

# Un itinerario de estudio de las tendencias actuales del Derecho administrativo en Portugal

*SUMARIO:* 1. EL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 2. LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EN GENERAL. 3. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, EN PARTICULAR. 4. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DERECHO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, EN ESPECIAL. 5. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS GARANTÍAS Y SOBRE EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN, EN PARTICULAR. 6. CONSIDERACIONES FINALES.

## 1. EL PROCESO DE RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho administrativo en Portugal –al igual que en la generalidad de los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea– atraviesa actualmente un proceso de profunda renovación, que se asienta sobre un conjunto de preocupaciones de realización plena de la idea de Estado de Derecho y de los valores propios de una cultura euroatlántica de carácter democrático-humanista.

En verdad, esa *renovación del Derecho administrativo* portugués es de un modo significativo la expresión de un proceso de ámbito europeo que vive de una intercomunicabilidad de experiencias y de nuevas soluciones normativas que dispersamente pueden ser encontradas en diversos ordenamientos.

Más concretamente, debemos considerar como telón de fondo que, en el espacio de la Unión Europea, la *renovación del Derecho administrativo* se ha ido afirmando como un proceso global y se ha ido haciendo en un contexto de *europaización de los Derechos nacionales*, asentándose sobre un movimiento promovido bajo la influencia decisiva de la legislación y de la jurisprudencia comunitarias o, espontáneamente, mediante la ponderación por los legisladores nacionales de la conveniencia en hacer *aproximar* sus Derechos a lo que resulta de las legislaciones homólogas producidas en ordenamientos de otros Estados miembros de la Unión Europea.

En otro orden de consideraciones, debemos añadir que tiene un especial sentido el hablar de un proceso de *renovación del Derecho administrativo en el espacio ibérico*. Entre los ordenamientos jurídico-administrativos español y portugués debe establecerse una relación de comunicación privilegiada, y esto no sólo por razones de contigüidad geográfica de los Estados respectivos y de la participación de los respectivos Estados como miembros de la Unión Europea, sino también porque ambos ordenamientos —pese a las diferencias— acogen sistemas jurídicos y políticos muy próximos, consagrando un sistema administrativo de filiación común: un *sistema de administración ejecutiva*.

## 2. LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE RENOVACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EN GENERAL

En el marco de dicho proceso de *renovación del Derecho administrativo* han sido asumidos por último en el ordenamiento portugués desafíos que se afirman, unos, en el dominio del *Derecho de la organización administrativa*, otros, en el dominio del *Derecho de la actividad administrativa* y, otros todavía, en el dominio que intercepta aquellos otros dos y que es el del *Derecho administrativo de las garantías*.

En el dominio del *Derecho de la organización administrativa*, se discute —incluso se impone— una *refundación de las Administraciones Públicas*, en un marco en el que, además de afirmar el valor matricial de los *principios democrático y de la participación*, se le reconoce al *principio de subsidiariedad* una novísima y relevantísima importancia, es aceptado que el *principio de descentralización* crea nuevas exigencias de profundización y, entre otros aspectos, se impone la apertura, por supuesto, en la Administración estatal de un espacio cada vez más significativo para la intervención de *autoridades administrativas independientes*.

La especial atención a la mejor concretización de aquellos *principios de subsidiariedad* y de la *descentralización* fue, además, recientemente asumida con especial énfasis a propósito de una línea oficial de

política de reforma del Estado hecha en las *Grandes Opções do Plano* para el 2000. Es asumido en ese documento que «la estrategia de Reforma Democrática del Estado debe ser orientada en el sentido de combinar la visión sectorial con una mejor coordinación horizontal de políticas públicas a escala nacional, regional y local», importando «establecer un programa de acción que permita encuadrar una estrategia sustentada de descentralización y desarrollo regional para el período 2000-2006» [Vid. documento de las *Grandes Opções do Plano* para 2000 aprobado por la Ley nº 3-A/2000, del 4 de abril—*Diário da República*, I-A, del 4/4/2000, p. 1490 (a)].

Por otra parte, en el plano del *Derecho de la actividad administrativa*, cabe destacar el que las preocupaciones por el tema de la *procedimentalización* de la actuación administrativa adquieren hoy un nuevo impulso, y esto en la perspectiva de que el procedimiento administrativo forma un *espacio abierto* de encuentro de las Administraciones Públicas entre sí y con los particulares. Sin embargo, esas preocupaciones van acompañadas de la prosecución del interés público, del respeto por los derechos e intereses legítimos de los particulares, de la legalidad, de la igualdad, de la imparcialidad, de la equidad, de la proporcionalidad, de la buena fe, de la tutela de la confianza.

En este plano —en el del *Derecho de la actividad administrativa*— tienen relevancia todavía, actualmente, especiales consideraciones sobre la necesidad de creciente valorización de *formas de actuación administrativa y contractualizada*, con relación a las cuales, por otra parte, el Derecho comunitario es cada vez más exigente. Y téngase en cuenta que las exigencias o posibilidades de consensualización y contractualización se extienden hacia nuevos dominios (p. e., del ambiente), cruzándose muchas veces esas exigencias con necesidades de actuación administrativa planeada.

Pero, las renovaciones en el plano del *Derecho de la actividad administrativa* tienden a cohabitar con las que se imponen en el dominio de las *garantías* de los particulares frente a las Administraciones Públicas, representando estas *garantías* un dato fundamental del régimen del relacionamiento jurídico que puede ser desencadenado por acción del poder administrativo. La *actuación administrativa* y la *garantía de los particulares* representan el anverso y reverso de una misma realidad, de tal modo que casi se vuelve incomprensible, hoy, el régimen de la *actividad administrativa* si apareciese desvinculado del régimen de las *garantías* de los particulares y bien así del régimen de *control* (*máxime*, externo) de las Administraciones. En este punto, la reconsideración del contencioso administrativo representa una de las grandes exigencias de la reforma del Derecho administrativo portugués, siendo por otra parte de obligada referencia sobre este aspecto que se atra-

viesa en este preciso momento una fase de amplia discusión pública sobre la «Reforma del Contencioso Administrativo».

### 3. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, EN PARTICULAR

En materia de *Derecho de la organización administrativa portuguesa* se publican en este volumen cuatro textos doctrinales: uno de Paulo OTERO, que versa en general sobre las «principales tendencias del Derecho de la organización administrativa en Portugal»; otro, de Carlos BLANCO DE MORAIS, sobre «las autoridades administrativas independientes en el orden constitucional portugués»; otro, todavía, de Margarida SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, que trata de «el principio de la subsidiariedad y la organización administrativa» y uno, finalmente, de nuestra propia autoría, sobre «la descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal».

Dando cuenta de los desafíos de renovación del Derecho administrativo portugués antes enunciados, Paulo OTERO llama nuestra atención sobre la necesidad de *adaptación de la organización administrativa a un modelo constitucional* que expresa tendencias contradictorias, pero que no pueden dejar de basarse en un postulado de unidad en el pluralismo. Ese modelo, dilemáticamente, por un lado, apunta hacia un Estado de Bienestar, que requiere una Administración prestadora o constitutiva, y al mismo tiempo requiere una progresiva reducción del poder de la Administración del Estado y de la centralidad del Gobierno como órgano de planificación y decisión. Por otro lado, ese modelo obliga a frecuentes ponderaciones entre diversos tipos de intereses públicos protagonizados por diferentes entidades públicas.

Paulo OTERO destaca también una tendencia, desarrollada sobre todo a partir de finales de los años ochenta, de *privatización de las formas de organización administrativa*, en un contexto de *fuga hacia el Derecho privado* de la Administración Pública, dando cuenta de los problemas que ello implica en el plano de la definición de los límites a la libertad conformadora del legislador y de los efectos del fenómeno en sede de garantías contenciosas.

Este autor alerta, finalmente, sobre la verificación reciente de nuevas formas de debilitación de la legalidad y sobre una evolución de la técnica de la delegación de competencias hacia el ámbito de las relaciones interorgánicas de naturaleza intersubjetiva, bien sobre la actualidad del problema de la definición de la exacta relevancia de la figura de la sustitución en un Estado de Derecho democrático y de la cuestión de la legitimación político-democrática de la Administración pública.

Este último punto —el de la legitimación político-democrática de la Administración— es retomado en el texto de Carlos BLANCO DE MORAIS sobre las *autoridades administrativas independientes*.

Partiendo de una concepción muy comprensiva, considera este autor varias categorías de tales entidades: desde las entidades de fiscalización y regulación de actividades públicas y privadas para la garantía de derechos fundamentales, a las entidades de control y regulación de actividades económicas y financieras, pasando por las entidades con funciones de control, disciplinarias y de gestión de los titulares de ciertos órganos del poder político. Y llama nuestra atención hacia problemas particulares que el régimen de esas entidades suscita: problemas relativos a la designación de los respectivos titulares, a su estatuto y al cese de funciones, que destacan por estar ahí involucrados aspectos que interfieren decisivamente en el carácter independiente de esas autoridades; problemas también como los del control político y jurisdiccional incidente sobre tales autoridades y sobre sus desempeños funcionales.

Al respecto de una tendencia hacia la afirmación y valorización del *principio de la subsidiariedad* en el dominio del Derecho administrativo, Margarida SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS lo posiciona en el ámbito de la repartición vertical de poderes entre el Estado (Estado-persona colectiva pública) y otras entidades infraestatales de Derecho interno beneficiarias de mera descentralización administrativa (máxime: autarquías locales), con exclusión de las regiones autónomas. Y esa *subsidiariedad administrativa* deberá ser entendida con el sentido que le es atribuido por la Carta Europea de la Autonomía Local, siendo así expresión de un principio de Derecho internacional administrativo, no obstante destinado a regular aspectos de la administración pública interna.

Este principio ha sido acogido y desarrollado en recentísima legislación producida en materia atinente a las autarquías locales, pero —como la autora anota críticamente— no sin algún equívoco del legislador, a corregir en un sentido que lleve a su aplicación de forma flexible y casuística como corresponde a la esencia misma del principio. El *principio de subsidiariedad*, como principio jurídico-constitucional de repartición de poderes, estará así por cumplir y evoluciones legislativas futuras deberán estar particularmente atentas a éste.

A su vez, por lo que se refiere a la tendencia de descentralización (máxime, de la descentralización administrativa territorial a favor de las regiones autónomas y autarquías locales), destacamos nosotros que ésta se basa en un principio a optimizar progresivamente y a todos los niveles, con respeto en cada momento por los avances entretanto ya conseguidos. Y pasamos revista a lo que se ha ido consiguiendo realizar en este dominio, ya sea en el contexto de la descentralización

político-administrativa a favor de las Regiones Autónomas, ya sea en el contexto de la descentralización meramente administrativa a favor de las autarquías locales.

Un punto que merece una especial atención es todavía, en este particular, lo que se refiere al proceso de *regionalización administrativa* o de institución en concreto de regiones administrativas, que parece haber quedado congelado frente a los resultados de un *referéndum* reciente que lo ha perjudicado por el momento. El debate desarrollado en el contexto de este *referéndum* habrá sido no obstante esclarecedor acerca de las divisiones que atraviesan la sociedad portuguesa en cuanto al *modelo de organización administrativa territorial* que se quiere para Portugal.

#### 4. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DERECHO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, EN ESPECIAL

Para el efecto de la comprensión de las grandes tendencias del *Derecho portugués de la actividad administrativa*, a su vez, debe considerarse, como documento legislativo de referencia, el Código de Procedimiento Administrativo que entró en vigor en 1992 y fue alterado, puntualmente, en 1996. Por él pasan muchas de las innovaciones a las cuales, en su parte general, el Derecho Administrativo portugués se ha ceñido recientemente.

Para un mejor entendimiento de las vicisitudes de la producción de ese diploma y de su alcance innovador se publica en esta obra, como documento doctrinario de referencia, el texto de la conferencia en el cual Diogo FREITAS DO AMARAL presentó aquel Código. Y la autoridad de este texto no podrá dejar de ser asociada al hecho de a este ilustre catedrático de Derecho administrativo haber incumbido la dirección de los trabajos de preparación del anteproyecto de ese diploma sobre el que se basó directamente el Gobierno.

En este texto, FREITAS DO AMARAL, sin dejar de enunciar los puntos en los que dicho anteproyecto salió vencido (v.g., en lo que respecta a una más amplia consagración del *principio de la administración abierta* y acerca de la *participación* en el procedimiento reglamentario), hace una presentación de una larga lista de innovaciones que el nuevo Código ha aportado, principalmente en cuanto a lo siguiente: régimen de funcionamiento de los órganos administrativos colegiales; extensión de la legitimidad de intervención procedimental a los titulares de los intereses difusos; fijación de un plazo general para la conclusión de los procedimientos administrativos; regulación del derecho a la información; previsión de medidas provisionales; obligatoriedad de audiencia previa de los interesados; extensión de los casos de aproba-

ción tácita; regulación del procedimiento reglamentario; redefinición del acto administrativo; extensión de los casos de nulidad de los actos administrativos; definición del régimen general de ejecución de los actos administrativos; reclamación y recursos jerárquico y tutelar; extensión de la figura del contrato administrativo; establecimiento del principio de la contratación mediante concurso público. Trata también el autor la cuestión de la naturaleza de las normas del Código y se inclina, en fin, sobre una figura tan particularmente relevante como es la de la *audiencia de los interesados*, concluyendo que estamos ante un diploma que vino a constituir un significativo paso adelante en el camino del perfeccionamiento del Estado de Derecho en Portugal.

Procurándose aquí dar cuenta de las grandes tendencias del Derecho administrativo portugués sobre formas de actuación administrativa, cabe por otra parte dedicarle una atención particular al relevantísimo dominio de la *contratación pública* y a la influencia que en ése dominio, incontornablemente, ejerce el Derecho comunitario. Está ahí en causa una forma de actuación administrativa que es cada vez más privilegiada, siendo el dominio de la contratación pública paradigmático para la comprensión de un fenómeno que tenderá a desarrollarse cada vez más y que es el de la *europaización* de los Derechos nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Sobre este punto Miguel CATELA, presentando un estudio sobre «la adaptación portuguesa al Derecho comunitario europeo de la contratación pública», señala hacia el valor referencial del *Derecho comunitario de los Mercados Públicos* y especialmente para los problemas implicados en las pertinentes directivas comunitarias, concluyendo que la *transposición de directivas* se ha llegado a concretizar en un sistema insatisfactoriamente sobrecargado por un «exceso de normas en vigor, dominado por la existencia de un número exagerado de regímenes especiales y por la existencia de una tendencia repetida del legislador portugués en no querer aprovechar la libertad que la adaptación nacional de las Directivas le permitía, esto además de otras deficiencias de política legislativa que no han servido de la mejor forma al perfeccionamiento de nuestro ordenamiento en el dominio de la *contratación pública*». He ahí un dominio que merece igualmente nuevas y más adecuadas intervenciones del legislador administrativo.

Finalmente, se deben ponderar de modo especial las nuevas tendencias del *Derecho de la actividad administrativa* que se desenvuelven en dominios particulares de actuación administrativa, como lo es por supuesto el dominio ambiental.

A este propósito en el texto que aquí se publica, de la autoría de Gonçalo CAPITÃO, sobre «planeamiento y contractualización en el Derecho al ambiente» se hace referencia después a que el Derecho del ambiente se presenta como un pujante Derecho administrativo emer-

gente que, además de caer igualmente en la esfera de influencia del antes mencionado fenómeno de *europaización* de los Derechos administrativos nacionales, se muestra en su juventud, particularmente abierto o permeable al acogimiento de formas renovadas de actuación administrativa. Y a ese nivel son entonces valorizables el *planeamiento* y la *contractualización* como formas típicas de *actuación administrativa proambiental*.

Alerta este autor especialmente acerca de la verificación hoy de «un movimiento intenso de planeamiento ambiental que ha provocado una limitación seria del derecho de propiedad sobre los suelos nacionales» (vg., planes de ordenación de las áreas protegidas, planes de ordenación de la orla costera, proyectos de ordenación de las albuferas y planes de cuenca hidrográfica). Y nos alerta igualmente sobre el hecho de que los niveles de calidad exigidos en el dominio ambiental no se compadecen de los mecanismos tradicionales de prestación de servicios públicos (como, por ejemplo, los de captación, tratamiento y abastecimiento de agua, de recogida, tratamiento y rechazo de efluentes y recogida y tratamiento de residuos sólidos), antes reclaman el recurso a la contractualización de la gestión de los respectivos sistemas y exigen frecuentemente el recurso de la colaboración de lo privado para asegurar así los medios financieros necesarios.

## 5. LAS GRANDES TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS GARANTÍAS Y SOBRE EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN, EN PARTICULAR

Otro de los grandes temas centrales y más actuales de la discusión en materia de Derecho administrativo, por sus implicaciones con la exigencia de perfeccionamiento en la concretización de la idea de Estado de Derecho, es ciertamente el que se refiere a las *garantías de los particulares* frente a la Administración (o a los poderes administrativos) y el del *control de la Administración*. Esta temática del *Derecho administrativo de las garantías* y el del *control de la Administración interseca*—como ya señalamos—la del *Derecho de la actividad administrativa* y de tal forma que ésta no puede ser comprendida desligada de aquella.

La temática del *Derecho administrativo* de las garantías reclama en el momento presente más atención y más labor legislativa y doctrinal que cualquier otra temática, siendo que las grandes tendencias de evolución del Derecho administrativo acaban siempre por serle referidas de un modo decisivo.

Dando cuenta de esta importancia, Vasco PEREIRA DA SILVA, en estudio que ahora se publica sobre la «Constitución portuguesa y el Contencioso Administrativo», se destaca ser el *Derecho administrativo*

de las garantías y en especial el *Contencioso Administrativo* un dominio que en el ordenamiento portugués se debe afirmar como «Derecho constitucional concretizado» y nunca más «por concretizar», haciéndose fe que tal estadio se alcance con la próxima —ahora en discusión— reforma del *Contencioso Administrativo*.

La Constitución —como observa el autor— impone específicamente un modelo de contencioso administrativo plenamente jurisdiccionalizado y destinado a la tutela plena y efectiva de los derechos de los particulares en las relaciones jurídicas administrativas. Es precisamente este modelo el que es necesario concretizar, ultrapasándose una situación en que «entre el modelo constitucional de contencioso administrativo (...) y la legislación reguladora de ese dominio (que, en algunos casos, es incluso anterior al propio texto originario de la Constitución) hay aún una distancia que urge colmar, poniendo término a una situación de *déficit* de protección jurídica al nivel de la justicia administrativa».

La importancia y actualidad de la temática en cuestión resultan también destacadas por Luís Filipe COLAÇO ANTUNES en un estudio que titula: «Hacia un Contencioso administrativo de garantía del ciudadano y de la Administración». Se destaca ahí que el Derecho administrativo ha evolucionado hasta configurarse como un dominio jurídico en el ámbito del cual, deseablemente sin pérdida de la garantía de la «centralidad del interés público», gana cada vez más espacio y de modo cada vez más consistente la idea de garantía de los particulares, a realizar a diferentes niveles y determinadamente en el plano de la justicia administrativa. Pero previene el autor sobre el riesgo —al que la experiencia de integración europea no es ajena— de disolución del Derecho administrativo en el Derecho privado, con todo lo que ello implica en términos de pérdida de aquel garantismo que es debido a la Administración y a los particulares (sobre todo a los que presentan una posición más debilitada) y que el Derecho administrativo verdaderamente debe buscar. Y ahí el Estado y el interés público salen perdiendo, con beneficio únicamente para «grandes agentes privados».

El tema del *garantismo* es aún recuperado cuando se enfoca —entre tantas otras— la problemática más específica de los *servicios públicos esenciales*. Es lo que LUÍS CABRAL DE MONCADA señala en un estudio sobre «los servicios públicos esenciales y la garantía de los usuarios». Y el tema del *garantismo* se impone aquí desde luego frente a una extensión del ámbito del servicio público, fenómeno al que no ha correspondido un refuerzo, en justa medida, de las garantías de los particulares ante una nueva administración tentacular, ni ha correspondido un mayor control parlamentario sobre la administración.

Por este tema, por otra parte, pasa también —como destaca el autor— la importante discusión sobre la necesidad de «reducir al mínimo

el persistente poder de autoorganización administrativa» que solamente sirve para dificultar la presencia de la legalidad en la prestación del servicio y para fragilizar la protección de los usuarios. Y por él pasa también el debate sobre la relevancia de los derechos fundamentales de los usuarios y sobre la deseable publicitación de la relación de servicio público, ésta como vía de garantía de la posición de los propios usuarios, de la efectividad de un control sobre las prestaciones de los servicios públicos y de la correspondiente responsabilidad civil.

Hablando de *garantías* en el ámbito del Derecho administrativo no sería igualmente de descuidar una referencia a la posición de los trabajadores de la Administración Pública. Sobre ella reclama nuestra atención João CAUPERS en el estudio que aquí se presenta sobre «Las garantías de los trabajadores de la Administración Pública, en general, y su derecho a la reserva de la intimidad de la vida privada en especial».

A este propósito comienza el autor por destacar que no pueden quedar más dudas cuanto a que los trabajadores de la Administración Pública deben gozar de las mismas garantías que el resto de los trabajadores. Pero esto sin perjuicio de la necesidad de tenerse en cuenta garantías específicas de que tales categorías de sujetos de derecho deben beneficiarse, bien sean *garantías individuales* o bien sean garantías colectivas.

João CAUPERS trata después especialmente sobre el problema de los deberes disciplinares y de la reserva de la vida privada, en tanto que puntos hoy particularmente reveladores de la posición de los trabajadores de la Administración Pública frente a la función que les incumbe realizar y a su vocación de servicio público. Y averigua aún, particularmente, sobre si existe un núcleo esencial, insusceptible de comprensión, de la libertad de las opciones de la vida privada y sobre cómo proceder a la respectiva delimitación o cómo establecer restricciones a la vida privada que se quieran hacer cumplir sobre los funcionarios públicos.

Finalmente, en materia de *control* sobre la Administración Pública, Eduardo PAZ FERREIRA presenta un estudio sobre «el Tribunal de Cuentas Portugués: una institución en transición», tratando aquí de un órgano jurisdiccional de fiscalización de la legalidad de las partidas públicas y de enjuiciamiento de cuentas públicas que han conocido una evolución muy significativa, ya a respecto de sus competencias, ya en lo que se refiere al tipo de fiscalización que desarrolla. Y en este punto es necesario destacar —como hace PAZ FERREIRA— que «la creciente importancia del tema del control del gasto público, en el marco de un Estado que busca nuevos equilibrios, vino a reforzar la idea de que se debería proceder no sólo a una apreciación de la legalidad, sino también de justificación económica y social para la realiza-

ción de la partida». Esto aparte de entenderse deber ser concedida prioridad a la fiscalización sucesiva (o *a posteriori*), debiendo haber el coraje de suprimir totalmente lo *visto*, sustituyéndolo únicamente por la fiscalización concomitante y sucesiva y accionando un sistema efectivo de responsabilidad financiera que continúa dejando mucho que desear.

Para concluir se llama la atención hacia un aspecto fundamental y de referencia recurrente: las evoluciones jurídico-normativas que operan —en este dominio como en tantos otros— deberán ser acompañadas de una *reforma general de la Administración Pública portuguesa*.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Con las referencias sumarias que anteceden hemos procurado dejar identificadas, aunque en corte transversal, las *grandes tendencias del Derecho administrativo portugués*, remitiendo hacia los desarrollos que constan de los diversos estudios que ahora se publican.

Y si una síntesis final es posible a este propósito ésta debe ir en la dirección de destacar que el ordenamiento administrativo portugués —un aspecto en el cual está acompañado por otros ordenamientos (*máxime*, europeos) sus homólogos— se encuentra en un punto de cambio: en un punto en el que se procura llevar a sus últimas consecuencias las exigencias de un Estado de Derecho democrático que es radicalmente incompatible con viejas —pero todavía existentes— tendencias autoritarias que tradicionalmente han marcado la Administración Pública y su actuación.

Fundamental es también el que la *renovación del Derecho administrativo* que parece imponerse ahora no sea una oportunidad perdida en términos de aproximación de los ordenamientos por supuesto en el espacio de la Unión Europea y, además, en el espacio ibérico.

Renovemos sobre este particular nuestros ordenamientos, pero hagámoslo con el mejor conocimiento de las realidades administrativas más próximas, ultrapasándose una situación histórica, pero incomprensible, que particularmente se ha afirmado en el espacio ibérico, de *déficit* de ese conocimiento. No podemos reincidir en una situación, que tuvo su momento, de alejamiento mutuo de los ordenamientos (en la expresiva fórmula: tan próximos, pero tan distantes).

La iniciativa editorial que ahora se concretiza con este número monográfico sobre la realidad del Derecho administrativo portugués, y que antes se concretizó en otras iniciativas homólogas de la revista Documentación Administrativa, va en el mejor de los sentidos: en el sentido de divulgar un conocimiento plural de diversas realidades jurídico-administrativas muy próximas y de llamar la atención sobre la

importancia de los estudios de Derecho comparado que siempre han sido determinantes para la concretización de esfuerzos de renovación jurídica.

# **I. Derecho de la organización administrativa**

