

# LECCIÓN 1

## CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

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

José Vida Fernández  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

### Sumario:

- 1.1. *El Derecho administrativo como Derecho de la Administración pública.*
- 1.2. *Contenido y naturaleza del Derecho Administrativo.*
- 1.3. *La evolución histórica del Estado, de la Administración pública y del Derecho administrativo.*
- 1.4. *Notas definitorias de la situación actual.*

### 1.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

§ 1. El **Derecho Administrativo** es una rama del Derecho que estudia la organización y funcionamiento de las **Administraciones Públicas**, sus relaciones con los ciudadanos, así como el sistema normativo que las rige y las garantías jurisdiccionales correspondientes<sup>2</sup>. Se trata de un conjunto de normas, disposiciones, actuaciones, principios, etc. que tienen como punto de referencia a las **Administraciones Públicas** que ejercen la función ejecutiva dentro del Estado. Por lo tanto, se trata del Derecho sobre el que se articula el **ejercicio del poder** por parte de las Administraciones sobre los ciudadanos en desarrollo de las políticas públicas<sup>3</sup>, esto es, se administra.

Por lo tanto, el Derecho Administrativo se caracteriza, desde una perspectiva subjetiva, por ser el Derecho de las Administraciones Públicas, y desde una perspectiva objetiva, por ser el Derecho que ordena la administración del poder. Estas dos circunstancias dan lugar a un Derecho que presenta unas características comunes que lo hacen singular y que lo distingue del Derecho Privado (Derecho Civil, Mercantil) –que se refieren esencialmente a las relaciones individuales y al interés particular–, y del Derecho Penal –en

<sup>1</sup> Actualizada en febrero de 2023.

<sup>2</sup> Así lo define el Diccionario Jurídico de la Real Academia de la Lengua Española. <https://dpej.rae.es/lema/derecho-administrativo>

<sup>3</sup> De este modo, el Derecho Administrativo es el que articula, por ejemplo, las políticas educativas a través de su ordenación en titulaciones como el Grado en Derecho y su promoción mediante becas.

el que el Estado ejerce el poder en su máxima expresión, pero exclusivamente como poder punitivo-. Por el contrario, el Derecho Administrativo de sitúa dentro del Derecho Público, enmarcado por el Derecho Constitucional –del que se suele decir que lo concreta (o la materializa)- y acompañado por el Derecho Financiero y Tributario y el Derecho de la Seguridad Social –que son otras formas de Derecho Público surgidos del Derecho Administrativo y que tienen sustantividad propia-).

De estos dos elementos caracterizadores del Derecho Administrativo nos vamos a centrar ahora en la **Administración Pública** ya que es el sujeto que caracteriza al Derecho Administrativo. 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. No resulta fácil establecer una **definición única y universal de lo que es la Administración Pública** ya que son numerosas las Administraciones existentes y presentan características muy diversas tanto por lo que respecta a su organización, funcionamiento y actuación. De hecho, no existe una definición legal de lo que es la Administración Pública, y las leyes administrativas que han tenido que afrontar dicha cuestión a la hora de determinar su ámbito de aplicación se han limitado a realizar enumeraciones de lo que identifican como Administración Pública que se integra dentro de la categoría más amplia del sector público<sup>4</sup>.

Si acaso se pueden ensayar una definición sintética lo más genérica posible con una pretensión meramente descriptiva conforme a la que las **Administraciones Públicas**

---

<sup>4</sup> El artículo 2 de la LRJSP como de la LPAP, tras enumerar la composición del sector público, indican que tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. Como puede comprobarse no se trata de una definición sino de una simple enumeración, que coincide, entre otras con el artículo 1 LJCA. Aunque esta enumeración permite identificar a las Administraciones debe tenerse en cuenta que no siempre coincide en las distintas leyes administrativas ya que, por ejemplo, en el caso de la normativa sobre contratación, se consideran Administraciones Públicas las Universidades, los órganos competentes para la contratación del Congreso, el Senado y demás órganos constitucionales, así como los consorcios [artículo 3.2 a) Ley Contratos del Sector Público], y ninguno de estos supuestos es declarado como Administración Pública en el artículo 2 LRJSP y LPAP.

serían aquellas organizaciones públicas dotadas de entidad propia que, por lo general, se encuentra bajo una dirección política, desde la que se encargan de actividades de administración en el diseño y ejecución de las políticas públicas dentro de lo que dispuesto por la Ley.

§ 3. Uno de los elementos fundamentales de la Administración, tanto en su formación histórica como en su definición, es su existencia autónoma dentro del Estado que permite identificarla como tal, y distinguirla dentro del Poder Ejecutivo y con respecto a los demás poderes. Esta existencia autónoma se debe a la atribución de la Administración de **personalidad jurídica**, que es el punto de partida necesario para responder qué son las Administraciones Públicas ya que la asignación de dicho atributo permitió su individualización en términos jurídicos dentro del entramado estatal y, por tanto, su identificación y definición. La personalidad jurídica es el requisito imprescindible para ser sujeto de derecho y, por tanto, para poder entablar relaciones jurídicas, esto es, para ser centro de imputación de derechos y obligaciones. La personalidad jurídica reside en las personas físicas y en las personas jurídicas, que pueden ser tanto públicas como privadas (asociaciones, empresas, fundaciones, etc.). Dentro del ámbito público, la atribución de personalidad jurídica se circunscribe a las Administraciones Públicas ya que son precisamente éstas las que contribuyen a la ejecución de las Leyes lo que implica actuar, intervenir, esto es, entablar una infinidad de relaciones jurídicas, esencialmente con los ciudadanos. Paradójicamente **el Estado** español no tiene expresamente reconocida personalidad jurídica, lo cual no significa que dicha figura carezca de relevancia jurídica. El Estado constituye una matriz o metaestructura que reúne a todos los poderes y órganos constitucionales, e integra la organización territorial del poder, y como tal goza de una presencia jurídica indiscutible y precisa<sup>5</sup>, si bien no se manifiesta de manera directa e inmediata a través de relaciones jurídicas concretas (excepto en las relaciones internacionales).

Como se ha indicado, la atribución de la **personalidad jurídica a las Administraciones Públicas** resulta esencial para la estructuración del Derecho Administrativo, ya que permite, en primer lugar, atribuir a cada una de ellas un conjunto de

---

<sup>5</sup> España se constituye formalmente como un Estado social y democrático de Derecho ([art. 1 CE](#)) y son constantes las referencias en la Constitución a éste como entidad (la lengua oficial o la capital del Estado, [arts. 3 y 5](#); el Jefe del Estado, Título II; la celebración de Tratados Internacionales por el Estado, por el Rey con autorización de las Cortes, arts. 63.2 y 94; los Presupuestos Generales del Estado, [art. 134](#); y las competencias del Estado, [art. 149](#)).

funciones o materias para su gestión (competencias) así como unos poderes específicos (potestades) para la consecución de los fines que tienen encomendados. Asimismo, es la personalidad jurídica la que les habilita para entablar relaciones jurídicas con los ciudadanos, así como entre ellas mismas, y con otros sujetos tanto de carácter público como privado. También es la personalidad jurídica la que permite a los ciudadanos atribuirles las actuaciones (o omisiones) de que son objeto y la consiguiente responsabilidad que pudiera derivarse de las mismas, simplificando la identificación por parte de los ciudadanos de su interlocutor y reforzando la garantía patrimonial del ciudadano al responder con todo su patrimonio.

Por último, debe aclararse que la personalidad jurídica de las Administraciones Públicas es **distinta de la personalidad propia de las personas** físicas que la componen, estas son, autoridades y empleados públicos. Si bien el significado y las consecuencias del reconocimiento de la personalidad jurídica ha dado lugar a numerosas teorías en el ámbito del Derecho Privado, en el ámbito público la cuestión se simplifica de modo que cuando las personas físicas actúan como parte de la Administración Pública no pierden su propia personalidad –que permanece activa a efectos de las relaciones internas de la propia Administración– sino que sus actuaciones se atribuyen a todos los efectos a la propia Administración, por lo que se considera jurídicamente realizada por ésta, imputándose al órgano desde el que actúan.

§ 4. La personalidad jurídica permite **identificar a las distintas Administraciones Públicas** que existen dentro del Estado español y determinar tanto las funciones que desempeñan, así como los ámbitos en que los que lo hacen. Este proceso de ubicación de las Administraciones Públicas en las coordenadas estatales resulta más útil a efectos de su definición que atender a su identificación legal que se lleva a cabo como una simple enumeración sin pretensión de generalidad como se ha señalado.

De este modo se pretende ubicar dentro del Estado a una Administración Pública que se caracteriza por ser una organización voluminosa, descentralizada y heterogénea. En efecto, las Administraciones Públicas constituyen una suma de organizaciones que consume en torno al 40% del PIB y que concentran a más de dos millones y medio de personas a su servicio. Por otra parte, ya se ha indicado que no existe una única Administración Pública sino tantas como instancias en que se encuentra descentralizado el poder territorialmente: a nivel estatal (la Administración General del Estado), en las Comunidades Autónomas (las Administraciones Autonómicas) y a nivel local (Diputaciones, Ayuntamientos, Cabildos,

Consejos Insulares, etc.). Es heterogénea ya que cada una de las Administraciones territoriales asumen una enorme variedad de funciones que desarrolla a través de diversas fórmulas, constituyéndose también Administraciones instrumentales para el desarrollo de determinadas funciones especializadas.

Para identificar la posición que las Administraciones ocupan en el seno del Estado debe situarse, por una parte, desde una coordinada horizontal que remite a la división clásica de los distintos poderes conforme a las funciones estatales que respectivamente cumplen, estas son, legislativa, ejecutiva y judicial; y por otra, desde una coordinada vertical que responde a la estructura territorial del Estado por la que se distinguen tres niveles de organización del poder y, por tanto, de gobierno, como son el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

§ 5. Dentro de la **coordenada horizontal** o división funcional del poder, la Administración Pública se encuadra en el Poder Ejecutivo, si bien debe tenerse en cuenta que éste no existe formalmente como tal<sup>6</sup>, sino que es una representación teórica que permite identificar una estructura que cumple unas funciones determinadas dentro del Estado, por lo que el Ejecutivo ni es único –aunque se suele identificar con el Gobierno de la Nación–, ya que se manifiesta en cada uno de los distintos niveles territoriales de organización del poder; ni tiene una forma homogénea –aunque se suele describir como el entramado Gobierno y Administración–, ya que del mismo forman parte sujetos organizados en distintas estructuras (como son, por ejemplo, los entes locales o las universidades).

La estructura y la posición del **Poder Ejecutivo** dentro del Estado se comprende mejor distinguiendo la función ejecutiva de las propias de los demás poderes. El Poder Legislativo, esto es, las [Cortes Generales](#) ([Congreso](#) y [Senado](#)), o los [parlamentos autonómicos](#) aprueban las Leyes y eligen al Presidente que forma el Gobierno que asimismo controlan, todo ello en representación de los ciudadanos. [El Poder Judicial](#) tiene encomendada la función jurisdiccional que consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en sus distintos [órdenes jurisdiccionales](#) aplicando las Leyes para sancionar determinadas conductas (penal), resolver conflictos entre particulares (civil y laboral) y controlar la potestad normativa y la legalidad de la actuación administrativa (contencioso-administrativo).

---

<sup>6</sup> En la Constitución, el Título VI se titula “Gobierno y Administración” y está referido únicamente al nivel estatal, por lo que no puede afirmarse que dicho título agote la ordenación del Poder Ejecutivo en nuestro Estado.

El Poder Ejecutivo, por su parte, **diseña y desarrolla las políticas públicas que estime oportunas y se encarga de la ejecución de las Leyes** en las que aquellas se concretan a través de una estructura específica compuesta por Gobierno y Administración, que si bien son sujetos diferenciados se encuentran fuertemente vinculados constituyendo un entramado único que, en el ámbito local aparece fusionado ([Título IV CE](#), [Títulos correspondientes de los Estatutos de Autonomía](#), [Ley de Bases del Régimen Local](#)).

§ 6. Dentro del Poder Ejecutivo, a los órganos de gobierno (Gobierno de la Nación, Gobiernos autonómicos, plenos de Ayuntamiento y Diputaciones) les corresponde el ejercicio de **la función ejecutiva** que implica, por una parte, una actividad de dirección política mediante la que establece prioridades en la consecución de objetivos, así como las estrategias y medios jurídicos oportunos para alcanzarlos. En primer lugar, a nivel estatal y autonómico –únicos ámbitos en los que las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos ejercen la función legislativa estructurando el ordenamiento jurídico a través de las Leyes–, la dirección política se ejerce por el Gobierno estatal o autonómico mediante **la iniciativa legislativa** con la que orienta la función legislativa, ya que si bien las iniciativas pueden tener distinta procedencia, éstos tienen mayor capacidad y conocimiento para determinar el articulado de las Leyes a través de unos proyectos que tienen garantizada (en principio) el respaldo de las mayorías parlamentarias que apoyaron su formación mediante su voto favorable en la investidura del Presidente<sup>7</sup>. Dentro de la iniciativa legislativa destaca la correspondiente a la Ley de Presupuestos que solamente puede ser presentada por el Gobierno y que resulta determinante para materializar la acción política mediante la dotación de recursos económicos.

En segundo lugar, el Gobierno de la Nación y los autonómicos también desarrollan la acción política con el respaldo parlamentario (por lo general) mediante la capacidad que se les reconoce para dictar **normas con rango de Ley** (Decretos-Leyes y Decretos Legislativos) tanto a nivel estatal como autonómico. Aunque estas normas con rango de Ley exijan la intervención del Parlamento para respaldarla, resultan fundamentales, ya que

---

<sup>7</sup> Evidentemente depende de la mayoría con la que se cuente, ya que en períodos de mayoría absoluta de un determinado partido político las iniciativas no encontrarán resistencia en las Cámaras en las que dicho partido cuente con votos suficientes para aprobar en solitario las iniciativas del Gobierno. Por el contrario, en momentos como el actual en que el Gobierno necesita para formarse el apoyo de otros partidos políticos, es necesario negociar cada iniciativa legislativa para que resulte efectivamente aprobada.

convierten al Gobierno en el motor legislativo como ocurre en el momento actual en que se legisla a través reales decretos-ley<sup>8</sup>.

En tercer lugar, el Gobierno (estatal y autonómico) y el Pleno de las Administraciones Locales tienen reconocida la **potestad reglamentaria** con la que desarrollan el contenido de la Leyes concretando y articulando su contenido, por lo que su ejercicio constituye una expresión más de su capacidad de dirección política al condicionar el alcance y las circunstancias de su aplicación. La capacidad normativa para dictar reglamentos resulta esencial en la actualidad ya que permite establecer los detalles de las normas y garantizar su eficacia, tal y como se podrá comprobar en las lecciones 5 y 6. La mayoría de las normas que se aplican en el día a día son reglamentos, por lo que constituyen un elemento determinante dentro nuestro ordenamiento jurídico<sup>9</sup>.

Por último, más allá del ejercicio de la acción política en el ámbito normativo, estos órganos de gobierno tienen reconocida la capacidad de **adoptar decisiones concretas**, que pueden tener una enorme trascendencia e incorporan un amplio ámbito de discrecionalidad política, por lo que más que actos de administración son de dirección política con los que se adopta una u otra orientación de acuerdo con el pluralismo político que expresa cada Gobierno, sin que puedan ser, en esa dimensión política, objeto de control<sup>10</sup>.

Por otra parte, y siempre dentro del Poder Ejecutivo, a las Administraciones les corresponde la **acción administrativa** conforme a la dirección política articulada desde sus órganos de gobierno, y dentro de lo dispuesto por las Leyes y el resto del ordenamiento. Esta actividad administrativa es la que va a ser objeto de estudio en la presente y siguientes asignaturas y puede implicar el dictado de normas reglamentarias –aunque de carácter secundario, puramente instrumentales de las primarias dictadas por los órganos de

---

<sup>8</sup> En 2020 se adoptaron 36 reales decreto-ley, en 2021 fueron 32 y en 2022 un total de 20, disminución que se justifica por la remisión de la crisis del COVID-19. Los reales decreto-leyes se utilizan para cuestiones coyunturales (como el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad) y, asimismo, para cuestiones estructurales (como el estatuto del artista aprobado por Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas).

<sup>9</sup> Los reglamentos que se dictan a nivel estatal, autonómico y local son innumerables y abordan las cuestiones más diversas, desde el Real Decreto 1601/2010, por el que se aprueban las materias básicas para la elaboración de la goma base del chicle o goma de mascar, hasta el Real Decreto 1400/2018, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la fijación de la cuantía del salario mínimo interprofesional, el aumento o disminución de las becas, el fomento más o menos la educación pública o la privada a través de los conciertos educativos. Todas estas decisiones tienen unas indudables consecuencias políticas, económicas y sociales y pueden hacerse, en muchos casos, sin tener que modificar una Ley.

gobierno–, a la adopción de actos, la suscripción de contratos o la realización de actividades materiales, que son, en suma, el catálogo de actuaciones de relevancia jurídica que puede producir la Administración.

Como puede comprobarse, la identificación de las Administración Pública dentro de la organización horizontal del poder nos facilita su definición desde una perspectiva estrictamente funcional dentro de los poderes del Estado. Así es posible afirmar que las Administraciones Públicas son aquel aparato organizativo e institucional que dotado de personalidad jurídica y bajo la dirección del Gobierno, actúa como su brazo ejecutor desarrollando funciones de ejecución administrativa.

§ 7. Desde una coordinada vertical, podemos situar a las Administraciones dentro la **organización territorial del Estado**. Como se ha reiterado, la Administración Pública no es única sino que existe una pluralidad de Administraciones Públicas en cada uno de los distintos niveles territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales ([art. 137 CE](#)). Por lo tanto, las referencias a la Administración Pública en singular se realizan apelando a una representación ideal como institución construida a partir de los elementos comunes.

La identificación de cada una de estas Administraciones dentro de la organización territorial del Estado es posible a partir del dato de su personalidad jurídica, y es, precisamente, el que permite afirmar que no existe una Administración única sino una verdadera masa de Administraciones Públicas cuya clasificación no resulta sencilla.

Para **catalogar las Administraciones Públicas** existentes en nuestro país, que se caracterizan por su carácter plural y descentralizado, aplicaremos un criterio de clasificación basado en su carácter territorial o instrumental.

A) Las **Administraciones territoriales** son aquéllas que se integran directamente en la organización existente en cada uno de los niveles territoriales y forman parte esencial, por tanto, de entes políticos primarios como son el Estado, las Comunidades Autónomas o los Entes Locales. Su carácter esencial las distingue como unas Administraciones completas ya tienen no tienen un fin predeterminado, sino que satisfacen con carácter universal los intereses generales dentro de su ámbito de actuación. Asimismo, gozan plenamente de todas las potestades administrativas.

**Las Administraciones territoriales** no presentan especiales dificultades a la hora de su identificación y comprensión ya que forman parte esencial de la organización del

poder en cada uno de los niveles territoriales y, por lo tanto, se presentan en un número relativamente limitado.

a) A nivel estatal se encuentra una, la **Administración General del Estado**, que depende del Gobierno de la Nación (art. 97 CE) y se rige específicamente por el [Título I de la LRSJP](#). Se encuentra constituida por órganos jerárquicamente ordenados (Ministerios y, dentro de éstos, Secretarías de Estado, Secretarías Generales, Subsecretarías, Direcciones Generales) en los que organiza y se desarrolla su actividad, si bien esto no supone fragmentación alguna ya que actúa con personalidad jurídica única.

b) En las CCAA existen diecisiete **Administraciones autonómicas**. Las CCAA se estructuran de forma similar, y, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, introducen entre las instituciones propias de la Comunidad, el Gobierno y la Administración (por ejemplo, [el Gobierno y la Administración de la Generalitat](#) o el Gobierno y la [Administración de la Junta de Andalucía](#)<sup>11</sup>). El Gobierno y la Administración de cada Comunidad se rigen por leyes autonómicas<sup>12</sup> que siguen el mismo patrón establecido a nivel estatal, por lo que esta última depende de aquél constituida por órganos jerárquicamente ordenados, y actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

c) El tercer nivel correspondiente al **ámbito local** el número de Administraciones se dispara en tanto existe una por cada municipios –8.124 en total–, provincias –43, excluidas las Comunidades uniprovinciales– e islas –8– ([art. 137 CE y Capítulo II del Título VIII CE](#))<sup>13</sup>. A diferencia de los supuestos anteriores, no existe una diferenciación entre el Gobierno y la Administración en el ámbito local, sino que ambos se concentran dentro de una misma persona jurídica. En los municipios, la actividad de gobierno y administración corresponde a los Ayuntamientos<sup>14</sup>, integrados por Alcaldes y Concejales ([art. 141.1 CE](#)); en

---

<sup>11</sup> Debe tenerse en cuenta que suele producirse una sinécdoque, tomándose la parte (la Administración de la Comunidad Autónoma) por el todo (la Comunidad Autónoma) por lo que, a veces, se imputan cuestiones propias de la Administración autonómica a la entera Comunidad (por ejemplo, las becas de la Comunidad de Madrid, o la apertura de un nuevo hospital por la Junta de Andalucía).

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid

<sup>13</sup> Todas las Administraciones Locales se rigen por lo dispuesto en el [Capítulo II del Título VIII CE](#) y la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) y, en cada Comunidad Autónoma, por lo dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía y las Leyes autonómicas de desarrollo.

<sup>14</sup> Los municipios, al igual que las provincias (y demás entidades locales) son entidades políticas que se componen de territorio (el término municipal o provincial), la población (los vecinos) y la organización que puede ser el Ayuntamiento, aunque también, en el caso de pequeños municipios se establece una organización directa del poder a través de los Concejos Abiertos.

las provincias, se encomienda a las Diputaciones Provinciales ([art. 141.2 CE](#))<sup>15</sup>; mientras que en las islas se atribuye a los Cabildos o Consejos ([art. 141.4 CE](#))<sup>16</sup>. Estas serían las denominadas entidades locales territoriales ([art. 3 LBRL](#)), que no agotan la organización local, ya que a nivel autonómico se pueden disponer otras entidades de ámbito supramunicipal (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades) o inframunicipal (parroquias, aldeas, pedanías).

B) Las **Administraciones instrumentales** –que suelen denominarse también como institucionales o fundacionales–, tienen un carácter secundario y limitado, que se manifiesta en su vinculación a una Administración territorial matriz –con la excepción de las llamadas Administraciones independientes–. Además, su naturaleza instrumental se deriva de que se adscriben a tareas concretas ya que se crean para el cumplimiento de determinados fines. Asimismo, carecen de la totalidad de las potestades administrativas típicas, en particular de aquéllas que inciden con mayor intensidad sobre los particulares (como son, en todo caso, la expropiatoria, y en determinados supuestos la sancionadora, inspectora) que deben ser ejercidas por la Administración territorial de referencia.

Por lo general, las Administraciones instrumentales suelen manifestarse como el resultado de una especie de desdoblamiento de la personalidad que experimentan las Administraciones primarias o territoriales producido por la necesidad de dar respuesta a tareas específicas. En efecto, la acumulación de funciones y actividades cada vez más complejas y especializadas en manos de la Administraciones Públicas motivó una “descentralización funcional”, esto es, una asignación de determinadas “funciones” a sujetos específicamente creados para ello fuera del “centro” originario que sería la Administración territorial correspondiente.

Como se ha señalado, estas Administraciones se manifiestan en todos los niveles territoriales, por lo que el número de Administraciones públicas aumenta exponencialmente haciendo casi imposible establecer un catálogo de todas ellas.

Las Administraciones instrumentales responden a un mismo esquema, ya que a partir de una misma personalidad jurídico-pública presentan distintos grados de sometimiento a la normativa administrativa en su actuación. A nivel estatal existen organismos autónomos que se rigen plenamente por el Derecho Administrativo (Instituto de

---

<sup>15</sup> Si bien en el caso del País Vasco son las Juntas Generales en cada uno de los Territorios Históricos y en el caso de las CCAA uniprovinciales sus funciones se desarrolla por la Comunidad–

<sup>16</sup> Por último, [Ceuta](#) y [Melilla](#), gozan de sendos Estatutos de Autonomía, pero no son Comunidades Autónomas sino Ciudades Autónomas con organización propia similar a la de los municipios.

la Juventud, el Instituto Nacional de Consumo) y las entidades públicas empresariales que, conforme indica su nombre, son personas públicas aunque desarrollan parte de su actividad en régimen de Derecho privado –no el ejercicio de potestades administrativas– (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF; Instituto de Crédito Oficial, ICO); estas dos categorías se reproduce con distintas denominaciones a nivel autonómico y local<sup>17</sup>.

Por último, no debe confundirse con las Administraciones instrumentales otros **entes instrumentales con personalidad jurídico-privada** (empresas públicas – como la Agencia EFE o Metro, S.A.–, fundaciones públicas –como la Fundación Thyssen o la del Canal de Isabel II–) vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas (es decir, en mano pública). Si bien desarrollan actividades vinculadas al interés general, no son Administraciones Públicas, aunque sí se consideran incluidos en el “sector público”, concepto jurídico que abarca a todas las Administraciones territoriales a las que se suman las Administraciones instrumentales y estos entes de derecho privado vinculados a ellas que juntos conforman el denominado “sector público institucional” ([art. 2.2. LRJSP](#)).

A lo largo de estas páginas se ha tratado de ofrecer una caracterización sintética de la Administración a partir de su encaje dentro del Estado, por lo que se han abordado numerosas cuestiones que son complejas y serán objeto de un análisis más detallado en las próximas lecciones.

## 1.2. CONTENIDO Y NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 8. La **Administración Pública** –en cuanto 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 el **elemento central** de la definición del Derecho Administrativo, puesto que éste se caracteriza precisamente por ser el Derecho propio de ese sujeto, de esa organización, que es la Administración pública.

El Derecho Administrativo, como rama del ordenamiento jurídico, es el **Derecho de la Administración Pública**, por lo que se trata de un Derecho propio de ese sujeto y,

---

<sup>17</sup> También a nivel estatal se suman las autoridades administrativas independientes, que si bien tienen carácter instrumental se caracterizan por su posición independiente del Gobierno (Banco de España, Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia) y las universidades públicas que han quedado una extraña posición en el que no queda muy claro si son Administraciones Públicas, además de las agencias estatales como categoría que vuelve a resurgir (gracias al Real Decreto-ley 36/2020).

de forma refleja, aplicable a cuantos se relacionan con tal sujeto. Por lo tanto, en la definición del Derecho Administrativo se adopta una perspectiva subjetiva ya que se define en función de ese sujeto, la Administración Pública (en mayúscula) en cuanto institución individualizada dentro de la organización estatal, que es distinta de la dimensión objetiva referida a su actividad propia que es la de administrar (administración en minúscula) que constituye una de las funciones propias del Estado en el que se inserta. Sin embargo, estos dos planos no se encuentran separados, ya que la Administración Pública es tanto organización como actividad, y ambas dimensiones son precisamente el objeto del Derecho Administrativo.

§ 9. 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.

§ 10. 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.

§ 11. 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 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.

§ 12. 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 civil o mercantil 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.

El Derecho Administrativo como parte del ordenamiento

§ 13. 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.

## Estructura del Derecho Administrativo: Normas generales y especiales

### 1.3. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO, DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Orígenes del Derecho Administrativo

§ 14. 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 SORDI<sup>18</sup>).

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.

§ 15. 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.

---

<sup>18</sup> MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo: *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma, 2004.

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 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 citadas 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.

§ 16. 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.

§ 17. 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 propiciado 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.

§ 18. 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.

#### **1.4. NOTAS DEFINITORIAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

§ 19. Como se acaba de indicar, el Derecho Administrativo tiene un **carácter evolutivo** ya que su configuración ha ido cambiando a lo largo de su reciente historia. A diferencia de aquellas ramas del ordenamiento que se sitúan en el Derecho Privado que presentan una configuración mucho más estable es un Derecho que va transformándose según ha ido evolucionando el Estado y, dentro de éste, las Administraciones Públicas.

Nada tiene que ver el Derecho Administrativo originario propio de un Estado liberal abstencionista basado en el *laissez faire* con el que se fue forjando a posteriormente cuando el Estado fue asumiendo cada vez más protagonismo a lo largo del siglo XX que concluiría con una omnipresencia estatal en el denominado Estado de bienestar. En la medida que el Estado ha ido asumiendo progresivamente más funciones, de mayor intensidad y cada vez más complejas, las Administraciones Públicas han ido creciendo y haciéndose más sofisticadas en cuanto a su organización y a sus funciones, lo que se ha reflejado necesariamente en el Derecho que las rige, que es el Derecho Administrativo.

En todo este proceso son múltiples **los factores** que determinan la evolución de las Administraciones Públicas en el contexto español.

Así, y por lo que se refiere al último medio siglo, podemos identificar **factores políticos**, como fue el trascendental paso de la dictadura a un régimen democrático con la Constitución de 1978 que sitúa a las Administraciones un nuevo contexto en el que se

configuran dentro de un Estado de Derecho, Social y Democrático, a lo que se suma su carácter de Estado de las Autonomías que da lugar a la aparición de nuevos niveles de organización territorial como son las Comunidades Autónomas con las consiguientes Administraciones. A esto se añade otro cambio político esencial como es la entrada de España en el proceso de integración europeo que le ha llevado a formar parte de la Unión Europea que ha determinado una transformación tanto de la Administraciones como de su Derecho.

También se pueden identificar **factores de carácter económico** que vienen dados por un constante crecimiento, que ha venido acompañado de importantes períodos de crisis, dentro de un sistema económico en transformación como consecuencia de la globalización y de su sometimiento a un paradigma neoliberal que se fundamenta en las reducción de lo público, y que ha venido a revertirse en los últimos años como consecuencia de la vuelta del Estado para superar la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia de la COVID-19. En todo este proceso, las Administraciones Públicas han ido cambiando en su configuración para ser más eficaces y eficientes en su actuación a la vez que asumen nuevas y complejas funciones en la gestión de la economía.

Por último, se pueden apuntar también a **factores sociales**, ya que la ciudadanía ha ido modificando sus exigencias con respecto a las Administraciones, ante las que no se presentan de forma pasiva como administrados, sino como ciudadanos titulares de unos derechos y garantías, entre los que se encuentra un novedoso derecho al buen funcionamiento de la Administración que lleva incluso a concebirlas como exigentes clientes. En este proceso juega un factor fundamental el proceso de digitalización ya que no se limita a incorporar a la incorporación de ordenadores y aplicaciones, sino que está transformando la configuración misma de las Administraciones, así como de sus normas.

§ 20. Todos estos factores sumados han provocado un cambio en la propia configuración del **ordenamiento jurídico**, que va más allá del Derecho Administrativo pero que afecta esencialmente a éste. Se trata de un **cambio cuantitativo** que se puede comprobar en el crecimiento permanente del volumen de la normativa, que, si bien puede estar justificada por el carácter complejo y cambiante realidad, se ha visto especialmente potenciado en nuestro país con la aparición de múltiples centros de producción normativa a nivel europeo, estatal, autonómico y local. Esta tendencia da lugar a que sea muy difícil determinar la normativa aplicable a un supuesto concreto, ya que es necesario hacer una

labor de sistematización de la normativa de distinta procedencia identificando la normativa en vigor.

También se trata de un cambio de **carácter cualitativo** ya que las normas tradicionales (Leyes, reglamentos) han experimentado un cambio en su contenido ante la necesidad de ordenar cuestiones muy técnicas, complejas y cambiantes. Así se refleja en la aparición de un apartado de “definiciones” en las Leyes que son auténticos glosarios para concretar el significado de cuestiones complejas<sup>19</sup>. También se pueden apreciar en el articulado la presencia de fórmulas matemáticas, diagramas y otras representaciones que manifiestan no sólo la complejidad del objeto regulado sino también de la regulación a la que se somete<sup>20</sup>. El propio planteamiento se hace más sofisticado y creativo con la progresiva introducción de estrategias desconocidas hasta ahora como son los experimentos jurídicos, la creación de entornos en los que se prueba una determinada solución regulatoria antes de aplicarla de forma general como se solía venir haciendo.

§ 21. Los cambios en la estructura territorial del Estado es otra de las cuestiones que caracterizan al Derecho Administrativo actual. A partir de la aprobación de la Constitución de 1978 se puso en marcha un proceso de descentralización política con la construcción de un **Estado Autonomico** que implica la introducción de un nivel de gobierno con plena autonomía y que cuenta su propio Poder Ejecutivo con las consiguientes estructuras administrativas. Como es bien sabido, el sistema autonómico no se configuró de forma cerrada en la Constitución sino, que ha ido evolucionando y sigue haciéndolo, lo que ha supuesto un progresivo crecimiento del nivel autonómico que ha ido asumiendo cada vez más competencias y recursos, por lo que son las Administraciones autonómicas las que ejercen el protagonismo dentro de la actuación de los poderes públicos. En efecto, son las Administraciones de las Comunidades Autónomas las que ejercen en la actualidad la mayoría de las competencias que implican la prestación de servicios a los ciudadanos (como es el caso de la sanidad, la educación, los servicios sociales, etc.) y que tienen incidencia en

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el Anexo II.16 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, define el “espectro radioeléctrico” como las “ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3.000 GHz, que se propagan por el espacio sin guía artificial”. O en el anexo I.35 del Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario “35. Billete combinado: billete o billetes que constituyen un contrato para servicios de transporte ferroviario sucesivos explotados por una o varias empresas ferroviarias”.

<sup>20</sup> La Circular 1/2022, de 24 de enero, del Banco de España, sobre liquidez, normas prudenciales y obligaciones de información de los establecimientos financieros de crédito, en su Norma 12 se refiere al colchón de liquidez que los establecimientos financieros de crédito deberán mantener de la siguiente forma:  $VMC_{EFC\ individual\ AG} = SB \times 10\ %$

la economía (como el comercio interior, turismos, urbanismo, etc.). Por lo tanto, las Administraciones autonómicas han ido creciendo en su estructura y, de hecho, en la actualidad superan de forma conjunta a la organización administrativa estatal que, en todo caso, sigue conservando el ejercicio de competencias estratégicas<sup>21</sup>.

La aparición y desarrollo de las Comunidades Autónomas a partir de la aprobación de la Constitución ha supuesto un cambio radical en la configuración del ordenamiento jurídico español en el que han surgido diecisiete **subordenamientos autonómicos** que generan su propia normativa fragmentan así el Derecho administrativo que, hasta ese momento, había tenido un carácter fuertemente centralizado, surgiendo así un Derecho administrativo autonómico. Este cambio hace más complejo el manejo del ordenamiento ya que, como se ha indicado, supone una multiplicación de la normativa que, a menudo, no termina de encajar adecuadamente por los conflictos competenciales que surgen entre el Estado y las CCAA y también entre éstas. En todo caso, la existencia del Estado de las Autonomías no ha llevado a una completa dispersión, ya que el Derecho autonómico se ha desarrollado dentro de la unidad del Estado y porque los modelos autonómicos no son muy dispares entre ellos y tampoco con respecto al ordenamiento estatal en tanto se practica el efecto imitación entre las Comunidades Autónomas y con respecto al Estado. En todo caso, cada Comunidad tiene sus peculiaridades y generan innovación en la configuración de su propio ordenamiento.

§ 22. Otro de los cambios en la configuración del Estado que ha condicionado al Derecho Administrativo en la actualidad es la apertura del Estado a la integración supranacional por la pertenencia de nuestro país a la **Unión Europea**.

Como se verá en la siguiente lección, la integración en la Unión Europea supone una cesión de soberanía que da como resultado la aparición de una nueva instancia de ejercicio del poder por encima del Estado, desde la que se genera un ordenamiento jurídico propio y autónomo, el Derecho de la Unión, que pasa a integrarse en el Derecho interno de los Estados. Con respecto a este proceso debe tenerse en cuenta que la integración en la Unión Europea es un **proceso dinámico** que no está cerrado por lo que va evolucionando y va generando importantes cambios a nivel interno en los Estados,

---

<sup>21</sup> Así se puede comprobar en la distribución de los empleados públicos ya que la mayoría 1.616.211 (59,63%) están al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, seguidas de 579.680 (21,39%) que sirven a las Administraciones Locales, y tan solo 514.514 (18,98%) se encuadran en las Administración Estatal.

dando lugar a verdaderas mutaciones constitucionales por razón de la especial posición que juega el Derecho de la Unión.

Los cambios introducidos desde la Unión Europea en el Derecho Administrativo son innumerables ya que surge una instancia con una entidad y con autonomía propia (las instituciones europeas) que genera un verdadero **Derecho administrativo europeo** que regula su configuración y funcionamiento. Asimismo, la integración europea incide en el **Derecho Administrativo nacional** de los Estados Miembros, ya que tienen que incorporar todo un bloque de nuevas normas (Reglamentos y Directivas) dentro de ese Derecho interno bajo el principio de primacía, de modo que el Derecho Administrativo arranca en gran medida en estas normas que configuran aspectos esenciales de las propias Administraciones y de su funcionamiento, más allá de establecer las bases de la ordenación de sectores completos como telecomunicaciones, energía, etc.

En todo caso, no debe malinterpretarse el alcance de todo este proceso ya que la Unión Europea no cuenta con una Administración Pública similar a la que tienen los Estados miembros para la aplicación de su Derecho. Si bien es cierto que en algunos ámbitos se aplica directamente por las instancias europeas el Derecho de la Unión (como es el caso del medicamento) la ejecución del Derecho de la Unión sigue siendo **esencialmente indirecta**, y es responsabilidad de los Estados miembros, por lo que son éstos lo que, a través de sus Administraciones, lo aplican. Al ser esta la forma habitual de aplicación del Derecho de la Unión, se explica que se modulen aspectos esenciales de la configuración y del funcionamiento de las Administraciones nacionales para garantizar la eficacia y el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

En efecto, entre las **múltiples dimensiones** sobre las que incide la Unión Europea se puede identificar la organización de las Administraciones Públicas nacionales ya que se exige la creación en determinados sectores económicos de autoridades administrativas independientes (Autoridades Nacionales de Reglamentación); también incide en cuestiones sustantivas como es la propia estructura de los procedimientos administrativos que, cada vez más, son multinivel; en la contratación pública cuyas reglas generales vienen dadas desde la Unión; en los sistemas de responsabilidad patrimonial cuyos requisitos y exigencias deben cumplir ciertos estándares fijados por la Unión; al margen de otros muchos supuestos.

§ 23. Durante las últimas décadas se ha venido produciendo importantes cambios en el **contexto político-económico** que han condicionado la configuración de la

Administraciones Públicas y del Derecho Administrativo. Desde la década de los años ochenta se intensificó la globalización de la economía de mercado acompañada de una nueva definición de la posición del Estado que deja paso a la iniciativa privada bajo una oleada de políticas neoliberales que supusieron una retirada generalizada de lo público. El Estado pasa así a cumplir un papel subsidiario, interviniendo solamente cuando falla la iniciativa privada que asume el protagonismo ante un Estado que actúa como garante.

Esto se reflejó en los procesos de liberalización de determinados sectores que habían sido tradicionalmente monopolios (telecomunicaciones, electricidad, transportes, etc.) y también con la privatización de numerosas empresas públicas que han supuesto la transformación de los servicios públicos que pasan a convertirse en servicios de interés económico general. Asimismo, los tradicionales instrumentos del Derecho Administrativo han ido evolucionando facilitando un mayor espacio a la iniciativa privada y procurando una mayor interacción con ésta. Así ha ocurrido con la sustitución de medidas *ex ante* como las autorizaciones y licencias que han sido sustituidas por instrumentos de intervención *ex post* como son las comunicaciones previas o las declaraciones responsables; también en el ámbito de la contratación se introducen modalidades de contratos que implican una mayor interacción (como la colaboración público-privada), etc.

§ 24. Por último, las Administraciones Públicas se han visto afectadas por el proceso de **transformación digital** que alcanza a todas las dimensiones de la sociedad. En este sentido se han ido incorporando los medios digitales en la interacción de las Administraciones Públicas con los ciudadanos pasando de uso voluntario a través del derecho al uso de medios electrónicos a la imposición de la obligación de utilizarlos que por ahora se limita a determinados colectivos. Este proceso ha implicado que se tengan que modular numerosos elementos tradicionales del Derecho Administrativo para adaptarlos a los nuevos medios que son inmediatos e inmateriales como es el caso de los plazos, los trámites de los procedimientos (como la subsanación) o el propio expediente que es electrónico.

Por ahora su uso es instrumental, aunque ya aparecen las actuaciones administrativas automatizadas en las que los ciudadanos pueden recibir una determinada decisión administrativa sin intervención humana. Sin embargo, el avance es imparable y ya se están empleando programas de inteligencia artificial para optimizar la inspección fiscal o para mejorar la asignación de ayudas y subvenciones. Aunque se todavía se utilizan de forma muy puntual y siempre como apoyo a la decisión humana, es previsible que vayan

adquiriendo un mayor protagonismo abriendo así las puertas a la redefinición de muchos de los elementos del Derecho Administrativo como es la idea de competencia, transparencia, discrecionalidad, etc.

#### **NORMATIVA DE REFERENCIA:**

- Constitución Española.
- Estatutos de Autonomía (por ejemplo, [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía](#)).
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)

#### **LECTURAS COMPLEMENTARIAS:**

- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Manual de Leyes Administrativa*, 6ª ed., 2022, Capítulo II y III.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2022, Lección 1.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2022, Capítulo 1 y 2.