Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 47-66
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L01
© Francisco Velasco Caballero
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 1

ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Francisco Velasco Caballero
Universitat Autònoma de Madrid (UAM)

SUMARI: 1. APROXIMACIÓ A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA. —2. INTERACCIÓ ENTRE ADMINISTRACIÓ I DRET. —3. ADMINISTRACIÓ I SECTOR PÚBLIC. —4. PLURALITAT D'ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. —5. ADMINISTRACIÓ I BUROCRÀCIA. —6. GOVERN I ADMINISTRACIÓ. —7. FONTS DE LEGITIMITAT. —8. TIPUS I MODELS D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA: 8.1. Models administratius; 8.2. Tipus organitzatius; 8.3. Tipus d'activitat administrativa. —9. L'ADMINISTRACIÓ CONTEMPORÀNIA. —10. BIBLIOGRAFIA: 10.1. Bibliografia citada; 10.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. APROXIMACIÓ A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

1. Tots tenim una imatge intuïtiva de l'Administració pública. La identifiquem amb oficines, institucions i empleats que recapten impostos (Agència Tributària), detenen els delinqüents (Mossos d'Esquadra), ensenyen als infants (Institut de Batxillerat de Sierra de la Najarra), vacunen contra els virus (Osakidetza / Servei Basc de Salut), pavimenten els carrers (Ajuntament de Navas del Rey) o ens transporten per ferrocarril (RENFE). Algunes d'aquestes activitats són privatives de l'Administració (com la recaptació d'impostos o la detenció de delinqüents). Altres

tasques, com l'ensenyament o el transport públic, les fan també alguns particulars. És per això que no podem identificar l'Administració pública amb determinades tasques, funcions o activitats. Com s'explicarà tot seguit amb més detall, l'Administració és fonamentalment una **organització instrumental**: un conjunt ordenat d'empleats públics i de recursos materials que, sota la direcció o programació d'un òrgan polític, forma part del poder executiu estatal, autonòmic o local i duu a terme tasques molt diverses i canviants al llarg del temps.

2. L'Administració pública comparteix certs trets amb l'administració d'organitzacions privades (com una empresa), amb l'administració d'òrgans i institucions estatals que no estan integrats en el poder executiu (com el poder judicial o el poder legislatiu), i amb l'administració d'organitzacions que ni tan sols estan integrades en un estat (com les organitzacions internacionals). En tots els casos, el terme "**administració**" resulta ambigu, ja que es refereix tant a l'activitat d'administrar o gestionar determinats assumptes (administració en sentit objectiu: *infra* § 1.8) com a l'organització que duu a terme aquesta activitat (administració en sentit subjectiu). No obstant això, des d'una perspectiva objectiva, l'Administració pública es diferencia de l'administració de les organitzacions privades perquè la seva activitat característica consisteix en la gestió d'assumptes públics en benefici de l'interès general; des d'una perspectiva subjectiva, l'Administració pública es distingeix de la resta d'administracions perquè s'integra en el poder executiu i per la dependència d'un govern (supraestatal, estatal, regional o local). Una vegada fetes aquestes precisions, s'adverteix al lector que en aquesta lliçó s'utilitza el terme "Administració" com a sinònim d'"Administració pública" (*infra* § 1.8).

3. Encara que l'Administració és una realitat social, i és observable des de múltiples perspectives, tradicionalment ha predominat la **comprensió política i jurídica**. Al començament del segle XIX, l'ideari polític liberal, en aquells dies emergent a Europa, va definir l'Administració com a part del **poder executiu** de l'Estat, enfront del parlament (poder legislatiu) i enfront del poder judicial. Llavors es qualifica d'"Administració pública" l'heterogeni conglomerat de consells, departaments, establiments, secretaries, corporacions i oficials sotmesos a la llei parlamentària i dirigits pel govern (que, alhora, també està sotmès a les lleis i —allà on subsisteix la monarquia— al rei o reina corresponent). Des del segon terç del segle XIX es despleguen a Europa dues comprensions complementàries de l'Administració: com a organització al servei de l'interès general (comprensió pròpia de la ciència de la policia o de l'Administració) i com a persona jurídica sotmesa a un estatut normatiu especial i privilegiat (el dret administratiu). Amb el creixement exponencial de dret administratiu, al llarg de segle XIX ha anat predominant la perspectiva jurídica. Des de llavors, i gairebé fins als nostres dies, l'Administració s'ha entès fonamentalment en **clau jurídica**, a través de les lleis que defineixen detalladament l'estructura i funcionament de l'Administració. D'aquesta manera, primer l'ideari polític liberal va engendrar la idea d'Administració pública i, després, el dret administratiu n'ha definit exhaustivament l'existència.

4. La preeminència del dret administratiu al llarg del segle XIX (NIETO, 2001: 68) ha ocultat l'existència, des del primer terç del mateix segle XIX, d'una extensa sèrie d'estudis no necessàriament jurídics sobre els tipus d'Administració, les seves formes d'actuació o el seu component burocràtic (ALMEIDA, 2021: 133). Enfront d'una opinió molt estesa en el segle passat, aquests estudis no eren simples importacions a Espanya dels tractats de ciència de la policia o de l'Administració de França o Alemanya (MEDINA, 2022: 255).

5. Ja s'ha dit que la comprensió predominantment política i jurídica de l'Administració n'ha subratllat la condició d'organització **instrumental**, al servei d'un poder polític. Això és; allò que és propi de l'Administració és executar —portar a la realitat social— les decisions adoptades per un poder polític que, segons els casos, pot ser un parlament o un govern. Aquesta comprensió eminentment política i jurídica de l'Administració pública no pot ocultar altres perspectives complementàries, cada vegada més rellevants. La sociologia para esment a l'Administració com a conjunt d'empleats públics (burocràcia) i a la seva relació amb la societat amb la qual interactua. En l'economia preval la comprensió de l'Administració com a productora de béns i serveis (sector públic) i com a reguladora dels mercats. La **ciència de l'Administració** integra totes aquestes perspectives sobre l'Administració pública, i en subratlla la condició d'organització de recursos humans (burocràcia) i econòmics per a la consecució d'objectius polítics. Precisament la ciència de l'Administració, molt desenvolupada als països anglosaxons des de mitjan segle XX, avui està aportant una visió menys jurídica de l'Administració pública. Ha portat a un primer pla el funcionament intern de l'Administració (i no només la relació que té amb els ciutadans); ha redimensionat a la baixa la importància de la llei en la direcció de l'activitat administrativa; ha aportat nous criteris de funcionament, com el de "bona administració", el d'eficiència i el de transparència; i ha posat l'accent en els resultats de l'actuació administrativa: en la qualitat dels serveis públics, i no només en els procediments administratius.

6. La diversitat de perspectives entorn de l'Administració pública és font de dificultats, ja que **no disposem d'un concepte únic** d'Administració. Així, segons la perspectiva predominant en cada cas, l'Administració pública és una cosa diferent o simplement una part de l'anomenat "sector públic". Tradicionalment, el "sector públic" es referia només a les entitats administratives o instrumentalment privades (societats mercantils i fundacions dependents d'una entitat administrativa) creades per dur a terme activitats econòmiques o de mercat, és a dir, per a la producció de béns i serveis econòmics. Això no obstant, avui s'ha generalitzat una comprensió més àmplia del "sector públic" que inclou l'Administració en general, també la reguladora i aplicativa de les lleis (*infra* § 1.15).

6 *bis*. Des de la perspectiva economicofinancera pròpia del Sistema Europeu de Comptes (2010), allò que és definitori d'una administració pública és que no actua en el mercat, com un agent econòmic més. Amb aquest criteri funcional, molt propi del dret europeu, formen part del concepte d'Administració pública algunes entitats juridicoprivades (societats i fundacions) dependents d'una altra administració pública i que fan activitats administratives o presten serveis públics, però no actuen com a agents econòmics en el mercat. Aquest concepte ampli d'"Administració pública" no coincideix amb el concepte jurídic més estricte que expressen els articles 2.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) i 2.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP).

7. L'inventari d'entitats del sector públic publicat pel Ministeri d'Hisenda (2023) dona compte tant de la distinció entre Administració pública i sector públic com d'un concepte ampli d'Administració pública, **a efectes financers i comptables**. Conforme al Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals de la Unió Europea (SEC 2010), aprovat pel Reglament núm. 549/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, en l'inventari del sector públic espanyol es distingeix entre les "unitats públiques no de mercat" (a les quals es qualifica d'administracions públiques) i les "unitats públiques de mercat" (que no són Administració pública). Així, parant esment al sector públic de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, es considera que són Administració pública fins a 145 entitats, de tipus molt diferent. Algunes són entitats amb personalitat juridicopública, com diverses agències instrumentals (entre d'altres: l'Agència Andalusa de Cooperació Internacional per al Desenvolupament [AACID], l'Agència Andalusa d'Institucions Culturals [AAIC], l'Agència Andalusa de l'Energia [AAE], o l'Agència Andalusa de Promoció Exterior [Extenda]), però altres entitats administratives són personificacions juridicoprivades. Entre aquestes es troben societats mercantils dependents (Hospital Clínico Veterinario de la Universidad de Córdoba, SL; Iniciativas Leader Comarca de los Vélez, SA; Orquesta Sinfónica de Sevilla, SA, o Parque Científico y Tecnológico Cartuja, SA, entre d'altres) o fundacions també dependents (per exemple: Fundación Audiovisual de Andalucía, Fundación Banco Agrícola de Don José Torrico y López Casero, o Fundación Campus Científico-Tecnológicos de Linares, entre moltes). I, al costat d'aquestes, hi hauria altres entitats o "unitats públiques de mercat" vinculades a la Comunitat Autònoma d'Andalusia (com Apartahotel Trevenque, SA, o Red de Villas Turísticas de Andalucía, SA), que, com a tals, no es reconeixen com a administracions públiques en l'inventari espanyol del sector públic.

8. Segons s'ha dit fins aquí, avui predomina una **comprensió subjectiva** de l'Administració com una organització integrada de mitjans per dur a terme unes finalitats i tasques canviants. Ara bé, aquesta comprensió ha conviscut històricament amb una altra concepció **objectiva o funcional** del que és administratiu. Això és: s'ha considerat també que existeix un tipus definit de funcions o tasques públiques que es poden qualificar de pròpiament "administratives", i això seria el que és definitori de l'Administració pública. Aquesta comprensió objectiva o funcional ha permès afirmar que hi ha certes activitats administratives fora de l'Administració. Així, les activitats disciplinàries internes o la gestió patrimonial en els parlaments i els òrgans judicials. Actualment, aquesta comprensió objectiva d'allò administratiu ha reviscut tímidament en relació amb alguns subjectes particulars que gestionen activitats d'interès públic (*infra* § 1. 24 bis). És el cas dels professionals que, amb l'acreditació prèvia de l'Administració, fan tasques d'inspecció industrial, o el de les entitats col·laboradores urbanístiques (entitats privades autoritzades per l'Administració que emeten informes sobre el compliment de les normes urbanístiques per part dels propietaris del sòl). En aquests casos es planteja que aquests subjectes privats duen a terme activitats materialment administratives, i amb això es planteja també si aquestes activitats s'haurien de regir per les lleis administratives.

9. Amb **perspectiva històrica**, i si ens situem en l'Antic Règim europeu, potser es pot entendre la **comprensió dual d'allò administratiu** com a organització i com a funció estatal. Per començar, amb la formació de l'Estat modern a partir del segle XVI va creixent el nombre d'oficials reials (per als tributs, la seguretat dels camins, les postes, etc.). Ara bé, tot i que aquests oficials reials existien ja en l'Antic Règim, i malgrat que moltes de les seves actuacions van continuar en els estats contemporanis, encara no s'havia substanciat la idea de poder executiu (com a diferent del legislatiu i del judicial). Les activitats destinades al benestar general, com la cura dels almodins, la pau als camins o la beneficència les governaven les mateixes magistratures i els consells que, des de l'edat mitjana, impartien justícia en

nom del rei (MANNORI, 2007; MEDINA, 2022: 20). Per això, encara que moltes formes d'actuació "administrativa" fossin identificables en l'Antic Règim, aquestes actuacions no van tenir rellevància organitzativa (com a actuacions de l'Administració pública) fins a temps després, quan allò administratiu s'escindeix completament de la justícia i això dona lloc a noves autoritats i consells no judicials, tot i que sotmesos tant al rei com a la llei.

10. Encara que l'Administració pública és una constant en els estats contemporanis, es presenta de formes molt diverses en els diferents països. Fins i tot, en el grup més o menys homogeni de les democràcies occidentals es pot veure que sota el nom d'Administració pública hi ha **realitats molt diverses**: hi ha òrgans burocràtics i jerarquitzats rígidament (com un ministeri), però també hi ha organitzacions amb múltiples òrgans relativament autònoms (comissions independents, *tribunals* britànics, *administrative law judges* nord-americans). Hi ha administracions que, per les enormes dimensions que tenen, es confonen amb el mateix Estat, i també hi ha administracions que ocupen només espais funcionals concrets dins de l'Estat. Hi ha administracions en interacció contínua amb els particulars, i n'hi ha de més partionades respecte dels destinataris de la seva actuació. Finalment, hi ha administracions que generen un alt percentatge del PIB del país corresponent, i n'hi ha unes altres amb una aportació molt inferior.

11. Partint de la diversitat d'administracions públiques (tant dins d'un mateix Estat com des d'una perspectiva comparada) i de la varietat de les seves tasques o funcions, es plantegen dues qüestions teòriques: si el concepte d'Administració inclou alguns elements substantius essencials, i si, malgrat la diversitat actual, les administracions públiques del món evolucionen d'una manera convergent. És a dir: si hi ha evolució i selecció també en els models d'Administració pública, com en la naturalesa. Quant al primer punt, a vegades s'ha plantejat que l'Administració pública contemporània només és identificable **en estats democràtics i de dret**. Segons això, una de les característiques naturals de l'Administració pública seria el sotmetiment a poders polítics democràtics i, de manera instrumental, al principi de legalitat i al control judicial. Aquest concepte estret d'Administració pública és poc útil. Primer, perquè òbvia el fet cert que tots els estats tenen una organització executiva de mitjans i persones als quals qualifiquen expressament d'Administració pública. I, segon, perquè difumina el caràcter estructural de l'Administració, com a realitat organitzativa pròpia dels estats desenvolupats que, en els diferents moments històrics, s'adapta a l'estructura política i constitucional de cada país. En aquest sentit, es pot afirmar que el que és propi de l'Administració pública és la condició d'organització executiva al servei d'un poder polític. L'Administració dels estats democràtics i de dret seria només un tipus històric i actual d'Administració, no l'únic. En segon lloc, pel que fa a l'**evolució de l'Administració**, la influència de les ciències naturals sobre les ciències socials va comportar, al llarg del segle XX, les idees d'evolució, selecció i convergència (RAASCHELDERS, 1998: 64; CHEVALLIER, 2017: 8). Segons això, en els diferents països s'estarien assajant contínuament formes diverses d'Administració pública, però només alguns d'aquests models o formes administratives triomfarien (i s'exportarien o irradiarien a altres països). Les formes d'Administració pública pitjor adaptades als estats i les societats canviants o bé s'extingirien o bé subsisteixen com a "fòssils vius". Sense necessitat d'adherir-se a l'evolucionisme institucional, aquest plantejament té com a utilitat principal la comprensió de l'Administració com una realitat canviant, més o menys coherent amb la societat i l'Estat de cada temps.

12. Ja s'ha explicat que l'Administració pública és, en principi, una organització estatal. Ara bé, també hi ha Administració pública en l'àmbit internacional. Així, es parla de les "administracions internacionals" (per referir-se a les organitzacions burocràtiques internacionals) i de "l'Administració europea" (en relació amb la Comissió, les seves direccions generals i les agències de la Unió Europea). En tots

dos casos som davant organitzacions amb mitjans humans i materials que executen —compleixen i fan complir— mandats polítics: pactats pels estats en tractats internacionals o decidits directament per òrgans polítics supranacionals creats pels estats (com les institucions europees). Seria Administració internacional, per exemple, el Comitè per a la Protecció del Medi Ambient creat pel Tractat Antàrtic (1959), mentre que seria Administració supranacional l'Oficina de Propietat Intel·lectual de la Unió Europea, creada pel Reglament (UE) 2017/1001 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de juny de 2017, per a l'aplicació del dret europeu de marques. És precisament el caràcter vicarial o instrumental de totes aquestes organitzacions internacionals o supranacionals el que porta a qualificar-les com a administracions públiques (internacionals).

2. INTERACCIÓ ENTRE ADMINISTRACIÓ I DRET

13. Com s'estudiarà més detingudament en la segona lliçó, existeix una branca del dret que regula específicament l'organització i el funcionament de l'Administració pública: el dret administratiu. Això a vegades ens ha portat a pensar que l'Administració és una simple creació del dret administratiu, que l'Administració pública de cada país i cada temps és una pura creació jurídica. En l'actualitat, per molt que el dret administratiu sigui definitori de l'Administració pública, aquesta és una realitat social no només jurídica. Dit més clar: l'Administració pública i el dret administratiu són dues realitats socials en **interacció mútua, contínua i diacrònica**. Per un costat, l'Administració pública evoluciona *per se*, al compàs dels canvis socials, i aquesta evolució impulsa reformes en el dret administratiu. Per exemple, primer les tecnologies digitals contemporànies han transformat la forma de treball en l'Administració, i això ha motivat després la regulació dels procediments electrònics, de les seus administratives electròniques, de les sessions electròniques d'òrgans col·legiats o del teletreball. Per un altre costat, el dret administratiu també configura o imposa modificacions exògenes a l'Administració. Per exemple, la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, sotmet l'Administració a rígids límits d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, o també l'Estatut bàsic de l'empleat públic (Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre) imposa a l'Administració la negociació de les condicions de treball amb els representants dels empleats públics.

14. Tradicionalment, l'Administració espanyola està altament **juridificada**. Són nombroses les lleis i els reglaments que en regulen l'organització i el funcionament, i això permet comprendre l'Administració a través del dret que la regula. Aquesta afirmació, que és vàlida per a Espanya i en general per al continent europeu, no és universal, perquè en països de tradició anglosaxona el dret no penetra tant en la configuració de l'Administració, de manera que deixa més espai per a la configuració política (no normativa) i per a la gestió operativa. Una de les mostres més clares de l'alta juridificació, tradicional a Espanya, es troba en la qualificació de l'Administració pública com a **persona jurídica** (*infra* § 1.19).

3. ADMINISTRACIÓ I SECTOR PÚBLIC

15. L'expressió **sector públic**, utilitzada avui en les lleis administratives (com ara en els art. 2.1 LRJSP, 2.1 LPAC i 3.1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic [LCSP]), és una aportació terminològica originàriament provinent de l'economia i la hisenda pública, que avui designa, a més de les administracions públiques territorials o generals, altres entitats que no són formalment o no necessàriament Administració pública, però que actuen sota la direcció d'una administració pública. Inclou no només administracions públiques en sentit estricte, sinó totes les altres entitats, els òrgans i les organitzacions que presten serveis públics o fan activitats econòmiques amb certa autonomia, però sota la dependència o direcció d'una administració pública. Totes aquestes entitats s'inclouen avui en el concepte legal de "sector públic institucional" (*infra* § 9.2, 10.6 i 11.82). I això, amb independència de la seva forma jurídica, que pot ser pública (com l'ens públic Canal d'Isabel II) o privada (com la societat mercantil municipal Barcelona Cicle de l'Aigua, SA). L'expressió "sector públic institucional" és merament instrumental, i descriu el conjunt d'entitats que fan activitats econòmiques sota la direcció o el control d'una administració pública (en sentit estricte).

15 *bis*. Malgrat que, en els termes exposats, avui comptem amb un concepte general de "sector públic", aquest concepte general, que comparteixen la ciència de l'Administració i l'economia, no necessàriament ha de coincidir amb el concepte jurídic de "sector públic". Encara més: cada llei administrativa, per als seus propis fins, pot utilitzar un concepte més ampli o reduït de "sector públic". Amb això, al costat d'un concepte teòrico-abstracte de "sector públic" i d'un concepte jurídic general de "sector públic" (el dels articles 2.1 LRJSP i 2.1 LPAC), tenim també diversos conceptes jurídics específics, a mida de cada llei. Així, per exemple, per definir l'àmbit d'aplicació de la legislació de contractes públics, l'art. 3.1 *f)* LCSP qualifica expressament de "sector públic" les mútues col·laboradores de la Seguretat Social (*infra* § 19.48), precisió que no es conté en la descripció del sector públic dels articles 2.1 LRJSP i 2.1 LPAC.

16. L'expressió "sector públic" dilueix la importància de les formes jurídiques amb les quals l'Estat actua econòmicament. Dit més clar: l'expressió "sector públic" resultaria supèrflua si s'utilitzés un **concepte ampli d'Administració pública**, comprensiu de totes les seves possibles formes organitzatives, incloses les formes juridicoprivades (societats mercantils, fundacions). Tanmateix, precisament perquè l'Administració pública és ara com ara un concepte jurídicament estricte o reduït, té sentit parlar de "sector públic", per integrar també aquelles altres organitzacions que, tot i que no són formalment administracions públiques, també duen a terme activitats econòmiques al servei de l'interès general.

17. D'altra banda, amb l'expressió "sector públic" s'expressa la idea que algunes entitats dependents o vinculades a administracions públiques, malgrat que molt sovint adopten formes juridicoprivades (societats de capital o fundacions), **no són veritables subjectes privats**. Aquí passa a un primer pla una comprensió no jurídica, sinó organitzativa i sociològica de l'Administració. Aquesta perspectiva prescindeix de les qualificacions formals (més pròpies de la perspectiva jurídica) i simplifica la realitat econòmica entorn de dos tipus de subjectes: els públics i els privats. D'acord amb això, un subjecte privat no és el que té una determinada forma jurídi-

ca, societària o fundacional, sinó el que actua com a tal subjecte privat: al servei d'interessos particulars (encara que puguin ser coincidents en part amb interessos generals).

4. PLURALITAT D'ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

18. Es pot parlar d'"Administració pública" en singular (com un concepte abstracte que designa la suma dels òrgans, departaments o agències administratius d'un país) o en plural, per posar en relleu la diversitat d'organitzacions que responen a aquest concepte en un país. En aquest sentit, es parla genèricament de l'"Administració pública espanyola", de manera que es designen tots els òrgans i entitats administratius d'Espanya, o bé d'administracions públiques concretes: l'Administració General de l'Estat, l'Administració de la Junta d'Andalusia, l'Ajuntament de Mèrida, l'Institut Aragonès d'Ocupació, etc. A Espanya, a diferència de la majoria dels països occidentals, es parla normalment d'"**administracions públiques**" —en plural— per subratllar que existeixen diverses organitzacions administratives completes (cadascuna amb les seves pròpies funcions i mitjans), complexes (cadascuna està composta per una pluralitat d'òrgans) i diferenciades (són independents les unes de les altres). En això ha prevalgut una comprensió menys politològica i més jurídica de l'Administració (com a **subjecte** diferent i independent d'altres).

19. A Espanya, la comprensió subjectiva i plural de l'Administració inclou tradicionalment la qualificació de cada administració pública concreta com a **persona jurídica**. Aquest és el tenor literal de l'article 3.4 LRJSP, quan declara: "Cadascuna de les administracions públiques de l'article 2 actua per al compliment de les seves finalitats amb personalitat jurídica única". No és ja només que l'Administració estigui sotmesa a la llei i la resta del dret (com diu expressament l'art. 103.1 de la Constitució espanyola, CE), sinó que la seva pròpia essència és jurídica: es caracteritza per ser un subjecte del dret.

20. Per descomptat, la **idea de personificació** forma part de la cultura política occidental. A Espanya, la doctrina acadèmica completament dominant argumenta que la personalitat jurídica correspon a l'Administració pública (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1992: 195). No obstant això, en la tradició continental europea aquesta personificació s'ha projectat més aviat sobre l'Estat (GALLEGO ANABITARTE, 1992: 19). Totes dues comprensions de la personalitat jurídica pública mostren un mateix sentit i objectiu històric, ja present en el pensament il·lustrat de l'Antic Règim: el sotmetiment de l'Estat (del poder del rei) al dret comú. En la versió inicial i més circumspecta, aquest sotmetiment de l'Estat al dret es va limitar a l'activitat patrimonial de l'Estat, a l'Estat com a "fisc" (com a propietari i com a contractant amb altres particulars). I, atès que l'activitat comuna o patrimonial de l'Estat era desplegada precisament per l'Administració (sobretot, amb l'enorme expansió de l'activitat administrativa en el segle XIX), va arrelar la imatge prevalent de l'Administració pública com a persona jurídica. Això no va suposar per si mateix la negació de la personalitat jurídica de l'Estat en conjunt, ni va impedir la idea de la doble personalitat jurídica de l'Estat, com a subjecte patrimonial i com a poder (PELÁEZ, 1849: 13-16; MEDINA, 2022: 208), però sí que es va generalitzar la imatge prevalent de l'Administració com a persona jurídica, i aquesta és la imatge comuna que ha arribat fins avui, per molt que l'ordre jurídic sigui avui completament diferent. Amb una mirada actual, la personificació jurídica de l'Administració (desconeguda en molts països) presenta una rellevància teòrica i pràctica limitada

(LÓPEZ–JURADO, 2020: 132). Si l'objectiu inicial de la personificació jurídica (de l'Estat o de l'Administració) era el sotmetiment del poder al dret, en l'actualitat aquest objectiu no necessita cap ficció jurídica, perquè és directament la Constitució que imposa la vinculació de tots els poders públics a la llei i al dret (art. 9.3 CE), la qual cosa inclou també l'Administració (art. 103.1 CE). En conseqüència, hi hagi o no personificació jurídica de l'Administració, el seu sotmetiment al dret està assegurat. Per això, actualment la personificació jurídica compleix una altra funció: indica, més aviat, el **nivell d'autonomia** de cada organització administrativa concreta. L'atribució legal de personalitat jurídica diferenciada (per exemple, a l'Organisme Autònom de Parcs Nacionals, a l'Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl, a l'Agència Europea de Medicaments, o a cada ajuntament) indica avui, sobretot, una certa capacitat d'actuació autònoma d'aquesta organització administrativa, amb mitjans propis i sense controls intensos per part d'una altra administració pública.

21. El vast mapa administratiu espanyol està ordenat pels articles 2.1 LPAC i 2.1 LRJSP entorn de dues categories: administracions territorials o generals, enfront d'administracions institucionals, instrumentals o especials (*infra* § 8.22). En l'actualitat, a Espanya hi ha tres tipus d'administracions **territorials o generals** (l'Administració General de l'Estat, l'Administració general de cada comunitat autònoma, i les administracions locals), de les quals depenen altres administracions institucionals, instrumentals o **especials** (organismes públics i agències). A més, de les administracions territorials o generals i de les institucionals o especials, en depenen, alhora, **altres entitats** amb formes juridicoprivades (societats de capital i funcionals) que, tot i que no són formalment administracions públiques, sí que integren l'anomenat "sector públic" (art. 2.2 *b*) LRJSP), perquè gestionen serveis públics o duen a terme tasques d'interès públic.

5. ADMINISTRACIÓ I BUROCRÀCIA

22. Encara que en el llenguatge comú és freqüent parlar de "burocràcia" com a sinònim d'Administració pública, més clarament la burocràcia només es refereix a l'**element humà** de l'Administració. Més enllà d'aquesta caracterització elemental, no hi ha consens sobre quin és el perímetre precís de la burocràcia. A vegades s'utilitza per descriure el conjunt dels empleats públics (tant directius com funcionaris o contractats). Altres vegades es restringeix només als funcionaris o, fins i tot, només a les elits funcionarials de cada administració. Cadascuna d'aquestes descripcions incorpora, de manera implícita, la comprensió de l'Administració en cada temps. Des de finals del segle XVIII, i en el període de transició entre el principi monàrquic i el principi democràtic, la *burocràcia* descriu les elits governatives del regne. Després, el parlamentarisme i el principi de legalitat expandeixen una comprensió més àmplia de la burocràcia, com a conjunt de servidors públics que executen o apliquen la llei. Durant les autocràcies del segle XX, la burocràcia s'ocupa no només de l'actuació quotidiana de l'Administració, sinó, a manca de càrrecs electes, també de les decisions eminentment polítiques. En qualsevol de les accepcions, la *burocràcia* sempre trasllada la idea de servidors públics **sense legitimitat política pròpia**: conjunt de persones amb qualificació tècnica o professional que actuen en estructures jerarquitzades sota la direcció d'autoritats governatives i per al compliment de la llei.

23. La burocràcia contemporània, tot i que manté els trets tradicionals de professionalitat, jerarquia i permanència, expressa també les mutacions pròpies de l'Administració contemporània. En primer lloc, malgrat que l'afirmació del principi de legalitat parlamentari des de principis del segle XIX ha transmès una imatge mecànica, neutral o objectiva de la burocràcia, entesa com el braç executor de la llei, la veritat és que també en l'aplicació de les lleis hi ha amplis **espais per a l'opció política o discrecional** (*infra* § 5.15). En segon lloc, la diversitat d'administracions públiques dins de cada estat (*supra* § 1.17) condueix també a una certa **diversitat de burocràcies**. Així, als ajuntaments i províncies la burocràcia no exerceix funcions pròpiament polítiques (perquè les exerceixen directament els regidors electes, integrats en els plens corresponents). En canvi, la burocràcia de l'Estat i de cada comunitat autònoma inclou alts càrrecs (com la directora general de Biodiversitat, Boscos i Desertificació del Ministeri per a la Transició Ecològica, o com el director territorial del Govern d'Aragó a Terol), que, fins i tot sense tenir legitimitat democràtica directa, sí que exerceixen funcions polítiques. També la presència major o menor de funcionaris o personal laboral en cada administració concedeix més o menys rellevància als tradicionals cossos funcionarials. Així, tant en l'Estat com en les comunitats autònomes els cossos funcionarials vertebren les burocràcies corresponents, mentre que tenen menys rellevància en els ajuntaments, en els quals és més important quantitativament el personal laboral (contractat). Finalment, la democratització de l'Estat en general també ha reduït l'abast de la **jerarquia** en la burocràcia administrativa: d'una banda, en l'Administració augmenten els òrgans autònoms o quasi-independents i imparcials (com els "tribunals" economicoadministratius o els consells de transparència); d'altra banda, en la determinació de les condicions de treball participen de manera activa els sindicats que representen els interessos dels empleats públics; finalment, en diversos àmbits de l'acció pública els òrgans administratius incorporen, a més dels empleats o càrrecs públics, representants d'entitats socials o econòmiques (és el cas Iberdrola Generación, SAU, que forma part de la Junta de Govern de la Confederació Hidrogràfica del Xúquer).

24. Encara que per a la ciència de l'Administració la burocràcia és una categoria central, des de la perspectiva jurídica pròpia d'aquest llibre aquesta realitat administrativa es desagrega en dos àmbits de regulació. Des d'una perspectiva objectiva, la burocràcia es regula com un element més de l'**organització administrativa** i, en una perspectiva subjectiva, la burocràcia es regula com a **ocupació pública** (*infra* § 31).

24 *bis*. En la seva formació història, la burocràcia, entesa en sentit ampli, és consubstancial a la idea d'Administració pública. Ara bé, l'Administració, a més de la seva pròpia burocràcia, també ha disposat de la col·laboració o els serveis de diversos **subjectes particulars**, bé per mitjà de contractes amb empreses (per a la prestació de serveis o per a l'execució d'obres públiques) bé per mitjà d'autoritzacions, habilitacions o acreditacions a favor de determinades empreses o persones que, d'aquesta manera, exerceixen funcions administratives, tot i no formar part de la burocràcia administrativa. És el cas tradicional dels notaris i registra-

dors, que, malgrat que exerceixen funcions administratives —són fedataris públics—, no formen part de la burocràcia administrativa. En les últimes dècades, en un context general de progressiva reducció de la burocràcia administrativa, ha augmentat notòriament l'**externalització** de funcions administratives. Així, per exemple, cada cop hi ha més lleis urbanístiques autonòmiques que permeten que les inspeccions d'obres les duguin a terme no funcionaris municipals, sinó empreses acreditades.

24 *ter*. En conjunt, tots aquests fenòmens contemporanis en què l'Administració actua a través de subjectes privats (no a través dels seus propis empleats i càrrecs públics) es poden qualificar genèricament de **col·laboració publicoprivada**. Malgrat que aquesta col·laboració adopta moltes formes concretes, totes plantegen qüestions comunes; és a dir: quines tasques administratives són susceptibles de ser gestionades per subjectes privats (això és especialment transcendent en relació amb les funcions administratives d'autoritat, com la pràctica d'inspeccions), com se seleccionen els col·laboradors de l'Administració, com dirigeix i controla l'Administració l'activitat dels seus col·laboradors, quina és la relació entre el col·laborador privat i els ciutadans amb qui interactua o a qui presta serveis públics, i com es finança l'activitat del col·laborador (mitjançant els pressuposts públics o mitjançant preus o taxes dels particulars que en reben els serveis (VELASCO, 2023).

6. GOVERN I ADMINISTRACIÓ

25. Des de la perspectiva politicoconstitucional de la separació de poders, l'Administració contemporània neix **vinculada al Govern de cada Estat**. A les primeries de l'Estat contemporani, l'Administració, el Govern i el rei (o reina) integren el poder executiu. I, també des del principi, sempre han estat difusos els confins de l'Administració enfront del Govern. Ni tan sols des d'un punt de vista juridicoformal és possible distingir amb precisió entre Govern i Administració. Així, a Espanya **la Constitució distingeix expressament entre Govern i Administració**, però sense un criteri definitori clar. Segons l'article 97 de la Constitució espanyola (CE), el Govern d'Espanya "dirigeix" l'Administració. També, d'acord amb l'article 103.1 CE, l'Administració (no s'hi parla del Govern) està "plenament sotmesa a la llei i al dret". La mateixa distinció s'observa en els estatuts d'autonomia (per exemple: art. 32.1 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura: "Corresponde a la Junta d'Extremadura: (…) dirigir la Administración regional"). La distinció és més complexa en l'àmbit local, perquè, d'una banda, s'afirma que els ajuntaments o les diputacions provincials són administracions públiques (STC 214/1989, FJ 8) i, d'altra banda, la llei diu que aquestes administracions públiques compten amb "òrgans de govern" (alcaldia, junta de govern i ple) (art. 22.1 *a*) i 123.1 *a*) de la Llei 7/1985, de 25 d'abril, reguladora de les bases del règim local [LBRL]).

26. Es poden utilitzar dos tipus de criteris per diferenciar el Govern de l'Administració: els organitzatius o formals, i els funcionals. Des d'una perspectiva **organitzativa o formal** es pot sostenir que el Govern és un òrgan específic de l'Estat o de cada comunitat autònoma, amb una composició reglada per la mateixa Constitució o els estatuts d'autonomia (un president, un o diversos vicepresidents, i diversos ministres o consellers). En canvi, l'Administració dirigida per cada govern

és una organització diversa i complexa (integrada per múltiples òrgans). Encara que aquest criteri objectiu organitzatiu i formal és útil, presenta algunes insuficiències: primer, perquè alguns càrrecs o òrgans (els ministres i els consellers) són membres tant d'un govern com de l'Administració corresponent; segon, perquè hi ha administracions (les locals i les independents) en les quals els òrgans de govern són parts de la mateixa Administració, no externs i superiors a aquesta.

27. També es pot distingir el Govern de l'Administració per **criteris funcionals**. El Govern pren decisions polítiques, que se sotmeten fonamentalment al control polític, és a dir, parlamentari i electoral (SSTC 45/1990, FJ 2; 196/1990, FJ 5; 83/2016, FJ 10), mentre que l'Administració aplica les lleis o executa les decisions del Govern i se sotmet al control judicial. Aquesta distinció funcional, encara que no és incorrecta, sí que és imperfecta, perquè també el Govern adopta decisions aplicatives de les lleis (per exemple, l'Acord del Consell de Ministres pel qual s'autoritza la subscripció del contracte de serveis de vigilància i seguretat ferroviària per a 2022-2024). A més, en la mesura en què una decisió governativa vulneri drets fonamentals o infringeixi les lleis, és anul·lable per la jurisdicció contenciosa administrativa. D'altra banda, l'Administració pública també adopta decisions polítiques o amb un altíssim grau de discrecionalitat (com el pla general d'ordenació urbana que aprova cada ajuntament). A més, quant al control judicial de les decisions de l'Administració, quan es troben escassament regulades per les lleis (com una ordre de la consellera d'Ocupació i Polítiques Socials de Cantàbria per la qual es creen ajudes per crear ocupació juvenil), són també poc fiscalitzables per la jurisdicció contenciosa administrativa (*infra* § 5.20).

7. FONTS DE LEGITIMITAT

28. La legitimitat és el motiu pel qual els ciutadans, organitzats com a comunitat política, accepten l'existència i el poder de l'Administració. Als països occidentals avui és inqüestionable que la **democràcia** és la font de legitimitat de tot l'Estat i, per tant, de l'Administració pública. Si a la fi de l'Antic Règim —i fins ben entrat el segle XIX— l'Administració era una prolongació del poder reial i, per tant, el mateix principi monàrquic que sostenia el poder reial legitimava també la seva Administració, les revolucions liberals des de finals del segle XVIII i les seves constitucions corresponents van erigir al principi democràtic com a font única de legitimitat del poder públic. Pel que fa a l'Administració, la legitimitat democràtica va prendre forma de **principi de legalitat**: si la sobirania nacional resideix en l'assemblea parlamentària, l'Administració és legítima en la mesura en què se sotmet per complet a la llei.

29. Aquest senzill enunciat, propi d'una comprensió eminentment politicojurídica de l'Administració, ha perviscut fins als nostres dies, però mostra senyals clars d'insuficiència o esgotament. La legitimitat de l'Administració per mitjà del sotmetiment a la llei ("dominació racional", en termes weberians) pot ser adequada per al tipus ideal d'Administració de policia o intervenció, característica de l'Estat i la de-

mocràcia liberals de principis del segle XX, però mostra insuficiències explicatives quan, amb l'**Estat de benestar**, es perd la perspectiva del poder com a "dominació" i s'expandeix el tipus ideal d'Administració igualadora o redistributiva, justificada pels errors del mercat i orientada teleològicament al benestar dels ciutadans. En aquest nou context, l'Administració es legitima també per la funció, per ser un instrument idoni per a l'efectivitat de l'Estat social. La llei no perd, certament, la funció legitimadora de l'Administració, però no és ja l'única font de legitimitat racional. En el nostre temps l'Administració s'obre a **noves formes de legitimitat**: unes, complementàries, i d'altres, alternatives a la legitimitat democràtica. Es parla així, en primer lloc, de la *out–put legitimacy*, és a dir, d'una legitimitat de l'Administració basada en els resultats que aconsegueix, en el grau de compliment de les seves tasques característiques. Es parla també de la transparència i la participació ciutadana com a formes complementàries de legitimitat administrativa. A més, l'anomenada "bona administració", categoria que descriu certes formes qualificades d'actuació de l'Administració, actua avui també com a font de legitimitat.

30. Es podria afirmar que, si bé **el principi de legalitat estableix un estàndard bàsic i mínim de legitimitat** per a tota classe d'Administració, cada tipus o forma d'Administració pública disposa de més o menys fonts complementàries de legitimitat. Així, per exemple, l'Administració local sovint té una doble legitimitat democràtica: la que prové del principi de legalitat (el sotmetiment dels ajuntaments a la llei parlamentària) i la que deriva de l'elecció directa per part dels veïns dels seus òrgans de govern (el consell o l'assemblea municipal i, fins i tot, en alguns països també l'alcalde). En aquesta mesura, l'Administració local no necessita fonts complementàries de legitimitat. Com a contrapunt, hi ha administracions públiques, com les agències independents de la Unió Europea, el funcionament de les quals està escassament regulat per la llei i, per això mateix, per complementar-ne la baixa legitimitat democràtica, són molt transparents o participatives. En suma, hi ha tants nivells de legitimitat com tipus o formes d'Administració pública.

8. TIPUS I MODELS D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

31. La varietat d'administracions públiques arreu del món fa necessària una certa racionalització explicativa, mitjançant tipus o models administratius. Aquests tipus i models no es corresponen amb administracions públiques concretes, ni històriques ni presents. Són conceptes abstractes que permeten sistematitzar i entendre millor com són i què fan les diferents administracions públiques que existeixen efectivament. Atesa la pluralitat de perspectives analítiques sobre l'Administració, podem trobar tipologies i models explicatius més o menys vinculats a **cada disciplina acadèmica**. Així, la ciència de l'Administració ens aporta diversos models administratius: clientelista, burocràtic, gerencial o de governança. També la ciència de l'Administració (i abans la ciència de la policia) comparteix amb el dret administratiu una tipologia d'activitats administratives (d'intervenció o policia, de prestació o de servei públic, i de foment) i una tipologia organitzativa (burocràtica o per departaments, enfront d'agències o Administració "de missió").

8.1. Models administratius

32. La ciència política i de l'Administració reconeix de manera tradicional quatre models administratius. Hi ha, en primer lloc, el model **clientelar**, en el qual l'Administració depèn de determinats grups socials o d'interès o està capturada per aquests grups; aquest no és només un model històric, sinó que també és present en les administracions penetrades pels partits polítics. El model **burocràtic o racionalitzat** descansa sobre tres idees elementals: la separació entre les decisions polítiques (expressades en lleis i acords governatius) i la seva execució administrativa; el caràcter objectivat o aplicatiu (despolititzat) de l'activitat administrativa, i la professionalitat dels empleats públics, reclutats amb criteris de mèrit i capacitat. El model **gerencial** respon al moviment acadèmic i polític del *New Public Management*, que ha protagonitzat la renovació administrativa des de la dècada de 1980; en aquest model l'Administració imita les formes d'actuació empresarial, i d'això, el seu interès per la qualitat dels serveis, l'eficiència en la gestió, la flexibilitat funcional, la descentralització en la provisió de serveis o la formació i el reciclatge continu dels empleats públics. Un últim model administratiu, el més contemporani, és el de **governança**: s'hi parteix de la pluralitat d'actors públics i privats, cadascun amb diferents capacitats i diferents interessos; la governança administrativa consisteix precisament a inserir a tots aquests actors en una xarxa funcional única que tingui en compte les diferents perspectives i aprofiti les diferents capacitats (coneixement, capacitat financera, etc.).

8.2. Tipus organitzatius

33. Al llarg del segle XX, en alguns països de l'Europa continental va fer fortuna la distinció elemental entre organitzacions amb una base associativa (**corporacions**) i organitzacions amb un substrat patrimonial (**fundacions**) o una especialització funcional (**establiments**). El criteri distintiu es trobava en l'associació de persones (pròpia de la corporació), enfront de l'element de missió o fi característic, propi tant de les fundacions com dels establiments públics. Sense haver perdut completament la utilitat original, l'oposició entre associació i finalitat característica ha anat perdent eficàcia explicativa. En el nostre temps ha guanyat predicament la distinció entre administracions **territorials**, portadores de finalitats àmplies o quasi universals, i administracions instrumentals, **funcionals**, o "de missió". Més recentment, s'ha proposat també la simple distinció entre administracions generals i administracions especials (*infra* § 8.23), amb la qual es pretén eludir tant l'oposició de corporació *versus* fundació com la distinció entre administracions territorials i instrumentals.

34. En altres països es parla, més que de tipus d'administracions públiques, de **tipus organitzatius** de l'Administració pública. Així, es distingeix de manera estructural entre els **departaments i les agències**, o entre diversos tipus d'agències (reguladores, executives, etc.). Els departaments són estructures organitzatives primàries, burocràtiques, simètriques, jerarquitzades, amb múltiples funcions decisòries

i, amb freqüència, vinculades estretament a cossos concrets de funcionaris. Les agències són entitats derivades i asimètriques, normalment connectades a un departament, per a tasques o funcions molt específiques i delimitades, i més flexibles en l'organització i l'ocupació dels empleats. Un tret normalment distintiu entre departament i agència (i, fins i tot, entre agència executiva i agència reguladora) és el **grau d'autonomia** o separació respecte d'un òrgan de govern polític, amb legitimitat democràtica. Les estructures organitzatives més vinculades al govern polític són departaments; les estructures més autònomes funcionalment (fins i tot, a vegades independents) són agències. La diferenciació entre departaments i agències també resulta de la distinció funcional entre els òrgans que **defineixen polítiques públiques** (els departaments) i els òrgans o organitzacions que presten serveis públics materials (agències).

35. L'**Administració nord-americana** coneix la distinció entre departament i agència. El que marca la singularitat de cada agència concreta és la classe de funcions que exerceix (reguladores o aplicatives) i el nivell d'independència que té (respecte dels governs polítics). Així, tenim, com a tipus empírics extrems, les *Regulatory Commissions* (amb funcions tant normatives —per delegació— com aplicatives i amb un alt nivell d'independència funcional) i les *Executive Branch Agencies*, eminentment aplicatives i amb escassa autonomia reguladora. Al Regne Unit també té valor estructural la distinció entre departaments i agències, tot i que és relativament recent (des de mitjans dels anys seixanta del segle XX), i malgrat que els trets característics dels departaments i de les agències britànics no són simètrics respecte dels homònims nord-americans. A la Gran Bretanya es distingeix entre els departaments, les agències executives i les entitats públiques no departamentals (*Non-departmental Public Bodies: NDPBs*).

36. Les diverses formes organitzatives de l'Administració sorgeixen en concrets contextos politicojurídics, i es deuen a aquests contextos concrets. Ara bé, les formes organitzatives, una vegada assajades en un estat concret o per a una política pública concreta, s'extrapolen. En ciència de l'Administració, d'això, se'n diu **isomorfisme administratiu**. Les virtuts de l'isomorfisme rauen en l'estalvi de costos d'innovació, perquè es traslladen formes organitzatives ja experimentades amb èxit.

37. El **problema de l'isomorfisme** es troba en la possible inidoneïtat d'una forma organitzativa fora de l'ecosistema polític, jurídic i social concret en el qual ha nascut. Així ha ocorregut a l'Europa continental, on els departaments, forma organitzativa tradicional de les administracions públiques des dels inicis del segle xix, conviuen avui amb agències independents (inspirades, fonamentalment, en els Estats Units). El trasllat és problemàtic perquè el model d'agències independents nord-americà descansa sobre tres pilars: una doble relació institucional de l'agència amb el congrés federal (o amb les cambres legislatives corresponents dels estats federats) i amb la presidència o el governador estatal; el caràcter sovint bipartidista del seu òrgan col·legiat de direcció, i un control judicial molt contingut. Aquest model de legitimitat institucional de difícil translació a l'Europa continental, amb una administració fortament basada en el principi de legalitat (com més densitat legal, més legitimitat de l'Administració) i en un control judicial intens (a la mida de la mateixa densitat de la regulació legal). L'autonomia més àmplia, pròpia de les agències, desborda la concepció mateixa de l'Administració pública dels estats europeus i desencadena la cerca de nous instruments de legitimació per a les agències (*supra* § 1.29).

8.3. Tipus d'activitat administrativa

38. Són dos els tipus elementals d'actuació administrativa: de **policia o d'intervenció, i prestadora**. Una tipologia també bimembre, encara que parcialment diferent, distingeix entre activitat d'autoritat o de poder, i activitat de gestió. En la distinció elemental entre activitat d'intervenció o de policia i activitat prestacional, el criteri diferenciador rau en els efectes de l'activitat administrativa sobre els ciutadans: efectes onerosos o favorables. Aquesta distinció binària es va convertir en estructural a partir de la segona postguerra mundial, amb el naixement constitucional de l'Estat social i la multiplicació de l'activitat prestacional de l'Estat. Encara avui, si bé l'activitat de policia o intervenció ha donat lloc a un concepte més ampli (el d'Administració ordenadora), la distinció binària elemental mostra una alta utilitat sistematitzadora.

39. La innegable eficàcia ordenadora del binomi d'Administració de policia o intervenció *versus* Administració prestadora no pot perdre de vista algunes realitats que en relativitzen o n'erosionen l'eficàcia explicativa. En primer lloc, de sempre han existit actuacions administratives **amb doble efecte** (prestació–limitació), perquè simultàniament beneficien un destinatari i en perjudiquen un altre. Per exemple, l'ordre de tancament d'un local nocturn sorollós tant pot ser vist com a actuació administrativa prestacional (a favor dels residents de l'edifici) com es pot entendre com la restricció d'un dret (el de lliure empresa del titular del local). A més, l'expansió i la sofisticació de l'actuació administrativa aporta a tots dos tipus d'activitat administrativa (d'intervenció i prestacional) una certa funció **complementària**. Així, en els serveis públics bàsics per a la ciutadania, com el transport públic, tant hi ha prestació com també policia o intervenció (per garantir l'accés correcte de tothom al servei).

40. Sense respondre obertament a les tipologies funcionals bimembres, a Espanya ha arrelat, des de la meitat del segle XX, una classificació trimembre, la que distingeix entre Administració de **policia, de servei públic i de foment**. El que és característic del "foment", com a tercer tipus característic d'activitat administrativa, n'és el caràcter prestacional indirecte: no prestaria serveis concrets als ciutadans, sinó mitjans o ajudes econòmiques o altres incentius per aconseguir finalitats d'interès general (JORDANA DE POZAS, 1949: 48).

41. En cada moment històric, la policia, el foment i el servei públic han pretès ser, més que simples tipus d'actuació, **conceptes explicatius del conjunt de l'activitat administrativa**. Històricament, ja en el segle XVIII a l'Europa continental la idea de policia (actuació pública per garantir el lliure exercici dels drets individuals) descrivia tota l'activitat de l'Administració, fins i tot la de contingut prestacional. El foment de la riquesa nacional (de la indústria, el comerç i la hisenda) és un concepte molt present en el pensament il·lustrat cap a finals del segle XVIII, i originalment es formula no com una mena d'activitat estatal, sinó com a argument legitimador per a tota intervenció de l'Estat (la monarquia) en la vida i els béns de les persones. Com a argument legitimador del poder, la idea general del "foment" abastaria, fins i tot, la de policia, entesa com una forma de foment de l'interès general. El servei públic és el tercer tipus d'activitat administrativa, al costat de la policia (intervenció, ordenació) i el foment. En el plantejament de Duguit a principis del segle XX a França, el servei públic descriu no un tipus concret d'activitat, sinó el conjunt de l'activitat administrativa dirigida a la consecució de

l'interès general. Actualment, la policia, el foment i el servei públic ja no s'entenen com a explicacions successives per al conjunt de l'activitat administrativa, sinó com a tipus o modalitats d'actuació de l'Administració contemporània.

42. Són moltes les **objeccions** a la classificació bipartida (intervenció *versus* prestació) o tripartida (policia, servei públic i foment) de l'activitat administrativa. Se'n critica, sobretot, la **insuficiència** per abastar fenòmens contemporanis (com l'activitat administrativa arbitral, l'activitat industrial de l'Estat, la gestió patrimonial, o la gestió de la informació en bancs de dades públiques), i la incapacitat per descriure les **transformacions actuals** de les finalitats i les tècniques característiques de cadascun dels tipus clàssics. Així, el concepte clàssic de policia administrativa no en descriu bé l'orientació contemporània cap a la gestió de riscos i la intensificació de les tècniques d'intervenció *ex post* (*infra* § 22.5 i 22.68). Tampoc el concepte tradicional de servei públic no descriu bé la progressiva substitució de l'activitat prestacional per l'activitat administrativa de garantia de les prestacions per operadors privats (*infra* § 23.5). Finalment, el concepte clàssic de foment tampoc abasta avui fàcilment certes maneres sofisticades de direcció o manipulació de la conducta dels ciutadans que van des del màrqueting i la publicitat —mitjançant la utilització de segells, etiquetes i marques— fins a l'ús dels *nudges* o esperons (*infra* § 24.73).

43. En el nostre temps, l'afebliment més determinant de la distinció nuclear entre intervenció i prestació, o entre policia, foment i servei públic, prové de la progressiva teorització de l'"Administració garant" (ESTEVE, 2015: 23). L'**Administració garant** és aquella que no presta serveis (ni directament ni indirectament), sinó que s'ocupa d'assegurar que la societat mateixa (els subjectes privats que competeixen en el mercat) duguin a terme efectivament les tasques considerades com d'interès general. Sens dubte, **la idea de "garantia"** és útil per descriure els fenòmens contemporanis de retirada de l'Estat en la prestació d'una bona part dels serveis públics establerts després de la Segona Guerra Mundial i en el marc de l'emergent Estat social. Però ja és més dubtós que l'"Administració garant" sigui un tipus alternatiu d'activitat administrativa, perquè, dit clarament, l'Administració garant es caracteritza per la substitució progressiva de l'activitat prestacional administrativa (directa o indirecta) per activitat de policia, renovada en el seu instrumentari (que ara, a més de les tècniques tradicionals de regulació, inspecció o sanció, n'inclouria d'altres més actuals, com la informació administrativa al públic) (*infra* § 25.38).

43 *bis*. Des de la perspectiva econòmica, la importància de la competència en el mercat interior europeu fa aflorar la distinció entre **activitat administrativa d'autoritat i econòmica**. Malgrat que aquesta distinció no és nova i es relaciona amb la diferència francesa de començaments del segle XX entre "autoritat" i "gestió" administratives, ara adquireix un significat nou. Distingeix l'Administració que actua al marge del mercat, en exercir funcions singulars (moltes, d'autoritat) no comunes a altres subjectes, i l'Administració que actua **en el mercat**, sotmesa a les mateixes regles econòmiques i jurídiques (com el dret de la competència) que regeixen per al conjunt d'operadors jurídics o a regles similars.

9. L'ADMINISTRACIÓ CONTEMPORÀNIA

44. L'Administració actual és el resultat de múltiples factors socials, polítics, econòmics i jurídics que s'han anat succeint al llarg de la història i, especialment, des dels inicis del segle XIX. En aquest tragí històric, el temps actual també està contribuint a modelar l'Administració pública. En el nostre temps, l'Administració s'ha obert més a la complexitat i la diversitat, tant social com territorial; ha multiplicat la seva activitat

internacional; busca la legitimitat no només en la llei, sinó també a través de l'eficàcia; cerca la sostenibilitat (tant econòmica com ambiental i social), i, sobretot, incorpora en el funcionament sofisticades tecnologies de la informació i la comunicació.

45. En les tres últimes dècades, l'Administració ha incorporat massivament l'enginyeria electrònica en la signatura de documents, les notificacions, els registres o el funcionament dels òrgans col·legiats. Tot això ha permès parlar d'"e-Administració" o "Administració electrònica". En l'actualitat, es parla d'"Administració **digital**" per abastar també la utilització d'algorismes, d'intel·ligència artificial, de bases massives de dades (*big data*) i de cadenes de blocs (*blockchain*). L'Administració digital se serveix de la tecnologia informàtica per als seus **processos interns** (elaboració de decisions, gestió i control econòmic, connexions de dades entre òrgans administratius), per a les relacions **amb altres administracions públiques** nacionals o estrangeres (control integrat de les fronteres Schengen mitjançant el sistema informàtic SIS–II), i per a les relacions amb els **particulars** (procediments administratius electrònics, participació ciutadana, prestació intel·ligent de serveis públics, transparència a través d'Internet, comunicació amb la ciutadania per xarxes socials, trasllat d'informació i obertura de bancs de dades als ciutadans i les empreses).

46. La digitalització administrativa a vegades modula les estructures i el funcionament de l'Administració precedent i altres vegades dona lloc a fenòmens i realitats administratives completament nous. Hi ha **adaptació** en la incorporació del teletreball (en què no es canvien funcions ja existents, sinó el lloc en què es duen a terme) o en el funcionament telemàtic dels òrgans col·legiats. També hi ha **novetat** en l'actuació administrativa mitjançant algorismes (que programen decisions administratives automàtiques o dirigeixen serveis públics de manera automatitzada, com succeeix amb els transports públics en les ciutats intel·ligents o *smart cities*) i en l'ús de la intel·ligència artificial, mitjançant la qual una màquina pot aprendre de la realitat o de la seva pròpia experiència i formar o corregir els algorismes que aplica: és el cas dels algorismes per a la prevenció de riscos naturals o de fraus i infraccions, que corregeixen els mateixos ordinadors a partir de la pràctica.

47. Tots aquests canvis tecnològics afecten els fonaments i les característiques de l'Administració pública tradicional. Així, per exemple, l'automatització de moltes actuacions administratives repetitives fa innecessaris molts **llocs de treball** de gestió administrativa i, en canvi, augmenta la demanda d'empleats públics experts en programació i disseny de procediments electrònics. La transparència administrativa a través d'Internet —quan és plena i real— actua com una nova font de **legitimitat** de l'Administració i permet alleugerir els controls administratius interns a través de funcionaris especialitzats, com els interventors. Així mateix, la digitalització permet més comunicació entre particulars i òrgans administratius, la qual cosa facilita tant l'**Administració multinivell** com la incorporació massiva de particulars en procediments administratius (com succeeix amb procediments electrònics de **participació ciutadana**). Totes aquestes transformacions s'inicien en la pràctica administrativa, però acaben per guanyar carta de naturalesa en les lleis administratives.

10. BIBLIOGRAFIA

10.1. Bibliografia citada

Marcos ALMEIDA CERRADA, "Historia de la ciencia del derecho administrativo en España", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL y Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid – Barcelona – Buenos Aires – São Paulo, 2021, pàg. 329-376.

Jacques CHEVALLIER, *L´état postmoderne*, 5a ed., LGDJ, París, 2017.

José ESTEVE PARDO, "La administración garante. Una aproximación", *Revista de Administración Pública*, núm. 197 (2015), pàg. 11-39.

Alfredo GALLEGO ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "El concepto de personalidad jurídica en el Derecho público", *Revista de Administración Pública*, núm. 129 (1992), pàg. 195-207.

Luis JORDANA DE POZAS, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), pàg. 41-54.

Francisco LÓPEZ–JURADO, "Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1 (2020), pàg. 101-146.

Luca MANNORI, "Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo Régimen", *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, traducció de l'original italià (1997) de Julia Solla i Alejandro Agüero, núm. 15 (2007), pàg. 125-146.

Luis MEDINA ALCOZ, *Historia del Derecho administrativo español*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona – Buenos Aires – São Paulo, 2022.

Alejandro NIETO, *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

Julián PELÁEZ DEL POZO, *Tratado teórico–práctico de la organización, competencia y procedimiento en materias contencioso–administrativas*, Imprenta D. B. González, Madrid, 1849.

Jos C. N. RAADSHELDERS, *Handbook of administrative history*, Transaction Publishers, New Brunswick, N. J., 1998.

Francisco VELASCO CABALLERO, "La Administración en la colaboración público-privada", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67 (2023), pàg. 36-66.

10.2. Bibliografia complementària recomanada

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, 4a ed., Tecnos, Madrid, 2000.

Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (dir.), *La Administración digital*, Dykinson, Madrid, 2022.

Manuel ARENILLA SÁEZ, "Marco teórico actual de la Administración Pública", en Manuel ARENILLA SÁEZ, *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Oleiros (A Coruña), 2011, pàg. 1-138.

Carles RAMIÓ, *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la información*, Tecnos, Madrid, 2017.

Carles RAMIÓ, *Inteligencia artificial y Administración pública*, Catarata, Madrid, 2019.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho administrativo", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 23 (2017), pàg. 107-143.