

ESTUDIOS

REDIMENSIONAR LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS LA HIPERTROFIA DE UN CONCEPTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO
Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Rodríguez de Santiago, J. M.º (2025).

Redimensionar las potestades administrativas.

La hipertrofia de un concepto en el derecho administrativo español.

Revista de Administración Pública, 226, 93-120.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.05>

Resumen

Este trabajo formula la propuesta de «redimensionar las potestades administrativas», lo que significa matizar el puesto central que en buena parte de la doctrina española del derecho administrativo corresponde al concepto de potestad administrativa. Ese concepto ya no es útil para explicar sectores enteros de la actuación administrativa y nació vinculado a un principio de vinculación positiva de la actuación administrativa que no responde al diseño del principio de legalidad realizado por la Constitución. Por otra parte, su propósito primordial de hacer girar el sistema de derecho administrativo sobre las ideas de la limitación del poder de la Administración y su control judicial se presenta hoy como insuficiente. Esas ideas deben completarse con la utilización de conceptos que sirvan para cumplir con acierto la tarea de configurar la programación normativa y la ejecución de las funciones que se encomiendan a la Administración con el objeto de que esta las desarrolle eficazmente.

Palabras clave

Potestad administrativa; poder público; principio de legalidad; tareas administrativas; Estado social.

Abstract

This paper formulates the proposal to reassess the value of the concept of «administrative authority», which means to amend the central position that in much of the Spanish doctrine of administrative law corresponds to that concept. This concept is no longer useful to explain entire sectors of administrative action and was born linked to a principle of positive binding of administrative action that does not respond to the design of the principle of legality made by the Constitution. On the other hand, its primary purpose of making the system of administrative law revolve around the ideas of the limitation of the power of the Administration and its judicial control is today insufficient. These ideas must be complemented with the use of concepts that serve to correctly fulfill the task of configuring the regulatory programming and the execution of the functions entrusted to the Administration so that it can carry them out effectively.

Keywords

Administrative authority; public power; principle of legality; administrative tasks; social State.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONCEPTO DE POTESTAD ADMINISTRATIVA. III. EL ATRACTIVO TEÓRICO Y EL VALOR ESTÉTICO DEL CONCEPTO. IV. EL CONTENIDO IDEOLÓGICO DEL CONCEPTO: LA LIMITACIÓN Y EL CONTROL DE LAS «INGENTES» PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN. LA AUSENCIA DE UN CONCEPTO UNITARIO DE PODER PÚBLICO ESTATAL. V. EL VALOR DOCTRINAL DEL CONCEPTO EN SUS COMIENZOS: UN DERECHO ADMINISTRATIVO INDEPENDIENTE DEL DERECHO POSITIVO. VI. «POTESTADES ADMINISTRATIVAS», «FUNCIONES PÚBLICAS», «EJERCICIO DE AUTORIDAD» O DE «PODER PÚBLICO». VII. INSUFICIENCIAS ACTUALES DEL CONCEPTO DE POTESTAD: 1. El diseño constitucional del poder público administrativo restó valor al concepto de potestad. 2. Un concepto inadecuado para explicar la variedad de la actuación administrativa en el moderno Estado social. 3. La banalidad de la situación jurídico-pasiva de la «sujeción». VIII. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA: REDIMENSIONAR LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y DISCUTIR SOBRE LA ACTUACIÓN Y LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de potestades administrativas está provocando algunas disfunciones en la doctrina del derecho administrativo español¹. En el XVIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en la Universidad de Vigo, en 2024, sobre el tema «El Derecho administrativo en la era de la inteligencia artificial» (en adelante, IA), la segunda sesión versó sobre «IA y toma de decisiones administrativas» y constaba de dos ponencias: una bajo el título «La aplicación de la IA en la actividad formal e informal de la Adminis-

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación «La responsabilidad estratégica del Estado verde» (STrATE), PID2023-149184OB-C41, del que son investigadoras principales Silvia Díez Sastre y Ester Marco Peñas. Agradezco sinceramente a los revisores sus sugerencias para la mejora de la versión publicada.

tración»² y otra bajo el de «El ejercicio de potestades mediante IA»³. Me llamó la atención —aparte de la extraordinaria calidad de las ponencias— que, en el diseño de los contenidos, después de una exposición que necesariamente tenía alcance universal, porque su título remite a una clasificación de ese carácter (actividad formal e informal de la Administración; fuera no queda nada), se singularizara el concepto de «potestad administrativa» para convertirlo en objeto de otra ponencia independiente. Es evidente que en la programación y en las exposiciones de este tipo de eventos académicos son inevitables los solapamientos, que pueden tener, incluso, efectos positivos. Pero no era el solapamiento lo que me hizo pensar, sino la sustantividad propia que se concedía al concepto de potestad.

A la misma consideración relativa a la —a mi juicio— excesiva importancia que se atribuye entre nosotros al concepto de potestad me había llevado un poco antes también la lectura de una obra, por lo demás, magnífica, cargada de material novedoso y actualizado para la reflexión, fruto de un enorme esfuerzo colectivo de investigación y de valientes planteamientos de problemas teóricos de la disciplina⁴. Se lee en esa obra que, para generar seguridad jurídica en los operadores jurídicos con respecto a la aplicación del derecho administrativo, «una de las necesidades más acuciantes que presenta nuestro ordenamiento jurídico en el tema en examen es la elaboración de un catálogo o inventario de potestades administrativas, que determine claramente qué concretas actuaciones lo son»⁵, para lo que habría que «cribar» ese ordenamiento con el objeto de «determinar cuántas potestades administrativas existen»⁶. A mí me resulta chocante el valor que la percepción de esa necesidad de un inventario completo de las potestades administrativas atribuye a la subsunción bajo ese concepto jurídico.

² José Luis Bermejo Latre (2024), «La aplicación de la IA en la actividad formal e informal de la Administración», en P. Varcárcel Fernández y F. L. Hernández González (coords.), *El Derecho administrativo en la era de la inteligencia artificial. Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid: INAP, págs. 223-250.

³ Susana de la Sierra Morón (2024), «El ejercicio de potestades mediante IA», en P. Varcárcel Fernández y F. L. Hernández González (coords.), *El Derecho administrativo en la era de la inteligencia artificial. Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid: INAP, págs. 251-277.

⁴ E. Gamero Casado (dir.) (2021), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

⁵ E. Gamero Casado (2021a), «Delimitación conceptual de la potestad administrativa», en E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 49-150 (pág. 114).

⁶ E. Gamero Casado (2021b), «Introducción. El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo», en E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 31-46 (pág. 32) (cursiva en el original).

Cercana en el tiempo se publicó otra relevante obra colectiva en inglés, fruto del mismo proyecto de investigación y sobre idéntico tema, pero desde la perspectiva del derecho comparado⁷. En las contribuciones sobre derechos extranjeros de países cuyo idioma no es el inglés (francés, italiano, alemán y polaco), después de advertir sobre la expresión que en cada lengua se emplea para referirse al poder público administrativo, se utilizan con naturalidad en el texto las expresiones con las que esos términos pueden traducirse al idioma de la obra (*public function, administrative powers, public power, public authority*, etc.). La autora de la introducción explica, sin embargo, con cita del director de la obra y autor de la contribución española⁸, que en esta se «utilizará el concepto jurídico español de “potestad administrativa” sin tratar siquiera de traducirlo: porque este concepto tiene características particulares y, por eso, no puede traducirse ni como poder administrativo ni como función pública sin perder un importante matiz sobre lo que verdaderamente significa en el ordenamiento jurídico español»⁹. Y, efectivamente, a lo largo de todo el texto en inglés de la contribución el término «potestad administrativa» se usa en castellano. Posiblemente es cierto que se perderían matices con la traducción. Pero lo que —en mi opinión— hay que plantearse, de nuevo, es si merece la pena «cosificar» un concepto de tal modo que no sea traducible, ni, en consecuencia, plenamente comparable con el equivalente de otros derechos europeos, algunos de los cuales nos han sido tradicionalmente tan cercanos.

¿Qué está pasando con las potestades administrativas? Este trabajo pretende demostrar que el valor que se ha atribuido al específico concepto de potestad administrativa y la atención que se le ha prestado ha terminado por hipertrofiarlo, por aumentar anómala y artificialmente su relevancia. El puesto central que en el sistema del derecho administrativo una parte de la doctrina española de la disciplina atribuye al elaboradísimo concepto de potestad administrativa corresponde, en realidad, al concepto, dotado de un diseño constitucional y conocido

⁷ E. Gamero Casado (dir.) (2021), *Administrative Public Power: Comparative Analysis in European Legal Systems. Public Function, Öffentliche Verwaltung, Puissance Publique, Potestà Amministrativa, Potestad Administrativa, Władza Publiczna*, Cizur Menor: Aranzadi.

⁸ E. Gamero Casado (2021c), «Potestad administrativa: the concept of administrative public power in Spanish Law», en E. Gamero Casado (dir.), *Administrative Public Power: Comparative Analysis in European Legal Systems. Public Function, Öffentliche Verwaltung, Puissance Publique, Potestà Amministrativa, Potestad Administrativa, Władza Publiczna*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 25-94 (pág. 27).

⁹ D.-U. Galetta (2021), «Introduction. Comparing the incomparable? Some introductory remarks on a comparative study on ‘administrative public power’», en E. Gamero Casado (dir.), *Administrative Public Power: Comparative Analysis in European Legal Systems. Public Function, Öffentliche Verwaltung, Puissance Publique, Potestà Amministrativa, Potestad Administrativa, Władza Publiczna*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 17-24 (pág. 18). La traducción al castellano es mía.

en los ordenamientos jurídicos con los que solemos comparar el nuestro, de poder público administrativo, al que se alude también cuando se utilizan sin estridencias dogmáticas, junto con el de potestad, diversos términos como el de atribución, competencia, funciones públicas y otros. En concreto, para explicar la variedad de la actuación administrativa en el moderno Estado social es conveniente utilizar un concepto distinto y más amplio que el de potestad, como es, por ejemplo, el de actuación, tarea o función administrativa.

En lo que sigue, se expone, en primer término, el concepto de potestad administrativa, sin duda, más influyente en la doctrina española (II) y se destacará su atractivo intelectual (III), su innegable contenido ideológico en el momento en que se formuló (IV) y la desvinculación del derecho positivo con la que nació (V). Después se compara el concepto con otros que utiliza la legislación jurídico-administrativa para referirse al poder público administrativo (VI) y se destacan las que, a mi juicio, son las principales deficiencias actuales del concepto de potestad administrativa: en especial, su conexión con un principio de vinculación positiva universal de la Administración a la ley y al derecho que no coincide con la interpretación constitucional del principio de legalidad (art. 9.3 CE), y su inadecuación para explicar la variedad de la actuación administrativa en el moderno Estado social (VII). El trabajo termina con una conclusión y una propuesta (VIII).

II. EL CONCEPTO DE POTESTAD ADMINISTRATIVA

En el derecho administrativo español la exposición más influyente del concepto de potestad administrativa es, sin duda, la que se contiene, casi sin modificaciones, en el tomo I del *Curso de Derecho administrativo* de Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹⁰, desde las primeras ediciones de la obra (anteriores a la Constitución española de 1978) hasta las más recientes¹¹. La potestad se presenta como el «mecanismo técnico preciso» que conecta el principio de legalidad con la actuación administrativa. En síntesis, puede expresarse el contenido del concepto (que es suficientemente conocido entre nosotros) diciendo que la Administración recibe del ordenamiento jurídico facultades de actuación (poderes que la habilitan para intervenir de modo unilateral en la esfera jurídica de los ciudadanos) cuidadosamente delimitadas, no disponibles por aquella

¹⁰ Lo destacan, por ejemplo, H. Iglesias Sevillano (2020), «Potestad, función. Una revisión desde el Derecho público transnacional y global», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 55, págs. 362-391 (pág. 366); y E. Gamero Casado (2021a, págs. 74-75).

¹¹ Véase, por ejemplo, de entre todas las ediciones, E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, 2ª ed. (1975), págs. 256-267; 13ª ed. (2006), págs. 447-458; y 21ª ed. (2024), págs. 507-518.

y cuyo ejercicio ha de servir a intereses ajenos a los de su titular y estar sometido al control judicial.

Intención primordial del concepto es la de destacar la vinculación positiva de la Administración a la legalidad: «solo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima»¹². Y a esa intención primaria ya de la primera formulación preconstitucional del concepto se añadían algunos elementos accesorios de la definición, que poco más tarde fueron incorporados en la Constitución como rasgos fundamentales del diseño del poder público administrativo: servicio de la actividad administrativa a los intereses generales (art. 103.1 CE) y sometimiento de esa actuación a los fines que la justifican y al control judicial de su legalidad (art. 106.1 CE).

En 1975 ya incurría seguramente en exageración la afirmación relativa a que «la acción administrativa» (sin introducir matices ni excepciones) «es el ejercicio de tales potestades», y a que «la dinamicidad inacabable de la vida administrativa» (también sin ninguna precisión adicional) «tiene su causa en este mecanismo técnico»¹³.

Es una obviedad que el ámbito natural de desenvolvimiento de este concepto de potestad administrativa es el de la Administración de intervención o policía, caracterizado por la típica situación de tensión creada en los puntos en los que se encuentran el poder estatal y la libertad del individuo (prohibiciones, sanciones, mandatos, etc.); y que fue el tipo de Administración predominantemente utilizado para la primera construcción dogmática del derecho administrativo del Estado de derecho, en su origen liberal-individualista, en torno a la categoría del acto administrativo. Pueden dejarse de lado actuaciones administrativas favorables para el ciudadano en las que fuera entonces discutible su subsunción bajo el concepto de potestad (adjudicación de contratos, por ejemplo). Pero también es obvio que hace cincuenta años ya había una parte muy importante de la actuación administrativa que encajaba mal en esa explicación de la «acción administrativa» como «ejercicio de potestades»: la prestación de servicios de telefonía, correos o transporte ferroviario (entonces reservados al sector público), la asistencia sanitaria, la enseñanza o las prestaciones materiales o de servicios a las personas mayores, o de bibliotecas, museos o polideportivos municipales, el alumbrado público o la investigación en organismos públicos, por citar algunos ejemplos.

Por ese motivo, al concepto de potestad administrativa se atribuye una centralidad en el sistema que, a mi juicio, no merece, cuando se establece una relación biunívoca entre ella y el entero ámbito de regulación del derecho administrativo; como parece realizarse en afirmaciones como esta: «El Derecho administrativo es un ordenamiento suficiente para la totalidad de las cuestiones que puedan suscitar las potestades de este carácter y es de aplicación necesaria a todas ellas»¹⁴.

¹² E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, págs. 256).

¹³ *Ibid.*, (pág. 261).

¹⁴ J. M. de la Cuétara (1986), *Las potestades administrativas*, Madrid: Tecnos, pág. 191.

Ese concepto de potestad administrativa pasó, con una relevante eficacia ordenadora de los contenidos de la disciplina, a otros manuales de la asignatura¹⁵.

III. EL ATRACTIVO TEÓRICO Y EL VALOR ESTÉTICO DEL CONCEPTO

La más conocida versión española del concepto de potestad administrativa lo presentó en unos términos que difícilmente podían dejar indiferente al lector con inquietud intelectual y ávido de encontrar instrumentos manejables y útiles para su trabajo con el material positivo de la disciplina. El concepto de potestad sería «capital para explicar la relación entre la Administración y la legalidad»; y es necesario comprenderlo con «exactitud» como «mecanismo técnico preciso» que justamente efectúa «la conversión del poder público en técnicas jurídicas precisas» y se «perfila» a través de su «contraste dialéctico» con el concepto de derecho subjetivo¹⁶.

Esta forma brillante de exposición del concepto, que parecía descubrir un arcano y que acentuaba rotundamente su importancia determinante en el completo sistema del derecho administrativo, planteaba al mismo tiempo el atractivo reto teórico de profundizar en el «sentido técnico preciso» de esa «figura jurídica subjetiva», que comenzó a contemplarse casi con reverencia, y de seguir trabajando en la tarea de configurar con precisión sus perfiles.

El reto ha sido aceptado por autores de varias generaciones. A mediados de los años ochenta del siglo pasado se acusa recibo de que la doctrina sobre las potestades está sólidamente interiorizada en la disciplina, tanto en su «punto crucial», relativo a «la explicación del modo en que el ordenamiento jurídico habilita de potestades administrativas a las entidades públicas»¹⁷ (y se exploró la

¹⁵ Pueden verse hoy, por ejemplo, con la misma estructura explicativa del principio de legalidad como vinculación positiva de la Administración a la ley y al derecho, del discurso sobre las prerrogativas de la Administración y con la misma clasificación de las potestades, etc.: C. Barrero Rodríguez (coord.) (2022), *Lecciones de Derecho administrativo. Parte general*, vol. 1, 6ª ed., Madrid: Tecnos, págs. 62 y ss.; L. Cosculluela Montaner (2024), *Manual de Derecho Administrativo. Parte general I*, 35ª ed., Las Rozas: Aranzadi, págs. 317 y ss.; y G. Fernández Farreres (2024), *Sistema de Derecho Administrativo I*, 7ª ed., Las Rozas: Aranzadi, págs. 613 y ss. (cap. V, «Las prerrogativas de la Administración Pública: potestades y autotutela»). Exponen el concepto de las potestades, aunque con una comprensión del principio de legalidad distinta a la de la vinculación positiva universal: L. Parejo Alfonso (2024), *Lecciones de Derecho administrativo*, 13ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 120 y ss. y 532 y ss.; y M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.) (2023), *Derecho administrativo*, tomo I, *Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 5ª ed., Madrid: Tecnos, págs. 127 y ss. y 144 y ss.

¹⁶ Las expresiones entrecomilladas, en E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, págs. 256-257 y 260), (2006, págs. 447-448 y 450) y (2024, págs. 507-508).

¹⁷ J. M. de la Cuétara (1986, págs. 73 y ss.).

«operatividad de los principios generales del Derecho» en el cumplimiento de esa función)¹⁸, como en sus elementos accesorios, referidos al carácter esencialmente limitado del poder que atribuyen las potestades, a su servicio al interés general y al control judicial de la legalidad de su ejercicio, a los que se propone añadir los «conceptos de título y causa»¹⁹ de la potestad.

Recientemente, en una obra ya citada cuya finalidad es actualizar con nuevo material del derecho positivo y con rigor y propuestas valientes el concepto clásico del que se está hablando, lo que empezó formulándose como una «técnica jurídica precisa», que conecta la legalidad con la actividad de la Administración, se eleva de rango y se transforma en una «teoría general de la potestad administrativa»²⁰, en la que se introducen nuevos elementos con la incorporación, por ejemplo, de las garantías procedimentales (de distinta intensidad, según el poder que se ejerza) como «parte del concepto mismo de potestad»²¹.

El innegable atractivo teórico de la doctrina española de las potestades administrativas está también vinculado al valor estético de un concepto²² cuya sencillez y claridad transmiten la fuerza de convicción de lo intuitivo; y encaja armoniosamente en un sistema más amplio, el del concepto estatutario del derecho administrativo, en el que «la capacidad jurídica de Derecho público» de ese tipo de personas jurídicas que son las Administraciones públicas «coincide [...] con el conjunto de potestades que (les) hayan sido atribuidas por el ordenamiento»²³. Las potestades son el tipo de poder que ejercen esas personas jurídicas que son las Administraciones públicas que se rigen por el derecho administrativo como su derecho estatutario. El cuadro no puede tener más coherencia interna.

IV. EL CONTENIDO IDEOLÓGICO DEL CONCEPTO: LA LIMITACIÓN Y EL CONTROL DE LAS «INGENTES» PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN. LA AUSENCIA DE UN CONCEPTO UNITARIO DE PODER PÚBLICO ESTATAL

El concepto de potestad administrativa, que se presenta con la neutralidad y la asepsia de «una técnica jurídica precisa», tenía (y sigue teniendo), a mi jui-

¹⁸ *Ibid.*, págs. 98 y ss.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 112 y ss.

²⁰ Véase E. Gamero Casado (dir.) (2021, págs. 47 y ss.).

²¹ E. Gamero Casado (2021a, pág. 100).

²² Sobre esto, G. Doménech Pascual (2024), «Nacimiento, consolidación y persistencia de las teorías jurídicas defectuosas», *InDret*, 1/2024, págs. 388-440 (págs. 409-412), donde se alude expresamente al «lenguaje brillante» y la «belleza literaria» del *Curso de Derecho administrativo* de E. García de Enterría y T.-R. Fernández (pág. 411).

²³ E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, pág. 241), (2006, pág. 427) y (2024, pág. 485).

cio, sin embargo, una fundamentación y un propósito ideológicos identificables, coincidentes con los de la versión revolucionaria y el *ethos* del liberalismo clásico puro: una visión muy negativa del poder administrativo, que solo podría admitirse como un conjunto estrictamente tasado y controlado de concretos y delimitados «privilegios» y «prerrogativas» de la Administración²⁴. En ese punto de fuga convergen todos los elementos del concepto de potestad.

Se llevaba hasta el límite de lo posible la idea de que la Administración solo podía actuar cuando estuviera expresamente habilitada por la legalidad para hacerlo (principio de legalidad como vinculación positiva a la ley), aunque —para no alejarse por completo de la realidad— se admitiera una flexibilización de esa regla mediante el recurso a la posibilidad, por una parte, de la denominada «autoatribución» de potestades (la habilitación de potestades administrativas por norma de rango reglamentario) y, por otra, de la existencia de poderes inherentes o implícitos, así como de cláusulas generales de apoderamiento²⁵.

Esas «potestades concretas, construidas por la ley analíticamente como simples excepciones singulares a la situación básica de libertad»²⁶, se otorgan a la Administración con fines precisos, que son determinaciones de la función genérica del servicio a los intereses generales. Y los órganos judiciales controlan el sometimiento del ejercicio de las potestades por la Administración a cada uno de estos límites que encierran cuidadosamente el poder público administrativo. El control judicial se convierte, así, también en un elemento definidor del concepto de potestad administrativa. «Hablar de “control de las potestades administrativas” es tanto como tratar de la totalidad del Derecho administrativo —nacido para atender precisamente tan específica finalidad—»²⁷; «no existe potestad administrativa sin control jurisdiccional»²⁸. Parece que al control judicial se le atribuye tanta relevancia definitoria como al contenido mismo de la potestad.

A la idea de que el poder administrativo está constituido por una suma estrictamente limitada de «prerrogativas» y «privilegios» funcionalizados a través del concepto de la potestad le faltaba, cuando se formuló originariamente —me parece que es importante destacar esto—, una comprensión unitaria del poder estatal. Frente al poder que se presentaba como «naturalmente» legítimo del legislador y de los órganos judiciales, el poder de la Administración aparecía como radicalmente necesitado de una justificación adicional. Se rendía tributo a esta

²⁴ Sobre esto puede verse L. Medina Alcoz (2022), *Historia del Derecho administrativo español*, Madrid: Marcial Pons, págs. 363-368, en relación con la «desconfianza en la Administración» que dominó en la doctrina académica española del derecho administrativo durante la segunda mitad del siglo XX.

²⁵ E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, págs. 262-267) y E. Gamero Casado (2021a, págs. 97-100).

²⁶ E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, pág. 265).

²⁷ J. M. de la Cuétara (1986, pág. 145).

²⁸ *Ibid.*, pág. 168.

situación de precariedad estructural en la legitimidad con la exigencia, al menos, de la atribución de poderes a la Administración en medidas miliméricamente controladas.

Es muy gráfico y significativo de lo que se está diciendo que para explicar el poder de la Administración de formular declaraciones jurídicas inmediatamente obligatorias y vinculantes para los particulares se utilizara como punto de partida la comparación con lo que debe hacer un ciudadano para obtener una declaración pública de ese tipo frente a otro ciudadano²⁹. Un particular necesita acudir a un órgano judicial para obtener una declaración de su derecho que sea vinculante y de cumplimiento obligatorio para otro. Como las leyes administrativas, sin embargo, permiten a la Administración realizar por sí misma esas declaraciones (arts. 38 y 98 LPAC) e, incluso, imponerlas coactivamente frente a sus destinatarios (art. 99 LPAC), se utilizan las elocuentes expresiones de «autotutela declarativa» y «autotutela ejecutiva» para designar esas facultades³⁰. «La Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones tanto a juicio declarativo como a juicio ejecutivo, que alcanza a todos los demás sujetos del ordenamiento sin excepción»³¹. Los demás sujetos del ordenamiento —habría que añadir— son los ciudadanos. El particular necesita de la tutela del juez, pero la Administración se tutela a sí misma, podría decirse. Este «formidable privilegio posicional»³² se pondría al servicio de la efectividad del resto de las «prerrogativas» de la Administración en que consisten las potestades administrativas. No se entiende en esta explicación por qué se acepta la legitimidad del poder vinculante del juez sobre el ciudadano, pero no la del poder de la Administración. Por otra parte, parece contradictorio que se destaque con el concepto de potestad que la Administración sirve a intereses ajenos a los suyos y que después se utilice el término «autotutela».

Un concepto unitario del poder estatal, como el diseñado en la Constitución española de 1978, sin embargo, otorga la misma legitimidad «constitucional» (aunque distintos grados de legitimidad «democrática») a todos los poderes del Estado. Si el carácter obligatorio y vinculante se predica con naturalidad de las decisiones del legislador y los órganos judiciales, no debería hablarse de «privilegio posicional» para explicar la misma cualidad de las decisiones públicas del poder ejecutivo, en concreto, de la Administración. «El carácter ejecutivo de las decisiones administrativas e, incluso, la ejecución también administrativa de

²⁹ Así, E. García de Enterría (1974), «La formación histórica del principio de autotutela», *Moneda y Crédito*, 128, págs. 59-87 (págs. 59-63); y E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, págs. 293-294). La misma explicación, en J. A. Santamaría Pastor (2023), *Principios de Derecho administrativo general I*, 6ª ed., Madrid: Iustel, págs. 65-67.

³⁰ Sobre los dos conceptos en la historia del derecho administrativo español, L. Medina Alcoz (2022, págs. 180-184 y 383-386).

³¹ E. García de Enterría (1974, pág. 62).

³² *Ibid.*, págs. 63.

estas son, en el orden constitucional, componentes normales del *status* de poder público que tiene la Administración»³³. Comparar la posición del particular con la de un órgano administrativo no es el punto de partida adecuado para explicar los efectos del ejercicio del poder público, salvo que de antemano quiera llegarse a la conclusión de que, en el caso del poder administrativo, sus facultades son «privilegios»³⁴, de los que después se dirá con facilidad que son «formidables» o «ingentes».

Precisamente sí puede tener sentido y ser adecuado, a mi juicio, utilizar los términos de «prerrogativa», «privilegio» o «facultad exorbitante» cuando la comparación de las facultades de la Administración con las de los particulares se realiza en un contexto concreto en el que la igualdad de posiciones debería ser la regla general y, sin embargo, por algún motivo (a veces, justificado y, otras, seguramente, no), una norma otorga a la Administración una posición más favorable o ventajosa que al ciudadano³⁵.

En el contexto del principio de igualdad de las partes que ha de regir el Derecho procesal puede calificarse como privilegio, por ejemplo, que la Administración esté exenta de la prestación de caución cuando inste la ejecución provisional de una sentencia contra la que se haya interpuesto recurso de apelación (art. 84.5 LJCA). En el marco de la idea regulativa de la igualdad presente en las normas sobre contratación, aunque esa idea se matice de muchas formas en el ámbito de algunos contratos públicos, tiene sentido hablar de las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos (art. 190 LCSP). Y también puede ser adecuado, en el contexto de las facultades que los particulares tienen con respecto a sus bienes, que, por comparación, se hable de prerrogativas para identificar las facultades (realmente exorbitantes con respecto a las reglas de referencia del Derecho civil) que tiene la Administración de deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad y de recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos (art. 41.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

Pero la Administración, que es Estado (en sentido amplio) y ejerce poder público estatal, como el parlamento o los órganos judiciales, no se encuentra con carácter general en situación de igualdad con los particulares.

³³ L. Parejo Alfonso (2005), «La primera década de desarrollo de la Constitución», en *Reformistas y reformas en la administración española*, INAP: Madrid, págs. 205-232 (págs. 210-211); citado por L. Medina Alcoz (2022, pág. 385).

³⁴ Véase E. Gamero Casado (2021a: 91), que también se refiere a la «perturbación que comporta asimilar el concepto de potestad administrativa con términos tales como “prerrogativa” o “privilegio exorbitante”».

³⁵ En sentido parecido, para referirse específicamente a los «privilegios», L. Cosculluela Montaner (2024, págs. 336 y ss.).

V. EL VALOR DOCTRINAL DEL CONCEPTO EN SUS COMIENZOS: UN DERECHO ADMINISTRATIVO INDEPENDIENTE DEL DERECHO POSITIVO

El concepto de potestad administrativa que se expone en 1974 en la primera edición del *Curso* de E. García de Enterría y T.-R. Fernández ponía un fundamento teórico en el sistema de derecho administrativo que, en realidad, era, en buena parte, ajeno al derecho positivo vigente en el último tramo de la dictadura, que precisamente planteaba «enormes escollos»³⁶ al modelo de poder administrativo (principio de legalidad y reserva de ley, potestad reglamentaria, discrecionalidad, etc.) que pretendía cristalizarse con esa construcción académica, entre otras vinculadas a ella. Muchos de los límites al poder administrativo que derivaban de esa «doctrina de los profesores» eran exigencias de un inteligente concepto doctrinal, no consecuencias jurídicas de normas que tuvieran el ejercicio de poder público de ese tipo en el supuesto de hecho normativo.

El concepto de potestad tuvo un éxito inmediato en la jurisprudencia del Tribunal Supremo como técnica al servicio del control de la actuación administrativa³⁷, como una década antes ya había sucedido con las técnicas de control del ejercicio de las potestades discrecionales (hechos determinantes, principios generales del derecho y única solución justa en los conceptos jurídicos indeterminados) formuladas por E. García de Enterría en su trabajo «La lucha contra las inmunidades del poder»³⁸, que, desde entonces hasta ahora, constituyen la plantilla de examen que utilizan los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para revisar la actividad discrecional de la Administración. Y varios de los elementos del concepto de potestad parece que ejercieron asimismo influencia, en el momento constituyente de 1978, sobre la redacción de algunos de los preceptos del título IV de la Constitución española («Del Gobierno y de la Administración»).

Pero la Constitución de 1978 neutralizó también buena parte del contenido ideológico al que se ha hecho referencia (prerrogativas, privilegios, autotutela)

³⁶ Es la expresión que utiliza L. Medina Alcoz (2022, pág. 367) para referirse a la contradicción entre la doctrina académica y la jurisprudencia, por una parte, y el derecho positivo inmediatamente anterior a la aprobación de la Constitución española de 1978, por otra.

³⁷ Puede verse la jurisprudencia inmediatamente anterior y posterior a la aprobación de la Constitución española de 1978 analizada por J. M. de la Cuétara (1986, págs. 221-243).

³⁸ E. García de Enterría (1962), «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración Pública*, 38, págs. 159-205. Una versión posterior del trabajo apareció en Cuadernos Cívitas como libro: *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, 1974, y pasó al *Curso de Derecho administrativo I* (con T.-R. Fernández); puede verse, por ejemplo, en la 4ª edición, de 1983, págs. 439 y ss., bajo la rúbrica «Las técnicas de reducción y control judicial de la discrecionalidad».

al «normalizar» el poder administrativo como parte de un concepto unitario de poder público estatal, dotado en cada una de sus ramas (poder legislativo, ejecutivo y judicial) de idéntica legitimidad constitucional, aunque de diversos grados de legitimidad democrática. Por otra parte, el concepto preconstitucional de potestad tuvo que perder —a mi juicio— con la aprobación de la Constitución el principal de sus objetivos: articular el principio de legalidad como vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico; simplemente porque la interpretación constitucional no permite sostener esa tesis. Sobre esto se volverá inmediatamente. Y los elementos accesorios del concepto de potestad (servicio a los intereses generales y sometimiento a fines determinados y control judicial) pasaron a referirse fundamentalmente al más amplio concepto de «actuación administrativa» (art. 106.1 CE), que hoy incluye muchas tareas administrativas que no pueden considerarse ejercicio de potestades.

El concepto técnico de potestad administrativa formulado antes de 1978 no salió indemne, por tanto, del cambio constitucional. Y, sin embargo, permaneció más o menos como estaba en los manuales de la asignatura y, en general, en la doctrina del derecho administrativo, otra vez, con una relativa independencia con respecto al derecho positivo. Desde la perspectiva de la unidad del derecho público se ha criticado muchas veces la frase en la que opinaba Otto Mayer que «Derecho constitucional pasa, Derecho administrativo permanece»³⁹. Aquí podría, sin embargo, encontrarse un ejemplo de ello.

VI. «POTESTADES ADMINISTRATIVAS», «FUNCIONES PÚBLICAS», «EJERCICIO DE AUTORIDAD» O DE «PODER PÚBLICO»

En las leyes jurídico-administrativas vigentes se encuentra un grupo de términos, en especial, los de «funciones públicas», «ejercicio de autoridad» o, simplemente, «poder público», que compiten con el de potestad administrativa para designar el ejercicio de poder público administrativo que, como cualquier poder estatal (también el legislativo y el judicial), implica, expresado sintéticamente y en términos generales, la facultad de adoptar unilateralmente decisiones vinculantes para los ciudadanos sobre la base de una posición de supraordenación con respecto a ellos.

El art. 2.2. b) LPAC y el art. 2.2 b) LRJSP someten al derecho administrativo la actividad de las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas cuando ejerzan «potestades administrativas». El art. 2 c) LJCA atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de los conflictos que se susciten en relación con actos y disposiciones de las corporaciones de derecho público, adoptados en el ejercicio de «funciones

³⁹ O. Mayer (1924), *Deutsches Verwaltungsrecht*, en el prólogo a la 3ª ed., Berlin: Duncker & Humblot.

públicas». El art. 113 LRJSP prohíbe que las sociedades mercantiles estatales dispongan de facultades que impliquen el «ejercicio de autoridad pública», sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de «potestades administrativas». Conforme a los arts. 17 y 284.1 LCSP no podrán ser objeto de los contratos de servicios y de concesión de servicios los que impliquen «ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos». Los arts. 9.2 y 57.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; en adelante, TRLEBEP) reservan a los funcionarios de carrera de nacionalidad española el ejercicio de funciones que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del «poder público» (o de «potestades públicas») o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado y de las Administraciones públicas. Esta lista de preceptos podría completarse con otros análogos.

Dos parecen ser las ideas regulativas que se encuentran detrás de la mayor parte de estos preceptos. Por una parte, una derivada de la decisión constitucional en favor del Estado de derecho (art. 1.1 CE), conforme a la cual el ejercicio de poder público no debe, en principio, someterse al Derecho privado, sino precisamente al derecho público con sus garantías de objetividad e imparcialidad (abstención y recusación), procedimiento y audiencia, recursos, etc. [así, los arts. 2.2 b) LPAC, 2.2 b) LRJSP, 104 y 113 LRJSP].

Por otra parte, también puede adscribirse el contenido de otros de los preceptos citados a una directiva procedente del principio democrático (art. 1.1 CE): los particulares, que no cuentan con la legitimidad personal-organizativa derivada de su integración en el Estado [la «cadena ininterrumpida» que une al pueblo con la atribución de funciones administrativas a cargos públicos (art. 1.2 CE)], no deben ejercer poder público, en principio, reservado a quienes se integran estatutariamente en la organización estatal con las garantías de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función (así, los arts. 17 y 284.1 LCSP; y 9.2 TRLEBEP; y, con una regulación semejante a este último, el art. 92.3 LBRL)⁴⁰. Es suficientemente conocido que estas reglas, establecidas por norma con rango de ley, en ocasiones, se excepcionan por normas de ese mismo rango que otorgan a particulares el ejercicio de funciones que, sin duda, son calificables como de ejercicio de poder público: la certificación del cumplimiento de los requisitos para percibir el ingreso mínimo vital⁴¹ o el reconocimiento del

⁴⁰ Sobre esto, por ejemplo, R. Caballero (2021), «La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 4, págs. 7-65 (págs. 40-41); y H. Dreier y D. Kuch (2022), «Demokratische Legitimation der Verwaltung», en W. Kahl y M. Ludwigs, *Handbuch des Verwaltungsrechts*, tomo III, Heidelberg: C. F. Müller, págs. 79-125 (págs. 98-99).

⁴¹ Regulada por el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y modificada por el Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero. Sobre esto, R. Caballero (2021, págs. 42-43).

derecho al bono social eléctrico que realiza el «comercializador de referencia»⁴², entre otros muchos ejemplos. El legislador puede en estos casos ponderar las exigencias del principio democrático con las de otros principios constitucionales [como el de eficacia (art. 103.1 CE) y el de eficiencia (art. 31.2 CE)], aunque debe garantizar el nivel de legitimidad democrática suficiente para cada tipo de actividad administrativa⁴³.

El conjunto de términos mencionados (función pública, ejercicio de autoridad, potestad o poder administrativo), que podría completarse con otros (como competencia y atribución), remite a un contenido semántico compartido en buena parte⁴⁴. No obstante, de contextos regulativos concretos pueden extraerse, en ocasiones, algunos matices que separan algún concepto de otro; aunque esas diferencias, después, seguramente no sean extrapolables fuera del específico contexto interpretativo del que se obtuvieron. Así sucede, por ejemplo, con la regulación, por una parte, del art. 113 LRJSP y, por otra, de los arts. 9.2 y 57.1 TRLEBEP.

El art. 113 LRJSP dispone que las sociedades mercantiles estatales en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el «ejercicio de autoridad pública», sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirles el ejercicio de «potestades administrativas». Está claro que en este precepto el primer concepto tiene un contenido más reducido que el segundo y que, por tanto, habría potestades administrativas cuyo desempeño no supondría ejercicio de autoridad pública⁴⁵. La interpretación del texto se puede facilitar si se echa mano del conocido concepto teórico de Administración de intervención o policía, la actividad administrativa que limita (con mandatos, prohibiciones, sanciones, etc.) ámbitos de autodeterminación del ciudadano por razones de interés general, y se ciñe la expresión «ejercicio de autoridad pública» a ese tipo de actividad administrativa. Entonces podrá sostenerse que las potestades administrativas que excepcionalmente pueden ser atribuidas a las sociedades mercantiles estatales consisten en otro tipo de ejercicio de poder público, no limitativo de la libertad y la propiedad del ciudadano,

⁴² Art. 45.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Sobre esto, R. Caballero (2021, págs. 43-44).

⁴³ Sobre esto véase L. Arroyo Jiménez (2021), «Las bases constitucionales de Derecho administrativo», en J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, *Introducción. Fundamentos*, Madrid: Marcial Pons, págs. 561-664 (págs. 640-643).

⁴⁴ Así, R. Caballero (2021, pág. 14), y R. Navarro González (2021), «La atribución de las potestades administrativas», en E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 231-276 (págs. 236-237).

⁴⁵ Así, E. Gamero Casado (2021b, pág. 37).

como el otorgamiento de subvenciones⁴⁶ o la adjudicación de determinados contratos públicos⁴⁷.

Pero, fuera de ese contexto regulativo, también está claro que ese concepto de potestad no tiene por qué coincidir, por ejemplo, con el de «potestad pública» que se utiliza para regular las funciones reservadas a los funcionarios de carrera españoles (arts. 9.2 y 57.1 TRLEBEP), que procede de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión (art. 45 TFUE) y que, como es obvio, no puede estar vinculado al concepto clásico español de potestad administrativa⁴⁸.

Hay que reconocer que el concepto técnico de potestad administrativa del que se está hablando en este trabajo sí parece encontrar reflejo en algún otro precepto de la legislación jurídico-administrativa general. El art. 4.1 LBRL enumera un conjunto de potestades (reglamentaria, de autoorganización, tributaria, expropiatoria, etc.) que, como una lista de poderes limitados («dentro de la esfera de sus competencias»), corresponden a los municipios, las provincias y las islas en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial (parece encontrarse detrás de esta expresión también el concepto subjetivo de Administración como persona jurídica). Sin embargo, cuando se trata de delimitar la cuestión determinante del volumen real de poder público que se asigna a los municipios, el art. 25.2 LBRL se refiere a un conjunto de materias dentro del cual la legislación del Estado y de las comunidades autónomas deberán atribuir a esas entidades locales «competencias propias». Los términos son tan intercambiables y fungibles que, aunque se haya dicho con frecuencia, en concreto, que la competencia es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano⁴⁹, nada esencial impediría

⁴⁶ La disposición adicional 26ª LGS considera expresamente el otorgamiento de subvenciones como potestad administrativa, aunque su regulación se refiere a las concedidas por las entidades de derecho público del sector público estatal que se rijan por el derecho privado.

⁴⁷ Así, por ejemplo, E. Gamero Casado (2021d), «Ejercicio de potestades administrativas por entidades del sector público con personalidad de Derecho privado», en E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 387-450 (pág. 416), y F. B. López-Jurado (2025), «La organización de la Administración pública (y 2): las entidades administrativas especializadas», en J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, *Estructuras. Formas* (en prensa), Madrid: Marcial Pons, §§ 92-94.

⁴⁸ Sobre esto, E. Gamero Casado (2021e), «El ejercicio de potestades administrativas en el empleo público», en E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 451-489 (págs. 455-457). Sobre la jurisprudencia, menos uniforme, del Tribunal Supremo en relación con los arts. 9.2 TRLEBEP y 92.3 LBRL, E. Gamero Casado (2021e, págs. 458-468).

⁴⁹ Véase, por ejemplo, E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, pág. 265), y R. Navarro González (2021, pág. 235), con cita de Alessio.

—a mi juicio— invertir la frase y afirmar también que la potestad es la medida de la competencia que ejerce cada sujeto público. En los términos del citado art. 4.1 LBRL, de hecho, la competencia representa una esfera más amplia que la potestad.

En definitiva, al concepto de potestad no le corresponde en el derecho positivo, en comparación con otros términos que también se utilizan para designar al poder público administrativo, el protagonismo que para él se reclama. Ese protagonismo es el resultado de una construcción doctrinal (relativamente) independiente del derecho positivo.

VII. INSUFICIENCIAS ACTUALES DEL CONCEPTO DE POTESTAD

1. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO ADMINISTRATIVO RESTÓ VALOR AL CONCEPTO DE POTESTAD

En la Constitución española de 1978 todos «los poderes del Estado» tienen un nivel común de legitimidad procedente de que su ejercicio es (más o menos directamente) reconducible al pueblo (art. 1.2 CE). La técnica con la que la doctrina había singularizado el poder administrativo (frente al del legislador y los órganos judiciales) y había articulado la desconfianza hacia él, la de la potestad administrativa, tuvo que perder parte de su eficacia explicativa. En realidad, a mi juicio, carece de sentido seguir utilizando para referirse a las manifestaciones de ese poder los términos de «privilegio» o «prerrogativa» (a los que remite, según se ha visto, el concepto de potestad), que no se emplean tampoco para hacer alusión a la actuación de otros poderes del Estado.

Lo que más gravemente quedó afectado en el concepto de potestad por la entrada en vigor de la Constitución coincidía con el propósito principal del concepto: crear el «mecanismo técnico preciso» que conecta el principio de legalidad con la actuación administrativa. En la doctrina preconstitucional pudo sostenerse que, en virtud del principio de vinculación positiva de la Administración a la legalidad, toda potestad necesitaba de una habilitación normativa. Y, dado que toda la actividad administrativa se concebía (incorrectamente, a mi juicio) como ejercicio de potestades, el resultado que se obtenía era el de la vinculación positiva universal de la Administración.

En la Constitución española de 1978 el principio de legalidad (art. 9.3) ya no podía seguir siendo lo que las doctrinas académicas decían de él, con desvinculación del derecho positivo. Ahora su contenido había que obtenerlo como resultado de una interpretación sistemáticamente rigurosa de preceptos constitucionales. Y la vinculación positiva universal de la Administración a la ley y al Derecho no encajaba en el conjunto de reglas constitucionales que diseñaban el poder administrativo. Por lo pronto, ya era contradictorio admitir la tesis de la vinculación positiva, por una parte, y aceptar, por otra, que hubiera potestades

administrativas discrecionales, porque «conceder una potestad discrecional a la Administración equivale a reconocer que la Administración puede hacer en un ámbito determinado todo lo que la ley no le prohíbe»⁵⁰; «dentro de este ámbito la Administración está negativamente vinculada a la ley»⁵¹.

Pero lo esencial es que «no existe en nuestra Constitución precepto alguno del que pueda deducirse que la doctrina de la vinculación positiva forma parte del principio de legalidad que garantiza el art. 9.3 CE»⁵². Por supuesto, no obstante, la reserva constitucional a la ley (institución que se integra en el más abstracto principio de legalidad) de determinadas materias (en especial, la relativa a los derechos a los que se refiere el art. 53.1 CE) sobre las que se proyecta la actividad de la Administración exige que en cada uno de esos ámbitos exista una regulación legal que, como mínimo, alcance la densidad normativa que imponga la correspondiente reserva, y que incluya la predeterminación legal de las facultades administrativas de intervención en esos ámbitos⁵³.

Seguir deduciendo hoy del concepto de potestad administrativa el principio de vinculación positiva de la Administración a la ley y al derecho (aunque sea en una versión flexibilizada)⁵⁴ supone —en mi opinión— un ejercicio de interpretación constitucional voluntarista que parece tener como objeto salvaguardar una construcción doctrinal nacida antes que el texto positivo que debe interpretarse. Por cierto, también podría discutirse hoy si es correcto el término de «autoatribución» o «autohabilitación»⁵⁵ de potestades administrativas cuando estas se prevén y regulan en reglamento aprobado por el Gobierno, porque este órgano constitucional *dirige* la Administración (art. 97 CE), pero no *es* Administración.

Los demás elementos que componen el concepto de potestad administrativa (el sometimiento a fines determinados en el marco del servicio a los intereses

⁵⁰ Así, J. M. Baño León (1991), *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Madrid: Civitas, pág. 177.

⁵¹ L. Medina Alcoz (2022, pág. 366).

⁵² Así, M. Beladiez Rojo (2000), «La vinculación de la Administración al Derecho», *Revista de Administración Pública*, 153, págs. 315-349 (pág. 321). En sentido parecido, M. Sánchez Morón (2022), *Derecho administrativo. Parte general*, 18ª ed., Madrid: Tecnos, págs. 88-89.

⁵³ Otros principios constitucionales [como el principio general de libertad (derivado del libre desarrollo de la personalidad, art. 10.1 CE) o el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)] pueden tener un efecto análogo de exigir constitucionalmente la predeterminación legal (o simplemente normativa) de las facultades de intervención de la Administración en determinados ámbitos. Así, M. Beladiez Rojo (2000, págs. 331 y ss.) y L. Medina Alcoz (2022, pág. 369).

⁵⁴ Así, por ejemplo, E. Gamero Casado (2021a, pág. 98).

⁵⁵ Así, por ejemplo, E. García de Enterría y T.-R. Fernández (1975, pág. 262) y R. Navarro González (2021, págs. 256-258).

generales y el control judicial de la legalidad de su ejercicio) son ahora exigencias que la Constitución impone a cualquier «actuación administrativa» (arts. 103.1 y 106.1 CE), que es un concepto más amplio que el de potestad, como se dirá inmediatamente.

2. UN CONCEPTO INADECUADO PARA EXPLICAR LA VARIEDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MODERNO ESTADO SOCIAL

En el marco de la clasificación, clásica en la doctrina del derecho administrativo español, que distingue entre actividad administrativa de policía, fomento y servicio público, se comprende fácilmente que el ámbito en que con mayor naturalidad se desenvuelven las potestades administrativas es el del primer tipo de la Administración de policía o intervención, que fue también el que ofreció el material positivo para las primeras construcciones teóricas de la disciplina. La Administración se muestra como poder público, sobre todo, donde entra en situación de tensión con la libertad y la propiedad del individuo, al invadir o limitar por razones de interés general esas esferas de autodeterminación del ciudadano.

El modelo primigenio de la potestad administrativa es posiblemente el de la que culmina en el acto administrativo de gravamen: la potestad expropiatoria, la sancionadora, el poder de dictar órdenes o mandatos, etc. No obstante, también se sitúan en este ámbito potestades de intervención consistentes en actuaciones materiales no vinculadas ni a un procedimiento ni a la forma del acto administrativo, como la actuación coactiva de la policía de seguridad⁵⁶. Y en el mismo ámbito de la actuación administrativa de policía o intervención también se sitúan potestades que dan lugar a actos favorables que levantan una previa prohibición normativa: prohibición preventiva (de la que, por ejemplo, el propietario de un solar se libera tras acreditar la legalidad de su proyecto de obras y obtener la licencia urbanística) o represiva (que se excepciona, por ejemplo, con la licencia de armas para quien demuestra que se da en su caso un supuesto de existencia de riesgo especial y de necesidad)⁵⁷. También puede destacarse aquí que una buena parte de la actividad tradicional del Estado «prestador», en sectores como la energía, las telecomunicaciones, los transportes o correos, como consecuencia del movimiento privatizador impulsado por el derecho de la Unión Europea en los años noventa del siglo pasado, se ha transformado en actividad de intervención o policía del que ahora se califica como Estado «garante», que se

⁵⁶ Así, expresamente, D. A. Cuesta Bárcena (2023), *Régimen jurídico del uso de las armas por los agentes de policía. Marco normativo nacional e internacional y su interpretación jurisprudencial*, tesis doctoral todavía inédita, cap. II, II.

⁵⁷ Véase el art. 99.2 del Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero. Sobre este tipo de dispensas, por ejemplo, L. Arroyo Jiménez (2004), *Libre empresa y títulos habilitantes*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 412-413.

limita al ejercicio de potestades denominadas «de regulación» sobre actividades que desarrollan operadores privados en el mercado.

En el marco del tipo de la actividad de fomento ya se ha dicho que hoy se admite como ejercicio de una potestad administrativa el otorgamiento de subvenciones; de la misma manera que, en cualquier ámbito de la actuación administrativa en que se recurra a la contratación con particulares, puede considerarse ejercicio de una potestad administrativa el acto de adjudicación⁵⁸. En ambos casos se entiende que existe ejercicio de poder público administrativo.

El tipo de la Administración prestacional o de servicios incluye hoy, sin embargo, un extensísimo ámbito de actuación administrativa que no se deja reconducir al concepto de potestad, porque la Administración no necesita presentarse ante el ciudadano como poder. Y lo mismo puede decirse de la actividad económica de la Administración, no incluida en el trinomio clásico «policía-fomento-servicio», pero legitimada por el art. 128.2 CE (primera frase: iniciativa pública en la actividad económica) y, después, disciplinada con primacía aplicativa por el derecho europeo de la competencia (en especial, art. 106 TFUE).

No es posible afirmar hoy (si es que alguna vez lo fue) que el concepto de potestad administrativa sirva para articular con el principio de legalidad *toda* la actividad de la Administración. La potestad se ajusta bien, sobre todo, al modelo de la Administración de policía o intervención, pero no cubre amplios sectores de la actuación de la moderna Administración del Estado social: ya se han puesto como ejemplo las prestaciones sanitarias, las prestaciones materiales de los servicios sociales, la enseñanza, las iniciativas culturales públicas, las bibliotecas o los museos, etc. Pueden encontrarse concretas manifestaciones de ejercicio de poder público en esos ámbitos, como es el acto de reconocimiento de una situación de dependencia y la decisión sobre el derecho a las prestaciones que procedan⁵⁹. Pero esa decisión es solo el acto de admisión a una relación prestacional material a cuya explicación teórica es imposible dar cauce a través del concepto de potestad administrativa.

La Constitución española utiliza el término de «actuación administrativa» (art. 106.1 CE) para someter la actividad de la Administración a exigencias que se habían incluido, antes de su entrada en vigor, en el concepto mismo de potestad administrativa (control judicial de la legalidad de su ejercicio y sometimiento a fines determinados en el marco del servicio al interés general). Pero actualmente debe aceptarse que ese concepto constitucional, el de «actuación administrativa», es más amplio que el de potestad e incluye extensos campos de la actividad prestacional y económica de la Administración que no pueden reconducirse al ejercicio de poder público.

⁵⁸ Por todos, E. Gamero Casado (2021a, págs. 88-89).

⁵⁹ Véase el art. 28 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Un vistazo al capítulo tercero del título primero de la Constitución (los principios rectores de la política social y económica) permite hacerse una idea de los ámbitos en los que la Constitución impone que se desarrolle esa «actuación administrativa», en los términos en que el legislador regule esos fines del Estado social (art. 53.3 CE), cuya realización es, sobre todo, cometido —junto con el legislador— de la Administración. Me parece que una de las funciones más relevantes que el trabajo académico puede aportar al desarrollo del ingente volumen de tareas que se encomiendan a la Administración en esa copiosa legislación (sean o no potestades en el sentido técnico del concepto) es la reflexión, en primer término, sobre la mejor manera de programar normativamente su realización y dirigir su eficaz cumplimiento⁶⁰.

Por ejemplo, las prestaciones económicas de la seguridad social (art. 41 CE) se regulan por detalladísimos programas normativos condicionales. La regulación de estas prestaciones dinerarias suele ser, incluso, más densa que la de las reglas que aplica la Administración de intervención o policía, que muchas veces tienen que valerse de conceptos jurídicos indeterminados para dar respuesta a la posibilidad de que la norma no pueda prever en su supuesto de hecho todas las situaciones fácticas ante las que sea necesario reaccionar. Las reglas de tipo condicional que establecen las prestaciones dinerarias de la seguridad social se resisten, en principio, a la utilización de conceptos en la norma que otorguen a la Administración márgenes valorativos. Eso dificultaría el cálculo de la incidencia de las previsiones legales en los presupuestos de los que proceden los recursos económicos. La actuación administrativa de este tipo es realmente instrumental: las decisiones —puede afirmarse de forma gráfica— ya están tomadas por el legislador, que ha querido dejar a la Administración un margen mínimo de valoración propia⁶¹.

Por el contrario, las prestaciones de carácter social de servicios o materiales, entre ellas, la asistencia sanitaria (arts. 43, 49 y 50 CE), son difícilmente programables mediante programas normativos condicionales; para dirigir estas tareas administrativas la norma solo impone, desde la perspectiva de la regulación material, principios o directivas muy generales (calidad, atención personalizada, etc.), y todo el resto se confía a la regulación únicamente del marco que podría calificarse como formal: la organización y el procedimiento⁶².

⁶⁰ Sobre esto, véanse R. Wahl (1993), «Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht», en W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann y G. F. Schuppert (eds.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts — Grundfragen*, Baden-Baden: Nomos, págs. 177-218 (págs. 192-195) y J. K. Fernández Gaztea (2023), «Las *Verwaltungsaufgaben*: las funciones o tareas administrativas en el Derecho público alemán», *Revista de Administración Pública*, 221, págs. 93-120 (pág. 115).

⁶¹ Sobre esto, R. Wahl (1993), págs. 203-204.

⁶² Sobre esto, en relación con la asistencia sanitaria, L. Parejo Alfonso (2004), «La calidad al servicio de la eficacia en el Sistema Nacional de Salud», en L. Parejo Alfonso,

Es conveniente también que la reflexión académica preste la debida atención al diseño de las mejores estructuras organizativas y procedimentales para el eficaz cumplimiento de las tareas administrativas, entre ellas, las propias del Estado social. Algunas directivas que afectan a la organización y al procedimiento serán no solo presupuestos para el desarrollo eficaz de la función de que se trate, sino también exigencias de la vertiente objetiva de los derechos fundamentales.

El derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), por ejemplo, afectado frecuentemente en la actuación administrativa de asistencia médica, se proyecta sobre la relación prestacional como un derecho al consentimiento informado que se ejerce, precisamente, en un procedimiento en el que ha de poder obtenerse la necesaria información y ha de poder prestarse ese consentimiento⁶³. Por su parte, el «consejo de residentes» como forma organizativa propia de la residencia en la que se atiende a personas mayores tiene, en gran medida, como fundamento la directiva *iusfundamental* [derivada de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE)] de permitir a los internos colaborar en la determinación de las condiciones vitales que creará la prestación que se recibe. La participación responde en este caso al intento de mantener un mínimo de autodeterminación frente a la superioridad fáctica de quien se encarga de la prestación⁶⁴.

Pues bien, el concepto de potestad, en su abstracción y con su marcada fijación solo en los aspectos de la habilitación del poder, la cuidadosa limitación de su atribución y el control judicial, carece de herramientas que puedan resultar de utilidad en esta labor de construcción de las mejores formas de programar normativamente la realización de las tareas administrativas y de regular la organización y el procedimiento para ella, a pesar de haber nacido, precisamente, como mecanismo articulador de la legalidad con la actividad de la Administración. Para cumplir ese objetivo es necesario atender al contenido mismo de las tareas administrativas, que condiciona las exigencias que estas requieren para su más eficaz cumplimiento⁶⁵. Desde esta perspectiva, el concepto de potestad (si es que puede aplicarse a la tarea de que se trate) es más bien el envoltorio y,

A. Palomar Olmeda y M. Vaquer Caballería (coords.), *La reforma del Sistema Nacional de Salud. Cohesión, calidad y estatutos profesionales*, Madrid: Marcial Pons, págs. 215-251 (pág. 238): el carácter personal de estas prestaciones determina que sean «difícilmente accesibles a una programación normativa convencional», y J. Castillo Abella (2025), *Los servicios de cuidados integrales. El Derecho público de los servicios a personas especialmente vulnerables en hospitales y residencias de mayores*, Madrid: Marcial Pons (en prensa), §§ 288 y ss.

⁶³ Así, A. Wahl (2001), *Kooperationsstrukturen im Vertragsarztrecht*, Berlin: Duncker & Humblot, 2001, págs. 82 y 122.

⁶⁴ Así, J. Castillo Abella (2025, pág. § 289).

⁶⁵ Así, R. Wahl (1993, págs. 177-182) y J. K. Fernández Gaztea (2023, pág. 114).

por eso, con independencia de los innegables méritos cumplidos, hoy no parece adecuado para explicar la variedad de la actuación administrativa en el moderno Estado social.

Más útil resultará un concepto amplio de tarea o función administrativa, desvinculado del dato formal de que se ejerza o no poder público, y vinculado, sin embargo, a la actividad o el cometido materialmente desarrollado por la Administración⁶⁶.

3. LA BANALIDAD DE LA SITUACIÓN JURÍDICO-PASIVA DE LA «SUJECIÓN»

Especialmente insustancial en el marco de la doctrina sobre las potestades administrativas me parece el contenido de la «sujeción», como correlato genérico de la potestad en el plano pasivo, que consistiría en la eventualidad de soportar sobre el propio ámbito jurídico el ejercicio de una de esas potestades atribuida a otro sujeto⁶⁷. Que el ciudadano esté sometido al ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno, o a la potestad tributaria o expropiatoria de la Administración no significa nada distinto —a mi juicio— de la situación de sujeción del individuo «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.1 CE) y, con ello, a las normas reguladoras del sistema de fuentes, a las leyes tributarias y a la Ley de expropiación forzosa.

Con razón se ha dicho que la consistencia dogmática de esta situación jurídico-pasiva es dudosa y que no pasa de ser más que una formación lógica derivada de la figura de la potestad, un simple resultado de la necesidad de simetría que se da en toda sistematización jurídica⁶⁸. Pero creo que puede darse la vuelta al argumento. La banalidad de la situación jurídico-pasiva de la «sujeción» podría corresponderse hoy seguramente con la pérdida de valor de la situación jurídico-activa correlativa de la potestad, porque entre el poder administrativo estatal, sin más, tal y como lo diseña la Constitución, y el ciudadano no es necesario introducir ese concepto de potestad con la *específica* finalidad de limitar su alcance y someterla al derecho, al interés general y al control judicial. Todo eso ya lo garantiza la Constitución.

⁶⁶ Como el que propone J. K. Fernández Gaztea (2025), *La función administrativa. Concepto y aplicaciones* (en especial, en su cap. tercero), obra de próxima publicación, que me ha sido amablemente cedida por el autor. En sentido parecido, H. Iglesias Sevillano (2020, pág. 374).

⁶⁷ Sobre esto, D. Utrilla Fernández-Bermejo (2025), «La relación jurídico-administrativa», en J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, *Estructuras. Formas* (en prensa), Madrid: Marcial Pons, § 162.

⁶⁸ Así, J. A. Santamaría Pastor (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, pág. 899, y D. Utrilla Fernández-Bermejo (2025, § 164).

VIII. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA: REDIMENSIONAR LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y DISCUTIR SOBRE LA ACTUACIÓN Y LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS

Procede hacer una recapitulación sintética de la exposición precedente:

1. El concepto español de potestad administrativa es el resultado de un trabajo de creación doctrinal que se realizó, en su momento, con desvinculación del derecho positivo vigente en la última etapa de la dictadura y bajo un paradigma liberal que tenía una visión muy negativa de la Administración. Su pretensión prioritaria era la de limitar en la máxima medida posible el poder administrativo; y la orientación del sistema de derecho administrativo que con ese concepto se crea es, sobre todo, la de la construcción de la disciplina en torno al control judicial de las potestades. La técnica de la potestad singulariza el poder de la Administración (frente al del legislador y los órganos judiciales) y articula jurídicamente la desconfianza hacia él.

2. La Constitución de 1978, sin embargo, «normalizó» el poder administrativo como parte de un concepto unitario del poder público estatal, dotado en cada una de sus ramas (poder legislativo, ejecutivo y judicial) de idéntica legitimidad constitucional, aunque de diversos grados de legitimidad democrática. Por otra parte, el concepto preconstitucional de potestad perdió con la aprobación de la Constitución el principal de sus objetivos: articular el principio de legalidad como vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico; porque la interpretación constitucional hace difícil sostener esa tesis. Además, los elementos accesorios del concepto de potestad (servicio a los intereses generales y sometimiento a fines determinados y al control judicial) pasaron a referirse fundamentalmente al más amplio concepto de «actuación administrativa» (art. 106.1 CE).

3. Al concepto de potestad administrativa se atribuye una centralidad en el sistema que no merece, cuando se establece una relación biunívoca entre ella y el entero ámbito de regulación del derecho administrativo. La potestad se ajusta bien, sobre todo (aunque es cierto que no solo), al modelo de la Administración de policía o intervención (al que también se refieren otros significantes, como ejercicio de autoridad o, simplemente, de poder público), pero el término constitucional «actuación administrativa» (art. 106.1 CE) es más amplio que el de potestad e incluye extensos ámbitos de la actividad prestacional y económica de la Administración que no pueden reconducirse al ejercicio de poder estatal.

4. Desde el punto de vista del trabajo académico, el concepto de potestad, demasiado abstracto y anclado solo en los aspectos de la habilitación del poder, la cuidadosa limitación de su atribución y el control judicial, carece de herramientas que puedan resultar de utilidad en la reflexión sobre la construcción de las mejores formas de programar normativamente la realización de las tareas administrativas y de regular la organización y el procedimiento para ella, a pesar

de haber nacido, precisamente, como mecanismo de conexión de la legalidad con la actividad de la Administración. Por lo demás, la «cosificación» del concepto de potestad introduce un elemento en el derecho administrativo español que dificulta el derecho comparado.

De ninguna manera se pretende en estas páginas negar el valor histórico del concepto de potestad en la construcción sistemática del derecho administrativo heredado, ni su evidente influencia, incluso, en la articulación del diseño del poder público administrativo en la Constitución. El derecho administrativo surge en los países de Europa continental a lo largo del ochocientos como derecho especial, distinto e independiente del derecho civil, regulador del poder que deriva de la posición de supremacía de la Administración; y en España esa relación vertical del poder administrativo con el ciudadano se expresa, por ejemplo, en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888 en el binomio «potestades» de la Administración frente al derecho subjetivo de carácter «administrativo» del ciudadano⁶⁹. Pero a cada época le compete ajustar convenientemente las piezas del sistema recibido, colocarlas en el sitio que les corresponde después de la entrada en él de importantes elementos nuevos y corregir las desviaciones que son resultado del paso del tiempo. En este sentido, se destaca en el título de este trabajo que la disfunción no procede tanto del concepto de potestad como de su hipertrofia.

Por supuesto, tampoco se propone aquí abandonar el término «potestad administrativa», perfectamente adecuado, junto con otros, para identificar buena parte de la actividad de la Administración como poder público estatal, e insustituible, por su arraigo y tradición, para referirse a manifestaciones concretas de ese poder como la potestad expropiatoria, la potestad sancionadora, la tributaria y otras. El propio término «potestad reglamentaria» tiene rango constitucional utilizado para identificar uno de los poderes del Gobierno (art. 97 CE). De paso habría que añadir que, desde este punto de vista terminológico, sí se propone, sin embargo, abandonar las expresiones «prerrogativas» y «privilegios» de la Administración (salvo en los supuestos a los que se ha hecho referencia anteriormente) para referirse al ejercicio ordinario del poder administrativo, aunque solo sea por la razón de que no suele hablarse tampoco de las prerrogativas y los privilegios del legislador ni de los órganos judiciales cuando ejercen sus competencias.

El objeto principal de la propuesta ni siquiera es el abandono de la centralidad del concepto de la potestad administrativa entendida como poder administrativo, aunque hoy exista una buena parte de la actividad administrativa que no consiste en el ejercicio de poder. Que ese poder ocupa un lugar fundamental en el sistema de derecho administrativo lo pone de manifiesto el dato elemental del puesto también central que para encauzar y regular su ejercicio corresponde, por ejemplo, a la LPAC.

Cuando se formula la propuesta de «redimensionar las potestades administrativas» me refiero solo al abandono de la centralidad sistemática del concepto

⁶⁹ Puede verse sobre esto L. Medina Alcoz (2022, págs. 246-252).

completo de la potestad administrativa al que se ha hecho referencia en estas páginas: su supuesta utilidad para explicar *toda* la actividad de la Administración, su inescindible conexión con el principio de vinculación positiva de la actuación administrativa y con la perspectiva del control judicial como eje que estructuraría la disciplina del derecho administrativo, y la preponderancia de la idea reduccionista de la limitación del poder administrativo sobre la más amplia y ambiciosa de la correcta configuración normativa y ejecutiva de las funciones que se encomiendan a la Administración para que esta las desarrolle eficazmente.

Es todo el compacto entramado conceptual lo que, de una forma que resulta muy significativa, dificulta traducir las dos sencillas palabras («potestad administrativa») a otros idiomas, por el temor a perder en el camino alguna parte del peso que su contenido tiene en el gremio que las utiliza en castellano. No es necesario, ni mucho menos, que la potestad administrativa, como concepto hipertrofiado, se convierta en el equivalente español a los inexportables conceptos de interés legítimo en el derecho italiano⁷⁰ o de derecho subjetivo en el alemán, en relación con la teoría de la norma protectora (*Schutznormtheorie*)⁷¹. Cuando los conceptos jurídicos dejan de ser útiles para el trabajo dogmático es necesario modificarlos o, en su caso, desprenderse de ellos.

En concreto, en el debate académico sobre la variedad de las actividades de la Administración en el moderno Estado social, debate que versa sobre unas funciones que implican ejercicio de poder y otras que no, entre funciones que se valen de las formas jurídicas clásicas de actuación de la Administración (norma, acto, contrato) o no, que se programan densa o levemente por las normas, etc., el concepto de potestad administrativa tiene poco que aportar. Puede ser de utilidad un concepto, menos vinculado a un tipo específico de actividad administrativa (la de intervención o policía) que el de potestad, más neutro y omnicomprensivo, más abierto a la referencia al contenido sustantivo del cometido que se persigue; y que, en realidad, sirva para desglosar el concepto constitucional de «actividad administrativa» (art. 106.1 CE), como es el de la tarea o la función administrativa.

⁷⁰ Sobre esto, por ejemplo, L. Medina Alcoz (2022, págs. 211-212 y 401).

⁷¹ Sobre esto, por ejemplo, A. Edenharter (2022), «Interessenschutz- und Konfliktschlichtungsformel», en W. Kahl y M. Ludwigs, *Handbuch des Verwaltungsrechts*, tomo IV, Heidelberg: C. F. Müller, págs. 131-170 (págs. 137-139).

