la respuesta a problemas que no la tienen de forma clara en las normas administrativas. Sólo de forma excepcional podría acudir al Derecho Civil o a otras ramas del Derecho como derecho supletorio.

§ 4. El examen realizado hasta ahora nos permite abordar la cuestión de dar **una definición** sin más pretensión que la de que nos sirva para situarnos desde el principio en la materia que vamos a estudiar a lo largo del curso. Son muchas las definiciones que se han dado y que en lo sustancial coinciden.

Así, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, define el Derecho Administrativo como el Derecho propio y específico de las Administraciones públicas en cuanto personas. La definición enfatiza el dato de la persona de la Administración en función de su extendida y aguda tesis sobre la naturaleza estatutaria del Derecho

Derecho
administrativo: un
derecho autónomo.

Definición del Derecho
Administrativo

Administrativo. Pero ese es un aspecto en el que no es necesario profundizar aquí, bastando con dar cuenta de la existencia de la tesis.

Por su parte el profesor VILLAR PALASÍ lo define como el Derecho propio, peculiar y autónomo de la Administración pública en su organización y actividad.

También puede citarse la definición del profesor Italiano GIANNINI que lo concibe como la rama particular de la normativa pública, con un contenido propio y típico, para regular la actividad específica de la Administración pública.

Por su parte ALESSI lo define como el conjunto de normas que tienen por objeto la regulación de la función administrativa del Estado.

A la vista de todo ello podemos definir **el Derecho Administrativo como el Derecho propio, peculiar y autónomo de la Administración Pública**. Desde luego, como hemos visto, caben muchas definiciones pero la citada refleja las cuestiones más importantes que suscita el tema. La misma está tomada del profesor VILLAR PALASÍ si bien él mismo la ampliaba precisando que ese Derecho propio, peculiar y autónomo de la Administración pública lo era en lo relativo a su organización y actividad.

§ 5. Con la definición propuesta no concluye la cuestión, pues es preciso destacar que **los límites de la definición del Derecho Administrativo** como propio y peculiar de las Administraciones Públicas no están siempre claros, y es posible identificar situaciones en que aparentemente no responden a esta definición.

Por una parte, podemos comprobar que esta definición del Derecho Administrativo es insuficiente porque no es el único y exclusivo que se aplica a las Administraciones Públicas. Aunque la Administración pública tiene un Derecho propio y peculiar, no siempre la misma actúa sometida a tal Derecho, sino que a veces está sometida a otras ramas del Derecho, como el Derecho privado o el Derecho laboral.

Si, por ejemplo, la Administración necesita un local para sus servicios puede que acuda al mercado de alquileres para alquilar un local o un edificio. Ese contrato se rige por el Derecho privado, por la Ley de Arrendamientos urbanos que con carácter general se aplica a todo el mundo y que considera al contrato que se celebre a esos efectos, como la “ley” entre las partes (*contractus lex*) salvo las previsiones de la propia Ley de arrendamientos urbanos que sean de obligatoria observancia. Además de en el caso de los arrendamientos hay muchos otros contratos que se rigen por el Derecho privado y no por el Derecho Administrativo.

Lo mismo ocurre con el personal de la Administración. Hay personal regido por el Derecho administrativo –los funcionarios– pero hay personal regido por el Derecho laboral –los contratados laborales –.

En muchos casos ese Derecho privado o laboral se utiliza instrumentalmente por la Administración porque considera que se obtienen ventajas.

Todo ello pone de manifiesto que el Derecho administrativo no es el único Derecho de la Administración. Pero siempre que la Administración desarrolla funciones públicas –las típicas y características de la Administración– lo hace sujeta al Derecho Administrativo que es así el Derecho común de la Administración pública.

Por otra parte, la definición del Derecho Administrativo parece **quedar superada cuando se comprueba que éste se aplica a otros sujetos públicos distintos de las Administraciones Públicas**. En efecto, no sólo el Poder Ejecutivo y la Administración dentro de él desarrollan funciones que materialmente se pueden llamar administrativas, sino que otros poderes u órganos constitucionales o de relevancia constitucional desarrollan funciones materialmente administrativas. Así el Poder Legislativo hace las Leyes y controla políticamente al Gobierno, pero también realiza tareas de administración: gestiona los Boletines Oficiales de las Cortes, contrata personal o nombra funcionarios, hace contratos

administrativos para reparar sus edificios, ordena la seguridad en el interior de las Cortes, etc. Esas funciones de las Cortes o del Tribunal Constitucional, o del Consejo General del Poder judicial, no tienen, por lo general una normativa propia, sino que asumen las previsiones del ordenamiento de la Administración pública. Eso ha llevado a algún autor a hablar del Derecho Administrativo como el Derecho no sólo de la Administración Pública, sino de la “*función administrativa*” de los diversos Poderes y órganos constitucionales del Estado. Lo cierto es que, sin perjuicio de la asunción por estos otros órganos del Derecho Administrativo y sus técnicas, el Derecho Administrativo se ha construido históricamente no como el Derecho de las funciones administrativas de cualesquiera poderes, sino como el Derecho de la Administración Pública, que es la que tiene el ejercicio de funciones de administración como su cometido propio y característico y no residual o instrumental de otras funciones.

§ 6. Por último es preciso señalar que el Derecho Administrativo no es el resultado de una clasificación meramente doctrinal o académica del ordenamiento jurídico, ordenamiento dotado de una unidad sustancial que no impide que pueda clasificarse en diferentes ramas o sub-ordenamientos para su más clara exposición. El Derecho administrativo es también **una parte del ordenamiento** admitida como tal por el propio ordenamiento jurídico.

En efecto, son numerosas las normas en las que se hace referencia a la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo, ya que debe recordarse que éstas pueden actuar excepcionalmente bajo otros Derechos distintos y que éste puede aplicarse a otros sujetos públicos. Así, [el artículo 1 de la Ley 13/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) establece que ésta conocerá de las pretensiones que se susciten «*en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo*». También el [artículo 38 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) señala la

ejecutividad de «*los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo*». Y así en otras muchas normas.

Es decir, que el concepto de Derecho administrativo aunque no definido por el propio Ordenamiento si está asumido por él.

1.2. PRECISIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

§ 7. El Derecho Administrativo no se identifica como tal **hasta comienzos del siglo XIX**, salvo algún uso circunstancial del término sin voluntad de denominar una rama del Derecho o un Derecho distinto del Derecho común. Parece que es ROMAGNOSI quien primero lo emplea en 1814 en una obra que lleva por título "*Instituzione di diritto amministrativo*" que pone de manifiesto su voluntad de singularizar una parte del Derecho con un nombre propio que la identifique.

Ahora bien no se puede caer en el error de pensar que antes del XIX no hubiera administración en el sentido material. Toda sociedad organizada, lo fuera en formas estatales o pre-estatales ha desarrollado tareas que, al margen de su denominación, materialmente se corresponden con las que hoy consideramos como propias de la Administración. ZANOBINI en su "Curso de Derecho Administrativo" lo decía al afirmar que ningún Estado, por simple o primitivo que sea su ordenamiento, puede carecer de una función administrativa o de órganos delegados para ejercerla. Así el Egipto de los faraones tenía un sistema muy desarrollado de tareas administrativas y, desde luego Roma, también. Baste recordar a los "ediles" encargados de la vigilancia en los mercados de los pesos y medidas o de la organización de los juegos y también de la vigilancia de la ejecución de ciertas obras públicas y cuyo nombre se mantiene todavía hoy día para designar a los concejales.

La cuestión es, por tanto, que históricamente siempre ha habido, desde luego, tareas de administración, pues sin ellas difícilmente puede concebirse la convivencia en común, aunque de esas tareas fueran responsables titulares de cargos de naturaleza política que los ejercían, en la práctica, encomendándolos a sus servidores y dependientes en una mezcla confusa de la titularidad de un cargo público y su ejecución por medios privados o personas dependientes (en Roma incluso los esclavos del titular del cargo podían ser los ejecutores de tareas concretas correspondientes al mismo).

Lo relevante es el hecho mismo de la existencia de funciones materiales de administración, aunque no existiese una Administración como tal. Eso hace que pueda haberse pensado que “la cosa” (la Administración o las tareas administrativas) existen antes que la palabra que la designaba (MANNORI y SORDI²).

Pero lo cierto es que, aunque haya habido tareas administrativas siempre, ello no quiere decir que siempre haya habido Administración diferenciada ni, menos aún, Derecho Administrativo.

§ 8. La Administración contemporánea y el Derecho Administrativo son, en buena medida un producto de **la Revolución Francesa**, que constituye así una fecha de referencia indispensable en la historia de la Administración y del Derecho Administrativo, sin perjuicio de la tradición propia de los países anglosajones, que han seguido una vía diferente en la construcción del Derecho de la Administración.

No obstante, sería un error pensar en términos adánicos creyendo que antes de esa fecha de referencia no había nada, pues como se ha dicho ya, mucho antes se **desarrollaban tareas semejantes** a las que hoy realiza la Administración Pública y se empleaban en el desarrollo de esas tareas muchas de las técnicas que hoy emplea la Administración. La expropiación o requisa de bienes para la

² MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo: *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma, 2004.

ejecución de obras públicas, la presunción de validez de los actos administrativos (entonces actos del poder público), las multas, las regalías, los bienes de dominio público, etc. hunden sus raíces en el Derecho anterior a la revolución y entroncan con el Derecho medieval e incluso con el Derecho Romano.

No hay pues una ruptura total y completa con todas las categorías del Antiguo Régimen tras la Revolución en Francia y su influencia en todos los países europeos; muchas de las técnicas y categorías del Derecho anterior a la revolución se siguen utilizando en el nuevo panorama que se abre tras la Revolución. Lo que ocurre es, en primer término, que la Revolución Francesa al poner la Ley, expresión de la voluntad general, en el lugar del monarca absoluto —desligado de la Ley (*legibus solutus*)— transforma completamente la relación de la Administración con la Ley. Ahora se trata de una Administración que actúa sujeta al Derecho y con fundamento en él. Antes era un aparato vinculado al poder real y más o menos confundido con él según la época de que se trate.

En segundo término, la puesta en práctica del principio de separación de poderes va a suponer que el Poder Ejecutivo —ya se encarne en un rey, emperador o presidente de la república— está sometido a la Ley en el espacio que la Ley regula, pero puede entenderse que mantiene un margen de libertad allí donde la Ley no ha dicho nada. Ese margen de libertad es mayor o menor según la forma de entender el papel del Parlamento y el del Rey o Ejecutivo y sus relaciones recíprocas; también según los distintos momentos e incluso países que se tomen en consideración.

En efecto, la forma de entender las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo varía según los países y las épocas. Una es la forma de entenderlo en Alemania en el siglo XIX en que el llamado principio monárquico supone que el Rey no puede hacer nada sin la previa Ley del Parlamento en las materias que tienen que ver con la libertad y la propiedad, pues sólo la representación del pueblo puede disponer acerca de esas cuestiones. En cambio en materias que no tengan que ver con las ciudades el Rey o Poder Ejecutivo, lo

puede todo sin necesidad de Ley del Parlamento. La situación será distinta en Francia, al menos al principio, en que el Ejecutivo sólo puede hacer lo que la Ley le autorice.

El paso del tiempo ha determinado un cambio de posiciones a ese respecto en ambos países.

En todo caso, todo ello afecta al papel de la Administración que es el aparato organizativo dotado de permanencia encargado de la realización material de las decisiones del Poder Ejecutivo. Se trata de un aparato dotado de una unidad y sometido al principio de jerarquía para hacer posible que el Poder Ejecutivo (sea el rey constitucional del XIX o sea un presidente de república o un gobierno democrático) respete la Ley y respete las ordenes del Ejecutivo en su dimensión propiamente política.

La Administración, ante ese doble requerimiento de respetar la Ley y de respetar las decisiones del Ejecutivo que es expresión del pluralismo político, acaba teniendo una posición diferenciada y propia dentro del Ejecutivo y bajo su dirección, que explica, por ejemplo, la inamovilidad de los funcionarios expresión de la neutralidad de la Administración.

§ 9. Esa posición diferenciada y propia de la Administración respecto del titular del poder es, sin duda, lo que en la historia anterior a la Revolución Francesa no había existido. En efecto, si nos circunscribimos al **surgimiento del Estado moderno** en los siglos XV y XVI lo que se advierte es la existencia de una presencia creciente de un informe e innominado aparato que hoy podríamos denominar administrativo, pero en el que no se presentan rasgos suficientes de diferenciación de la función respecto del titular del poder.

El nacimiento del Estado moderno se caracteriza y se vincula con la existencia de tres datos muy relacionados entre sí: ejércitos permanentes, impuestos y burocracia. Las tres cosas están muy relacionadas y las tres son la expresión de un aumento del papel del monarca y del Estado del que aquel es

expresión. También de un aumento de las necesidades y tareas a las que tiene que hacer frente dicho Estado. Precisamente porque aumentan las tareas y funciones hace falta un aparato que asuma el crecimiento de tareas que corresponden al príncipe.

El Estado moderno supone la superación de la constelación de poderes feudales y señoriales presentes a lo largo de la Edad Media; y el instrumento de esa superación será la concentración del poder en manos del príncipe. Ese proceso vino propiciado por varias circunstancias: la expansión del comercio que rompía los escenarios locales; el aumento de la población en las ciudades y el mismo estatuto de las ciudades y villas que rompieron, con ayuda del príncipe, el monopolio de dominación territorial de los señores feudales y la nobleza; el reconocimiento de los títulos reales para procurar la paz de los caminos y la seguridad de los comerciantes y de las ferias, que ponía de manifiesto que la propiedad de la tierra, que podía explicar la organización feudal, no servía ya para un mundo nuevo en el que por encima de la propiedad de la tierra y su horizonte local, había una actividad que dislocaba los esquemas basados en la organización humana sobre la base feudal. En fin, la presencia de equilibrios en escenarios supranacionales o supra-estatales, las guerras en ese nivel europeo –de religión o no– o los conflictos con otras potencias próximas (Inglaterra, Francia, Países Bajos, etc.) o más distantes (Imperio Otomano) desbordan la organización feudal y aristocrática, montada en buena medida sobre la propiedad local de grandes superficies de terrenos que determinaba la posición de la población que sobre ellos habitaba, o que de los mismos dependía, pero incapaz de articular un mundo en el que el comercio, los gremios, las ciudades o los conflictos en niveles supranacionales exigían un poder central que acabarían asumiendo los reyes.

§ 10. El Estado moderno supone así una formidable centralización de poder y conlleva la creación de una organización capaz de atender las necesidades a las que debe responder el príncipe. Ese aparato no acabará de tener su propia

sustantividad o autonomía respecto de los titulares del poder político hasta las revoluciones liberales del siglo XVIII, pero la evolución a lo largo de los siglos XVII y XVIII va en el sentido de caminar en línea de obtener esa sustantividad propia, que hace que ese aparato –que todavía no se denomina ni tiene los rasgos de una Administración– empiece a concebirse como una organización que se debe a una misión, aparte de obedecer al titular del poder.

Ese proceso de autonomía de los aparatos organizativos resulta propiciada por la propia Ilustración con su búsqueda de la razón como inspiradora de cualquier actividad. La ciencia de la policía y los tratados de policía, que surgen en tiempos anteriores a la Revolución Francesa, ponen de manifiesto que la tarea de gobernar no debe responder a la lógica de la pura imposición de la voluntad de un monarca absoluto, sino a la lógica de hacer las cosas que razonablemente sirvan para mejorar las condiciones de vida de la nación y de sus habitantes. Las escuelas de pensamiento económico (mercantilistas y fisiócratas), por encima de sus diferencias, ponían de relieve que el arte de gobernar no consistía en la afirmación sin más de la autoridad real, sino en la capacidad de hacerlo con ideas coherentes para conseguir el fin de la mayor prosperidad para la nación y sus miembros. Al servicio de esa capacidad las escuelas citadas se esforzaban por explicar la realidad económica de la sociedad y en facilitar un gobierno racional conforme a una concepción de cómo las cosas funcionaban.

Así, por encima de la **voluntad del príncipe**, debía estar la lógica oculta de las cosas, sea la naturaleza, sea el comercio entre los hombres, cuyas leyes deben ser observadas. Los propios príncipes tratan de ajustarse a esa lógica cada vez más, y con ello se sientan las bases teóricas de una distinción entre la voluntad absoluta del monarca y lo que el pensamiento ilustrado y la sociedad consideran que es lo conveniente y necesario.

Al hilo de esas nuevas concepciones ilustradas, también en la dimensión organizativa del aparato de la monarquía absoluta, van apareciendo nuevas figuras (corregidores e intendentes, con tensiones entre ellos) y van quedando al

margen instituciones como las Cortes estamentales que cada vez se reúnen con menos frecuencia. Todo eso va preparando una concepción de los cargos no sólo como obedientes al poder real, sino como encargados de una misión a la que sirven y a la que se deben que es lo que caracteriza la burocracia.

La Revolución Francesa va a culminar ese proceso de, por una parte, **autonomía y neutralidad** de los aparatos burocráticos y, por otra parte, servicio a **una misión** que ahora ya no debe buscarse en el pensamiento ilustrado o en la fisiocracia, sino en la Ley con independencia de cuáles son las razones que la inspiran. Es la Ley como expresión de la voluntad general la que marca la tarea de la Administración Pública que se muestra ya como una organización objetivada que no está al servicio de la pura voluntad del monarca, sino al servicio de una función: la ejecución de la Ley. Eso explica también la aparición del Derecho Administrativo, como Derecho de una organización que antes no estaba propiamente sometida a Derecho en la misma forma que a partir de ese momento lo está.

§ 11. No puede perderse de vista, sin embargo, que el Derecho Administrativo no surgió de la Revolución tal y como lo conocemos hoy día, aunque en ella estén sus rasgos fundamentales. Para empezar **cada país europeo** hubo de acometer su propio proceso de asunción de los postulados revolucionarios de una forma o de otra y, con ello, adaptándolos a sus peculiaridades nacionales. En nuestro caso la Constitución de Cádiz de 1812 incorpora en muy buena medida los principales postulados ilustrados, aunque habrá que esperar a que termine el reinado de Fernando VII para que empiecen a ponerse en práctica.

No obstante, desde esa fecha hasta nuestros días el Derecho Administrativo y el papel de la Administración ha ido evolucionando al compás de las mejoras de las técnicas de control judicial del poder, por una parte, y al compás también de la evolución de las concepciones sobre el papel del Estado.

En el momento actual, la Constitución de 1978, con la caracterización del Estado como social y democrático de Derecho, comporta un tipo de Administración muy distinta de la que podía haber en el siglo XIX o el primer tercio del XX. La Administración actual tiene que ser capaz de dar respuesta a los problemas que suscita un Estado caracterizado de la forma indicada. Y lo tiene que hacer incluso aunque en el momento actual hayamos asistido a un proceso de liberalización de muchos sectores y actividades concebidos como servicios públicos. Esa liberalización no puede ocultar que el Estado sigue teniendo una misión que cumplir en relación con actividades hoy liberalizadas pero que siguen siendo consideradas como de interés económico general. Puede que el Estado no sea ya el prestador directo de servicios que se consideran esenciales pero sigue siendo garante de que los servicios se presten y lleguen a todos, así como de que existe realmente un mercado con competencia.

Todo eso hace que el papel de la Administración se haya modificado pero no ha desaparecido en un Estado en el que las funciones de regulación son la gran novedad.

1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

§ 12. Son varias **las perspectivas** desde las que puede abordarse el tratamiento constitucional de la Administración Pública. Por una parte, pueden examinarse los preceptos en los que la Constitución Española dispone directamente cualquier cuestión relativa a la Administración, por otra puede examinarse **el marco constitucional en el que se inserta el Poder Ejecutivo y la Administración** dado que tal marco condiciona la forma de entender la Administración y la forma misma en que ésta acomete sus funciones y tareas.

Elegiremos esta última perspectiva dado que la misma nos permite no sólo analizar los preceptos en los que la Constitución se refiere a la Administración,

sino además hacerlo de una manera más sistemática; de forma que no examinemos cada precepto de forma aislada y sin referencia a un sistema más amplio, sino que realizaremos ese examen de una manera más global y sistemática. Esta perspectiva nos permite, además, contemplar históricamente la Administración, pues es claro que no es el mismo el papel de la Administración pública en un Estado inspirado en los principios de *“laissez faire, laissez passer”* que en un Estado social y democrático de Derecho que se siente comprometido con la garantía de que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas ([artículo 9 CE](#)).

No es igual, en definitiva, el papel de la Administración en un Estado que entiende su papel como mero garante de la propiedad y el orden público, dejando a las fuerzas espontáneas de la sociedad y del mercado el resto de cometidos, que el papel en un Estado que está obligado a promover la libertad y la igualdad y a remover los obstáculos que se oponen a su efectividad ([artículo 9.2 CE](#)) y en el que la Administración pública ha de asumir un papel completamente diferente.

Y si eso ocurre respecto del concepto que se tenga en relación con el Estado en su dimensión social (Estado social) lo mismo ocurre en relación con el Estado en su dimensión jurídica (Estado de Derecho) o en su dimensión como Estado democrático o como Estado abierto a su integración supranacional ([artículo 93](#) de la CE) o finalmente en su dimensión como Estado descentralizado ([Título VIII](#) de la Constitución).

Todas estas dimensiones recogidas en el texto constitucional (se habla con frecuencia de cláusulas: cláusula de Estado social, cláusula de Estado de Derecho, cláusula de Estado democrático, cláusula de Estado descentralizado o autonómico y, finalmente, cláusula de Estado abierto a la integración supranacional), condicionan la forma de actuar de la Administración Pública y el modo mismo de entender y organizarse tal Administración.

§ 13. El [artículo 1](#) de la Constitución proclama que España se constituye en un **Estado social y democrático de Derecho**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Esa proclamación tiene consecuencias sustantivas y organizativas para todos los poderes públicos y también para la Administración Pública en todos sus niveles. En ese artículo primero se localizan buena parte de esas cláusulas, sin perjuicio de los demás preceptos que profundizan en las mismas o que añaden otras cláusulas (artículos [2](#), [9](#), [93](#), [Título VIII](#), etc.).

§ 14. **Estado social** significa que el Estado en su conjunto, y dentro de él, el Gobierno y la Administración, que es dirigida por el primero, tienen un compromiso que cumplir que luce en el [artículo 9.2](#) de la misma norma suprema: *«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».*

Ese compromiso da lugar a un tipo de Administración e incluso a un dimensionamiento de la Administración que nada tiene que ver con la propia del Estado abstencionista del siglo XIX, que fundamentalmente debía garantizar el orden público y dejar en casi todo lo demás que la sociedad civil y la burguesía desarrollaran su actividad.

Pero junto a ello la idea de Estado social comporta que la Administración está al servicio de esos objetivos y, por ello mismo, es una Administración que tiene que tomar decisiones y resolver problemas muy distintos de los que podían existir en el XIX y ha de hacerlo con instrumentos diferentes de la Ley como única técnica. Así la promoción de la igualdad exige la existencia de una política de becas, por ejemplo, que hace que la Administración tenga que resolver la cuestión de la selección de los beneficiarios de las mismas y establecer los criterios para tal selección y efectuar dicha selección. Previamente ha tenido que adoptar

decisiones sobre la creación de un programa de becas y determinar cuál es su importe suficiente. Todo ello se habrá traducido en una propuesta del Departamento competente que ha incorporado a la Ley de Presupuestos, etc.

En definitiva, la Administración no puede estar en una actitud pasiva, sino que tiene que, bajo la dirección e impulso del Gobierno, tiene que adoptar actitudes activas, diseñando políticas y estableciendo programas de aplicación de las mismas, lo que exige analizar la realidad, examinar alternativas, formular objetivos y propuestas acordes con tales objetivos, y dar soluciones.

Pero si eso ocurre en el ámbito de la promoción de la igualdad en el estudio, lo mismo ocurre en otros ámbitos. Por ejemplo, en el ámbito de la actividad económica. En los últimos años del siglo XX y primeros del actual hemos asistido en Europa y, desde luego también en España, a un formidable proceso de liberalización de sectores y actividades que tradicionalmente estaban reservados al sector público en monopolio (transporte por ferrocarril, aéreo y marítimo, telecomunicaciones, sector postal, etc.) para entregarlos a la dinámica del mercado. Sin embargo, el Estado –y la Administración como brazo ejecutor– no ha dejado de estar presente en esos sectores. Ya sea por la imposición de obligaciones de servicio universal para garantizar que todo el mundo pueda tener acceso a todos esos servicios, ya sea por la imposición ex ante de obligaciones que tratan de asegurar que existan condiciones de competencia efectiva y por la vigilancia de que esas medidas se cumplen, lo cierto es que han surgido nuevas formas de Administración (las llamadas Administraciones independientes) que asumen un poder extraordinario sobre el desarrollo de la actividad de las empresas y particulares en todos esos sectores liberalizados.

En suma, el compromiso constitucional del Estado con la promoción de la libertad y de la igualdad se ha traducido, en los sectores de actividad teóricamente entregados a la dinámica del mercado, en la presencia de la Administración pública con unos poderes muy importantes.

Ha podido cambiar la forma de asegurar el Estado el acceso del mayor número posible de gente a los servicios básicos, pero lo que no ha cambiado es la presencia garante del Estado para asegurar que en efecto los ciudadanos puedan acceder a los recursos y servicios esenciales.

§ 15. La Administración en un **Estado democrático** significa muchas cosas. Para empezar, habría que precisar qué cosa significa en nuestra Constitución la fórmula Estado democrático y no siempre hay conformidad a ese respecto. Pero si lo tomamos en el sentido más inmediato en el que es tomado por la mayor parte de los autores –prescindiendo de la tautología que encierra la doble calificación del Estado como de Derecho y como Estado democrático, dado que no puede existir Estado de Derecho alguno que no respete los derechos fundamentales y entre ellos el de participación política – y lo vinculamos con la idea de un Estado cuya legitimación surge del pueblo titular de la soberanía parecería que ello debe conducir a que todos los poderes del Estado, de alguna forma, han de responder a ese principio de que todo poder funda su legitimidad en la voluntad del pueblo. Esa consecuencia del principio de Estado democrático se da, desde luego, en el Poder legislativo –en las Cortes Generales– por la elección directa de Diputados y Senadores (en este último caso el carácter de Cámara de representación territorial hace que haya supuestos de elección indirecta –Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas que eligen algunos senadores –), pero no se da de la misma manera en los demás poderes.

En el caso del Poder Judicial los jueces y magistrados no son elegidos por el pueblo ni directa ni indirectamente. La independencia judicial que se busca es lo que parece explicar ese sistema, pues se puede pensar que lo importante es que jueces y magistrados aseguren la aplicación de la Ley aprobada por el pueblo y que sean fieles a ella. En esa medida no son un poder desvinculado de la voluntad popular puesto que, justamente, la aplican. Su independencia frente a eventuales

presiones de los otros poderes públicos o partidos políticos a la hora de juzgar casos concretos explicaría el especial *status* de que gozan.

Lo mismo ocurre con otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, etc.) aunque en todos ellos hay formas indirectas de elección en las que la fuente última de la legitimidad acaba conectándose directa o indirectamente con la representación popular.

En el caso del Poder Ejecutivo –en la división conceptual de poderes de Montesquieu– su forma de designación en nuestro país no es directa por el pueblo, al menos formalmente, puesto que en nuestra Constitución el Presidente del Gobierno es investido por el Congreso de los Diputados ([artículo 99 CE](#)) de forma que puede pensarse que indirectamente el pueblo participa a través de sus representantes en la elección del Presidente del Gobierno. No obstante, en la práctica la elección de los Diputados por el pueblo se entiende como una elección de la persona que va a ser Presidente del Gobierno; los ciudadanos acuden a las elecciones generales pensando que con su voto están decidiendo quién va a ser el Presidente del Gobierno.

La cuestión que nos interesa ahora, sin embargo, es la Administración. Esta se distingue del Gobierno aunque los altos cargos de la Administración son también los miembros del Gobierno. Gobierno y Administración se confunden en un cierto nivel de la Administración con ésta misma, por más que una cosa sea la acción política del Gobierno y otra la Administración que dirige el Gobierno.

Pues bien, la Administración, con todos sus órganos y organismos y todos los funcionarios y empleados que están a su servicio, se erige como un aparato neutral que no es elegido por el pueblo, sin perjuicio de que los Ministros (los Consejeros en las Comunidades autónomas) sean designados por el Presidente del Gobierno a su vez designado por el Congreso de los Diputados. Sin perjuicio también de que otros altos cargos –Secretarios de Estados, Secretarios Generales, Subsecretarios, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos,

Subdirectores, etc.– sean designados por el Gobierno o por los Ministros, si bien en ocasiones de entre funcionarios.

Ello no puede ocultar que el resto del aparato de la Administración y de la mayor parte de su personal no responde a un sistema de elección democrática por el pueblo, sino a un sistema burocrático.

El principio democrático no conlleva, así, que el pueblo haya de elegir a todos los empleados públicos por medios directos (elección directa) o indirectos (designación por los a su vez designados directa o indirectamente por el pueblo), lo que a su vez supondría que cada vez que hubiera elecciones con cambio de signo político en los nuevos gobernantes habría que nombrar a nuevos empleados públicos y cesar a los antiguos (*spoils system*). Basta con que los cambios de orientación que el pueblo pueda decidir en cada elección se traduzcan en que en la cabeza de la Administración y en el Gobierno se sitúen las personas que se corresponden con la decisión electoral. A ellas les compete dirigir la Administración –que, en sí misma, es neutral– dando a sus políticas la orientación que corresponda.

La Administración responde así al principio burocrático, atemperado por el hecho de que su acción es dirigida por el Gobierno que, él sí, es expresión directa o indirecta de la voluntad popular.

Es a través de la dirección superior del Gobierno ([artículo 97 CE](#)), con sus órganos de colaboración y apoyo (artículos [7](#) y [8](#) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), y de la designación por el Gobierno de los órganos Directivos ([artículo 6](#) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado) de la Administración como el principio democrático penetra en la Administración garantizando que la decisión del pueblo en las elecciones se traduzca en la orientación de las políticas concretas. Pero una cosa es esa orientación y otra que la ejecución de las mismas tenga que hacerse por personas elegidas directamente por el pueblo. La Administración pública responde así al principio burocrático, que no es

incompatible con que la dirección de la Administración corresponda al Gobierno que sí responde al principio democrático.

En el caso de la Administración local, sin embargo, su Gobierno y Administración corresponde, en el caso de los municipios, a los Ayuntamientos integrados por el Alcalde y los concejales, todos ellos elegidos. Así puede decirse que los municipios responden plenamente al principio democrático. Eso no quiere decir que en la mayor parte de los Ayuntamientos con un cierto nivel de población no haya también un importante número de funcionarios o empleados públicos que se incardinan en el Ayuntamiento de acuerdo con los principios burocráticos pero siempre bajo la dirección inmediata de los cargos electos. El Tribunal Constitucional en su sentencia 103/2013 de 25 de abril se ha mostrado muy firme en la defensa del carácter representativo del gobierno local al declarar la inconstitucionalidad de la reforma de la [Ley 7/1985](#), de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, hecha por la [Ley 57/2003](#) de 16 de diciembre, que establecía un régimen específico para municipios de gran población que permitía, incluso, que en la Junta de Gobierno Local hubiese personas designadas por el Alcalde que no fueran concejales en número no superior a un tercio de los miembros de la Junta. El TC ha considerado que “el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local” y por tanto entiende que la presencia de cargos no electos altera ese principio y las previsiones constitucionales.

En resumen, el principio democrático está presente en la Administración pública a través de la dirección de la acción administrativa por los órganos superiores y directivos. Pero la Administración responde también al principio burocrático mediante el cual se da permanencia y profesionalidad al aparato administrativo que está sometido en todo caso a la Ley y al Derecho y en la que principios como el de la inamovilidad de los funcionarios trata de asegurar la neutralidad del aparato administrativo y su sometimiento a la Ley.

§ 16. En cuanto a la proclamación del Estado como **Estado de Derecho** la misma comporta una serie de consecuencias para la Administración Pública. Para empezar implica que es una Administración plenamente sometida a la Ley y al Derecho lo que se examinará con más detalle al estudiar en la Lección 3 el principio de legalidad. En todo caso, el [artículo 103](#) de la CE establece en su número 1º la obligación de servir con objetividad los intereses generales con lo que incorpora con el máximo rango en el ordenamiento jurídico un principio que ha de inspirar toda la actuación administrativa hasta en sus menores detalles. Estamos, por tanto, ante una Administración obligada al servicio con objetividad a los intereses generales.

Estamos también ante una Administración sometida al pleno control por los tribunales del ajuste de su actuación con el Derecho.

Pero el principio de Estado de Derecho hace, por otra parte, de la Administración una Administración responsable y respetuosa con la propiedad y los bienes y derechos de los ciudadanos.

De la responsabilidad se hablará en su momento en la lección correspondiente sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas; del respeto a los bienes y derechos puede decirse ahora que los mismos no son un mero límite a la acción administrativa sino que su respeto –los bienes y derechos y particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos– se ha de interiorizar por la propia Administración como un objetivo propio y no como un límite que no hay más remedio que aguantar. En todo caso si fuera necesario sacrificar los bienes y derechos de los particulares por razones de interés general, ello no podrá hacerse sin la adecuada indemnización en virtud del ejercicio de la potestad expropiatorio. En el caso de que la lesión de la integridad de los bienes y derechos sea la consecuencia no querida de la actuación administrativa sino una consecuencia eventual de la misma, la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado se manifiesta como la técnica de respeto a la propiedad

y los bienes y derechos de los particulares vinculada con la cláusula del Estado de Derecho.

De esa cláusula de Estado de Derecho se deriva también la obligación de la Administración de actuar siempre dentro del ámbito de su competencia sin invadir el propio de los demás poderes del Estado. Con respeto, por tanto, de la división de poderes.

§ 17. En lo que se refiere al **Estado descentralizado**, la Administración Pública española ha sufrido una de las más profundas transformaciones de su historia debido al proceso de descentralización política que inspira la Constitución de 1978. Hablamos de Administración pública por simplificar pero en realidad deberíamos hablar de Administraciones públicas, puesto que junto a la Administración General del Estado, que es como se denomina legalmente³ a lo que a veces se llama la Administración central o estatal, están la Administración autonómica y la Administración local. En esa tríada de Administraciones la pieza nueva ha sido la Administración autonómica que era inexistente hasta la Constitución de 1978. La peculiaridad de esa Administración reside además en el hecho de que sus cometidos eran antes realizados por la Administración General del Estado por lo que el proceso descentralizador –del que la puesta en pie de una nueva Administración no era más uno de sus elementos– exigió transferir servicios, funcionarios y recursos.

El reto hoy radica en la coordinación y la cooperación, pues muchas de las competencias que corresponden a uno y otro nivel se solapan y entrecruzan entre sí. Eso obliga a establecer principios de actuación de todas las Administraciones públicas presididas por la idea de la colaboración y la cooperación. Obliga también a establecer estructuras organizativas (conferencias sectoriales por ejemplo) que permitan que esa coordinación y cooperación se lleven a cabo.

³ En la [Ley 6/1997 de 14 de abril de Organización y funcionamiento de la Administración general del Estado](#) (LOFAGE)

En todo caso nuestro Estado de las Autonomías se inspira en los principios de unidad, autonomía y solidaridad, sin los cuales no puede entenderse el modelo constitucional.

§ 18. Todo ello resulta además afectado por la apertura de España a procesos de **integración supranacional** que, en el momento de aprobación de la Constitución, se establecían en el [artículo 93](#) de la misma y que finalmente se concretó en la incorporación de España en 1986 a las Comunidades Europeas. Esa incorporación ha determinado también que las estructuras administrativas hayan debido adaptarse a ese dato de la integración europea que hace que una parte muy importante de nuestras normas administrativas hayan de ajustarse a las normas europeas que en muchos casos son directamente aplicables y, en otros, precisan de su trasposición al orden interno, pero cada vez con técnicas que permiten que el retraso en la trasposición no suponga su ineficacia práctica.

La relación de las Administraciones Públicas nacionales con respecto a la Unión Europea debe entenderse a partir de dos planteamientos en tensión. Por una parte, el respeto por parte de la Unión Europea al modo de organización (territorial e institucional) y funcionamiento interno de los Estados Miembros que responde como tales, en bloque, de sus obligaciones europeas y que se concreta en el principio de autonomía institucional y procedimental, que se recoge en el artículo 3.1 TUE que dispone que la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Esto significa que la Unión no condiciona el tipo de organización territorial que tengan los Estados (centralizada, federal, autonómica) ni tampoco el tipo de estructura institucional (puede contar con una Administración de estructura ministerial o basada en agencias) ni su forma de actuación (la dinámica de los procedimientos y demás). Por lo tanto, el

reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede quedar afectado por la integración europea.

Por otro, la obligación de los Estados miembros de cumplir con el Derecho de la Unión que se concreta en el principio de cooperación leal y que se recoge en el artículo 3.3 TUE y conforme al cual la Unión y los Estados miembros deben respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados, y obliga a éstos últimos a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, y ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y absteniéndose de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Esta relación entre la Unión y las Administraciones nacionales, que se desarrolla en equilibrio entre estos dos principios, tiene lugar en la formación del Derecho de la Unión Europea (fase ascendente) como en su ejecución a nivel interno (fase descendente). En la fase ascendente, si bien se respeta el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónoma, sin embargo, el Estado a la hora de negociar en Bruselas las normas, planes, políticas, etc. que integran el Derecho de la Unión Europea no puede dejar de tener en cuenta que muchas de las materias que negocia en Bruselas, corresponden a materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Ello ha exigido buscar formulas en las que el Estado, sin perder sus competencias en materia de relaciones exteriores y de interlocutor en los órganos europeos, busque la participación de la Comunidades Autónomas en el momento de aprobar las normas que contienen las políticas comunitarias en aquellos sectores que son de competencia autonómica. En concreto se trata de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)⁴, que desde 1989 es el foro en el que

⁴ Actualmente se encuentra regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

tiene lugar la participación de las CCAA en la formación de la posición española y que se ido concretando su participación en asuntos europeos a través de diversos acuerdos en los que se ha dado entrada a las CCAA en distintas formaciones del Consejo de la Unión Europea⁵.

Por lo que respecta a la fase descendente, la Unión Europea sólo ejecuta sus propias normas en casos limitados (política de la competencia, ayudas de Estado y otros) y la regla general es que el Derecho de la Unión se ejecute por los Estados miembros, correspondiendo a cada uno determinar, según el reparto interno de competencias, cuál es el nivel de Administración responsable de tal ejecución sin perjuicio de que frente a la Unión, el Estado es siempre responsable. Esto planteó importantes problemas en el caso de los Estados compuestos como es España, en los que el incumplimiento por parte de la instancia interna competente arrastraba al incumplimiento de todo el Estado. Esto se ha tratado de solucionar a través de un mecanismo de responsabilidad de las Administraciones Públicas por incumplimiento del Derecho de la Unión, que primero apareció de forma puntual en determinadas normas sectoriales y que actualmente se recoge en el artículo 8 y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo del artículo 135 CE, y que consiste en la atribución, en la parte que les sea imputable, de las responsabilidades que puedan derivarse del incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las

⁵ Se incorpora a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias. El Pleno de las Conferencias Sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico, debiendo asegurarse tanto la estabilidad (cubriendo cada Comunidad un semestre como mínimo) como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas Comunidades Autónomas. El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de Comunidades Autónomas afectadas. El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte⁶.

§ 19. Todo eso ha obligado a cambios profundos en las Administraciones públicas, en sus relaciones entre ellas y en el establecimiento de órganos de colaboración entre todas las Administraciones, pero en todo caso pone de manifiesto cómo no es posible entender el papel y posición de las Administraciones públicas sin situarlas en el marco constitucional que permite extraer todas las consecuencias del significado y posición de las Administraciones publicas en el momento actual.

Esos cambios tienen que ver fundamentalmente con el papel actual que a la Administración le corresponde y sobre ello, y en especial sobre la situación actual del Derecho Administrativo, nos remitimos a la Lección 2 del manual del profesor PAREJO ALFONSO, Derecho Administrativo, 7ª Ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2014.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Estatutos de Autonomía.](#)
- [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.](#)
- [Tratado de la Unión Europea](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

⁶ En el artículo 8 y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 se dispone un procedimiento para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. Esta cuestión se encuentra desarrollada en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, Lecciones 1 y 2.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2014, Capítulo 1 y 2.