

TRANSFORMACIONES ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Miguel Ángel Ruiz López



eBook en www.colex.es

1.^a EDICIÓN



TRANSFORMACIONES ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.ª EDICIÓN

Miguel Ángel Ruiz López

COLEX 2022

Copyright © 2022

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Miguel Ángel Ruiz López

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)

A Coruña, C.P. 15004

info@colex.es

www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-489-7

Depósito legal: C 550-2022

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	15
--------------------	----

CAPÍTULO I EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. El impacto de la construcción de un Estado social, democrático y de derecho en la Administración pública y en su Derecho	22
A. El Derecho administrativo y la Administración a través del Estado de derecho	22
B. El Derecho administrativo y la Administración a través del Estado social. .	25
C. El Derecho administrativo y la Administración a través del Estado democrático.	29
2. La descentralización territorial y su impacto en el Derecho administrativo y la Administración pública española	30
3. La legitimidad democrática en un contexto de pluralidad de Administraciones	35
4. El Derecho administrativo tras la Constitución como regulador de la intervención de la Administración en la economía	37
5. El control de la Administración en el marco constitucional.	41
A. La reserva de jurisdicción de la Administración	42
B. El control bajo el prisma del artículo 24 de la Constitución	45

CAPÍTULO II EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

1. La creación de un Derecho administrativo global	51
A. La desestatalización del Derecho administrativo.	53
B. La «administrativización» del espacio jurídico global.	55

SUMARIO

2. Tipos de administraciones globales y sujetos de la Administración global. . .	58
A. La clasificación de Kingsbury, Krisch y Stewart: la Administración global. . .	58
B. La clasificación de Schmidt-Assmann: las relaciones administrativas internacionalizadas.	60
C. Los sujetos de la Administración global.	62
3. La problemática conceptualización de un Derecho y una Administración pública global	63
A. Sobre la conceptualización del término «Derecho».	65
B. La noción de Administración pública global o la estructura del espacio administrativo global.	65
C. El alcance de la creación de un Derecho administrativo global.	67
4. Consecuencias de la creación de un Derecho administrativo global	68
A. La reconfiguración de las relaciones entre el Derecho público y el Derecho privado y el nuevo papel del Estado.	68
B. La multiplicación de las autoridades administrativas independientes. . .	73
C. El declive de la legislación parlamentaria y el debilitamiento de las normas administrativas	74
5. Las fortalezas de la creación de un Derecho administrativo global.	76
A. La apertura de un nuevo campo de investigación y la creación de una nueva comunidad científica	77
B. Nuevas transformaciones que se operan sobre la Administración pública . .	82
a. Nuevos mecanismos de legitimación y control del ejercicio de autoridad pública más allá del Estado	82
b. El cambio de paradigma en la organización administrativa y el sistema de fuentes: la interacción del Derecho público y el Derecho privado	83
c. La vinculación de la Administración a la ley y el control de la gestión administrativa	86
6. El caso particular de la globalización del Derecho español: las cláusulas de apertura de la Constitución y el fin del nacionalismo jurídico . .	88

CAPÍTULO III

EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. La creación de un Derecho administrativo europeo.	95
2. Principales etapas de desarrollo del Derecho administrativo europeo y la unión administrativa europea.	100
3. Situación actual del Derecho administrativo europeo.	104
4. Ámbitos de influencia del Derecho de la Unión Europea.	105
A. Europeización del Derecho ambiental.	105
B. Europeización de la teoría de los servicios públicos	108
C. Europeización de los procedimientos administrativos nacionales.	112
5. El caso particular español de la europeización del Derecho administrativo .	114

CAPÍTULO IV
CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO, JUSTIFICACIÓN DE LA
INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y
PROCESO DE LIBERALIZACIÓN

1. Debate doctrinal	117
2. El servicio público en la Constitución española de 1978	122
A. Antecedentes históricos	122
B. Regulación constitucional del servicio público	122
3. Factores político-económicos	127
A. Monopolios naturales y economías en red	127
B. Bienes públicos	128
C. Posiciones dominantes	128
D. Continuidad, mutabilidad e igualdad	128
4. Factores sociales: igualdad y cohesión social	129
5. Delimitación del concepto «liberalización» y diferenciación respecto a figuras afines: privatización y desregulación	131
6. Origen del proceso de liberalización: críticas al intervencionismo estatal tradicional	134
A. Ineficiencia en la gestión de los servicios por el sector público	134
B. Fin de la mitificación de la intervención pública	136
C. Críticas al monopolio natural desde un prisma económico	136
7. Fines perseguidos con la liberalización	137
8. Líneas comunes a todo proceso liberalizador	138
9. Especial referencia a España	139
A. Inicio de la liberación de los servicios públicos	139
B. El impacto del Derecho comunitario	141
a. La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior	143
b. Transposición al ordenamiento jurídico español	145
C. Procesos liberalizadores concretos	146
a. La liberalización del sector de las telecomunicaciones	146
b. La liberalización de los servicios postales	148
c. La liberalización del transporte ferroviario	149

CAPÍTULO V
HUIDA Y RETORNO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Huida del Derecho administrativo	151
A. Orígenes y evolución del fenómeno de huida del Derecho administrativo	151
B. Consecuencias de la huida del Derecho administrativo	155
a) Personal	163

SUMARIO

b) Patrimonio	165
c) Organización y gestión	166
d) Presupuesto	167
e) Contratación y disposiciones dinerarias sin contraprestación	169
2. Inversión de la tendencia. Regreso al Derecho administrativo	170
A. La influencia del Derecho europeo.	170
B. Principales manifestaciones del retorno al Derecho administrativo	172

CAPÍTULO VI DE LA ADMINISTRACIÓN PRESTADORA DE SERVICIOS A LA ADMINISTRACIÓN GARANTE

1. Justificación de la función reguladora desde una perspectiva económica	181
2. La definición de la función de regulación.	184
A. El concepto amplio de regulación	184
B. El concepto estricto de regulación	185
3. Las potestades administrativas de regulación	186
A. Potestades de organización administrativa: la independencia de los sujetos reguladores	188
B. Transparencia de los procedimientos	188
C. Instrumentos regulatorios de carácter normativo procedentes del sector privado	190
a. La normalización	190
D. Principios jurídicos referidos a las potestades	193
4. Una tendencia particular: la autorregulación regulada	194
A. Sujetos y estructuras de autorregulación.	196
a) Estructuras simples o primarias de autorregulación	196
b) Estructuras complejas o secundarias de autorregulación	196
c) Estructuras difusas de autorregulación	197
B. Principales instrumentos de autorregulación	198
a) Instrumentos normativos	198
b) Instrumentos declarativos	199
c) Instrumentos resolutivos de autorregulación	200
C. La relación entre la autorregulación y la regulación pública	201
a) La atribución de efectos públicos a la autorregulación	202
b) Consecuencias de la regulación pública de la autorregulación	203

CAPÍTULO VII LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL Y EL DERECHO Y LOS DESAFÍOS PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. ¿Qué es la Cuarta Revolución Industrial?	205
2. El Derecho administrativo como hoja de ruta de la Administración digital.	208

SUMARIO

A. El Derecho administrativo como salvaguardia de la confianza ciudadana.	210
B. El Derecho administrativo como freno a la digitalización	210
C. El Derecho administrativo como fuente de nuevas fórmulas de relación entre la Administración pública y sociedad civil	211
3. Cambio cultural.	211
4. Hacia una mayor transparencia	212
5. Seguridad	217
A. El esquema nacional de seguridad.	218
B. Protección de datos	220
a. Derecho fundamental a la protección de datos	221
b. Hitos del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de Protección de Datos y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.	223

CAPÍTULO VIII

NUEVAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PÚBLICA

1. Automatización	229
A. <i>Blockchain</i> : una nueva forma de entender los procedimientos administrativos.	229
B. El poder de la analítica predictiva.	231
2. <i>Cloud computing</i>	233
A. Características del <i>cloud computing</i>	234
B. El <i>cloud computing</i> en la Administración pública.	235
C. La red SARA como impulso del <i>cloud computing</i>	236
3. Internet de las cosas.	238
A. Posibilidades del internet de las cosas en la Administración pública	239
B. Desafíos de su despegue en el sector público	240
4. Inteligencia artificial	241
A. ¿Qué es la inteligencia artificial?	241
B. Impacto en la Administración pública	243
a. Situación en el Derecho comparado	243
b. Inteligencia artificial en la Administración pública española	244
b.1. Especial referencia a los drones	245
b.2. La riqueza del ámbito de aplicación de los drones.	247

CAPÍTULO IX

LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Breve análisis de la situación actual de los recursos humanos en la Administración pública española	251
2. Cambios necesarios en la gestión de recursos humanos ante la Cuarta Revolución Industrial	254

SUMARIO

A. Nuevas formas de atraer el talento	254
a. Claves para abordar una reforma	254
a.1. Definir el talento que la Administración pública quiere captar	254
a.2. Diseñar pruebas de acceso más fluidas	255
a.3. Un proceso selectivo que no perjudique la seguridad que ofrecen los sistemas tradicionales y, a su vez, incrementa la transparencia	255
a.4. Evaluar aptitudes y actitudes o, si se prefiere, conocimiento memorístico y competencias	256
a.5. Otorgar una mayor importancia a la formación selectiva	256
b. Experiencias inspiradoras del Derecho comparado	257
B. Reciclaje de los activos humanos y traspaso del conocimiento intergeneracional	259
a. Reciclaje/formación	259
b. Gestión del conocimiento intergeneracional	260
b.1. Mentoría o <i>mentoring</i>	261
b.2. Comunidades de prácticas	262
b.3. Trabajos en la sombra	262
C. Desaparición y aparición de profesiones y cambios en la organización del trabajo	263
a. Empleados más cualificados y ámbitos profesionales a promover	264
b. Reducción del volumen de algunas categorías de empleados públicos	265
c. Retribuciones	267
d. Propuesta de diseño organizacional	267
 BIBLIOGRAFÍA CITADA (CAP. I)	 269
BIBLIOGRAFÍA CITADA (CAPS. II Y III).	273
BIBLIOGRAFÍA CITADA (CAPS. IV, V Y VI).	283
BIBLIOGRAFÍA CITADA (CAPS. VII, VIII Y IX)	291

INTRODUCCIÓN

El Derecho administrativo se configura en la actualidad como un fenómeno multinivel y multiforme, de manera que se expresa tanto en el ámbito doméstico como en el global. En este contexto, se ha producido una pérdida del tradicional carácter territorial del Derecho administrativo, a consecuencia de la presión ejercida por la globalización, que se ha manifestado particularmente en áreas como los mercados financieros o el medio ambiente. Las nuevas normas pertenecientes al Derecho administrativo global tienen una vocación más allá de la propia esfera estatal, lo que además ha provocado una pérdida progresiva por parte del Estado del monopolio de la producción normativa, así como la desestatalización de la propia Administración pública, como realidad independiente con capacidad para actuar en el ámbito internacional cada vez con mayor autonomía.

Al mismo tiempo, y a consecuencia de los mismos procesos mencionados, se ha producido una progresiva «administrativización» del espacio jurídico global, de manera que se puede diferenciar un conjunto específico de normas internacionales materialmente administrativas que resultan de aplicación tanto a las organizaciones internacionales como al resto de redes de ámbito global. De este modo, el proceso de globalización exige un nuevo orden jurídico que no se encuentre constreñido por el principio de soberanía estatal, desarrollándose un nuevo espacio jurídico global como mosaico de sistemas jurídicos multinivel.

Puesto que los efectos de la globalización comienzan a manifestarse desde finales del siglo XX, la noción del Derecho administrativo global es aún reciente, pudiéndose encontrar diferentes opiniones dentro de la doctrina acerca de la verdadera existencia de tal Derecho, así como de la creación de una Administración global. Cabe destacar en este sentido las aportaciones y clasificaciones realizadas por KINGSBURY, KRISCH Y STEWART, así como SCHMIDT-ASSMANN, distinguiendo tanto los tipos ideales de Administración global, como el conjunto de relaciones internacionalizadas o los sujetos que participan de dicha Administración global.

En contraposición a ello, otro sector de la doctrina ha señalado las principales deficiencias de estos conceptos, puesto que se basan aún en una realidad parcial y fragmentaria que no ha suscitado unanimidad en la doctrina,

ni en cuanto a la definición del concepto ni a los caracteres específicos que presenta este Derecho y la Administración pública global. Al mismo tiempo, tampoco se encuentra específicamente delimitado el alcance del nuevo Derecho administrativo global, puesto que los conceptos en los que se basa provienen de muy diversas disciplinas.

Entre las consecuencias fundamentales de la creación de un Derecho administrativo global puede destacarse la reconfiguración de las relaciones entre el Derecho público y el Derecho privado, de manera que se difuminan las fronteras entre ambos. Al mismo tiempo, se produce la multiplicación de autoridades administrativas independientes con capacidad de establecer su propia regulación, lo que a su vez ha provocado el declive de la legislación parlamentaria y el debilitamiento de las normas administrativas.

En este contexto de transformación emerge un Derecho administrativo global, tanto en lo que respecta a la creación de un nuevo campo de investigación y la extensión de la perspectiva metodológica tradicional, como las propias transformaciones operadas sobre la Administración: nuevos mecanismos de legitimación democrática y el control del ejercicio de la autoridad pública, así como nuevos cambios en la gestión administrativa, pasando de una óptica puramente legal a otra que incluye principios como la transparencia o rendición de cuentas.

Al mismo tiempo que se produce dicho proceso de globalización del Derecho administrativo, cabe destacar un proceso de europeización, que puede definirse como la transformación de los ordenamientos nacionales a consecuencia de la influencia de las disposiciones comunitarias, traducido en la convergencia jurídica entre estos y la creación de una serie de disposiciones administrativas de aplicación común. De este modo, al igual que puede distinguirse un espacio administrativo global, en este nuevo contexto se configura una unión administrativa europea, de manera que se genera un proceso de homogeneización y consolidación de una cultura administrativa europea.

La europeización del Derecho administrativo se configura como un proceso gradual que avanza al ritmo de la integración europea. La doctrina también ha señalado que aún no puede caracterizarse por ser coherente y exhaustivo, de manera que sigue en continua evolución. No obstante, a pesar de sus carencias, existe una serie de ámbitos en los que el proceso de europeización de las disposiciones administrativas se ha manifestado con particular relevancia. Este es el caso del Derecho ambiental, concretamente en lo que se refiere a los trámites administrativos de evaluación e impacto, y a los principios jurisprudenciales cuyo objetivo es preservar el bien común del medio ambiente. Por otra parte, este proceso se advierte asimismo en la teoría del servicio público, mediante el proceso de liberalización y la creación del mercado único, que han llevado a la creación de nuevas categorías como el servicio económico de interés general o los servicios de interés general no económicos, y han contribuido asimismo a la defensa de la competencia en el seno de la Unión. Finalmente, cabe advertir la europeización de los

procedimientos administrativos nacionales, reconociendo soluciones jurídicas comúnmente aceptadas y a través del fomento del principio de buena administración.

En el libro se proponen distintas circunstancias legitimadoras de la intervención del sector público en la prestación de ciertos servicios. Entre ellas se encuentran aquellas que tienen una naturaleza político-económica, como la existencia de monopolios naturales y aprovechamiento de las economías en red, la gestión de unos bienes públicos que no podrían ser ofrecidos de forma eficiente por el sector privado, la lucha contra las posiciones dominantes o la prestación de los servicios de acuerdo a principios como la regularidad. A todo lo anterior se han de sumar las justificaciones de intervención del sector público de naturaleza social, como es la procura del acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos y el mantenimiento de una cohesión social y territorial.

A continuación, se analiza el proceso de liberalización de los servicios públicos, que puede tener tintes propios de privatización o desregulación, pero que posee autonomía propia. El impulso que ha propiciado este proceso ha contado con distintas motivaciones. Por un lado, el sector público no ha sido siempre eficiente en la prestación de servicios públicos, pues no en pocas ocasiones las empresas públicas se han visto utilizadas como un instrumento en la persecución de objetivos ajenos a las funciones propias del servicio público. Pero la ineficiencia también se aprecia desde una vertiente social donde la vocación cohesionadora no ha sido alcanzada de manera deseable. Junto a lo anterior, el proceso de liberalización de los servicios públicos encuentra alicientes en la desmitificación tradicional de la gestión pública o la crisis del monopolio natural en términos económicos.

Se añade una reflexión global sobre el impacto de este proceso en el Derecho administrativo y la indudable repercusión del Derecho comunitario europeo. Y es que una de las consecuencias fundamentales provocadas por el proceso de liberalización de servicios públicos ha sido el proceso de huida y retorno del Derecho administrativo. El primero de ellos supone la creación de entes sometidos al Derecho privado en detrimento del Derecho administrativo, mientras que el segundo se refiere a la tendencia opuesta que se ha manifestado en años más recientes. El proceso de huida se ha justificado tradicionalmente sobre la base de asegurar una mayor flexibilidad y agilidad en la gestión administrativa y la actividad jurídica de las entidades, pero al mismo tiempo produce una serie de consecuencias de indudable trascendencia. Además de los efectos positivos señalados, se han generado una serie de problemas como la inobservancia de principios esenciales del procedimiento administrativo; particularmente en los ámbitos de contratación y concesión de subvenciones. Este proceso, en definitiva, manifiesta la incapacidad del Derecho administrativo de responder a las nuevas demandas sociales, lo que provoca la utilización del Derecho privado.

Junto a estas consecuencias de carácter general, se han manifestado otras puramente sectoriales. En el ámbito de los recursos humanos, se produce la multiplicación de personal laboral, de manera que los principios de mérito y capacidad reducen su ámbito de aplicación. En el ámbito patrimonial, supone múltiples remisiones al Derecho privado en cuanto a adquisiciones y enajenaciones de bienes. En lo que respecta a la organización y gestión, supone acudir a personificaciones propias del Derecho privado y en el ámbito presupuestario provoca la atenuación de los controles públicos sobre el erario. Finalmente, en el ámbito contractual, supone la eliminación de disposiciones fundamentales que garanticen la libre concurrencia y una adecuada adjudicación de los contratos.

Frente al proceso de huida del Derecho administrativo, sin embargo, en los años más recientes se manifiesta precisamente la tendencia contraria. Este retorno al Derecho administrativo se ha visto favorecido por la aplicación del Derecho comunitario y la necesidad de respetar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Este retorno se ha manifestado de manera fundamental en el de reestructuración administrativa, particularmente en el ámbito local español, en cuanto a la aplicación del procedimiento administrativo y sus disposiciones a las entidades de Derecho privado cuando ejerzan potestades administrativas, o en el ámbito contractual, donde se ha producido una extensión del ámbito subjetivo de aplicación de la legislación de contratos del sector público. Este retorno al Derecho administrativo presenta elementos positivos como las garantías de los principios de transparencia, igualdad y control, pero al mismo tiempo demanda nuevas mejoras de la eficacia administrativa.

En este contexto se ha producido el cambio de paradigma de una Administración pública prestadora directa de servicios a otra que actúa como garante de aquellos que pueden ser prestados por entidades privadas. Adquiere una importancia fundamental la función de regulación administrativa, entendida como la capacidad de la Administración de orientar el funcionamiento de los mercados hacia los objetivos de servicio público que resulta necesario satisfacer. La justificación de la función reguladora tiene una explicación eminentemente económica, pues a través de ella se asegura el suministro de determinados bienes públicos, la necesidad de corregir las disfunciones que se dan en el seno de la sociedad o la garantía de la competencia.

En este nuevo contexto, la Administración ha desplegado una serie de potestades administrativas, necesarias para garantizar la correcta prestación de los servicios por entes privados, mediante la transparencia de los procedimientos o el uso de instrumentos procedentes del sector privado como la normalización.

Junto a la función de regulación, cabe destacar una nueva tendencia particular que se conoce como autorregulación regulada, y que se refiere al incremento de la capacidad de los entes privados en el ámbito de la decisión y autoorganización, de manera que se genera un proceso de «administrativización de la sociedad». El aumento de la capacidad de influencia de determinados sectores

privados ha provocado una correlativa disminución de la de los poderes públicos, a través de diversas estructuras: así, destaca la existencia de organizaciones que se dotan voluntariamente de códigos de conducta, de otras que establecen normas técnicas y de certificación y, finalmente, de Internet, donde la autorregulación se produce dentro de una estructura que no se encuentra claramente definida ni se dirige a un conjunto de sujetos en particular.

En este contexto, estas organizaciones han desarrollado una serie de instrumentos que guardan paralelismo con los utilizados en el ámbito público: los instrumentos normativos, los declarativos, que guardan similitudes con la actividad autorizatoria, y los resolutivos, de carácter similar a la potestad sancionadora. De este modo, la consolidación del Estado social ha supuesto una menor intervención de la actividad estatal en la esfera pública, así como la proliferación de nuevas formas de regulación llevadas a cabo tanto por sujetos públicos como privados, lo que provoca una retroalimentación entre ambos, de manera que los instrumentos tradicionalmente públicos y privados se combinan para dar lugar a nuevas formas de regulación.

Finalmente, la Cuarta Revolución Industrial es un fenómeno liderado por las tecnologías que ha llegado para cambiar nuestras vidas desde una perspectiva tanto individual como global. Dentro del conjunto de entes afectados destacan la Administración pública y el conjunto de efectos que el uso de las tecnologías está provocando en su estructura, organización, funciones y valores o ética de sus empleados públicos.

En este contexto, el Derecho administrativo es una hoja de ruta hacia la plena incorporación de las tecnologías en sede administrativa. Con una base constitucional, el legislador ha aprobado varias leyes que conforman este proceso hacia el «papel cero», el «internet de las cosas» o la robotización como algunos de los elementos de la Cuarta Revolución Industrial. Un punto de inflexión lo constituyó la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, actualmente derogada. A pesar de su importancia, el legislador fue consciente de la insuficiencia de esta norma y, más tarde, aprobaría la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que supusieron una nueva oportunidad para que el ordenamiento jurídico positivo sea el mecanismo que permita impulsar y fortalecer un modelo de Administración pública más próximo a la ciudadanía, transparente, proactivo (y no tanto reactivo), sencillo, eficaz, eficiente y sostenible.

Se abordan los desafíos que la Cuarta Revolución Industrial supone para la Administración pública y el Derecho administrativo. Entre ellos, se plantea un cambio cultural que supondrá la primera palanca de cambio hacia la digitalización de la Administración pública, para lo cual es necesario facilitar el conocimiento de las tecnologías, su utilidad y los beneficios que reportan en un mundo cada vez más competitivo. No hay que olvidar, como decía GÜNTER GRASS, que

estamos saturados de información y sedientos de conocimiento, por lo que indudablemente adquirirá una importancia capital la educación en el conocimiento.

Junto a esto, se encuentra el camino a una mayor transparencia, que cuenta con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como herramienta fundamental. Asimismo, será necesario un mayor control y protección de datos. El impulso comunitario ha propiciado que los Estados miembros tomen conciencia del problema y aprueben normas en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

La Cuarta Revolución Industrial ha puesto en manos de la Administración pública distintas herramientas de gestión pública para servir de forma más eficiente y con mayor calidad al ciudadano. La actividad automatizada será la base de la Administración pública adaptada a la realidad digital del siglo XXI, la cual ofrecerá herramientas tales como el *blockchain*, idóneo para los procedimientos administrativos y la analítica predictiva, que permite centrarse en los resultados para ir más allá de los problemas u orientar la gestión de la información en torno a su utilización y puesta en práctica. Junto a estas herramientas, el *cloud computing*, dentro del que destaca la Red SARA, el «internet de las cosas» o la inteligencia artificial, que van a seguir transformando el *modus operandi* de la gestión pública.

Tampoco hay que olvidar el impacto de la Cuarta Revolución Industrial sobre los recursos humanos de la Administración pública. Será necesario diseñar nuevas formas de atraer el talento digital más dinámicas y que exijan demostrar dotes suficientes para el manejo de las herramientas digitales. Además, ante la próxima descapitalización de la función pública, el traspaso del conocimiento intergeneracional contribuirá a aunar en los empleados públicos la experiencia de los más mayores y los conocimientos tecnológicos de los más jóvenes. Por último, el reciclaje y la formación serán componentes fundamentales en este cambio de paradigma y las relaciones de puestos de trabajo se verán afectadas de manera que algunos puestos profesionales desaparecerán y, en cambio, otros se incorporarán por ser especialistas en nuevas tecnologías.

Expuestas estas líneas actuales de transformación del Derecho administrativo, es imposible, al menos para mí, realizar un pronóstico de los derroteros del Estado y de la suerte de ese escenario global en el que está inmerso. En cualquier caso, no se puede pasar por alto su mención. El futuro es incierto, aun cuando parece lícito afirmar que, en rigor, dichas transformaciones no han de conducir a un replanteamiento radical de las bases mismas del Derecho administrativo.

CAPÍTULO I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Es preciso analizar el encaje de Derecho público como ordenador de la Administraciones públicas en nuestro marco constitucional, antes de abordar los principales procesos de transformación en que se halla inmerso en el momento presente.

La Constitución española, que recientemente ha cumplido cuatro décadas de vigencia, ha influenciado como norma suprema la articulación y la configuración de los distintos ámbitos que componen el Derecho administrativo, ya que como señala MANUEL CLAVERO ARÉVALO, nuestra Constitución, heredera de la tradición jurídica europea y de la propia historia del constitucionalismo español, también presenta elementos novedosos de diversa índole que ponen a la Administración en un lugar sumamente relevante, como es la mención que se hace al dominio público en la misma¹. Aunque dicho impacto ha sido notable y profundo, aquí se presentarán los elementos esenciales que tienen como finalidad permitir una comprensión de los principales aspectos del Derecho administrativo actual desde una perspectiva constitucional². Un estudio desde nuestra vigente Constitución del Derecho

1 Vid. MANUEL CLAVERO ARÉVALO, *Las transformaciones del Derecho administrativo en España tras veinticinco años de Constitución*, conferencia pronunciada con ocasión de la solemne apertura del curso del INAP, Madrid, 23 de enero de 2003, p. 5.

2 Un análisis más profundo del impacto de nuestra Constitución en la Administración pública y en el Derecho administrativo en particular lo realiza LUIS MARTÍN REBOLLO *vid.*

TRANSFORMACIONES ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La presente monografía traza las principales líneas de transformación del Derecho administrativo de nuestro tiempo, marcado por la globalización y por el proceso de europeización. Resulta asimismo esencial comprender el proceso de liberalización de los servicios públicos, cuyas consecuencias fundamentales han sido las dinámicas de huida y retorno del Derecho administrativo y el cambio de paradigma de una Administración pública prestadora directa de servicios a otra que actúa como garante de aquellos que pueden ser prestados por entidades privadas. No menor es el impacto derivado de la incorporación de las tecnologías en sede administrativa mediante herramientas tales como el *blockchain*, el *cloud computing*, el «internet de las cosas» o la inteligencia artificial, así como los cambios que todo ello comporta sobre la política de gestión de recursos humanos en la Administración.



MIGUEL ÁNGEL RUIZ LÓPEZ

Nacido en Kassel (Alemania) en agosto de 1975. Licenciado en Derecho (UAH) y Doctor en Derecho (UCM). Letrado del Tribunal Supremo (área contencioso-administrativa). Miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Acreditado para el acceso al cuerpo de Profesores Titulares de Universidad, es Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Director y ponente en innumerables cursos, conferencias y seminarios. Ha participado en una docena de proyectos de investigación y es autor de varias monografías y de más de un centenar de estudios, comentarios y otros trabajos académicos de Derecho Público General y Derecho Administrativo, algunos de ellos distinguidos con primeros premios de ámbito nacional.

PVP: 20,00 €

ISBN: 978-84-1359-489-7



9 788413 594897