Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 47-65
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L01
© Francisco Velasco Caballero
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 1
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Francisco Velasco Caballero
Universidade Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN Á ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.— 2. INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN E DEREITO.— 3. ADMINISTRACIÓN E SECTOR PÚBLICO.— 4. PLURALIDADE DE ADMINISTRACIÓNS.—5. ADMINISTRACIÓN E BUROCRACIA PÚBLICA.— 6. GOBERNO E ADMINISTRACIÓN.— 7. FONTES DE LEXITIMIDADE.— 8. TIPOS E MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 8.1. Modelos administrativos; 8.2. Tipos organizativos; 8.3. Tipos de actividade administrativa— 9. A ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA.— 10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN Á ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Todos temos unha imaxe intuitiva da Administración pública. Identificámola con oficinas, institucións e empregados que recadan impostos (Axencia Tributaria), deteñen os delincuentes (Mossos d'Esquadra), ensínanlles aos nenos e nenas (Instituto de Bacharelato Sierra de la Najarra), vacinan contra os virus (Osakidetza), pavimentan as rúas (Concello de Navas del Rey) ou transpórtannos por ferrocarril (Renfe). Algunhas destas actividades son privativas da Administración, como a recadación de impostos ou a detención de delincuentes. Outras tarefas, como o ensino ou o transporte público, realízanas tamén algúns particulares. Por iso é polo que non podemos identificar a Administración pública con determinadas tarefas, funcións ou

actividades. Como deseguido se explicará con máis detalle, a Administración é fundamentalmente unha **organización instrumental**: un conxunto ordenado de empregados públicos e de recursos materiais que, baixo a dirección ou a programación dun órgano político, forma parte do poder executivo estatal, autonómico ou local e leva a cabo tarefas moi diversas e cambiantes ao longo do tempo.

2. A Administración pública comparte certos trazos coa administración de organizacións privadas (como unha empresa), coa administración de órganos e institucións estatais que non están integradas no poder executivo (como o poder xudicial ou o poder lexislativo) e coa administración de organizacións que nin sequera están integradas nun Estado (como as organizacións internacionais). En todos os casos, o termo "**administración**" resulta ambiguo, posto que se refire tanto á actividade de administrar ou xestionar determinados asuntos (administración en sentido obxectivo: *infra* § 1.8) como á persoa ou á organización que desenvolve esta actividade (administración en sentido subxectivo). Porén, desde unha perspectiva obxectiva, a Administración pública diferénciase da administración das organizacións privadas porque a súa actividade característica consiste na xestión de asuntos públicos en beneficio do interese xeral e, desde unha perspectiva subxectiva, a Administración pública distínguese do resto de administracións pola súa integración no poder executivo e pola súa dependencia dun Goberno (supraestatal, estatal, rexional ou local). Unha vez realizadas estas precisións, advírteselle ao lector de que nesta lección utilízase o termo "administración" como sinónimo de "Administración pública" (*infra* § 1.8).

3. Aínda que a Administración é unha realidade social, e é observable desde múltiples perspectivas, tradicionalmente predominou a **comprensión política e xurídica**. Nos inicios do século XIX, o ideario político liberal, por entón emerxente en Europa, definiu a Administración como parte do **poder executivo** do Estado, fronte ao Parlamento (poder lexislativo) e fronte ao poder xudicial. Cualifícase entón como Administración pública o heteroxéneo conglomerado de consellos, departamentos, establecementos, secretarías, corporacións e oficiais sometidos á lei parlamentaria e dirixidos polo Goberno (que, pola súa vez, tamén está sometido ás leis e, alí onde subsiste a monarquía, ao correspondente rei ou raíña). Desde o segundo terzo do século XIX, desenvólvense en Europa dúas comprensións complementarias da Administración: como organización ao servizo do interese xeral (comprensión propia da ciencia da policía ou da Administración) e como persoa xurídica sometida a un estatuto normativo especial e privilexiado (o dereito administrativo). Co crecemento exponencial do dereito administrativo, ao longo do século XIX foi predominando a perspectiva xurídica. Desde entón, e case ata os nosos días, a Administración entendeuse fundamentalmente en **clave xurídica**, a través das leis que definen detalladamente a estrutura e o funcionamento da Administración. Desta forma, primeiro o ideario político liberal procreou a idea de Administración pública e logo o dereito administrativo definiu exhaustivamente a súa existencia.

4. A preeminencia do dereito administrativo ao longo do século XIX (NIETO, 2001: 68) ocultou a existencia, desde o primeiro terzo do mesmo século XIX, dunha extensa serie de estudos non necesariamente xurídicos sobre os tipos de Administración, as súas formas de actuación ou o seu compoñente burocrático (ALMEIDA, 2021: 133). Fronte a unha opinión moi estendida no pasado século, estes estudos non eran simples importacións a España dos tratados de ciencia da policía ou de Administración de Francia ou Alemaña (MEDINA, 2022: 255).

5. Xa se dixo que a comprensión predominantemente política e xurídica da Administración subliñou a súa condición de organización **instrumental** ao servizo dun poder político. Isto é, o propio da Administración é executar —levar á reali-

dade social— as decisións adoptadas por un poder político que, segundo os casos, pode ser un Parlamento ou un Goberno. Esta comprensión eminentemente política e xurídica da Administración pública non pode ocultar outras perspectivas complementarias cada vez máis relevantes. A socioloxía presta atención á Administración como conxunto de empregados públicos (burocracia) e á súa relación coa sociedade coa que interactúa. Na economía, prima a comprensión da Administración como produtora de bens e servizos (sector público) e como reguladora dos mercados. A **ciencia da Administración** integra todas estas perspectivas sobre a Administración pública e subliña a súa condición de organización de recursos humanos (burocracia) e económicos para a consecución de obxectivos políticos. Precisamente a ciencia da Administración, moi desenvolvida nos países anglosaxóns desde mediados do século xx, está a achegar hoxe unha visión menos xurídica da Administración pública. Trouxo a un primeiro plano o funcionamento interno da Administración (e non só a súa relación cos cidadáns); redimensionou á baixa a importancia da lei na dirección da actividade administrativa; achegou novos criterios de funcionamento, como o de "boa administración", o de eficiencia e o de transparencia, e puxo o acento nos resultados da actuación administrativa: na calidade dos servizos públicos, e non só nos procedementos administrativos.

6. A diversidade de perspectivas ao redor da Administración pública é fonte de dificultades, pois **non contamos cun concepto único** de Administración. Así, segundo a perspectiva predominante en cada caso, a Administración pública é algo diferente ou simplemente unha parte do chamado "sector público". Tradicionalmente, o sector público referíase só a aquelas entidades administrativas ou instrumentalmente privadas (sociedades mercantís e fundacións dependentes dunha entidade administrativa) creadas para o desenvolvemento de actividades económicas ou de mercado, isto é, para a produción de bens e servizos económicos. Con todo, hoxe xeneralizouse unha comprensión máis ampla do sector público que inclúe a Administración en xeral, tamén a reguladora e aplicativa das leis (*infra* § 1.15).

6 *bis*. Desde a **perspectiva económico-financeira** propia do Sistema Europeo de Contas (2010), o definitorio dunha Administración pública é que non actúa no mercado como un axente económico máis. Con este criterio funcional, moi propio do dereito europeo, forman parte do concepto de Administración pública algunhas entidades xurídico-privadas (sociedades e fundacións) dependentes doutra Administración pública e que realizan actividades administrativas ou prestan servizos públicos, pero non actúan como axentes económicos no mercado. Este concepto amplo de Administración pública non coincide co concepto xurídico máis estrito que expresan os artigos 2.3 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC) e 2.3. da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP).

7. O inventario de entidades do sector público publicado polo Ministerio de Facenda 2023 dá conta tanto da distinción entre Administración pública e sector público coma dun concepto amplo de Administración pública, **para os efectos financeiros e contables**. Conforme ao Sistema Europeo de Contas Nacionais e Rexionais da Unión Europea (SEC 2010), aprobado polo Regulamento nº 549/2013 do Parlamento Europeo e do Consello, do 21 de maio, distínguese no inventario do sector público español entre as unidades públicas non de mercado (ás que se cualifica como administracións públicas) e as unidades públicas de mercado (que non son Administración pública). Así, prestándolle atención ao sector público da Comunidade Autónoma de Andalucía, considérase que son Administración pública ata 191 entidades de moi distinto tipo. Algunhas delas son entidades con personalidade xu-

rídico-pública, como diversas axencias instrumentais (entre outras: Axencia Andaluza de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento [AACID], Axencia Andaluza de Institucións Culturais [AAIC], Axencia Andaluza da Enerxía [AAE], Axencia Andaluza de Promoción Exterior [Extenda]), pero outras entidades administrativas son personificacións xurídico-privadas. Entre elas, atópanse sociedades mercantís dependentes (Hospital Clínico Veterinario da Universidade de Córdoba, SL; Iniciativas Leader Comarca dos Vélez, SA; Orquestra Sinfónica de Sevilla, SA; Parque Científico e Tecnolóxico Cartuja, SA, entre outras) ou fundacións tamén dependentes (por exemplo: Fundación Audiovisual de Andalucía; Fundación Banco Agrícola de Don José Torrico e López Casero; Fundación Campus Científico-Tecnolóxico de Linares, entre moitas). E, ademais destas, habería outras entidades ou unidades públicas de mercado vinculadas á Comunidade Autónoma de Andalucía (como Apartahotel Trevenque, SA ou Rede de Vilas Turísticas de Andalucía, SA) que, como tales, non se recoñecen como administracións públicas no inventario español do sector público.

8. Segundo se dixo ata aquí, hoxe predomina unha **comprensión subxectiva** da Administración, como unha organización integrada de medios para a realización duns fins e tarefas cambiantes. Pero esta comprensión conviviu historicamente con outra concepción **obxectiva ou funcional** do administrativo. Isto é, considerouse tamén que existe un tipo definido de funcións ou tarefas públicas que se poden cualificar como propiamente administrativas, e isto sería o definitorio da Administración pública. Esta comprensión obxectiva ou funcional permitiu afirmar que hai certas actividades administrativas fóra da Administración, como as actividades disciplinarias internas ou a xestión patrimonial nos parlamentos e nos órganos xudiciais. Actualmente, esta comprensión obxectiva do administrativo reviviu timidamente en relación con algúns suxeitos particulares que xestionan actividades de interese público (*infra* § 1. 24 *bis*). É o caso dos profesionais que, logo da acreditación pola Administración, realizan tarefas de inspección industrial, ou das entidades colaboradoras urbanísticas (entidades privadas autorizadas pola Administración que emiten informes sobre o cumprimento das normas urbanísticas por parte dos propietarios do solo). Nestes casos, exponse que estes suxeitos privados levan a cabo actividades materialmente administrativas, e con iso debátese tamén se esas actividades deben rexerse polas leis administrativas.

9. Con **perspectiva histórica**, e se nos situamos no Antigo Réxime europeo, quizais se poida entender a **comprensión dual do administrativo**, como organización e como función estatal. Dun lado, coa formación do Estado moderno a partir do século XVI, vai crecendo o número de oficiais reais (para os tributos, a seguridade dos camiños, as postas etc.). Pero aínda que estes oficiais reais existían xa no Antigo Réxime, e malia que moitas das súas actuacións continuaron nos Estados contemporáneos, aínda non se substanciou a idea de poder executivo (como distinto do lexislativo e do xudicial). As actividades destinadas ao benestar xeral, como o coidado dos pósitos, a paz nos camiños ou a beneficencia gobernábanse polas mesmas maxistraturas e consellos que, desde a Idade Media, viñan impartindo xustiza en nome do rei (MANNORI, 2007; MEDINA, 2022: 20). Por iso, aínda que moitas formas de actuación "administrativa" fosen identificables no Antigo Réxime, tales actuacións non tiveron relevancia organizativa (como actuacións da Administración pública) ata tempo despois, cando o administrativo se escinde por completo da xustiza, o que dá lugar a novas autoridades e consellos non xudiciais, aínda que sometidos tanto ao rei como á lei.

10. Aínda que a Administración pública é unha constante nos Estados contemporáneos, preséntase de formas moi diversas nos distintos países. Mesmo no grupo máis ou menos homoxéneo das democracias occidentais pódese ver que baixo o nome de Administración pública hai **realidades moi diversas**: hai órganos burocráticos e

rixidamente xerarquizados (como un ministerio), pero tamén hai organizacións con múltiples órganos relativamente autónomos (comisións independentes, *tribunals* británicos, *administrative law judges* norteamericanos). Hai administracións que, polas súas enormes dimensións, se confunden co propio Estado e tamén hai administracións que ocupan só concretos espazos funcionais dentro do Estado. Hai administracións en interacción continua cos particulares e hai administracións máis deslindadas respecto dos destinatarios da súa actuación. Por fin, hai administracións que xeran unha alta porcentaxe do PIB do correspondente país e hai outras cunha achega moito menor.

11. Partindo da diversidade de administracións públicas (tanto dentro dun mesmo Estado coma desde unha perspectiva comparada) e da variedade das súas tarefas ou funcións, expóñense dúas cuestións teóricas: se o concepto de Administración inclúe algúns elementos substantivos esenciais e se, malia a súa diversidade actual, as administracións públicas do mundo evolucionan dunha forma converxente. Isto é, se hai evolución e selección tamén nos modelos de Administración pública, como na natureza. En canto ao primeiro, en ocasións formulouse que a Administración pública contemporánea só é identificable **en estados democráticos e de Dereito**. Segundo isto, unha das características naturais da Administración pública sería o seu sometemento a poderes políticos democráticos e, de forma instrumental, ao principio de legalidade e ao control xudicial. Este concepto estreito de Administración pública é pouco útil. Primeiro, porque obvia o feito certo de que todos os estados contan cunha organización executiva de medios e persoas aos que expresamente cualifican como Administración pública. E segundo, porque difumina o carácter estrutural da Administración, como realidade organizativa propia dos estados desenvolvidos que, nos distintos momentos históricos, se adapta á estrutura política e constitucional de cada país. Pódese afirmar, neste sentido, que o propio da Administración pública é a súa condición de organización executiva ao servizo dun poder político. A Administración dos estados democráticos e de dereito sería só un tipo histórico e actual de Administración, non o único. En segundo lugar, no que se refire á **evolución da Administración**, a influencia das ciencias naturais sobre as ciencias sociais trouxo consigo, ao longo do século xx, as ideas de evolución, selección e converxencia (RAASCHELDERS, 1998: 64; CHEVALLIER, 2017: 8). Segundo isto, nos distintos países estaríanse a ensaiar continuamente formas diversas de Administración pública. Pero só algúns destes modelos ou formas administrativas triunfarían (e exportaríanse ou irradiarían a outros países). As formas de Administración pública peor adaptadas aos estados e ás sociedades cambiantes ou ben extinguiríanse ou ben subsistirán como fósiles vivos. Sen necesidade de adherirse ao evolucionismo institucional, esta formulación ten como maior utilidade a comprensión da Administración como unha realidade cambiante, máis ou menos coherente coa sociedade e co Estado de cada tempo.

12. Xa se explicou que a Administración pública é, en principio, unha organización estatal. Pero tamén hai Administración pública no ámbito internacional. Fálase así das administracións internacionais (para referirse ás organizacións burocráticas internacionais) e da Administración europea (en relación coa Comisión, as súas direccións xerais e as axencias da Unión Europea). En ambos os casos estamos ante organizacións de medios humanos e materiais que executan —cumpren e fan cumprir— mandatos políticos: pactados polos estados en tratados internacionais ou decididos directamente por órganos políticos supranacionais creados polos estados (como as institucións europeas). Sería Administración internacional, por exemplo, o Comité para a Protección do Medio Ambiente creado polo Tratado Antártico (1959). E sería Administración supranacional a Oficina de Propiedade Intelectual da Unión Europea, creada polo Regulamento (UE) 2017/1001 do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de xuño de 2017, para a aplicación do dereito europeo de marcas. É precisamente o carácter vicarial ou instrumental de todas estas organizacións internacionais ou supranacionais o que leva a cualificalas como administracións públicas (internacionais).

2. INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN E DEREITO

13. Como se estudará máis detidamente na segunda lección, existe unha rama do dereito que regula especificamente a organización e o funcionamento da Administración pública: o dereito administrativo. E isto levounos ás veces a pensar que a Administración é unha simple creación do dereito administrativo, que a Administración pública de cada país e cada tempo é unha pura creación xurídica. Na actualidade, por moito que o dereito administrativo sexa definitorio da Administración pública, esta é unha realidade social non só xurídica. En puridade, a Administración pública e o dereito administrativo son dúas realidades sociais en **interacción mutua, continua e diacrónica**. Dun lado, a Administración pública evoluciona *per se*, ao compás dos cambios sociais, e aquela evolución impulsa reformas no dereito administrativo. Por exemplo, primeiro as tecnoloxías dixitais contemporáneas transformaron a forma de traballo na Administración, e isto motivou logo a regulación dos procedementos electrónicos, das sedes administrativas electrónicas, das sesións electrónicas de órganos colexiados ou do teletraballo. Do outro lado, o dereito administrativo tamén configura ou impón modificacións esóxenas á Administración. Por exemplo, a Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, somete a Administración a ríxidos límites de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira e o Estatuto básico do empregado público (Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro) imponlle á Administración a negociación das condicións de traballo cos representantes dos empregados públicos.

14. Tradicionalmente, a Administración española está altamente **xuridificada**. Son numerosas as leis e regulamentos que regulan a súa organización e funcionamento. E iso permite comprender a Administración a través do dereito que a regula. Esta afirmación, que é válida para España e en xeral para o continente europeo, non é universal, pois en países de tradición anglosaxoa o dereito non penetra tanto na configuración da Administración, o que deixa un maior espazo para a configuración política (non normativa) e para a xestión operativa. Unha das mostras máis claras da alta xuridificación, tradicional en España, está na cualificación da Administración pública como **persoa xurídica** (*infra* § 1.19).

3. ADMINISTRACIÓN E SECTOR PÚBLICO

15. A expresión **sector público**, utilizada hoxe nas leis administrativas (así, nos artigos 2.1 LRXSP, 2.1 LPAC e 3.1 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público [LCSP]) é unha achega terminolóxica na súa orixe, proveniente da economía e da facenda pública que hoxe designa, ademais das administracións públicas territoriais ou xerais, a outras entidades que non son formalmente ou non necesariamente Administración pública, pero que actúan baixo a dirección dunha Administración pública. Inclúe non só as administracións públicas en sentido estrito, senón a todas as demais entidades, órganos e organizacións que prestan servizos pú-

blicos ou realizan actividades económicas con certa autonomía, pero baixo a dependencia ou dirección dunha Administración pública. Todas estas entidades inclúense hoxe no concepto legal de "sector público institucional" (*infra* §§ 9.2, 10.6 e 11.82). E iso con independencia da súa forma xurídica, que pode ser pública (como o ente público Canal de Isabel II) ou privada (como a sociedade mercantil municipal Barcelona Ciclo del Agua, SA). A expresión "sector público institucional" é puramente instrumental, e describe o conxunto de entidades que realizan actividades económicas baixo a dirección ou o control dunha Administración pública (en sentido estrito).

15 *bis*. Aínda que, nos termos expostos, hoxe contamos cun concepto xeral de sector público, ese concepto xeral, compartido pola ciencia da Administración e da economía, non ten por que coincidir co concepto xurídico de sector público. É máis, cada lei administrativa pode, para os seus propios fins, utilizar un concepto máis amplo ou reducido de sector público. Co cal, xunto a un concepto teórico-abstracto de sector público e un concepto xurídico xeral de sector público (o dos artigos 2.1 LRXSP e 2.1 LPAC), contamos tamén con varios conceptos xurídicos específicos e á medida de cada lei. Así, por exemplo, para definir o ámbito de aplicación da lexislación de contratos públicos, o artigo 3.1 f) LCSP cualifica expresamente como sector público as mutuas colaboradoras da Seguridade Social (*infra* § 19.48), precisión esta que non se contén na descrición do sector público dos artigos 2.1 LRXSP e 2.1 LPAC.

16. A expresión "sector público" dilúe a importancia das formas xurídicas coas que o Estado actúa economicamente. En puridade, a expresión sector público resultaría superflua se se utilizase un **concepto amplo de Administración pública**, comprensivo de todas as súas posibles formas organizativas, incluídas as formas xurídico-privadas (sociedades mercantís, fundacións). Pero precisamente porque a Administración pública é neste momento un concepto xuridicamente estrito ou reducido, ten sentido falar de sector público para integrar aquelas organizacións que, aínda que non son formalmente administracións públicas, tamén desenvolven actividades económicas ao servizo do interese xeral.

17. Doutra banda, coa expresión sector público exprésase a idea de que algunhas entidades dependentes ou vinculadas a administracións públicas, aínda que moi frecuentemente adoptan formas xurídico-privadas (sociedades de capital ou fundacións), **non son verdadeiros suxeitos privados**. Pasa aquí a un primeiro plano unha comprensión non xurídica, senón organizativa e sociolóxica da Administración. Esta perspectiva prescinde das cualificacións formais (máis propias da perspectiva xurídica) e simplifica a realidade económica ao redor de dous tipos de suxeitos: os públicos e os privados. Consonte iso, un suxeito privado non é aquel que conta cunha determinada forma xurídica, societaria ou fundacional, senón o que actúa como tal suxeito privado, é dicir, ao servizo de intereses particulares (aínda que poidan ser en parte coincidentes con intereses xerais).

4. PLURALIDADE DE ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

18. Pódese falar de Administración pública en singular (como un concepto abstracto que designa a suma dos órganos, departamentos ou axencias administrativos dun país) ou en plural, para poñer de relevo a diversidade de organizacións que res-

ponden a este concepto nun país. Neste sentido, fálase xenericamente da Administración pública española, co que se designan todos os órganos e entidades administrativas de España, ou de concretas administracións públicas: a Administración xeral do Estado, a Administración da Junta de Andalucía, o Concello de Mérida, o Instituto Aragonés de Emprego etc. En España, a diferenza da maioría dos países occidentais, fálase normalmente de **administracións públicas** —en plural— para subliñar que existen varias organizacións administrativas completas (cada unha coas súas propias funcións e medios), complexas (cada unha está composta por unha pluralidade de órganos) e diferenciadas (son independentes unhas doutras). Nisto primou unha comprensión menos politolóxica e xurídica da Administración (como **suxeito** diferente e independente doutros).

19. En España, a comprensión subxectiva e plural da Administración inclúe tradicionalmente a cualificación de cada concreta Administración pública como **persoa xurídica**. Este é o teor literal do artigo 3.4 LRXSP cando declara que "cada unha das administracións públicas do artigo 2 actúa para o cumprimento dos seus fins con personalidade xurídica única". Non é xa só que a Administración estea sometida á lei e ao resto do dereito (como di expresamente o artigo 103.1 1 da Constitución española), senón que a súa propia esencia é xurídica: caracterízase por ser un suxeito do dereito.

20. Desde logo que a **idea de personificación** forma parte da cultura política occidental. En España, a doutrina académica por completo dominante vén argumentando que a personalidade xurídica lle corresponde á Administración pública (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992: 195). Con todo, na tradición continental europea tal personificación proxectouse máis ben sobre o Estado (GALLEGO ANABITARTE, 1992:19). Ambas as comprensións da personalidade xurídica pública mostran un mesmo sentido e obxectivo histórico, xa presente no pensamento ilustrado do Antigo Réxime: o sometemento do Estado (do poder do rei) ao dereito común. Na súa versión inicial e máis recatada, este sometemento do Estado ao dereito limitouse á actividade patrimonial do Estado, ao Estado como "fisco" (como propietario e como contratante con outros particulares). E, dado que a actividade común ou patrimonial do Estado se despregaba precisamente pola Administración (sobre todo, coa enorme expansión da actividade administrativa no século XIX), arraigou a imaxe prevalente da Administración pública como persoa xurídica. Isto non supuxo por si a negación da personalidade xurídica do Estado no seu conxunto, nin impediu a idea da dobre personalidade xurídica do Estado, como suxeito patrimonial e como poder (PELÁEZ, 1849: 13-16; MEDINA, 2022:208), pero si se xeneralizou a imaxe prevalente da Administración como persoa xurídica. E esta é a imaxe común que chegou ata hoxe, por moito que a orde xurídica sexa hoxe completamente distinta. Cunha mirada actual, a personificación xurídica da Administración (descoñecida en moitos países) presenta unha relevancia teórica e práctica limitada (LÓPEZ JURADO, 2020: 132). Se o obxectivo inicial da personificación xurídica (do Estado ou da Administración) era o sometemento do poder ao dereito, na actualidade este obxectivo non precisa de ningunha ficción xurídica, porque é directamente a Constitución quen impón a vinculación de todos os poderes públicos á lei e ao dereito (artigo 9.3 CE), o que inclúe tamén a Administración (artigo 103.1 CE). En consecuencia, haxa ou non personificación xurídica da Administración, o seu sometemento ao dereito está asegurada. Por iso, actualmente a personificación xurídica cumpre outra función: indica, máis ben, o **nivel de autonomía** de cada concreta organización administrativa. A atribución legal de personalidade xurídica diferenciada (a, por exemplo, o Organismo Autónomo Parques Nacionais, a Entidade Valenciana de Vivenda e Solo, a Axencia Europea de Medicamentos ou a cada concello) indica hoxe, sobre todo, unha certa capacidade de actuación autónoma desa organización administrativa, con medios propios e sen controis intensos por parte doutra Administración pública.

21. O vasto mapa administrativo español ordénase polos artigos 2.1 LPAC e 2.1 LRXSP ao redor de dúas categorías: administracións territoriais ou xerais fronte

a administracións institucionais, instrumentais ou especiais (*infra* § 8.22). Na actualidade, en España hai tres tipos de administracións **territoriais ou xerais** (a Administración xeral do Estado, a Administración xeral de cada comunidade autónoma e as administracións locais), das cales dependen outras administracións institucionais, instrumentais ou **especiais** (organismos públicos e axencias). Ademais, das administracións territoriais ou xerais e das institucionais ou especiais dependen pola súa vez **outras entidades** con formas xurídico-privadas (sociedades de capital e funcionais) que, aínda que non son formalmente administracións públicas, si integran o chamado sector público (artigo 2.2 b) LRXSP) porque xestionan servizos públicos ou desenvolven tarefas de interese público.

5. ADMINISTRACIÓN E BUROCRACIA

22. Aínda que na linguaxe común é frecuente falar de burocracia como sinónimo de Administración pública, en puridade a burocracia só se refire ao **elemento humano** da Administración. Máis alá desta caracterización elemental, non hai consenso sobre cal é o perímetro preciso da burocracia. En ocasións, utilízase para describir o conxunto dos empregados públicos (tanto directivos coma funcionarios ou contratados). Outras veces restrínxese a só os funcionarios, ou mesmo só ás elites funcionariais de cada Administración. Cada unha destas descricións incorpora, de forma implícita, a comprensión da Administración en cada tempo. Desde finais do século XVIII, e no período de transición entre principio monárquico e principio democrático, a burocracia describe as elites gobernativas do Reino. Logo, o parlamentarismo e o principio de legalidade expanden unha comprensión máis ampla da burocracia, como conxunto de servidores públicos que executan ou aplican a lei. E durante as autocracias do século XX, a burocracia ocúpase non só da actuación cotiá da Administración senón, a falta de cargos electos, tamén das decisións eminentemente políticas. En calquera das súas acepcións, a burocracia sempre traslada a idea de servidores públicos **sen lexitimidade política propia**: conxunto de persoas con cualificación técnica ou profesional que actúan en estruturas xerarquizadas baixo a dirección de autoridades gobernativas e para o cumprimento da lei.

23. A burocracia contemporánea, aínda que mantén as súas notas tradicionais de profesionalidade, xerarquía e permanencia, expresa tamén as mutacións propias da Administración contemporánea. En primeiro lugar, aínda que a afirmación do principio de legalidade parlamentario desde principios do século XIX transmitiu unha imaxe mecánica, neutral ou obxectiva da burocracia, entendida como o brazo executor da lei, o certo é que tamén na aplicación das leis hai amplos **espazos para a opción política ou discrecional** (*infra* § 5.15). En segundo lugar, a diversidade de administracións públicas dentro de cada Estado (*supra* § 1.17) conduce tamén a unha certa **diversidade de burocracias**. Así, nos concellos e provincias, a burocracia non exerce funcións propiamente políticas (porque as exercen directamente os concelleiros electos, integrados nos correspondentes plenos). En cambio, a burocracia do Estado e de cada comunidade autónoma inclúe altos cargos (como o directora

xeral de Biodiversidade, Bosques e Desertificación do Ministerio de Transición Ecolóxica ou como o director territorial do Goberno de Aragón en Teruel) que, aínda que non contan con lexitimidade democrática directa, si exercen funcións políticas. Por outra banda, a maior ou menor presenza de funcionarios ou persoal laboral en cada Administración concédelles máis ou menos relevancia aos tradicionais corpos funcionariais. Así, tanto no Estado coma nas comunidades autónomas, os corpos funcionariais vertebran as correspondentes burocracias, mentres que a súa relevancia é menor nos concellos, onde é cuantitativamente máis importante o persoal laboral (contratado). Por último, a democratización do Estado tamén reduciu o alcance da **xerarquía** na burocracia administrativa. Por unha banda, na Administración aumentan os órganos autónomos ou case independentes e imparciais (como os tribunais económico-administrativos ou os consellos de transparencia) e, doutra banda, na determinación das condicións de traballo participan de forma activa os sindicatos que representan os intereses dos empregados públicos. Por último, en diversos ámbitos da acción pública os órganos administrativos incorporan, xunto aos empregados ou cargos públicos, a representantes de entidades sociais ou económicas (é o caso de Iberdrola Generación SAU, que forma parte da Xunta de Goberno da Confederación Hidrográfica do Xúcar).

24. Aínda que para a ciencia da Administración a burocracia é unha categoría central, desde a perspectiva xurídica propia deste libro esa realidade administrativa desagrégase en dous ámbitos de regulación. Desde unha perspectiva obxectiva, a burocracia regúlase como un elemento máis da **organización administrativa** e, en perspectiva subxectiva, a burocracia regúlase como **emprego público** (*infra* § 31).

24 *bis.* Na súa formación histórica, a burocracia, entendida en sentido amplo, é consubstancial á idea de Administración pública. Pero a Administración sempre contou, ademais de coa súa propia burocracia, coa colaboración ou servizos de diversos **suxeitos particulares**, ben por medio de contratos con empresas (para a prestación de servizos ou para a execución de obras públicas) ben por medio de autorizacións, habilitacións ou acreditacións a favor de determinadas empresas ou persoas que, desta maneira, exercen funcións administrativas, aínda que non formen parte da burocracia administrativa. É o caso tradicional dos notarios e rexistradores, que aínda que exercen funcións administrativas —son feudatarios públicos— non forman parte da burocracia administrativa. Nas últimas décadas, nun contexto xeral de progresiva redución da burocracia administrativa, aumentou notoriamente a **externalización** de funcións administrativas. Así, por exemplo, cada vez máis leis urbanísticas autonómicas permiten que as inspeccións de obras se leven a cabo non por funcionarios municipais, senón por empresas acreditadas.

24 *ter*. No seu conxunto, todos estes fenómenos contemporáneos nos que a Administración actúa a través de suxeitos privados (non a través dos seus propios empregados e cargos públicos) pódense cualificar xenericamente como **colaboración público-privada**. Aínda que son moitas as formas concretas que adopta esta colaboración, todas elas presentan cuestións comúns, a saber: que tarefas administrativas son susceptibles de ser xestionadas por suxeitos privados (isto é especialmente transcendente en relación coas funcións administrativas de autoridade, como a práctica de inspeccións), como se seleccionan os colaboradores da Administración, como a Administración dirixe e controla a actividade dos

seus colaboradores, cal é a relación entre o colaborador privado e a cidadanía coa que interactúa ou á que lle presta servizos públicos, e como se financia a actividade do colaborador (mediante os orzamentos públicos ou mediante prezos ou taxas dos particulares que reciben os seus servizos) (VELASCO, 2023).

6. GOBIERNO E ADMINISTRACIÓN

25. Desde a perspectiva político-constitucional da separación de poderes, a Administración contemporánea nace **vinculada ao Goberno de cada Estado**. Nos albores do Estado contemporáneo, a Administración, o Goberno e o rei (ou raíña) integran o poder executivo. E tamén desde o principio os confíns da Administración, fronte ao Goberno, sempre foron difusos. Nin sequera desde un punto de vista xurídico-formal é posible distinguir con precisión entre Goberno e Administración. Así, en España **a Constitución distingue expresamente entre Goberno e Administración**, pero sen un claro criterio definitorio. Segundo o artigo 97 da Constitución española (CE), o Goberno de España dirixe a Administración. Tamén, segundo o artigo 103.1 CE, a Administración (non se fala do Goberno) está "plenamente sometida á lei e ao dereito". A mesma distinción obsérvase nos estatutos de autonomía (por exemplo: artigo 32.1 do Estatuto de autonomía de Estremadura: "Correspóndelle á Junta de Extremadura: (…) dirixir a Administración rexional"). Máis complexa é a distinción no ámbito local, pois por unha banda afírmase que os concellos ou deputacións provinciais son administracións públicas (STC 214/1989, FX 8) e doutra banda a lei di que esas administracións públicas contan con "órganos de goberno" (alcaldía, xunta de goberno e pleno) (artigos 22.1 a) e 123.1 a) da Lei 7/1985, do 25 de abril, reguladora das bases do réxime local [LBRL]).

26. Dous tipos de criterios pódense utilizar para diferenciar o Goberno da Administración: os organizativos ou formais e os funcionais. Desde unha perspectiva **organizativa ou formal**, pódese soster que o Goberno é un órgano específico do Estado ou de cada comunidade autónoma, cunha composición regrada pola propia Constitución ou os estatutos de autonomía (un presidente, un ou varios vicepresidentes e varios ministros ou conselleiros). En cambio, a Administración dirixida por cada Goberno é unha organización diversa e complexa (integrada por múltiples órganos). Aínda que este criterio obxectivo organizativo e formal é útil, presenta algunhas insuficiencias. Primeiro, porque algúns cargos ou órganos (os ministros e os conselleiros) son tanto membros dun Goberno coma da correspondente Administración. Segundo, porque hai administracións (as locais e as independentes) nas que os órganos de goberno son partes da propia Administración, non externos e superiores a ela.

27. Tamén se pode distinguir o Goberno da Administración por **criterios funcionais**. O Goberno toma decisións políticas, que se someten fundamentalmente ao control político, isto é, parlamentario e electoral (SSTC 45/1990, FX 2; 196/1990, FX 5; 83/2016, FX 10), mentres que a Administración aplica as leis ou executa as decisións do Goberno e sométese ao control xudicial. Esta distinción funcional, aínda que non é incorrecta, si é imperfecta. Porque tamén o Goberno adopta decisións aplicativas das leis (por exemplo, o Acordo do Consello de Ministros polo que se au-

toriza a realización do contrato de servizos de vixilancia e seguridade ferroviaria para 2022-2024). Ademais, na medida en que unha decisión gobernativa vulnere dereitos fundamentais ou infrinxa as leis, será anulable pola xurisdición contencioso-administrativa. Do outro lado, a Administración pública tamén adopta decisións políticas ou cun altísimo grao de discrecionalidade (como o plan xeral de ordenación urbana que aproba cada concello) e o control xudicial das decisións da Administración, cando se atopan escasamente reguladas polas leis (como unha orde da Conselleira de Emprego e Políticas Sociais de Cantabria pola que se crean axudas para a creación de emprego xuvenil) son tamén pouco fiscalizables pola xurisdición contencioso-administrativa (*infra* § 5.20).

7. FONTES DE LEXITIMIDADE

28. A lexitimidade é a razón pola que a cidadanía, organizada como comunidade política, acepta a existencia e o poder da Administración. Nos países occidentais, é hoxe incuestionable que a **democracia** é a fonte de lexitimidade de todo o Estado e, polo tanto, da Administración pública. Se a finais do Antigo Réxime —e ata ben entrado o século XIX— a Administración era unha prolongación do poder real e, polo tanto, o propio principio monárquico que sostiña o poder real lexitimaba tamén a súa Administración, as revolucións liberais desde finais do século XVIII e as súas correspondentes constitucións erixiron o principio democrático como fonte única de lexitimidade do poder público. No que respecta á Administración, a lexitimidade democrática tomou forma de **principio de legalidade**: se a soberanía nacional reside na asemblea parlamentaria, a Administración será lexítima na medida en que se someta por completo á lei.

29. Este sinxelo enunciado, propio dunha comprensión eminentemente político-xurídica da Administración, permaneceu ata os nosos días, pero mostra claros sinais de insuficiencia ou esgotamento. A lexitimidade da Administración por medio do sometemento á lei ("dominación racional", en termos weberianos) pode ser adecuada para o tipo ideal de Administración de policía ou intervención, característica do Estado e das democracias liberais de principios do século XX, pero mostra insuficiencias explicativas cando, co **Estado de benestar**, se perde a perspectiva do poder como dominación e se expande o tipo ideal de Administración igualadora ou redistributiva, xustificada polas sentenzas do mercado e orientada teleoloxicamente ao benestar da cidadanía. Nese novo contexto, a Administración lexitímase tamén pola súa función, por ser un instrumento idóneo para a efectividade do Estado social. A lei non perde, certamente, a súa función lexitimadora da Administración, pero non é xa a única fonte de lexitimidade racional. No noso tempo, a Administración ábrese a **novas formas de lexitimidade**, unhas complementarias e outras alternativas á lexitimidade democrática. Fálase así, en primeiro lugar, da *out-put legitimacy*, isto é, dunha lexitimidade da Administración baseada nos seus resultados, no grao de cumprimento das súas tarefas características. Fálase tamén da transparencia e da participación cidadá como formas complementarias de lexitimidade administrativa. Ademais, a

chamada "boa administración", categoría que describe certas formas cualificadas de actuación da Administración, actúa hoxe tamén como fonte de lexitimidade.

30. Poderíase afirmar que, aínda que **o principio de legalidade establece un estándar básico e mínimo de lexitimidade** para toda clase de Administración, cada tipo ou forma de Administración pública conta con máis ou menos fontes complementarias de lexitimidade. Así, por exemplo, a Administración local frecuentemente conta cunha dobre lexitimidade democrática: a que provén do principio de legalidade (o sometemento dos concellos á lei parlamentaria) e a que deriva da elección directa polos veciños dos seus órganos de goberno (o consello ou asemblea municipal e mesmo nalgúns países tamén o alcalde). Nesa medida, a Administración local non precisa de fontes complementarias de lexitimidade. Como contrapunto, hai administracións públicas, como as axencias independentes da Unión Europea, cuxo funcionamento está escasamente regulado pola lei; e por iso mesmo, para complementar a súa baixa lexitimidade democrática, son moi transparentes ou participativas. En suma, hai tantos niveis de lexitimidade como tipos ou formas de Administración pública.

8. TIPOS E MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

31. A variedade de administracións públicas no mundo fai necesaria unha certa racionalización explicativa, mediante tipos ou modelos administrativos. Estes tipos e modelos non se corresponden con concretas administracións públicas, nin históricas nin presentes. Son conceptos abstractos que permiten sistematizar e entender mellor como son e que fan as distintas administración públicas efectivamente existentes. Dada a pluralidade de perspectivas analíticas sobre a Administración, podemos atopar tipoloxías e modelos explicativos máis ou menos apegados a **cada disciplina académica**. Así, a ciencia da Administración achéganos varios modelos administrativos: clientelar, burocrático, xerencial ou de gobernanza. Tamén a ciencia da Administración (e antes a ciencia da policía) comparte co dereito administrativo unha tipoloxía de actividades administrativas (de intervención ou policía, de prestación ou de servizo público e de fomento) e unha tipoloxía organizativa (burocrática ou por departamentos, fronte a axencias ou Administración "de misión").

8.1. Modelos administrativos

32. A ciencia política e da Administración recoñece de forma tradicional catro modelos administrativos. Está, en primeiro lugar, o modelo **clientelar**, no que a Administración depende ou está capturada por determinados grupos sociais ou de interese. Este non é só un modelo histórico, senón que está tamén presente nas administracións penetradas polos partidos políticos. O modelo **burocrático ou racionalizado** descansa sobre tres ideas elementais: a separación entre as decisións políticas (expresadas en leis e acordos gobernativos) e a súa execución administrativa, o carácter obxectivado ou aplicativo (despolitizado) da actividade administrativa e a profesionalidade dos empregados públicos, recrutados con criterios de mérito e capacidade. O modelo **xerencial** responde ao movemento académico e político do *New Public Management*, que protagonizou a renovación administrativa desde a década de 1980. Neste modelo, a Administración imita as formas de actuación empresarial,

de aí o seu interese pola calidade dos servizos, a eficiencia na xestión, a flexibilidade funcional, a descentralización na provisión de servizos ou a formación e a reciclaxe continua dos empregados públicos. Un último modelo administrativo, o máis contemporáneo, sería o de **gobernanza**. Pártese nel da pluralidade de actores públicos e privados, cada un deles con diferentes capacidades e distintos intereses. A gobernanza administrativa consiste precisamente en inserir todos estes actores nunha rede funcional única que tome en conta as distintas perspectivas e aproveite as distintas capacidades (coñecemento, capacidade financeira etc.).

8.2. Tipos organizativos

33. Ao longo do século xx, nalgúns países da Europa continental fixo fortuna a distinción elemental entre organizacións con base asociativa (**corporacións**) e organizacións con substrato patrimonial (**fundacións**) ou especialización funcional (**establecementos**). O criterio distintivo estaba na asociación de persoas (propia da corporación) fronte ao elemento de misión ou fin característico, propio tanto das fundacións coma dos establecementos públicos. Sen perder por completo a súa utilidade orixinal, a oposición entre asociación e finalidade característica foi perdendo eficacia explicativa. No noso tempo, gañou predicamento a distinción entre administracións **territoriais**, portadoras de fins amplos ou case universais, e administracións instrumentais, **funcionais**, ou "de misión". Máis recentemente, propúxose tamén a simple distinción entre administracións xerais e administracións especiais (*infra* § 8.23), coa que se pretende eludir tanto a oposición corporación *versus* fundación como a distinción entre administracións territoriais e instrumentais.

34. Noutros países, fálase máis que de tipos de administracións públicas de **tipos organizativos** da Administración pública. Distínguese así de forma estrutural entre os **departamentos e as axencias** ou entre diversos tipos de axencias (reguladoras, executivas etc.). Os departamentos son estruturas organizativas primarias, burocráticas, simétricas, xerarquizadas, con múltiples funcións decisorias e, con frecuencia, estreitamente vinculadas a concretos corpos de funcionarios. As axencias son entidades derivadas e asimétricas, normalmente conectadas a un departamento, para tarefas ou funcións moi específicas e coutadas, e máis flexibles na súa organización e emprego. Un trazo normalmente distintivo entre departamento e axencia (e mesmo entre axencia executiva e axencia reguladora) é o seu **grao de autonomía** ou separación respecto dun órgano de goberno político, con lexitimidade democrática. As estruturas organizativas máis vinculadas ao goberno político son departamentos, as estruturas máis autónomas funcionalmente (mesmo ás veces independentes) son axencias. A diferenciación entre departamentos e axencias tamén resulta da distinción funcional entre os órganos que **definen políticas públicas** (os departamentos) e os órganos ou organizacións que prestan servizos públicos materiais (axencias).

35. A **Administración norteamericana** coñece a distinción entre departamento e axencia. O que marca a singularidade de cada concreta axencia é a clase de funcións que exerce (regulatorias ou aplicativas) e o nivel de independencia que ten (respecto dos gobernos políticos). Temos así, como tipos em-

píricos extremos, as *Regulatory Commissions* (con funcións tanto normativas —por delegación— coma aplicativas e cun alto nivel de independencia funcional) e as *Executive Branch Axencies*, eminentemente aplicativas e con escasa autonomía regulatoria. Tamén no Reino Unido a distinción entre departamentos e axencias, aínda que é relativamente recente (desde mediados dos anos sesenta do século XX) ten valor estrutural, malia que os trazos característicos dos departamentos e das axencias británicas non son simétricos aos dos seus homónimos norteamericanos. Distínguese en Gran Bretaña entre os departamentos, as axencias executivas e as entidades públicas non departamentais (*No-departmental Public Bodies: NDPBs*).

36. As diversas formas organizativas da Administración xorden en concretos contextos político-xurídicos, e débense a eses concretos contextos. Pero as formas organizativas, unha vez ensaiadas nun determinado Estado ou para unha determinada política pública, extrapólanse. En ciencia da Administración, a isto chámaselle **isomorfismo administrativo**. As virtudes do isomorfismo están no aforro de custos de innovación, porque se trasladan ás formas organizativas xa experimentadas con éxito.

37. O **problema do isomorfismo** está na posible inidoneidade dunha forma organizativa fóra do concreto ecosistema político, xurídico e social no que naceu. Así ocorreu na Europa continental, onde os departamentos, a forma organizativa tradicional das administracións públicas desde os inicios do século XIX, conviven hoxe con axencias independentes (inspiradas, fundamentalmente, nos Estados Unidos). O traslado é problemático porque o modelo de axencias independentes norteamericano descansa sobre tres piares: unha dobre relación institucional da axencia co Congreso Federal (ou coas correspondentes cámaras lexislativas dos estados federados) e coa presidencia ou o gobernador estatal, o carácter frecuentemente bipartidista do seu órgano colexiado de dirección e un control xudicial moi contido. Este modelo de lexitimidade institucional é de difícil translación á Europa continental, cunha Administración fortemente baseada no principio de legalidade (canta máis densidade legal, máis lexitimidade da Administración) e nun control xudicial intenso (á medida da propia densidade da regulación legal). A máis ampla autonomía, propia das axencias, desborda a concepción mesma da Administración pública dos estados europeos e desencadea a procura de novos instrumentos de lexitimación para as axencias (*supra* § 1.29).

8.3. Tipos de actividade administrativa

38. Dous son os tipos elementais de actuación administrativa: de **policía ou intervención e prestadora**. Unha tipoloxía tamén bimembre, aínda que parcialmente distinta, distingue entre actividade de autoridade ou poder e actividade de xestión. Na distinción elemental entre actividade de intervención ou de policía e actividade prestacional, o criterio diferenciador está nos efectos da actividade administrativa sobre a cidadanía: efectos gravosos ou favorables. Esta distinción binaria converteuse en estrutural a partir da segunda posguerra mundial, co nacemento constitucional do Estado social e a multiplicación da actividade prestacional do Estado. Aínda hoxe, malia que a actividade de policía ou intervención deu lugar a un concepto máis amplo (o de Administración ordenadora), a distinción binaria elemental mostra unha alta utilidade sistematizadora.

39. A innegable eficacia ordenadora do binomio Administración de policía ou intervención *versus* Administración prestadora non pode perder de vista algunhas realidades que relativizan ou erosionan a súa eficacia explicativa. En primeiro lugar, de sempre existiron actuacións administrativas **con dobre efecto** (prestación-limitación), porque simultaneamente benefician un destinatario e prexudican a outro. Por exem-

plo, a orde de peche dun local nocturno ruidoso pode ser visto como unha actuación administrativa prestacional (a favor dos residentes do edificio) e como a restrición dun dereito (o de libre empresa do titular do local). Ademais, a expansión e a sofisticación da actuación administrativa achega a ambos os tipos de actividade administrativa (de intervención e prestacional) unha certa función **complementaria**. Así, nos servizos públicos básicos para a cidadanía, como o transporte público, tanto hai prestación como policía ou intervención (para garantir o correcto acceso a todos os servizos).

40. Sen contestar abertamente as tipoloxías funcionais bimembres, en España arraigou, desde a metade do século xx, unha clasificación trimembre, a que distingue entre Administración de **policía**, **de servizo público e de fomento.** O característico do fomento, como terceiro tipo característico de actividade administrativa, sería o seu carácter prestacional indirecto: non prestaría servizos concretos á cidadanía, senón medios ou axudas económicas ou outros incentivos para conseguir fins de interese xeral (JORDANA DE POZAS, 1949: 48).

41. En cada momento histórico, policía, fomento e servizo público pretenderon ser, máis que simples tipos de actuación, **conceptos explicativos do conxunto da actividade administrativa**. Historicamente, xa no século xviii, na Europa continental, a idea de policía (actuación pública para garantir o libre exercicio dos dereitos individuais) describía toda a actividade da Administración, incluso aquela de contido prestacional. O fomento da riqueza nacional (da industria, do comercio e da facenda) é un concepto moi presente no pensamento ilustrado cara a finais do século xviii, e formúlase orixinalmente non como un tipo de actividade estatal, senón como un argumento lexitimador para toda intervención do Estado (a monarquía) na vida e nos bens das persoas. En tanto que argumento lexitimador do poder, a idea xeral do fomento abarcaría mesmo a de policía, entendida como unha forma de fomento do interese xeral. O servizo público é o terceiro tipo de actividade administrativa, xunto á policía (intervención, ordenación) e ao fomento. Na formulación de Duguit a principios do século xx, en Francia, o servizo público describe non un concreto tipo de actividade, senón o conxunto da actividade administrativa dirixida á consecución do interese xeral. Actualmente, a policía, o fomento e o servizo público xa non se entenden como explicacións sucesivas para o conxunto de actividade administrativa, senón como tipos ou modalidades de actuación da Administración contemporánea.

42. Son moitas as **obxeccións** á clasificación bipartita (intervención *versus* prestación) ou tripartita (policía, servizo público e fomento) da actividade administrativa. Critícase, sobre todo, a súa **insuficiencia** para abarcar fenómenos contemporáneos (como a actividade administrativa arbitral, a actividade industrial do Estado, a xestión patrimonial ou a xestión da información en bancos de datos públicos) e a súa incapacidade para describir as **transformacións actuais** dos fins e das técnicas características de cada un daqueles tipos clásicos. Así, o concepto clásico de policía administrativa non describe ben a súa orientación contemporánea cara á xestión de riscos e a intensificación das técnicas de intervención *ex post* (*infra* § 22.5 e 22.68). Tampouco o concepto tradicional de servizo público describe ben a progresiva substitución da actividade prestacional pola actividade administrativa de garantía das prestacións por operadores privados (*infra* § 23.5). Por último, o concepto clásico de fomento tampouco abarca hoxe facilmente certos modos sofisticados de dirección ou manipulación da conduta da cidadanía, que van desde o *márketing* e a publicidade —mediante a utilización de selos, etiquetas e marcas— ata o uso de os *nudges* ou acicates (*infra* § 24.73).

43. No noso tempo, o enfraquecemento máis determinante da distinción nuclear entre intervención e prestación, ou entre policía, fomento e servizo público, provén da progresiva teorización da "Administración garante" (ESTEVE, 2015: 23). A **Administración garante** sería aquela que non presta servizos (nin directa nin indirectamente), senón que se ocupa de asegurar que a sociedade mesma (os suxeitos privados que compiten no mercado) efectivamente desenvolvan aquelas tarefas consideradas como de interese xeral. Sen dúbida que **a idea de "garantía"** é útil para describir os fenómenos contemporáneos de retirada do Estado na prestación dunha boa parte dos servizos públicos establecidos tras a II Guerra Mundial e no marco do emerxente Estado social. Pero xa é máis dubidoso que a Administración garante sexa un tipo alternativo de actividade administrativa. Pois, en puridade, a Administración garante caracterízase pola substitución progresiva da actividade prestacional administrativa (directa ou indirecta) por actividade de policía, renovada no seu instrumentario (que agora incluiría, ademais das técnicas tradicionais de regulación, inspección ou sanción, outras máis actuais, como a información administrativa ao público) (*infra* § 25.38).

43 *bis*. Desde a perspectiva económica, a importancia da competencia no mercado interior europeo está a aclarar a distinción entre **actividade administrativa de autoridade e económica**. Aínda que esta distinción non é nova e garda relación coa diferenza francesa de principios do século XX entre "autoridade" e "xestión" administrativas, agora cobra un novo significado. Distingue entre a Administración que actúa á marxe do mercado, exercendo funcións singulares (moitas delas de autoridade) non comúns a outros suxeitos, e a Administración que actúa **no mercado**, sometida ás mesmas ou similares regras económicas e xurídicas (como o dereito da competencia) que rexen para o conxunto de operadores xurídicos.

9. A ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA

44. A Administración actual é o resultado de múltiples factores sociais, políticos, económicos e xurídicos que se foron sucedendo ao longo da historia, e en especial desde os inicios do século XIX. Neste devir histórico, o tempo actual tamén está contribuíndo a moldear a Administración pública. No noso tempo, a Administración abriuse máis á complexidade e á diversidade, tanto social coma territorial; multiplicou a súa actividade internacional; busca a lexitimidade non só na lei, senón tamén a través da eficacia; busca a sustentabilidade (tanto económica coma ambiental e social) e, sobre todo, incorpora no seu funcionamento sofisticadas tecnoloxías da información e da comunicación.

45. Nas tres últimas décadas, a Administración incorporou masivamente a enxeñería electrónica na sinatura de documentos, notificacións, rexistros ou no funcionamento dos órganos colexiados. Todo iso permitiu falar de e-Administración ou Administración electrónica. No noso tempo, fálase de Administración **dixital** para abarcar tamén a utilización de algoritmos, de intelixencia artificial, de bases masivas de datos (*big data*) e de *blockchain*. A Administración dixital sérvese da tecnoloxía informática para os seus **procesos internos** (elaboración de decisións, xestión e control económico, conexións de datos entre órganos administrativos), para as relacións **con outras administracións públicas** nacionais ou estranxeiras (control integrado das fronteiras *Schengen* mediante o sistema informático SIS-II) e para as relacións cos **particulares** (procedementos administrativos electrónicos, participación cidadá, prestación intelixente de servizos públicos, transparencia a través de Internet, co-

municación coa cidadanía por redes sociais, traslado de información e apertura de bancos de datos á cidadanía e ás empresas).

46. A dixitalización administrativa unhas veces modula as estruturas e o funcionamento da Administración precedente e outras veces dá lugar a fenómenos e realidades administrativas por completo novas. Hai **adaptación** na incorporación do teletraballo (onde non se cambian funcións xa existentes, senón o lugar da súa realización) ou no funcionamento telemático dos órganos colexiados. E hai **novidade** na actuación administrativa mediante algoritmos (que programan decisións administrativas automáticas ou dirixen servizos públicos de forma automatizada, como ocorre cos transportes públicos nas *Smart cities*) e no uso da intelixencia artificial, mediante a cal unha máquina pode aprender da realidade ou da súa propia experiencia e formar ou corrixir os algoritmos que aplica: é o caso dos algoritmos para a prevención de riscos naturais ou de fraudes e infraccións, que se corrixen polos propios computadores a partir da práctica.

47. Todos estes cambios tecnolóxicos afectan os fundamentos e características da Administración pública tradicional. Así, por exemplo, a automatización de moitas actuacións administrativas repetitivas fai innecesarios moitos **postos de traballo** de xestión administrativa e, en cambio, aumenta a demanda de empregados públicos expertos en programación e deseño de procedementos electrónicos. A transparencia administrativa a través de Internet —cando é plena e real— actúa como unha nova fonte de **lexitimidade** da Administración e permite alixeirar os controis administrativos internos a través de funcionarios especializados, como os interventores. A dixitalización tamén permite unha maior comunicación entre particulares e órganos administrativos, o que facilita tanto a **Administración multinivel** como a incorporación masiva de particulares en procedementos administrativos, como ocorre con procedementos electrónicos de **participación cidadá**. Todas estas transformacións iníciansе na práctica administrativa, pero acaban por gañar carta de natureza nas leis administrativas.

10. BIBLIOGRAFÍA

10.1 Bibliografía citada

Marcos ALMEIDA CERRADA, "Historia de la ciencia del derecho administrativo en España", en José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL e Luis ARROYO JIMÉNEZ (coordinadores), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Bos Aires-San Paulo, 2021, pp. 329-376.

Jacques CHEVALLIER, *L´État postmoderne*, 5.ª ed., LGDJ, París, 2017.

José ESTEVE PARDO, "La Administración garante. Una aproximación", *Revista de Administración Pública*, núm. 197 (2015), pp. 11-39.

Alfredo GALLEGO ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "El concepto de personalidad jurídica en el derecho público", *Revista de Administración Pública*, núm. 129 (1992), pp. 195-207.

Luis JORDANA DE POZAS, "Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), pp. 41-54.
Francisco LÓPEZ JURADO, "Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1 (2020), pp. 101-146.
Luca MANNORI, "Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen", *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, tradución do orixinal italiano (1997), por Julia Solla e Alejandro Agüero, núm. 15 (2007), pp. 125-146.
Luis MEDINA ALCOZ, *Historia del derecho administrativo español*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Bos Aires-San Paulo, 2022.
Alejandro NIETO, *Estudios de derecho y ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
Julián PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimiento en materias contencioso-administrativas*, Imprenta D. B. González, Madrid, 1849
Jos C. N. RAADSHELDERS, *Handbook of administrative history*, Transaction Publishers, New Brunswick, N. J., 1998.
Francisco VELASCO CABALLERO, "La Administración en la colaboración público-privada", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67 (2023), pp. 36-66.

10.2. Bibliografía complementaria recomendada

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de ciencia de la administración*, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 2000.
Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (Dir.), *La Administración digital*, Dykinson, Madrid, 2022.
Manuel ARENILLA SÁEZ, "Marco teórico actual de la Administración pública", en Manuel ARENILLA SÁEZ, *Crisis y reforma de la Administración pública*, Netbiblo, Oleiros (A Coruña), 2011, pp. 1-138.
Carles RAMIÓ, *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la información*, Tecnos, Madrid, 2017.
Carles RAMIÓ, *Inteligencia artificial y Administración pública*, Catarata, Madrid, 2019.
Francisco VELASCO CABALLERO, "Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del derecho administrativo", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 23 (2017), pp. 107-143.