

PRESENTACIÓN

Este manual es el resultado de una reflexión colectiva sobre la dogmática del Derecho administrativo contemporáneo, adaptada a la docencia. Se trata de un manual pensado para poder acomodarse con facilidad a los planes de estudio vigentes en cualquiera de las setenta y tres facultades de Derecho españolas. El manual recoge, por tanto, los contenidos convencionales que integran el temario de esta disciplina y que, en función de las universidades, se exponen en dos o más asignaturas del Grado en Derecho, adaptándose a las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior. Esta vocación de versatilidad explica que, salvo en lo que atañe a algunos contenidos adicionales, no se adviertan en el índice grandes diferencias con los numerosos manuales que se han publicado en los últimos tiempos sobre esta materia. Por esta razón nos parece relevante dar cuenta en esta introducción de las particularidades de esta obra, tanto en lo que afecta a los contenidos del manual y a su forma de exposición como en lo relativo a quién lo ha escrito.

A diferencia de la mayoría de los manuales al uso, en este caso no nos encontramos ante un manual de autor. Los autores y las autoras de las diversas lecciones del manual —veintidós profesores y doce profesoras de veinte universidades distintas, repartidas en diez comunidades autónomas— a pesar de la diversidad que nos caracteriza —en cuanto al género, la edad, la procedencia o incluso la adscripción a una determinada escuela— poseemos unas inquietudes y una formación relativamente homogéneas, debido a nuestra curiosidad común por las aportaciones procedentes de otras disciplinas y del Derecho comparado. Compartimos también una misma comprensión constitucional y europea del Derecho administrativo, que da sentido a todas sus normas e instituciones. Esto incluye no sólo la legitimidad original de la Administración pública, en tanto que organización instrumental para el cum-

plimiento de los fines constitucionales y europeos, sino también la centralidad del principio del Estado social para todo el Derecho administrativo contemporáneo, la natural diversidad de fuentes normativas que resulta de la descentralización estatal y la integración europea, y la ampliación de las formas de relación de la Administración con los particulares, fuertemente influida por el Derecho de la Unión Europea.

La reflexión conjunta de los temas tratados ha sido posible gracias a la generosidad de quienes han participado en este proyecto y se ha visto facilitada por la trayectoria de colaboración común en diversas actividades académicas, entre las que destacan el *Seminario de Teoría y Método* que este año cumple su décimo aniversario, la *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* y el *Tratado de Derecho Administrativo*, coordinado por José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez.

El estudio, la reflexión y el diálogo nos han llevado a constatar que los contenidos de esta disciplina se exponen frecuentemente por estratos superpuestos. Esto es, a un estrato básico de Derecho administrativo preconstitucional —y preeuropeo— se le superponen nuevos derechos y principios constitucionales y nuevas normas europeas. De esta forma, los fenómenos que han tenido mayor capacidad de transformación del Derecho administrativo en las últimas décadas (como la subjetivación, apertura, pluralidad de fuentes normativas, imposibilidad de regulación sustantiva en ámbitos de incertidumbre científica, tecnológica o social, orientación hacia la igualdad social, globalización, liberalización, privatización, integración del Derecho blando, flexibilización o automatización, entre muchos otros) son tratados como cuerpos extraños a una rama del Derecho articulada tradicionalmente en torno a la Administración estatal, a una comprensión preconstitucional del principio de legalidad que tiene como premisa la ilegitimidad intrínseca de la Administración, a un catálogo limitado de formas jurídicas de la actuación administrativa (actos administrativos, disposiciones y contratos) y de tipos de actividad administrativa (policía, fomento y servicio público) y al control judicial como eje central de todo el Derecho administrativo.

Este manual se caracteriza por exponer cada una de las instituciones y categorías del Derecho administrativo a partir de las bases constitucionales y europeas y prestando atención a los fenómenos jurídicos, políticos y sociales ya señalados. Los derechos fundamentales, los principios del Estado social, la configuración autonómica del Estado y el Derecho de la Unión Europea impregnan y conforman la organización administrativa, las formas en las que se manifiesta su actuación, los tipos de actividad administrativa y los medios de los que disponen las Administraciones públicas para llevarlos a cabo. Esta voluntad integradora se acompaña de un mayor protagonismo de aspectos organizativos, procedimentales y financieros tradicionalmente considerados como secundarios, al menos desde una concepción del Derecho administrativo continental europeo que ha pivotado en torno al equilibrio entre las prerrogativas de la Administración y las correspondientes garantías de los ciudadanos.

En el Derecho administrativo de nuevo cuño adquieren destacado protagonismo instrumentos tendentes a mejorar el funcionamiento interno de la Administración —presupuestos, planes, programas, inspecciones y controles internos—, aparecen

nuevas formas de actuación administrativa —sin procedimiento, automatizada, robotizada e inteligente— y se produce una revitalización de las fórmulas relacionales, entre la Administración y los particulares y entre las diversas Administraciones y entidades que integran el sector público. La influencia de otras disciplinas, como la Economía, la Ciencia Política o la Psicología en el Derecho administrativo explican también la marcada orientación de esta disciplina hacia la eficacia, la creciente fragmentación, sectorialización y descentralización de la organización administrativa, el fomento de la colaboración público–privada, la aparición de nuevos tipos de actividad administrativa y la formulación de nuevos conceptos puente, vinculados a estas realidades, como administración en red, sector público, gobernanza, administración garante, *nudges*, etcétera.

Para alcanzar una correcta integración de todos los contenidos mencionados se ha intentado ofrecer, junto con una exposición de la legislación y la jurisprudencia europea, estatal y autonómica aplicable en cada caso, una reconstrucción sistemática del Derecho administrativo español, en un intento de dotar de mayor coherencia a los diversos elementos que componen esta disciplina.

El manual tiene vocación pedagógica, pero no pretende banalizar la creciente complejidad del Derecho administrativo. Por eso, a lo largo de todo el libro se utilizan dos tipos de letras, ordinaria y pequeña. El nivel expositivo básico está escrito con letra de tamaño ordinario; en letra más pequeña se incorporan exposiciones de detalle o cuestiones complejas o problemáticas, sobre las que no existe consenso doctrinal o jurisprudencial.

La renovación de contenidos viene acompañada también de un intento de renovación pedagógica. En la redacción de las lecciones se ha tomado en consideración la utilidad de los ejemplos, no sólo para facilitar la comprensión, asimilación y aprendizaje de las construcciones teóricas expuestas, sino también para conformar una imagen de la realidad acorde con los nuevos tiempos. En la selección de los ejemplos —y en la terminología y el lenguaje empleados en su redacción— se ha procurado reflejar la igualdad de género, el pluralismo lingüístico, la complejidad territorial y la diversidad de sectores de intervención de la Administración pública. Se ha ampliado así el catálogo tradicional de fuentes, para incluir ejemplos extraídos de dictámenes de órganos consultivos autonómicos, de reglamentos de entidades locales o de documentos de *soft law*; y se ha diversificado y actualizado el abanico de sectores de referencia, para mostrar el tránsito de un Derecho administrativo que se ha explicado tradicionalmente con base en instrumentos propios de la policía administrativa, a un Derecho administrativo que debe garantizar la correcta gestión de los riesgos tecnológicos, económicos y sociales propios del mundo contemporáneo. El texto principal de cada lección incluye muchos ejemplos breves, de apenas una palabra o frase. Y junto a ello, en letra pequeña y con fondo de color se introducen ejemplos más extensos, donde se exponen con más detalle fenómenos o problemas complejos, o donde se aportan datos empíricos sobre la realidad objeto de regulación.

También desde un punto de vista formal, las lecciones están numeradas en párrafos para facilitar las referencias cruzadas, permitiendo al lector transitar de unas

lecciones a otras, lo que facilita no sólo la ampliación de los conocimientos sino también la asimilación de una concepción sistemática del Derecho administrativo. Por ello, y con independencia del número de lecciones que puedan resultar de utilidad a los estudiantes y profesores de cada una de las asignaturas en las que se exponen los contenidos del Derecho administrativo en un concreto curso académico y en una concreta facultad, se recomienda acceder a todas las lecciones del manual, en versión papel o en la versión disponible *online*. De todos modos, para favorecer la versatilidad y facilitar el manejo del manual, las lecciones están también disponibles de forma individual *online*. Este dato también es novedoso y parte la convicción de que la ciencia abierta debe complementarse con la docencia abierta.

La ambición y, en algunos casos, la novedad de los objetivos expuestos explica que los autores y autoras de este manual lo veamos como un proyecto en permanente revisión, de modo que esperamos incorporar en próximas ediciones las mejoras que puedan aportarnos los profesores y los estudiantes que decidan manejarlo.

Francisco Velasco Caballero
M. Mercè Darnaculleta Gardella