Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 67-86
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L02
© M.ª Mercè Darnaculleta Gardella
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 2

DEREITO ADMINISTRATIVO

M.ª Mercè Darnaculleta Gardella
Universidade de Xirona

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN AO DEREITO ADMINISTRATIVO.—2. FINS E FUNCIÓNS DO DEREITO ADMINISTRATIVO.—3. CONCEPTO E ÁMBITO DE APLICACIÓN: 3.1. O Dereito administrativo como dereito propio da Administración pública; 3.2. O carácter relativo da correlación entre Dereito administrativo e Administración pública; 3.2.1. O emprego do Dereito común pola Administración pública; 3.2.2. A expansión do Dereito administrativo extramuros da Administración.—4. O DEREITO ADMINISTRATIVO COMO ORDENAMENTO; 4.1. Estrutura; 4.2. Características.—5. O DEREITO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA; 5.1. A función dogmática do Dereito administrativo; 5.2. A apertura conceptual, xeográfica e metodolóxica.—6. O DEREITO ADMINISTRATIVO COMO DISCIPLINA.—7. BIBLIOGRAFÍA; 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN AO DEREITO ADMINISTRATIVO

1. Esta lección ten por obxecto ofrecer unha **introdución** convencional ao Dereito administrativo español contemporáneo. Con todo, para facilitar a súa lectura, resulta conveniente explicitar que, aínda que a estrutura da lección se articula ao redor dunha aproximación propiamente xurídica do Dereito administrativo, o seu contido incorpora **outras perspectivas metodolóxicas** que reflicten o proceso actual de apertura desta disciplina.

2. Nesta liña, e con carácter previo á introdución aos fins e funcións do Dereito administrativo e á súa conceptualización, deben realizarse algunhas precisións co obxecto de facilitar a comprensión deste fenómeno. En concreto, é necesario advertir que, desde unha perspectiva lingüística, a expresión "Dereito administrativo" posúe un carácter polisémico. Desde unha perspectiva fenomenolóxica, o Dereito administrativo é unha realidade universal na actualidade que presenta trazos diversos en función do contexto histórico, xeográfico e xurídico no que se desenvolve e, desde unha perspectiva cognitiva, a aproximación a esta realidade está afectada, entre outros, por orientacións ideolóxicas, orientacións de escola e orientacións culturais propias de cada tempo e lugar (MIR, 2025).

3. A expresión "Dereito administrativo", desde unha **perspectiva lingüística**, posúe diversas acepcións, posto que alude a tres fenómenos diferentes, aínda que complementarios. Nunha primeira acepción, a mencionada expresión refírese a unha rama do **ordenamento** xurídico que ten por obxecto específico a regulación dos fins, da estrutura e da dinámica de actuación das administracións públicas. O Dereito administrativo como ordenamento é, hoxe en día, unha realidade universal, na medida en que, a pesar da súa diversidade tipolóxica, existen dereitos administrativos en todo o mundo.

4. Nunha segunda acepción, a observación e análise do ordenamento xurídico-administrativo e a formulación de enunciados científicos ou explicativos desa realidade permiten falar do Dereito administrativo como **ciencia**. A ciencia do Dereito administrativo ten como precedentes a cameralística e a ciencia da policía, coas que a finais do Antigo Réxime, no continente europeo, se dan os primeiros pasos para a construción do Dereito público. Esta ciencia consolídase grazas ás grandes construcións doutrinais elaboradas a finais do século XIX e principios do século XX, en Francia, Italia, Alemaña e, en España, culmina coa creación da Revista de Administración Pública a mediados do XX. Na actualidade, estamos asistindo ao xurdimento dunha nova ciencia do Dereito administrativo, derivada dun proceso de reforma, baseado na análise comparada e na interdisciplinariedade, que foi cualificado como un proceso de crise, de ruptura ou mesmo de transformación radical do Dereito administrativo.

5. A terceira acepción da locución "Dereito administrativo" refírese a este obxecto como materia propia dunha **disciplina académica**. O ensino do Dereito administrativo como disciplina nútrese do ordenamento xurídico-administrativo, das achegas da doutrina científica clásica e das achegas máis relevantes da doutrina contemporánea.

6. En España, o estudo desta materia introduciuse por primeira vez a mediados do século XIX, no **primeiro plan de estudos da Facultade de Xurisprudencia**. Os plans de estudos das facultades de xurisprudencia e de dereito, aprobados no período comprendido entre 1845 e 1900, foron ampliando o peso relativo desta disciplina, que se explicaba no marco dunha materia que recollía os contidos do Dereito público de finais do século XIX, con denominacións diversas —como "Dereito político e administrativo" ou "Dereito público e Dereito administrativo español"—. No ano 1900, mediante o Real decreto, do 1 de agosto de 1900, introduciuse unha reforma no plan de estudos da Facultade de Dereito e de Ciencias Sociais mediante a cal o Dereito administrativo adquiriu plena autonomía, ao impartirse como unha materia autónoma no terceiro ano de carreira (ALMEIDA, 2021: 359).

7. En calquera das tres acepcións mencionadas, o Dereito administrativo presenta trazos diversos, en función do **tempo e do lugar** de referencia, en consonancia coa configuración do Estado e da Administración dun momento histórico e un ámbito xeográfico determinado. A orixe do Dereito administrativo vincúlase convencionalmente ao nacemento do Estado de dereito, ao recoñecemento da soberanía popular e á división de poderes, coa consecuente adscrición da Administración no poder executivo, de modo que xogan un papel relevante na súa configuración tradicional a vinculación da Administración ao dereito (principio de legalidade) e o control xurídico da Administración (*infra* § 3.48-50).

8. A comprensión máis común do Dereito administrativo, estreitamente vinculada ao Estado de dereito e ao principio constitucional de separación de poderes, formouse progresivamente (desde principios do século XIX) en determinados países da **Europa continental** —Francia, Italia, Alemaña e España— e tivo unha notable influencia no Dereito administrativo de América Latina. Porén, na actualidade conviven diversos tipos e concepcións do Dereito administrativo **en todo o mundo** —tamén no Reino Unido e nos Estados Unidos e, de forma máis recente, mesmo en diversos países do continente africano e do extremo oriente—. Así mesmo, obsérvase que existiron e seguen existindo Dereitos administrativos **sen Estado de Dereito** —como os estados autoritarios da Alemaña nazi, a España franquista ou a actual República Popular Chinesa— (VELASCO, 2021: 38).

9. O Dereito administrativo configurouse tradicionalmente como un dereito de **Estado** e, máis en concreto, como un dereito aplicable á Administración, en tanto que parte do poder executivo do Estado. Por esta razón, a configuración do Estado —centralizado ou descentralizado, autoritario ou democrático, liberal ou social— e da Administración —máis ou menos interventora, prestadora de servizos ou meramente reguladora— explican tamén a densidade e o contido dos distintos dereitos administrativos existentes.

10. A aprobación da Constitución de 1978 —que define o Estado español como un Estado social e democrático de dereito, que se organiza territorialmente en comunidades autónomas, provincias e municipios— e a integración na Unión Europea —coa consecuente participación das administracións públicas nacionais na Unión administrativa europea— conduciron a unha **desestatalización** do Dereito administrativo vixente. Isto é, o Dereito administrativo non se produce só polo Estado central (tamén procede da Unión Europea, das comunidades autónomas e das entidades locais) e aplícase non só á Administración estatal, senón a unha pluralidade de administracións públicas de ámbito *infra* e *supra* estatal (*infra* §§ 4.60 e 73-76). Doutra banda, na actualidade, o contido do Dereito administrativo vén predeterminado pola **constitucionalización** dos fins e dos límites da actuación administrativa (por exemplo, o Dereito administrativo que regula o emprego público está dirixido e limitado polo principio de imparcialidade dos funcionarios, tal e como establece o artigo 103.3 da Constitución española [CE]) (*infra* §§ 4.1-8), e pola **europeización** tanto dos sectores de referencia do Dereito administrativo (así, por exemplo o Dereito administrativo ambiental que se aplica en España é un desenvolvemento de previos regulamentos e directivas da Unión Europea) coma das súas principais institucións e instrumentos xurídicos (desde a contratación administrativa ata as técnicas de intervención clásica, como a autorización administrativa, o servizo público ou as axudas públicas) (*infra* § 12.7).

11. A apertura actual dos estados, froito do proceso de rexionalización, internacionalización e **globalización** da economía, está a dar lugar á aparición dun Dereito administrativo europeo e dun Dereito administrativo internacional ou global, aplicable ás organizacións internacionais e ás redes transnacionais de regulación (LEÑERO/DARNACULLETA, 2021: 674). Pénsese, por exemplo, nas crecentes regulacións e estándares financeiros internacionais, tanto vinculantes coma non vinculantes, que afectan directamente as diversas administracións públicas de España (*infra* § 2.41)

12. A relevancia e a expansión actual, en termos funcionais e xeográficos, do Dereito administrativo contrasta con todo cun **nesgo ideolóxico e cultural** que atribúe unha connotación marcadamente negativa desta rama do dereito. Constitúe un lugar común na actualidade identificar o Dereito administrativo cos **obstáculos** procedementais que dificultan a concreción e a implementación de políticas públicas, o acceso a axudas ou servizos sociais ou a liberdade económica. Os trámites administrativos, propios dunha concepción garantista do Dereito administrativo, considéranse un lastre para a economía e unha carga innecesaria para a cidadanía que hai que superar. A penetración dunha concepción economicista da regulación propia do dereito regulatorio angloamericano no Dereito administrativo continental europeo propicia, precisamente, a desregulación e, con ela, a desconfianza nas fórmulas tradicionais de intervención da Administración na economía e na sociedade (*infra* § 25.14). De pouco serve para combater esta situación a razón científica, que tenta convencer os destinatarios do Dereito administrativo de que esta rama do ordenamento ten por obxecto a persecución do interese xeral e a limitación do poder da Administración, á que se dotou de prerrogativas exorbitantes para facelo efectivo (*infra* § 15.5 e § 34.1-2)

13. A reticencia que esperta o Dereito administrativo súmase á especial **complexidade** que caracteriza esta rama do ordenamento, formada por un denso e extenso labirinto de disposicións normativas de múltiples niveis, cuxo ámbito subxectivo, obxectivo e temporal de aplicación é diverso e cambiante, o que dificulta a tarefa de expoñer de forma clara o seu contido sen caer na simplificación (o réxime xurídico da contratación do sector público resulta exemplificativo desta complexidade [*infra* §§ 19.8-13 e 26 e § 2.43]). Os estudantes, os profesores e os operadores xurídicos deben lidar con estereotipos e prexuízos que identifican o Dereito administrativo cunha materia e difícil, aburrida, árida e gris. Neste contexto, é particularmente relevante sinalar a **importancia** e a beleza dunha rama do dereito que afecta a todos os ámbitos da vida da cidadanía —que a acompaña no nacemento, na saúde, na enfermidade e na tumba (*infra* § 23.36)—, que a protexe fronte a todo tipo de riscos —naturais, tecnolóxicos, industriais, ambientais, sanitarios ou financeiros (*infra* § 22.17)—, que resulta determinante para a provisión dos servizos públicos —para a provisión da auga, a vivenda, a educación, a saúde, a electricidade, o transporte ou a enerxía— (*infra* § 23.1), e que protexe e salvagarda os recursos naturais —os ríos, as praias, os humidais e os montes (*infra* § 30.31)— para o seu gozo por parte das xeracións presente e futuras. A satisfacción efectiva destes fins depende da correcta formulación e aplicación do Dereito administrativo, cuxo coñecemento resulta indispensable, non só para resolver os grandes temas que afectan a nosa sociedade, senón tamén para orientarse en cuestións tan cotiás como a solicitude dunha bolsa (*infra* § 15.54-58) ou o pago dunha multa (*infra* § 27).

2. FINS E FUNCIÓNS DO DEREITO ADMINISTRATIVO

14. De acordo coa configuración constitucional da Administración pública (artigo 103.1 CE), o Dereito administrativo ten por **finalidade** garantir que a Administración pública sirva con obxectividade os **intereses xerais**, cumprindo con eficacia as funcións que lle atribúe o ordenamento xurídico (*infra* § 4.1). No Dereito administrativo de corte continental europeo, a satisfacción desta finalidade veu acompañada, xunto á atribución dos medios económicos, materiais e persoais necesarios para garantir o seu cumprimento efectivo, da atribución de diversas prerrogativas ou potestades extraordinarias para a Administración (como a potestade sancionadora —*infra* § 27—, da potestade de decisión executiva —*infra* § 17.19— e da potestade de execución forzosa das súas decisións —*infra* § 17.82—), non dispoñibles para as persoas privadas. Conforme a iso, o Dereito administrativo xira ao redor de dous eixes fundamentais: a regulación do alcance e os límites das potestades exorbitantes e a regulación da xestión interna dos recursos públicos atribuídos á Administración. O primeiro eixe inclúe a atribución por lei de potestades administrativas (inspectora —*infra* § 22—, sancionadora —*infra* § 27—, expropiatoria —*infra* § 26—), a regulación das garantías procedementais para o seu exercicio —*infra* § 15— e o seu sometemento ao control xudicial —*infra* § 34—. As normas derivadas deste primeiro eixe teñen por finalidade **embridar o poder** das administracións públicas e garantir a **eficacia** da súa actuación. O segundo eixe inclúe as regras de adquisición, administración e xestión do persoal —*infra* § 31—, os bens —*infra* § 30— e os recursos económicos e financeiros da Administración —*infra* § 29— e teñen por finalidade garantir a transparencia, a obxectividade e a **eficiencia** na xestión de recursos públicos.

15. En consonancia con estes fins, o Dereito administrativo cumpre diversas funcións, que poden sintetizarse nas funcións de lexitimación, dirección e control da Administración. En primeiro lugar, o Dereito administrativo **lexitima** a actuación da Administración, faina xuridicamente admisible (por exemplo, a conselleira de Sanidade de Aragón pode ordenar o peche urxente de establecementos de lecer para evitar o contaxio dun virus, porque así llo permite o artigo 3 da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública).

16. A función lexitimadora sofreu unha importante **transformación** a partir da configuración constitucional actual do Estado como social e democrático de dereito. No modelo de Estado liberal, a Administración, en tanto que vinculada ao poder executivo, carecía da lexitimidade democrática propia do Parlamento e operaba nun contexto no que se predicaba a súa intervención mínima na sociedade. Neste contexto, calquera actuación administrativa destinada a ordenar a actividade dos particulares, prestar os servizos públicos ou fomentar as iniciativas privadas de interese social requiría unha habilitación legal previa. Ao ser a lei a fonte principal de lexitimidade da Administración, entendíase que esta debía limitarse a executar o seu contido, consonte o principio de vinculación positiva (a diferenza dos cidadáns que, de acordo co principio de vinculación negativa, poden facer todo o que non estea expresamente prohibido por lei). Coa aprobación da Constitución española de 1978, esta función lexitimadora do Dereito administrativo perdeu parte do seu sentido, na medida en que **a Constitución é fonte de lexitimidade directa** da Administración pública e atribúelle tamén directamente mandatos de actuación que lexitiman a súa intervención na sociedade. Neste contexto, as leis administrativas seguen sendo fonte de lexitimidade da Administración —que está vinculada "á lei e ao dereito" (artigo 103.1 CE)—,

pero na súa falta, e salvo nos casos de reserva material de lei, é a Constitución quen autoriza ou lexitima a actividade administrativa (*infra* § 4.13). Xorden, ademais, novas formas de lexitimidade, baseadas na eficacia, na participación directa ou na orientación ética da actividade administrativa (*supra* § 1.29).

17. A **función de dirección** concrétase principalmente nos mandatos de actuación recollidos na Constitución e desenvolvidos polo Dereito administrativo sectorial, que obrigan a Administración a cumprir determinados obxectivos (como a protección da saúde, do medio ambiente ou do patrimonio histórico ou o acceso á vivenda, á educación e á cultura) e a garantir a prestación de determinados servizos ao territorio (transportes, telecomunicacións, abastecemento e distribución de auga, electricidade ou enerxía) e ás persoas (sanidade, educación e servizos sociais) (*infra* § 4.42). En cumprimento desta función, o Dereito administrativo pode programar ata o último detalle a actuación administrativa ou pode outorgarlle certa liberdade de decisión á Administración. Segundo o grao de intensidade e a concreción das normas que dirixen a actividade administrativa, os programas normativos caracterízanse como finais ou condicionais, os métodos de adopción da decisión administrativa cualifícanse de subsuntivos ou ponderativos e a actuación da Administración cualifícase de regrada ou discrecional (*infra* § 5.39).

18. As **normas finalistas**, que normalmente lle conceden unha ampla discrecionalidade á Administración, son frecuentes nas leis urbanísticas autonómicas que, ademais de lles atribuír aos concellos a competencia de redactar e aprobar os plans de ordenación urbana, fíxanlles os fins xerais desa ordenación. Por exemplo, o artigo 33.1 b) da Lei madrileña 9/2001, do 17 de xullo, do solo, establece que todo plan urbanístico municipal debe: "b) Basearse nunha ponderación de todos os intereses e das necesidades, públicas e privadas, á luz da orde constitucional e dos fins da ordenación urbanística". Nestes casos, a aplicación das leis urbanísticas non é subsuntiva (non consiste en comprobar que un determinado caso é subsumible no suposto de feito dunha norma), senón ponderativa, xa que se busca que o planificador urbanístico (o Concello) teña en conta, na maior medida posible, certos fins, obxectivos ou principios que lle sinala a lei. Diferentes son as **normas condicionais** que dan lugar a actuacións ou decisións administrativas regradas; neste caso, a norma predetermina con precisión que en certas situacións tipificadas procederá unha determinada decisión administrativa. Así, por exemplo, o Real decreto 889/2022, do 18 de outubro, establece os concretos requisitos para a homologación de títulos universitarios estranxeiros. Aquí a aplicación normativa é subsuntiva (non ponderativa), é dicir, se se cumpren os requisitos do regulamento, o órgano administrativo (o ministro de Universidades) necesariamente debe homologar o título do solicitante.

19. En terceiro e último lugar, o Dereito administrativo fai posible a **función xudicial de control de legalidade** da Administración. En España, toda a actividade administrativa está sometida ao control dos tribunais, consonte o que dispón o artigo 106.1 CE, segundo o cal: "Os tribunais controlan a potestade regulamentaria e a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta aos fins que a xustifican" (*infra* § 34.2). A densidade da programación do Dereito administrativo determina a intensidade do control xudicial, na medida en que os xuíces deben limitarse a controlar a legalidade da actuación administrativa, non a dirección da actividade da Administración a través de criterios doutro tipo, como os políticos, os técnicos ou, en xeral, os de oportunidade. O Dereito administrativo proporciónalles, pois, aos tribunais os parámetros de control xurídico da actividade da Administración, pero tamén dirixe e lexitima a súa actividade, garantindo que cumpra con eficiencia e eficacia os fins de interese xeral que ten encomendados.

3. CONCEPTO E ÁMBITO DE APLICACIÓN

20. O proceso de construción e consolidación do Dereito administrativo como ciencia veu acompañado do intento non só de delimitar conceptualmente o obxecto de coñecemento que lle é propio, senón de buscar incesante e infrutuosamente un **criterio definidor único** do Dereito administrativo como ordenamento. Entre os séculos XIX e XX, a doutrina administrativista de Europa continental propuxo diversas definicións, que poden reconducirse a dous grandes grupos de teses: obxectivas (ou materiais) e subxectivas. As **teses obxectivas** tentan illar unha función administrativa que permita identificar a administración como unha actividade do Estado distinta da lexislativa e a xudicial. Entre estas teses, atópanse as que identifican a Administración co exercicio de poder ou autoridade pública, coa noción de servizo público ou coa noción de interese xeral. As **teses subxectivas** céntranse na Administración pública como organización, como institución ou como persoa xurídica. Todas estas definicións teñen limitacións explicativas, que derivan das dificultades propias dos conceptos sociais, do carácter polisémico da expresión "Dereito administrativo" e do carácter histórico deste fenómeno e de todos os elementos que o acompañan. Como deseguido se verá, polo menos de forma implícita, predomina hoxe unha comprensión subxectiva do Dereito administrativo, aínda que con correccións ou modulacións importantes.

21. O Dereito administrativo **evoluciona e transfórmase**, ao compás das transformacións da Administración, do Estado e da sociedade. Na actualidade, é precisamente a recomposición das relacións entre Estado e sociedade a que explica as principais transformacións que sofre o Dereito administrativo contemporáneo (ESTEVE, 2013).

3.1. O Dereito administrativo como dereito propio da Administración pública

22. As dificultades conceptuais expostas non impiden descoñecer que en todos os estados que se cualifican como "estados de dereito" se recoñece a existencia dunha Administración pública, integrada por múltiples organizacións administrativas, financiada con fondos públicos e orientada ao servizo do interese xeral, que se rexe por unha serie de normas distintas do Dereito común. Iso permite afirmar, como convención mínima e tendencialmente universal, que o Dereito administrativo é o **dereito propio da Administración pública**. Trátase, pois, dun dereito especial —distinto do dereito común que rexe as relacións entre suxeitos privados— e dun dereito estatutario —propio das organizacións encadradas na Administración pública—.

23. Se un cidadán sofre un dano derivado do funcionamento dun servizo público (por exemplo, porque sofre unha caída na rúa como consecuencia do mal estado de pavimentación dunha beirarrúa), non resultan de aplicación as **normas sobre danos extracontractuais** do Código civil (artigos 1902 e seguintes). Posto que a pavimentación, conservación e mantemento das vías públicas urbanas é unha competencia atribuída aos municipios, consonte o artigo 26.1 a) da Lei 7/1985, do 25 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL), e o Concello é unha Administración pública, resultan de aplica-

ción as normas especiais de responsabilidade patrimonial do Dereito administrativo, en todo o relativo tanto aos presupostos substantivos para recoñecer o dereito á indemnización do cidadán (artigo 32 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público: LRXSP) como no que incumbe ás canles procedementais para solicitala e recoñecela (artigos 65, 67, 81, 91 e 92 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas: LPAC) (*infra* § 32).

24. O Dereito administrativo **regula** a organización administrativa e o funcionamento da Administración. Dada a complexa distribución constitucionais de títulos competenciais sobre a Administración pública, a organización e o funcionamento da Administración atópanse regulados tanto en leis e regulamentos estatais (básicos ou plenos) coma en leis e regulamentos autonómicos (de desenvolvemento ou plenos) e en regulamentos ou ordenanzas locais.

25. A **organización administrativa** regúlase en varias leis e regulamentos, tanto estatais coma autonómicos e locais. A Administración xeral do Estado regúlase fundamentalmente na LRXSP (*infra* § 9.8). As administracións autonómicas regúlanse polas normas básicas da LRXSP e polas leis e regulamentos autonómicos (*infra* § 10.35). A organización da Administración local réxese polos preceptos básicos da LRXSP e, ademais, pola LBRL, as leis autonómicas e os regulamentos das correspondentes entidades locais (*infra* § 11.12-15). A chamada Administración institucional, instrumental ou especial (*infra* § 8.23) réxese tamén pola LRXSP e por leis autonómicas. Xunto a este complexo sistema de normas organizativas, **o funcionamento** da Administración réxese tanto por normas xerais coma por normas sectoriais. En primeiro lugar, a LPAC regula con carácter básico (para todas as administracións públicas) as prerrogativas da Administración e os límites do seu exercicio (*infra* § 15). Dalgunhas potestades ou actuacións específicas ocúpanse leis estatais especiais, que tamén se aplican a todas as administracións públicas, sen prexuízo de posibles normas complementarias autonómicas ou locais. É o caso da Lei do 16 de decembro de 1954, sobre expropiación forzosa (LEF) (*infra* § 26); da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (LXCA), que somete a actividade administrativa ao control xudicial (*infra* § 34); do Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto básico do empregado público (EBEP) (*infra* § 31); da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público (LCSP), que establece os mecanismos mediante os cales se pode contratar a adquisición de subministracións, obras ou servizos (*infra* § 19), ou da Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das administracións públicas (LPAP), que regula a xestión das infraestruturas públicas e a protección dos recursos naturais de titularidade pública (*infra* § 30). Xunto a iso, son moitas as leis sectoriais, unhas estatais e outras autonómicas, que regulan a actividade administrativa en cada ámbito ou sector da realidade. Vallan como exemplos a Lei 37/2015, do 29 de setembro, de estradas (que ten a súa correspondencia en leis autonómicas de estradas); o Real decreto lexislativo 2/2011, do 5 de setembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de portos do Estado e da mariña mercante (que tamén ten a súa correspondencia en leis das comunidades autónomas portuarias); o Real decreto lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de augas, ou a Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas (*infra* § 30).

26. Segundo se expuxo, o réxime xurídico da Administración pública resulta de integrar normas organizativas (xerais ou especiais, tanto estatais coma autonómicas ou locais) e normas sobre a actuación administrativa, tanto xerais (LPAC, LEF, LXCA etc.) coma sectoriais (de urbanismo, custas, augas, portos, caza etc.) e tanto estatais coma autonómicas ou locais. Como mostra desta **necesidade de integración de normas administrativas diversas,** pódese dar un exemplo en materia de servizos sociais. A lexislación autonómica de servizos sociais e, en concreto, a Lei da comunitade valenciana 3/2019, do 18 de febreiro, de servizos sociais inclusivos, atribúelle á Administración autonómica e local a responsabilidade de garantir os dereitos sociais recoñecidos no Catálogo e na Carteira de Prestacións do Sistema Público Valenciano de Servizos Sociais. Estes instrumentos inclúen as prestacións profesionais, económicas e tecnolóxicas esixibles polos cidadáns e cidadás que cumpren os requisitos de acceso e teñen por obxecto a protección e o coidado das persoas que non poden valerse por si mesmas, por razóns de idade, de saúde física ou mental ou por outras razóns económicas e sociais. Para o cumprimento destes fins,

as administracións autonómicas e locais poden decidir prestar elas mesmas estes servizos, cos medios materiais e persoais dos que dispoñen, poden crear organizacións instrumentais encargadas da devandita prestación ou poden decidir prestar estes servizos de forma indirecta, encomendando a súa xestión a unha empresa privada ou a unha organización sen ánimo de lucro mediante un contrato ou un concerto social. Iso implica que, para cumprir os fins que a lexislación sectorial lle atribúe á Administración, esta deberá aplicar tamén a lexislación xeral (estatal ou autonómica) para a creación da correspondente organización instrumental ou para a contratación dos servizos.

3.2. O carácter relativo da correlación entre Dereito administrativo e Administración pública

27. A afirmación que sostén que o Dereito administrativo é o dereito propio da Administración pública confírmase no dereito positivo. A lexislación administrativa xeral (*supra* § 2.26 e *infra* § 8) inclúe no seu ámbito de aplicación as administracións territoriais ou xerais e as administracións institucionais, instrumentais ou especiais (*supra* § 1.21 e *infra* § 8). Porén, iso non implica que exista unha **correlación unívoca** entre Administración e Dereito administrativo. Por unha banda, a Administración en ocasións actúa sometida ao dereito común (*infra* § 2.28-29) e, doutra banda, o Dereito administrativo aplícase tamén, polo menos parcialmente, a suxeitos públicos ou privados que non teñen a consideración de Administración pública (*infra* § 2.30-35).

3.2.1. O emprego do Dereito común pola Administración pública

28. O réxime ordinario que rexe a actuación da Administración é sen dúbida o Dereito administrativo. Non obstante, en ocasións, as organizacións administrativas que integran a Administración pública réxense polo dereito común. Este resultado prodúcese por diversas razóns. En primeiro lugar, porque non sempre hai leis específicas para a actuación administrativa. Hai que ter en conta que o Dereito administrativo é un dereito especial para a Administración, que despraza a aplicación das leis comúns ou de dereito privado. En consecuencia, alí onde non hai leis específicas para a Administración, rexen as normas comúns do dereito privado (**civil, laboral ou mercantil**). En segundo lugar, desde mediados do século xx, e para eludir as múltiples limitacións e controis propios do Dereito administrativo, expandiuse un fenómeno global coñecido que é unha "fuxida ao dereito privado". Con iso búscase, para a Administración, a axilidade e a flexibilidade de funcionamento que é propia das empresas privadas, que actúan baixo o dereito privado. Para este fin, diversas leis administrativas autorizan a existencia de persoal laboral na Administración (que se rexe polo Estatuto dos traballadores). Outras leis administrativas permiten que a Administración cree sociedades mercantís ou fundacións dependentes, que loxicamente actúan conforme ao dereito privado. A "fuxida ao Dereito administrativo" restrinxiuse notablemente nos dous últimos decenios.

29. Por falta de regulación específica para a actuación administrativa, o **Dereito civil** aplícase, entre outros, á adquisición da **herdanza** dunha persoa física en favor da Administración xeral do Estado e das comunidades autónomas (artigo 20.6 LPAP); aos **contratos de compravenda**, doazón, permuta e arren-

damento sobre bens inmobles, valores negociables e propiedades incorporais (artigo 9.2 LCSP), ou a contratos que teñen por obxecto certos servizos financeiros e servizos de creación e interpretación artística e literaria e de espectáculos (*infra* § 19.55). O **Dereito laboral** aplícase aos **contratos de traballo** realizados entre as administracións e os empregados públicos laborais (artigo 7 EBEP) (*infra* § 31.49). O **Dereito mercantil** aplícase á xestión das participacións no capital dunha **sociedade mercantil** en mans da Administración pública (*infra* § 8.73). Neses supostos, existe unha separación entre o réxime xurídico aplicable á formación da vontade da Administración e o réxime xurídico substantivo do negocio xurídico-privado. O réxime xurídico aplicable ás decisións previas —aceptar unha herdanza, comprar, doar, permutar, arrendar, contratar persoal laboral ou adquirir participacións nunha sociedade mercantil— é o Dereito administrativo e o réxime xurídico aplicable ás relacións xurídicas subseguintes é o dereito común.

29 *bis*. A fuxida do Dereito administrativo sempre foi obxecto de cuestionamento e crítica na doutrina e tamén na xurisprudencia. Consecuentemente, fóronse consolidando diversos límites. Algúns deses límites proveñen directamente das leis e outros son de creación xurisprudencial. En primeiro lugar, para asegurar a súa igual vixencia en todos os Estados membro da Unión, o **Dereito europeo** da contratación e orzamentario impón a súa aplicación directa a todas as entidades instrumentais da Administración, co consecuente desprazamento aplicativo das correspondentes normas de dereito privado. Fálase aquí dunha "extensión horizontal" do Dereito administrativo (*infra* § 32). Algunhas **leis** tamén adaptaron ou matizaron a aplicación do dereito privado á Administración, o que deu lugar a un dereito privado específico para a Administración. Así, por exemplo, aínda que o persoal laboral contratado da Administración pode ser despedido mediando un expediente de regulación de emprego, regulado na lexislación laboral, cando ese expediente se refire ao persoal laboral da Administración conta con algunhas singularidades (disposición adicional décimo sexta do Estatuto dos traballadores). A disposición adicional primeira do EBEP tamén establece expresamente que ás sociedades mercantís públicas (que en principio se rexen por dereito privado) se lles aplica a reserva de postos de traballo para persoas con discapacidade que, para as administracións públicas, establece o artigo 59.1 EBEP. Por último, a **xurisprudencia** tamén embridou o fenómeno da "fuxida do Dereito administrativo". Por exemplo, ao declarar que a creación dunha sociedade mercantil por unha Administración pública non impide a plena vixencia dos dereitos fundamentais respecto desta sociedade ou fundación, nos mesmos termos que rexen para a Administración pública que a crea.

29. ***ter***. A vixencia dos **dereitos fundamentais** fronte a entidades xurídico-privadas creadas pola Administración quedou afirmada, por exemplo, no ATC 206/1999, sobre o cesamento da directora xeral da Fundación Teatro Lírico Español, dependente do Ministerio de Cultura. O directora xeral alegaba en amparo, ante o Tribunal Constitucional, que o seu cesamento era causa directa dun cambio de Goberno, tras as correspondentes eleccións xerais, o cal infrinxía o seu dereito fundamental á liberdade ideolóxica (artigo 16.1 CE) e ao acceso aos cargos e funcións públicas en condicións de igualdade (artigo 23.2 CE). O Tribunal Constitucional considerou que, malia tratarse dun cargo directivo dunha entidade xurídico-privada (unha fundación), iso non impedía a plena vixencia dos dereitos fundamentais da recorrente, aínda que no caso concreto non se produciu a lesión denunciada. Segundo o Tribunal Constitucional, "(…) estamos en presenza (…) dun ente privado fundacional que, para o que aquí interesa, actúa materialmente como un organismo público baixo a dependencia directa de dúas administracións" (FX 2).

3.2.2. A expansión do Dereito administrativo extramuros da Administración

30. O Dereito administrativo aplícase tamén extramuros da Administración, como consecuencia dun proceso de expansión horizontal —que supón a súa aplicación a suxeitos públicos e privados situados dentro do Estado (*infra* § 2.31-33)— e vertical —en relación con organizacións e redes transnacionais de ámbito supraestatal (*infra* § 2.34-35)—. As concretas normas e principios do Dereito administrativo cuxa aplicación se estende máis alá da Administración pública responde a **lóxicas diversas**.

31. A **expansión horizontal** do Dereito administrativo responde principalmente a tres motivos cuxas racionalidades se superpoñen parcialmente. Unha primeira manifestación desta expansión ten por obxecto controlar a xestión ordinaria dos órganos constitucionais ou estatutarios (incluídas as asembleas de representación política), dos órganos xurisdicionais (incluído o Consello Xeral, como órgano de goberno do poder xudicial) e dos órganos da Administración electoral. Estes órganos non son Administración, pero teñen unha administración e, por tanto, un orzamento público, uns bens públicos e un persoal ao seu servizo financiado con recursos públicos. No noso ordenamento xurídico, este suposto está previsto no artigo 1.3 LXCA (*infra* §§ 17.17 e 34.14). Neste caso, trátase dunha extensión utilitarista e parcial na que o Dereito administrativo, que xira ao redor do eixe dos principios de transparencia, obxectividade e eficiencia, se proxecta sobre a **actividade organizativa interna** do conxunto do Estado.

32. Unha segunda manifestación da expansión horizontal ten por obxecto reverter o fenómeno da **fuxida do Dereito administrativo**, derivada da abusiva utilización de personificacións de dereito privado por parte da Administración pública. Nun contexto no que a lexislación utilizaba un concepto estrito de Administración pública, creaban **sociedades mercantís ou fundacións** para a xestión de servizos públicos (por exemplo, a Empresa Municipal de Transportes de Madrid, SA, cuxas accións pertencen na súa totalidade ao Concello de Madrid e que xestiona o transporte urbano na cidade), co fin de eludir o réxime xurídico público, porque a esas entidades xurídico-privadas instrumentais aplícaselles, en principio, o dereito privado (como o Real decreto lexislativo 1/2010, do 2 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de sociedades de capital; a Lei 50/2002, do 26 de decembro, de fundacións; o Código civil; o Código de comercio; o Real decreto lexislativo 2/2015, do 23 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto dos traballadores etc.). A fin de conter esta "fuxida ao dereito privado", tanto os tribunais como as leis impuxéronlles a aquelas sociedades e fundacións formalmente xurídico-privadas a aplicación parcial de certas leis administrativas (a LRXSP, a LPAC, a LPAP, a LCSP, as leis orzamentarias ou a Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións [LXS]), cando exercen potestades administrativas, asinan contratos, xestionan bens e recursos públicos ou conceden subvencións (*infra* § 8.26 e § 9.66). Trátase, neste sentido, dunha extensión "reactiva" do Dereito administrativo (CABALLERO, 2021: 13), que pretende dotar de maior transparencia e control a actuación do sector público, en particular en materia de orzamentos e contratación. En realidade, neste caso a lexislación administrativa —(artigo 2.2.b) LRXSP, artigo 2.2.b) LPAC, artigo 3.1 LCSP, artigo 166 LPAP, artigo 2 LGP e DA 26 LXS)— está a ocupar o espazo que naturalmente lle corresponde, consonte o concepto amplo substantivo ou material de Administración pública (*supra* § 1.6).

33. A terceira e máis significativa manifestación da extensión horizontal prodúcese como consecuencia do **traslado de funcións do Estado á sociedade** e, máis en concreto, da atribución de xenuínas públicas a suxeitos privados (ESTEVE, 2012: 34). Nestes casos, a lexislación atribúelles a algúns profesionais (o capitán dun buque, os concesionarios da Administración), a entidades colaboradoras e a sociedades mercantís (operadores do mercado e do sistema no sector eléctrico e gasista) unha posición funcional ou de poder respecto de terceiros equiparable á dunha Administración. Iso ocorre tamén no caso da certificación, da inspección e do control da seguridade industrial, onde profesionais privados ou entidades privadas colaboradoras previamente acreditados emiten certificacións administrativas cara a terceiros (de inspección técnica de vehículos, sobre instalacións de gas, de adecuación ambiental etc.) (*infra* § 17.17). A estes suxeitos privados, na medida en que exercen funcións de autoridade propias da Administración (ditan certificacións oficiais ou mesmo actos administrativos), aplícaselles o Dereito administrativo (CANALS: 2003). Esta extensión "adaptativa ou substitutiva" do Dereito administrativo (CABALLERO, 2021: 19) ten por obxecto outorgarlle á cidadanía as garantías articuladas polo Dereito administrativo para compensar do exercicio de potestades administrativas, prescindindo da natureza pública ou privada do suxeito que as exerza.

34. A **expansión vertical** do Dereito administrativo explícase polo grao de madurez alcanzado polas regras, valores e principios deste sector do ordenamento que teñen por obxecto garantir a **racionalidade** das decisións administrativas. Esta expansión esténdese tanto aos procedementos, ás redes e ás organizacións que integran a unión administrativa europea (*infra* § 12.62) como aos que integran a impropiamente denominada Administración global (isto é, as diversas estruturas administrativas das organizacións internacionais e das redes internacionais de cooperación). A pesar das enormes diferenzas entre a contorna xurídica e institucional dos ámbitos nacional, europeo e internacional, pode establecerse un paralelismo entre as razóns que explican a expansión vertical e as expostas sobre a expansión horizontal do Dereito administrativo. Coa expansión vertical, preténdese dotar de maior racionalidade a actuación da Administración das institucións europeas e das organizacións internacionais —as cales, como ocorre a nivel interno cos órganos constitucionais, non son administracións públicas nos termos tradicionais, pero teñen unha organización burocrática que permite identificar unha Administración (en sentido subxectivo) e, ademais, realizan unha actividade administrativa (en sentido obxectivo) (*supra* § 1.12)—. Búscase tamén mellorar a transparencia e o control da actuación das organizacións e redes de cooperación supra e transnacionais e, en fin, téntase someter a unhas mínimas garantías o exercicio de poder, público ou privado, máis alá do Estado.

35. A expansión do Dereito administrativo máis alá do Estado afecta principalmente as regras e os principios vinculados á noción anglosaxoa de accountability: información, transparencia, participación, razoabilidade, obriga de motivar e control xudicial. Esta extensión producese mediante a incorporación destes valores, regras e principios nos tratados internacionais ou na Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea, que incorpora con similares contidos o dereito de boa administración (artigo 41 CDFUE). Noutros casos, son as organizacións internacionais creadas a través dun tratado, as redes transnacionais de regulación ou mesmo as organizacións privadas de estandarización as que se dotan de regras estables de procedemento, incorporan progresivamente a obriga de motivación das súas resolucións ou establecen mecanismos de resolución de conflitos e de revisión e control das súas decisións. En fin, os mencionados principios e valores públicos son aplicados, con intensidades diversas, polos tribunais nacionais, europeos ou internacionais na resolución de conflitos de carácter transnacional. Malia que se trata dun fenómeno incipiente, cun grao de implantación descontinuo, heteroxéneo e irregular, a extensión do Dereito administrativo supón unha perda da súa tradicional conexión co territorio, coa cidadanía e coas institucións do Estado. O Dereito administrativo contemporáneo deixou de ser un dereito tipicamente nacional **para estender o seu raio de acción máis alá do Estado** (DARNACULLETA, 2016: 12).

4 O DEREITO ADMINISTRATIVO COMO ORDENAMENTO

36. O conxunto de normas que integran o ordenamento xurídico administrativo é moi diverso e variado, tanto no que incumbe ao seu contido como á súa procedencia. Existe un conxunto de normas estatais con rango de lei (como a LRXSP, a LPAC, a LXCA ou a LEF, xa mencionadas *supra* § 1.26) aplicables a todas as administracións públicas e que conforman a denominada "lexislación administrativa xeral". Porén, a pesar do seu carácter nuclear, estas leis non son máis que unha parte moi reducida do Dereito administrativo. A lexislación **xeral** com-

plétase coa lexislación **especial** para cada Administración pública (estatal, autonómica, local e institucional), de rango legal e regulamentario, e coa lexislación **sectorial**, de orixe estatal, supraestatal ou autonómico, que dirixe a actividade da Administración.

4.1. Estrutura

37. Na actualidade, o Dereito administrativo posúe unha **estrutura multinivel**, na medida en que as súas fontes proceden de ámbitos territoriais e de organizacións dotadas de poder normativo de orixe diversa (*infra* § 6.10-17). O Dereito administrativo foi tradicionalmente un dereito de Estado. O recoñecemento das comunidades autónomas e da autonomía local na Constitución de 1978 comportou a consolidación de dous novos niveis territoriais de fontes. A Constitución e as leis, as normas con rango de lei (decretos leis e decretos lexislativos) e os regulamentos estatais (aprobados polas Cortes Xerais, o Goberno ou a Administración estatal) complétanse coas leis e regulamentos autonómicos, os regulamentos das entidades locais (ordenanzas municipais) e as disposicións administrativas aprobadas pola Administración institucional, instrumental ou especial. Ademais, estas normas deben respectar as fontes de orixe supranacional (os tratados internacionais, así como os regulamentos e directivas da Unión Europea). Os principios de primacía (*infra* § 6.18), xerarquía e competencia (*infra* § 6.47-49), ademais dos de temporalidade e especialidade, ordenan a aplicación destas normas xurídicas.

38. A intensificación do proceso de **europeización** consolidou esta estrutura multinivel (*infra* §§ 4.73-76, 6.15-17, 19.6). Algúns sectores de referencia do Dereito administrativo, como o dereito alimentario, o dereito dos produtos industriais, o dereito medioambiental, o dereito da regulación dos servizos de interese económico xeral (telecomunicacións, transportes, electricidade, gas) ou o dereito da contratación pública, por citar só algúns exemplos, proceden do Dereito da Unión Europea. As razóns que explican este proceso son distintos segundo os sectores. A europeización da contratación pública e dos servizos de interese económico xeral está vinculada á creación do mercado europeo e á garantía do principio de libre concorrencia entre operadores económicos, mentres que a regulación no ámbito europeo de sectores como o alimentario, o industrial ou o medio ambiental explícase pola necesidade de mellorar a xestión do risco.

39. A **lexislación alimentaria europea** constitúe un bo exemplo desta segunda tendencia mencionada, posto que ten a súa orixe na crise xerada por mor da enfermidade das vacas tolas, causante da enfermidade de Creuzfeldt-Jacob. Nun contexto de liberalización do mercado dos produtos alimentarios, as diferenzas entre as normas e os controis sanitarios de distintos estados da Unión europea, o descoñecemento científico da posibilidade de transmisión en humanos da encefalopatía esponxiforme bovina, así como a inexistencia dunha rede de alerta de riscos alimentarios tivo como consecuencia unha crise sanitaria, orixinada no ano 1995 no Reino Unido e que causou a morte de máis de 200 persoas. Coa aprobación do Regulamento (CE) 178/2002, do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xaneiro de 2002, polo que se establecen os principios e requisitos xerais da lexislación alimentaria, créase a Autoridade Europea de Seguridade Alimentaria e fíxanse os procedementos relativos á seguri-

dade alimentaria. O Dereito administrativo alimentario baséase na actualidade nun enfoque global de xestión dos riscos, que parte do coñecemento científico dispoñible, combina o autocontrol empresarial co control e inspección da Administración e articúlase ao redor dunha rede de autoridades nacionais e europeas encargadas da avaliación e da comunicación dos riscos alimentarios.

40. A estrutura multinivel das fontes do Dereito administrativo complétase, nalgúns sectores, cunha estrutura organizativa tamén multinivel, xeradora, pola súa vez, de **novas fontes do dereito** (neste caso, de normas de soft *law* ou dereito brando) provenientes de organizacións de orixe pública ou privada e de ámbito nacional, europeo ou internacional (*infra* § 16.28).

41. No ámbito dos **mercados financeiros**, as autoridades nacionais de regulación bancaria, de seguros e dos mercados de valores intégranse no órgano decisorio da Autoridade Bancaria Europea (ABE), da Autoridade Europea de Seguros e Pensións de Xubilación (AESPX) e da Autoridade Europea de Valores e Mercados (AEVM). Pola súa vez, estas autoridades participan nos respectivos organismos reguladores globais, que son o Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS), a Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (*International Association of Insurance Supervisors* [IAIS, polas súas siglas en inglés]) e a Organización Internacional de Comisións de Valores (*International Organization of Securities Commissions*, IOSCO). Estas redes transnacionais replican o modelo de Administración ensaiado polas redes transnacionais privadas que operan no ámbito da normalización industrial, no que as organizacións nacionais de normalización participan no Comité Europeo de Normalización (CEN) e son, pola súa vez, membros da Organización Internacional de Normalización (*International Organization for Standardization*, ISO). Todas estas redes e organizacións producen **estándares e normas técnicas** con carácter monopolístico no seu respectivo sector. As normas técnicas e os estándares aprobados por estes organismos, malia non posuír carácter xurídico, son aplicadas polas entidades de regulación que forman parte da rede. A autoridade técnica destas entidades favorece a súa transformación en normas xurídicas, mediante a incorporación dos estándares ou a remisión a normas técnicas nas fontes do dereito (LEÑERO/DARNACULLETA, 2021: 681).

4.2. Características

42. A proliferación de fontes de produción normativa e a súa integración nun sistema multinivel dota o Dereito administrativo, en particular o sectorial, dun **carácter** enormemente **complexo e dinámico**. O número de normas xurídicas vixentes nun mesmo territorio aumenta exponencialmente como consecuencia da multiplicación de lexisladores —o Estado, as comunidades autónomas e a Unión Europea— e entidades dotadas de potestades regulamentaria —entidades locais e administracións independentes—. A vixencia temporal destas normas é cada vez máis reducida, como tamén o é a súa vocación de xeneralidade e abstracción. As normas xurídicas, incluso as normas con rango de lei, son aprobadas para casos singulares, como o demostra o uso desproporcionado das leis medida, as leis de acompañamento e, singularmente, da figura do decreto-lei. As leis e os regulamentos sofren continuas modificacións, en detrimento da estabilidade e da permanencia. Existen, pois, moitas normas de diversa orixe e estas modifícanse de forma constante, de modo que, pouco despois de entrar en vigor, son derrogadas e substituídas por outras posteriores, o que presenta dificultades en canto á determinación do dereito aplicable.

43. A **modificación permanente da lexislación** afecta mesmo a algunhas das normas de cabeceira do Dereito administrativo xeral, como a lexislación de contratos, que pasou da relativa estabilidade

do texto articulado da Lei de contratos do Estado (aprobado polo Decreto 923/1965, do 8 de abril) ás sucesivas modificacións das leis de contratos das administracións públicas (Lei 13/1995, do 18 de maio, e Real decreto lexislativo 2/2000, do 16 de xuño) e do sector público (Lei 30/2007, do 30 de outubro, e Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro). Para solucionar os problemas de transitoriedade que iso poida comportar, a disposición transitoria primeira da vixente LCSP de 2017 establece que "os contratos administrativos adxudicados con anterioridade á entrada en vigor da presente lei rexeranse, en canto aos seus efectos, cumprimento e extinción, incluída a súa modificación, duración e réxime de prórrogas, pola normativa anterior". Iso pode comportar que unha Administración que queira resolver un contrato subscrito hai tempo cunha entidade privada deba aplicar a normativa vixente no relativo aos aspectos procedementais e á normativa histórica en relación cos aspectos de fondo. Iso ocorreu, por exemplo, nun caso no que o Concello de Xirona valorou a resolución do contrato adxudicado o ano 1992 á entidade Aigües de Girona, Salt i Sarrià de Ter, SA (Agissa), para a prestación do servizo de abastecemento e distribución de auga potable aos municipios integrantes do sistema de Xirona. Neste caso, tal e como pode lerse no fundamento xurídico terceiro do Ditame 202/2020 da Comissió Xurídica Assessora da Generalitat de Catalunya, por razóns temporais, o réxime aplicable á resolución contractual era o previsto na vixente LCSP, pero as cuestións de fondo debían resolverse consonte a histórica Lei de contratos do Estado de 1965.

44. A complexidade e a dinámica descritas explican que a lexislación administrativa se caracterice como unha "lexislación motorizada" que favorece a **hiperregulación**. Como solución a este fenómeno, proponse a derrogación de normas innecesarias, a simplificación do ordenamento e unha mellora da regulación, baseada na existencia de controis *ex ante* e *ex post* que avalíen a necesidade e o impacto da aprobación de normas xurídicas e, en particular, de regulamentos e demais disposicións administrativas de carácter xeral (*infra* § 16.76).

45. Porén, a complexidade do Dereito administrativo non responde unicamente a unha incorrecta técnica lexislativa ou á proliferación de fontes de produción normativa nun sistema de múltiples niveis e ao seu carácter dinámico. A complexidade das relacións sociais contemporáneas e o progresivo aumento de demandas da sociedade cara ao Estado correspóndese cunha progresiva atribución de responsabilidades á Administración que deben ser programadas normativamente. Iso dá lugar, pola súa vez, a unha extraordinaria **sectorialización do Dereito administrativo**. A regulación sectorial en materia de alimentación, transporte, enerxía, medio ambiente, Internet ou mercados financeiros ten os seus propios mecanismos de xestación e execución de normas, nos que se engarzan a actuación das administracións públicas territoriais coa de suxeitos privados, entidades reguladoras ou redes transnacionais de regulación.

46. Neste contexto, o Dereito administrativo renunciou ao ideal liberal dun dereito codificado, baseado na xeneralidade, na estabilidade e na racionalidade da lei. O Dereito administrativo contemporáneo caracterízase así pola **perda da centralidade da lei,** como consecuencia da proliferación doutras fontes do dereito e a interconexión entre ordenamentos, exacerbada pola sectorialización. Esta fragmentación da legalidade, a inflación normativa, a permanente modificación das normas e a hiperregulación debilitan a certeza do dereito e debilitan tamén a lexitimidade da Administración baseada no principio de legalidade e a capacidade ordenadora ou de dirección do Dereito administrativo (*supra* § 1.28).

47. Neste contexto, o Dereito administrativo contemporáneo, xunto coa tradicional atribución de potestades e prerrogativas á Administración, persegue na actualidade aumentar a confianza da cidadanía e lexitimar a actuación administrativa a

partir da aceptación cidadá das normas e das decisións administrativas. Iso permite observar unha tendencia cara á **flexibilización e contractualización** do Dereito administrativo (ESTEVE, 2023). Esta tendencia percíbese tanto nas fontes coma na actividade da Administración. O dereito "duro" —*hard law*—, obrigatorio e coactivo, de orixe europea, estatal ou autonómica, compleméntase coa existencia dun dereito "brando" —*soft law*—, de orixe pública ou privada, á vez que as formas imperativas de intervención —actos administrativos, autorizacións— se substitúen por fórmulas paccionadas —remate convencional do procedemento (*infra* § 15.82)— ou por fórmulas baseadas na autorregulación e no contrato —comunicación previa e declaración responsable (*infra* § 22. 69 e ss.)—.

5. O DEREITO ADMINISTRATIVO COMO CIENCIA

48. A comunidade científica constata con certa vertixe a intensidade das transformacións da Administración e do Dereito administrativo derivadas do aumento da complexidade, da sectorialización e da estrutura multinivel desta rama do dereito. En numerosos traballos científicos, o Dereito administrativo descríbese a partir de termos que denotan o cambio, a reforma, a transición, a crise, a ruptura e a transformación radical desta rama do dereito. Neste contexto, para que a ciencia do Dereito administrativo poida cumprir adecuadamente coa súa **función heurística e dogmática**, reducindo a complexidade do ordenamento e facilitando a súa aplicación, debe mellorar a súa capacidade de sistematización e enriquecerse coas achegas do dereito comparado e cos resultados obtidos por outras ciencias afíns.

5.1. A función dogmática do dereito administrativo

49. O Dereito administrativo como ciencia, a partir da observación e da análise do ordenamento xurídico-administrativo, ten a función de ofrecer **enunciados explicativos** que faciliten a comprensión da lexislación vixente. Neste sentido, a dogmática serve de ponte entre o texto dunha norma xurídica e a súa aplicación por parte da Administración e os tribunais. A dogmática facilita a tarefa dos operadores xurídicos, e fai comprensible e manexable a complexidade característica do Dereito administrativo mediante enunciados que non deberían limitarse a glosar ou comentar a lexislación e a xurisprudencia, senón que deberían achegar unha racionalidade e sistematización con vocación prescritiva. Na práctica, a aplicación e a explicación da dereito —metodoloxía aplicativa e académica— son inescindibles.

50. A dogmática tradicional caracterízase por unha orientación sistemática que articula e explica o Dereito administrativo a través de conceptos, de principios ou de tipos ideais (VELASCO, 2021: 62). Os **sistemas conceptuais**, permiten sintetizar fenómenos, discursos e pensamentos complexos nun só termo (Estado garante, privatización, desregulación ou liberalización son algúns dos conceptos clave que mellor explican os trazos do Dereito administrativo contemporáneo). Os **sistemas de principios** permiten conectar as normas dun ordenamento a través dos principios ou valores aos que serven. Estes principios localízanse normalmente na Constitución (legalidade, obxectividade, seguridade xurídica, efi-

cacia) ou nos tratados constitutivos da Unión Europea (transparencia, boa administración). Por exemplo, o Dereito administrativo sancionador, e en especial as súas regras sobre a prescrición das infraccións administrativas, explícanse como o punto de equilibrio entre o principio constitucional de legalidade (que reclama o castigo das infraccións en calquera momento) e o principio tamén constitucional de seguridade xurídica, que é contrario a situacións de pendencia ou incerteza indefinidas. Os rigores metodolóxicos dos sistemas conceptuais e principais deron lugar á xeneralización dos **sistemas tipolóxicos**, baseados na simplificación da realidade a través de tipos empíricos (elaborados con base na similitude de elementos característicos dunha realidade) ou ideais (baseados en abstraccións lóxicas). Por exemplo, o conxunto da actividade administrativa, que noutro tempo se explicou mediante un sistema conceptual binario (actividade de intervención *versus* actividade prestacional) explícase hoxe frecuentemente mediante unha tipoloxía máis flexible e aberta (actividade administrativa prestacional, de garantía, arbitral, de xestión, planificadora, de policía, de dirección) que evita o maior rigor dos sistemas conceptuais.

5.2. A apertura conceptual, xeográfica e metodolóxica

51. A ciencia do Dereito administrativo, en consonancia coas tendencias que se detectan noutras disciplinas científicas e, en particular, no ámbito das ciencias sociais, destaca a necesidade de buscar **novos enfoques** co obxecto de dar unha resposta adecuada á crecente complexidade da realidade. Estes novos enfoques son, en síntese, a apertura a outras disciplinas e o dereito comparado.

52. En primeiro lugar, existe un enorme consenso sobre a necesidade de superación das delimitacións disciplinares que marcaron a evolución científica ata a segunda metade do século pasado. O avance das ciencias sociais debe fundamentarse na interacción conceptual e metodolóxica entre a economía, a historia, a socioloxía, a ciencia política e, por descontado, tamén o dereito, profundando no diálogo entre estas disciplinas e entre os científicos provenientes de todas as partes do mundo. A **apertura metodolóxica** do Dereito administrativo baséase no diálogo con diversas disciplinas afíns, empezando por unha apertura cara ao conxunto de disciplinas parciais que conforman o dereito e transitando por outras ciencias.

53. Na actualidade, unha aproximación ao dereito do medio ambiente por parte dun administrativista, por exemplo, considérase insuficiente se non se toma en consideración tanto a relevancia constitucional deste dereito e a súa regulación no ámbito europeo e internacional coma os mecanismos propios do Dereito civil ou do Dereito penal que se inclúen na lexislación medioambiental (**intradisciplinariedade**). O contido desta mesma lexislación sectorial inclúe conceptos (como o relativo ao capital ecolóxico dun río ou aos límites á emisión de gases de efecto invernadoiro) vinculados co coñecemento experto proveniente doutras disciplinas —neste caso, coas ciencias da natureza—, que conducen directamente á **interdisciplinariedade**.

54. Non obstante, a apertura do Dereito administrativo a outras disciplinas non se produce con carácter xeral e de forma indiscriminada, senón que se circunscribe a determinadas teorías, conceptos ou métodos particularmente exitosos das **disciplinas máis próximas ou afíns**. Pola coincidencia parcial do seu obxecto de estudo, destacan as achegas da ciencia política e, en particular, da ciencia da Administración no Dereito administrativo. Entre estas achegas tivo enorme relevancia, tanto para o desenvolvemento da teoría da dirección e a formulación da noción de Estado garante coma para o emerxente Dereito administrativo europeo e global, a teoría politolóxica da gobernanza. A influencia da socioloxía fíxose especialmente presente

no desenvolvemento do principio de precaución, vinculado á teoría da sociedade do risco. A orientación do Dereito administrativo cara á eficiencia veu acompañada da incorporación de diversas achegas da economía, entre as que destacan a teoría da xestión e organización administrativa, baseada no *New Public Management*, e a análise económica do dereito (*infra* § 25.73). En fin, as máis novas propostas de transformación do Dereito administrativo nunha tecnociencia ao servizo do poder avogan pola utilización instrumental das ciencias da conduta na actividade das administracións públicas, co obxecto de mellorar a capacidade de influencia da Administración sobre a cidadanía co menor custo económico posible. É o caso dos chamados *nudges*, acicates ou "empurróns", a través dos cales a Administración non ordena ou impón condutas, senón que as incentiva sutilmente (por exemplo, mediante campañas de estímulo ao aforro enerxético ou informando sobre os custos ambientais de determinadas condutas) (*infra* §§ 24.81-83 e 25.71-72).

55. A formulación interdisciplinar está moi presente na chamada **"nova ciencia do Dereito administrativo"**. Esta corrente académica propón, en primeiro lugar, unha **apertura do obxecto** desta disciplina, e toma en consideración, xunto cos mecanismos tendentes a garantir a racionalidade, o control e a limitación do poder das administracións públicas nacionais, as estratexias orientadas a aumentar a eficacia da actuación administrativa, e propón tamén estender a aplicación destes mecanismos e estratexias tanto ás administracións en man privada como ás administracións europea e global.

56. A **apertura xeográfica** e a observación doutras culturas xurídicas ten como consecuencia unha revitalización e unha nova orientación do **Dereito comparado**, que pretende exceder o ámbito da erudición académica no que se circunscribiu tradicionalmente para ofrecer respostas aos problemas prácticos derivados da europeización e da globalización. Na actualidade, a comparación saíu das universidades para converterse nunha actividade que realizan todos os operadores xurídicos e, en particular, os xuíces. Neste sentido, o dereito comparado concíbese como un método práctico e instrumental respecto do dereito interno que permite cubrir lagoas ou perfeccionar solucións. A comparación e a transferencia facilita, así mesmo, a harmonización de solucións e a formación dun corpo de principios xerais comúns tanto no ámbito europeo coma, se é o caso, no ámbito internacional.

6. O DEREITO ADMINISTRATIVO COMO DISCIPLINA

57. A materia de Dereito administrativo impártese na actualidade en todas as facultades de Dereito de España, tanto no primeiro coma no segundo ciclo (isto é, nos estudos de grao e de máster), aínda que a concreta distribución dos seus contidos é diversa, posto que depende dos plans de estudos aprobados por cada universidade.

58. A Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do Sistema Universitario e o Real Decreto 822/2021, do 28 de setembro, polo que se establece a organización dos ensinos universitarios e do procedemento de aseguranza da súa calidade, establecen que os plans de estudos, mediante os que se estruturan os obxectivos formativos dun título universitario oficial, así como os coñecementos e contidos que se pretenden transmitir, serán elaborados polas universidades. A elaboración dos plans debe tomar en consideración as directrices comúns vixentes nos plans de estudo da Licenciatura en Dereito, aprobadas polo Real decreto 1424/1990, do 26 de outubro, que establece que a carga troncal común debe incor-

porar os contidos mínimos seguintes: "O ordenamento administrativo. Estrutura e réxime básico das administracións públicas. Posición do administrado e a súa tutela xurisdicional" e "Consideración dos medios, bens e actuación das administracións Públicas, con especial referencia aos sectores da intervención administrativa".

59. A exposición destes contidos nas aulas e nos manuais de Dereito administrativo organízase a partir da utilización de diversas **ideas ordenadoras** que teñen por obxecto facilitar a comprensión e a aplicación do dereito positivo. Os manuais máis completos e os plans de estudo que outorgan maior número de créditos a esta materia acostuman dividir a materia nunha parte xeral e nunha parte especial do Dereito administrativo.

60. Con independencia da concreta distribución dos plans de estudo, a ordenación do Dereito administrativo nunha **parte xeral e nunha parte especial ou sectorial** ten unha longa tradición. A parte xeral adoita incluír os fundamentos do Dereito administrativo, así como a organización, as prerrogativas, os procedementos e os controis sobre a Administración, mentres que a parte especial inclúe o estudo dos medios dos que dispón a Administración (medios económicos, bens públicos, empregados públicos) e dos concretos sectores da actividade administrativa (urbanismo, medio ambiente, servizos de interese económico xeral, servizos sociais). Contidos tales como a contratación pública, a expropiación forzosa ou a actividade sancionadora da Administración inclúense, segundo os casos, na parte xeral ou na parte especial, aínda que deberían incorporarse na parte xeral porque describen técnicas que son aplicables a todos os sectores e cumpren a función de ordenar e dirixir o Dereito administrativo especial ou sectorial. En todo caso, o Dereito administrativo só se pode entender como un ordenamento no que interactúan regras xerais e especiais ou sectoriais: as leis administrativas xerais compleméntanse, adáptanse ou modúlanse a través das leis especiais ou sectoriais, e estas, pola súa vez, só cobran pleno sentido por referencia ás leis xerais.

61. Por exemplo, a Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico, non só ordena os instrumentos intervención da Administración neste sector —mediante a actividade de planificación e regulación—, senón que tamén prevé **especialidades para as expropiacións** necesarias de cara á construción da rede eléctrica e establece un réxime sancionador particular para este sector. Estas especialidades só se poden entender en relación coa regulación xeral da expropiación forzosa contida na LEF.

62. As materias propias da parte xeral atópanse principalmente reguladas nas grandes leis administrativas e presentan unha certa estabilidade (*supra* § 2.26), mentres que as propias da parte especial e, en particular, as relativas aos diversos sectores de referencia do Dereito administrativo caracterízanse polo seu dinamismo e complexidade (*supra* § 2.45). En todo caso, a amplitude e o grao de desenvolvemento actual da lexislación sectorial, así como o seu marcado carácter autorreferencial, permiten observar o xurdimento de **dereitos xerais nas distintas partes ou sectores do Dereito administrativo especial**. Así pódese falar hoxe, por exemplo, dun Dereito administrativo económico xeral que lles dá sentido e coherencia sistemática a diversos ordenamentos sectoriais (Dereito da enerxía, do transporte, financeiro etc.).

63. A extensión deste manual non permite desenvolver todo o contido da parte especial do Dereito administrativo, aínda que incorpora leccións sobre a actividade de ordenación e control (*infra* § 22), a actividade de prestación e garantía (*infra* § 23), a actividade de fomento (*infra* § 24), a actividade de regulación (*infra* § 25), os medios económicos (*infra* § 29), os bens públicos (*infra* § 30) e os empregados públicos (*infra*

§ 31). Na exposición dos contidos propios da parte xeral, incorpóranse tamén numerosos exemplos da parte especial do Dereito administrativo. A ordenación do contido deste manual articúlase ao redor dos tipos organizativos de administración (*infra* § 8-12), as formas de actuación administrativa (*infra* § 15-21) e os tipos de actividade administrativa (*infra* § 22-27). Estas ideas ordenadoras están presentes ao longo da historia do Dereito administrativo, aínda que os conceptos que engloban sufrisen unha notable transformación, como se irá vendo ao longo das leccións seguintes.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. 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.

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, "La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4 (2021), pp. 7-65.

Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, "El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo?", *Revista de Administración Pública*, núm. 199 (2016), pp. 11-50.

José ESTEVE PARDO, "La extensión del derecho público. Una reacción necesaria", *Revista de Administración Pública*, núm. 189 (2012), pp. 11-40.

José ESTEVE PARDO, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Bos Aires, San Paulo, 2013.

José ESTEVE PARDO, *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Bos Aires, San Paulo, 2023.

Rosario LEÑERO BOHÓRQUEZ e M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, "Derecho administrativo y derecho internacional", 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. 665-742.

Oriol MIR PUIGPELAT, "Los sesgos en la investigación del derecho público", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 12 (2025), pp. 7-42

Francisco VELASCO CABALLERO, "Introducción al derecho administrativo", 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. 37-93.

7.2. Bibliografía complementaria recomendada

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, "Rasgos del derecho administrativo contemporáneo", 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. 377-441.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Introducción al derecho administrativo", 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. 37-93.