Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 67-87
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L02
© M. Mercè Darnaculleta Gardella
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 2

DRET ADMINISTRATIU

M. Mercè Darnaculleta Gardella
Universitat de Girona (UdG)

SUMARI: 1. APROXIMACIÓ AL DRET ADMINISTRATIU. —2. FINALITATS I FUNCIONS DEL DRET ADMINISTRATIU. —3. CONCEPTE I ÀMBIT D'APLICACIÓ: 3.1. El dret administratiu com a dret propi de l'Administració pública; 3.2. El caràcter relatiu de la correlació entre dret administratiu i Administració pública. —4. EL DRET ADMINISTRATIU COM A ORDENAMENT: 4.1. Estructura; 4.2. Característiques. —5. EL DRET ADMINISTRATIU COM A CIÈNCIA: 5.1. La funció dogmàtica del dret administratiu; 5.2. L'obertura conceptual, geogràfica i metodològica. 6. EL DRET ADMINISTRATIU COM A DISCIPLINA. —7. BIBLIOGRAFIA: 7.1. Bibliografia citada; 7.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. APROXIMACIÓ AL DRET ADMINISTRATIU

1. Aquesta lliçó té per objecte oferir una **introducció** convencional al dret administratiu espanyol contemporani. No obstant això, per facilitar-ne la lectura, és convenient explicitar que, si bé l'estructura de la lliçó s'articula entorn d'una aproximació pròpiament jurídica del dret administratiu, llur contingut incorpora **altres perspectives metodològiques**, que reflecteixen el procés actual d'obertura d'aquesta disciplina.

2. En aquesta línia, amb caràcter previ a la introducció sobre les finalitats i funcions del dret administratiu i la seva conceptualització, cal fer algunes precisions a fi de facilitar la comprensió d'aquest fenomen. En concret, és necessari advertir que, des d'una perspectiva lingüística, l'expressió "dret administratiu" té caràcter polisèmic; des d'una perspectiva fenomenològica, el dret administratiu és una realitat universal en l'actualitat, que presenta trets diversos en funció del context històric, geogràfic i jurídic en el qual es desenvolupa, i, des d'una perspectiva cognitiva, l'aproximació a aquesta realitat està afectada, entre d'altres, per biaixos ideològics, per biaixos d'escola i pels biaixos culturals propis de cada temps i lloc (MIR, 2025).

3. L'expressió "dret administratiu", des d'una **perspectiva lingüística**, té diverses accepcions, ja que al·ludeix a tres fenòmens diferents, encara que complementaris. En una primera accepció, l'expressió esmentada es refereix a una branca de l'**ordenament** jurídic que té per objecte específic la regulació de les finalitats, l'estructura i la dinàmica d'actuació de les administracions públiques. El dret administratiu com a ordenament és, avui dia, una realitat universal, en la mesura en què, malgrat la seva diversitat tipològica, existeixen drets administratius arreu del món.

4. En una segona accepció, l'observació i anàlisi de l'ordenament juridicoadministratiu i la formulació d'enunciats científics o explicatius d'aquesta realitat permeten parlar del dret administratiu com a **ciència**. La ciència del dret administratiu té com a precedents la cameralística i la ciència de la policia, amb els quals, a la fi de l'Antic Règim, al continent europeu es fan els primers passos per construir el dret públic. Aquesta ciència es consolida gràcies a les grans construccions doctrinals elaborades a la fi del segle XIX i principis del segle XX a França, Itàlia i Alemanya, i a Espanya culmina amb la generació de la *Revista de Administración Pública* a mitjan segle XX. En l'actualitat, estem assistint al sorgiment d'una nova ciència del dret administratiu, derivada d'un procés de reforma, basat en l'anàlisi comparada i la interdisciplinarietat, que ha estat descrit com un procés de crisi, de ruptura o, fins i tot, de transformació radical del dret administratiu.

5. La tercera accepció de la locució "dret administratiu" es refereix a aquest objecte com a matèria pròpia d'una **disciplina acadèmica**. L'ensenyament del dret administratiu com a disciplina es nodreix de l'ordenament juridicoadministratiu, de les aportacions de la doctrina científica clàssica i de les aportacions més rellevants de la doctrina contemporània.

6. A Espanya, l'estudi d'aquesta matèria es va introduir per primera vegada a mitjan segle XIX, en el **primer pla d'estudis de la Facultat de Jurisprudència**. Els plans d'estudis de les facultats de Jurisprudència i de Dret, aprovats en el període comprès entre 1845 i 1900, van anar ampliant el pes relatiu d'aquesta disciplina, que s'explicava en el marc d'una assignatura que recollia els continguts del dret públic de finals del segle XIX, amb denominacions diverses —com Dret Polític i Administratiu o Dret Públic i Dret Administratiu Espanyol. L'any 1900, mitjançant el Reial decret d'1 d'agost de 1900, es va introduir una reforma en el pla d'estudis de la Facultat de Dret i de Ciències Socials mitjançant la qual el "dret administratiu" va adquirir plena autonomia i s'impartia com una assignatura autònoma en el tercer any de carrera (ALMEIDA, 2021: 359).

7. En qualsevol de les tres accepcions esmentades, el dret administratiu presenta trets diversos, en funció del **temps i lloc** de referència, d'acord amb la configuració de l'Estat i de l'Administració d'un moment històric i un àmbit geogràfic determi-

nats. L'origen del dret administratiu es vincula convencionalment al naixement de l'Estat de dret, el reconeixement de la sobirania popular i la divisió de poders, amb la consegüent adscripció de l'Administració al poder executiu, de manera que tenen un paper rellevant en la seva configuració tradicional la vinculació de l'Administració al dret (principi de legalitat) i el control jurídic de l'Administració (*infra* § 3.48-50).

8. La comprensió més comuna del dret administratiu, vinculada estretament a l'Estat de dret i al principi constitucional de separació de poders, s'ha format progressivament (des de principis del segle XIX) en determinats països d'**Europa continental** —França, Itàlia, Alemanya i Espanya— i ha tingut una notable influència en els drets administratius de Llatinoamèrica. No obstant això, en l'actualitat conviuen diversos tipus i concepcions del dret administratiu **arreu del món** —també al Regne Unit i als Estats Units i, més recentment, fins i tot en diversos països del continent africà i l'Extrem Orient. Així mateix, s'observa que han existit i continuen existint drets administratius **sense Estat de dret** —com els estats autoritaris de l'Alemanya nazi, l'Espanya franquista o l'actual República Popular de la Xina (VELASCO, 2021: 38).

9. El dret administratiu s'ha configurat tradicionalment com un dret d'**Estat** i, més en concret, com un dret aplicable a l'Administració, com a part del poder executiu de l'Estat. Per aquest motiu, la configuració de l'Estat —centralitzat o descentralitzat, autoritari o democràtic, liberal o social— i de l'Administració —més o menys interventora, prestadora de serveis o merament reguladora— expliquen també la densitat i el contingut dels diferents drets administratius existents.

10. L'aprovació de la Constitució de 1978 —que defineix l'Estat espanyol com un estat social i democràtic de dret, que s'organitza territorialment en comunitats autònomes, províncies i municipis— i la integració a la Unió Europea —amb la consegüent participació de les administracions públiques nacionals en la unió administrativa europea— han conduït a una **desestatalització** del dret administratiu vigent. Això és: el dret administratiu no és produït només per l'Estat central (també procedeix de la Unió Europea, de les comunitats autònomes i de les entitats locals) i s'aplica no sols a l'Administració estatal, sinó a una pluralitat d'administracions públiques d'àmbit infra- i supraestatal (*infra* § 4.60 i 73-76). D'altra banda, en l'actualitat, el contingut del dret administratiu ve predeterminat per la **constitucionalització** de les finalitats i els límits de l'actuació administrativa (per exemple, el dret administratiu que regula l'ocupació pública és dirigit i limitat pel principi d'imparcialitat dels funcionaris: art. 103.3 de la Constitució espanyola [CE]) (*infra* § 4.1-8) i per l'**europeïtzació** tant dels sectors de referència del dret administratiu (així, per exemple, el dret administratiu ambiental que s'aplica a Espanya és un desplegament de reglaments i directives previs de la Unió Europea) com de les seves principals institucions i instruments jurídics (des de la contractació administrativa fins a les tècniques d'intervenció clàssica, com l'autorització administrativa, el servei públic o les ajudes públiques) (*infra* § 12.7).

11. L'obertura actual dels Estats, fruit del procés de regionalització, internacionalització i **globalització** de l'economia, està donant lloc a l'aparició d'un dret administratiu europeu i un dret administratiu internacional o global, aplicable a les organitzacions internacionals i a les xarxes transnacionals de regulació (LEÑERO/DARNACULLETA, 2021: 674). Penseu, per exemple, en les creixents regulaci-

ons i estàndards financers internacionals, tant vinculants com no vinculants, que afecten directament les diverses administracions públiques d'Espanya (*infra* § 2.41).

12. La rellevància i l'expansió actual, en termes funcionals i geogràfics, del dret administratiu contrasta, no obstant això, amb un **biaix ideològic i cultural** que atribueix una connotació marcadament negativa a aquesta branca del dret. En l'actualitat, constitueix un lloc comú identificar el dret administratiu amb els **obstacles** procedimentals que dificulten la concreció i la implementació de polítiques públiques, o l'accés a ajudes o serveis socials o la llibertat econòmica. Els tràmits administratius, propis d'una concepció garantista del dret administratiu, es consideren un llast per a l'economia i una càrrega innecessària per als ciutadans, que cal superar costi el que costi. La penetració d'una concepció economicista de la regulació pròpia del dret regulador angloamericà en el dret administratiu continental europeu propicia, precisament, la desregulació i, amb aquesta, la desconfiança en les fórmules tradicionals d'intervenció de l'Administració en l'economia i en la societat (*infra* § 25.14). De poc serveix per combatre aquesta situació la raó científica, que intenta convèncer els destinataris del dret administratiu que aquesta branca de l'ordenament té per objecte la persecució de l'interès general i la limitació del poder de l'Administració, a la qual s'ha dotat de prerrogatives exorbitants per fer-lo efectiu (*infra* § 15.5 i § 34.1-2).

13. La reticència que desperta el dret administratiu se suma a l'especial **complexitat** que caracteritza aquesta branca de l'ordenament, formada per un dens i extens laberint de disposicions normatives de múltiples nivells, l'àmbit subjectiu, objectiu i temporal aplicable del qual és divers i canviant, cosa que dificulta la tasca d'exposar-ne de manera clara el contingut sense caure en la simplificació (el règim jurídic de la contractació del sector públic resulta particularment exemplificatiu d'aquesta complexitat [*infra* §§ 19.8-13 i 26 i § 2.43]). Els estudiants, els professors i els operadors jurídics han de bregar amb estereotips i prejudicis que identifiquen el dret administratiu amb una matèria particularment difícil, avorrida, àrida i grisa. En aquest context, és particularment rellevant assenyalar la **importància** i la bellesa d'una branca del dret que afecta tots els àmbits de la vida dels ciutadans —que els acompanya en el naixement, la salut, la malaltia i fins a la tomba (*infra* § 23.36)—, que els protegeix enfront de tota mena de riscos —naturals, tecnològics, industrials, ambientals, sanitaris o financers (*infra* § 22.17)—, que resulta determinant per proveir-los dels serveis públics —per a la provisió de l'aigua, l'habitatge, l'educació, la salut, l'electricitat, el transport o l'energia (*infra* § 23.1)—, i que protegeix i salvaguarda els recursos naturals —els rius, les platges, els aiguamolls i les muntanyes (*infra* § 30.31)— per al gaudi de les generacions present i futures. La satisfacció efectiva d'aquestes finalitats depèn de la formulació i l'aplicació correctes del dret administratiu, el coneixement del qual és indispensable, no tan sols per resoldre els grans temes que té plantejada la nostra societat, sinó també per orientar-se en qüestions tan quotidianes com la sol·licitud d'una beca (*infra* § 15.54-58) o el pagament d'una multa (*infra* § 27).

2. FINALITATS I FUNCIONS DEL DRET ADMINISTRATIU

14. D'acord amb la configuració constitucional de l'Administració pública (art. 103.1 CE), el dret administratiu té per **finalitat** garantir que l'Administració pública serveixi amb objectivitat els **interessos generals**, complint amb eficàcia les funcions que li atribueix l'ordenament jurídic (*infra* § 4.1). En el dret administratiu continental europeu la satisfacció d'aquesta finalitat ha vingut acompanyada —al costat de l'atribució dels mitjans econòmics, materials i personals necessaris per garantir-ne el compliment efectiu— de l'atribució de diverses prerrogatives o potestats extraordinàries per a l'Administració —com la potestat sancionadora (*infra* § 27), la potestat de decisió executiva (*infra* § 17.19) i la potestat d'execució forçosa de les seves decisions (*infra* § 17.82)—, no disponibles per a les persones privades. D'acord amb això, el dret administratiu gira entorn de dos eixos fonamentals: la regulació de l'abast i els límits de les potestats exorbitants, i la regulació de la gestió interna dels recursos públics atribuïts a l'Administració. El primer eix inclou l'atribució per llei de potestats administratives —inspectora (*infra* § 22), sancionadora (*infra* § 27), expropiatòria (*infra* § 26)—, la regulació de les garanties procedimentals per al seu exercici (*infra* § 15), i el seu sotmetiment a control judicial (*infra* § 34). Les normes derivades d'aquest primer eix tenen per finalitat **controlar el poder** de les administracions públiques i garantir l'**eficàcia** de la seva actuació. El segon eix inclou les regles d'adquisició, administració i gestió del personal (*infra* § 31), els béns (*infra* § 30) i els recursos econòmics i financers de l'Administració (*infra* § 29), i tenen per finalitat garantir la transparència, l'objectivitat i l'**eficiència** en la gestió de recursos públics.

15. D'acord amb aquestes finalitats, el dret administratiu compleix diverses funcions, que es poden sintetitzar en les funcions de legitimació, direcció i control de l'Administració. En primer lloc, el dret administratiu **legitima** l'actuació de l'Administració, la fa jurídicament admissible (per exemple, la consellera de Sanitat d'Aragó pot ordenar el tancament urgent d'establiments d'oci per evitar el contagi d'un virus, perquè li ho permet l'art. 3 de la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública).

16. La funció legitimadora ha sofert una **transformació** important a partir de la configuració constitucional actual de l'Estat com a social i democràtic de dret. En el model d'Estat liberal, l'Administració, en tant que vinculada al poder executiu, estava mancada de la legitimitat democràtica pròpia del Parlament i operava en un context en el qual se'n predicava la intervenció mínima en la societat. En aquest context, qualsevol actuació administrativa destinada a ordenar l'activitat dels particulars, prestar els serveis públics o fomentar les iniciatives privades d'interès social requeria una habilitació legal prèvia. Com que la llei era la font principal de legitimitat de l'Administració, s'entenia que s'havia de limitar a executar-ne el contingut, d'acord amb el principi de vinculació positiva (a diferència dels ciutadans que, d'acord amb el principi de vinculació negativa, poden fer tot el que no estigui prohibit expressament per llei). Amb l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 aquesta funció legitimadora del dret administratiu ha perdut part del sentit, en la mesura en què **la Constitució és font de legitimitat directa** de l'Administració pública i també li atribueix directament mandats d'actuació que en legitimen la intervenció en la societat. En aquest context, les lleis administratives continuen sent font de legitimitat de l'Administració —que està vinculada a "la llei i al dret" (art. 103.1 CE)—, però, en defecte d'això, i excepte en els casos de reserva material de llei, és la Constitució la

que autoritza o legitima l'activitat administrativa (*infra* § 4.13). A més, sorgeixen noves formes de legitimitat, basades en l'eficàcia, en la participació directa o en l'orientació ètica de l'activitat administrativa (*supra* § 1.29).

17. La **funció de direcció** es concreta principalment en els mandats d'actuació previstos en la Constitució i desplegats pel dret administratiu sectorial que obliguen l'Administració a complir determinats objectius (com la protecció de la salut, del medi ambient o del patrimoni històric, o l'accés a l'habitatge, a l'educació i a la cultura) i a garantir la prestació de determinats serveis al territori (transports; telecomunicacions; proveïment i distribució d'aigua, d'electricitat o d'energia) i a les persones (sanitat, educació i serveis socials) (*infra* § 4.42). En compliment d'aquesta funció, el dret administratiu pot programar fins a l'últim detall l'actuació administrativa o pot atorgar certa llibertat de decisió a l'Administració. Segons el grau d'intensitat i concreció de les normes que dirigeixen l'activitat administrativa, els programes normatius es caracteritzen com a finals o condicionals, els mètodes d'adopció de la decisió administrativa es qualifiquen de subsumptius o ponderatius, i l'actuació de l'Administració es qualifica de reglada o discrecional (*infra* § 5.39).

18. Les **normes finalistes**, que normalment concedeixen una àmplia discrecionalitat a l'Administració, són freqüents en les lleis urbanístiques autonòmiques que, a més d'atribuir als ajuntaments la competència per redactar i aprovar els plans d'ordenació urbana, els fixen les finalitats generals d'aquesta ordenació. Per exemple, l'article 33.1 *b*) de la Llei madrilenya 9/2001, de 17 de juliol, del sòl, estableix que tot pla urbanístic municipal ha de: "b) Basarse en una ponderación de todos los intereses y las necesidades, públicos y privados, a la luz del orden constitucional y de los fines de la ordenación urbanística". En aquests casos, l'aplicació de les lleis urbanístiques no és subsumptiva (no consisteix a comprovar que un determinat cas és subsumible en el supòsit de fet d'una norma), sinó ponderativa: es busca que el planificador urbanístic (l'ajuntament) tingui en compte, en el grau més alt possible, certes finalitats, objectius o principis que li assenyala la llei. Són diferents les **normes condicionals**, que donen lloc a actuacions o decisions administratives reglades: en aquest cas, la norma predetermina amb precisió que, en certes situacions tipificades, és procedent una determinada decisió administrativa. Així, per exemple, el Reial decret 889/2022, de 18 d'octubre, estableix els requisits concrets per a l'homologació de títols universitaris estrangers. Aquí l'aplicació normativa és subsumptiva (no ponderativa): si es compleixen els requisits del reglament, l'òrgan administratiu (el ministre d'universitats) necessàriament ha d'homologar el títol de la persona sol·licitant.

19. En tercer i últim lloc, el dret administratiu fa possible la **funció judicial de control de legalitat** de l'Administració. A Espanya, tota l'activitat administrativa està sotmesa al control dels tribunals, d'acord amb el que disposa l'article 106.1 CE, segons el qual: "Els tribunals controlen la potestat reglamentària, la legalitat de l'actuació administrativa i la submissió d'aquesta als fins que la justifiquen" (*infra* § 34.2). La densitat de la programació del dret administratiu determina la intensitat del control judicial, en la mesura en què els jutges s'han de limitar a controlar la legalitat de l'actuació administrativa, i no dirigir l'activitat de l'Administració a través de criteris d'altre tipus, com ara polítics, tècnics o, en general, d'oportunitat. El dret administratiu proporciona, doncs, als tribunals els paràmetres de control jurídic de l'activitat de l'Administració, però també en dirigeix i en legitima l'activitat, en garantir que compleixi amb eficiència i eficàcia els fins d'interès general que té encomanats.

3. CONCEPTE I ÀMBIT D'APLICACIÓ

20. El procés de construcció i consolidació del dret administratiu com a ciència ha anat acompanyat de l'intent no tan sols de delimitar conceptualment l'objecte de coneixement que n'és propi, sinó de buscar incessantment i infructuosament un **criteri definidor únic** del dret administratiu com a ordenament. Entre els segles XIX i XX la doctrina administrativista d'Europa continental ha proposat diverses definicions, que es poden reconduir cap a dos grans grups de tesis: objectives (o materials) i subjectives. Les **tesis objectives** intenten aïllar una funció administrativa que permeti identificar l'administració com a activitat de l'Estat diferent de la legislativa i la judicial. Entre aquestes tesis es troben les que identifiquen l'Administració amb l'exercici de poder o autoritat pública, amb la noció de servei públic o amb la noció d'interès general. Les **tesis subjectives** se centren en l'Administració pública com a organització, com a institució o com a persona jurídica. Totes aquestes definicions tenen limitacions explicatives, que deriven de les dificultats pròpies dels conceptes socials, del caràcter polisèmic de l'expressió "dret administratiu", i del caràcter històric d'aquest fenomen i de tots els elements que l'acompanyen. Com es veurà tot seguit, almenys de manera implícita predomina avui una comprensió subjectiva del dret administratiu, encara que amb correccions o modulacions importants.

21. El dret administratiu **evoluciona i es transforma**, al compàs de les transformacions de l'Administració, de l'Estat i de la societat. En l'actualitat, és precisament la recomposició de les relacions entre l'Estat i la societat que explica les transformacions principals que sofreix el dret administratiu contemporani (ESTEVE, 2013).

3.1. El dret administratiu com a dret propi de l'Administració pública

22. Les dificultats conceptuals exposades no impedeixen desconèixer que en tots els estats que es qualifiquen d'"estats de dret" es reconeix l'existència d'una administració pública, integrada per múltiples organitzacions administratives, finançada amb fons públics i orientada al servei de l'interès general, que es regeix per una sèrie de normes diferents del dret comú. Això permet afirmar, com a convenció mínima i tendencialment universal, que el dret administratiu és el **dret propi de l'Administració pública**. Es tracta, doncs, d'un dret especial —diferent del dret comú que regeix les relacions entre subjectes privats— i d'un dret estatutari —propi de les organitzacions enquadrades en l'Administració pública.

23. Si un ciutadà sofreix un dany derivat del funcionament d'un servei públic (per exemple, perquè sofreix una caiguda al carrer a conseqüència del mal estat de pavimentació d'una vorera), no són aplicables les **normes sobre danys extracontractuals** del Codi civil (art. 1902 i següents). Com que la pavimentació, la conservació i el manteniment de les vies públiques urbanes és una competència atribuïda als municipis, d'acord amb l'article 26.1 *a*) de la Llei 7/1985, de 25 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) i l'Ajuntament és una administració pública, resulten d'aplicació les normes especials de responsabilitat patrimonial del dret administratiu, tant en tot el que és relatiu als pressupòsits substantius per reconèixer el dret a la indemnització del ciutadà (art. 32 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]) com pel que fa a les vies pro-

cedimentals per sol·licitar-la i reconèixer-la (art. 65, 67, 81, 91 i 92 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques [LPAC]) (*infra* § 32).

24. El dret administratiu **regula** tant l'organització administrativa com el funcionament de l'Administració. Atesa la complexa distribució constitucional de títols competencials sobre l'Administració pública, l'organització i el funcionament de l'Administració es troben regulats tant en lleis i reglaments estatals (bàsics o plens) com en lleis i reglaments autonòmics (de desplegament o plens) i en reglaments o ordenances locals.

25. L'**organització administrativa** es regula en diverses lleis i reglaments, tant estatals com autonòmics i locals. L'Administració General de l'Estat es regula fonamentalment en la LRJSP (*infra* § 9.8). Les administracions autonòmiques es regulen per les normes bàsiques de la LRJSP i per les lleis i els reglaments autonòmics (*infra* § 10.35). L'organització de l'Administració local es regeix pels preceptes bàsics de la LRJSP i, a més, per la LBRL, les lleis autonòmiques i els reglaments de les entitats locals corresponents (*infra* § 11.12-15). L'anomenada Administració "institucional", "instrumental" o "especial" (*infra* § 8.23) es regeix també per la LRJSP i per lleis autonòmiques. Al costat d'aquest complex sistema de normes organitzatives, **el funcionament** de l'Administració es regeix tant per normes generals com per normes sectorials. En primer lloc, la LPAC regula amb caràcter bàsic (per a totes les administracions públiques) les prerrogatives de l'Administració i els límits del seu exercici (*infra* § 15). D'algunes potestats o actuacions específiques, se n'ocupen lleis estatals especials, que també s'apliquen a totes les administracions públiques (sense perjudici de possibles normes complementàries autonòmiques o locals). És el cas de la Llei de 16 de desembre de 1954, sobre expropiació forçosa (LEF) (*infra* § 26); la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), que sotmet l'activitat administrativa al control judicial (*infra* § 34); el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) (*infra* § 31); la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), que estableix els mecanismes mitjançant els quals pot contractar l'adquisició de subministraments, obres o serveis (*infra* § 19), o la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (LPAP), que regula la gestió de les infraestructures públiques i la protecció dels recursos naturals de titularitat pública (*infra* § 30). Al costat d'això, són moltes les lleis sectorials, unes d'estatals i d'altres d'autonòmiques, que regulen l'activitat administrativa en cada àmbit o sector de la realitat. Posem-ne com a exemples la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres (que té la correspondència en lleis autonòmiques de carreteres); el Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text Refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant (que també té la correspondència en lleis de les comunitats autònomes portuàries); el Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, o la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (*infra* § 30).

26. Segons el que s'ha exposat, el règim jurídic de l'Administració pública resulta d'integrar normes organitzatives (generals o especials, i tant estatals com autonòmiques o locals) i normes sobre l'actuació administrativa, tant generals (LPAC, LEF, LJCA, etc.) com sectorials (d'urbanisme, costes, aigües, ports, caça, etc.), i tant estatals com autonòmiques o locals. D'aquesta **necessitat d'integració de normes administratives diverses,** se'n pot donar un exemple en matèria de serveis socials. La legislació autonòmica de serveis socials i, en concret, per exemple, la Llei de la Comunitat Valenciana 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusius, atribueix a l'Administració autonòmica i local la responsabilitat de garantir els drets socials reconeguts en el catàleg i en la cartera de prestacions del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials. Aquests instruments inclouen les prestacions professionals, econòmiques i tecnològiques exigibles pels ciutadans que compleixen els requisits d'accés i tenen per objecte la protecció i la cura de les persones que no poden valer-se per si mateixes, per raons d'edat, de salut física o mental, o per altres motius econòmics i socials. Per al compliment d'aquestes finalitats, les administracions autonòmiques i locals poden decidir prestar elles mateixes aquests serveis, amb els mitjans materials i personals de què disposen; poden crear organitzacions instrumentals encarregades d'aquesta prestació, o poden decidir prestar aquests serveis de manera indirecta, encomanant-ne la gestió a una empresa privada o a una organització sense ànim de lucre mitjançant un contracte o un

concert social. Això implica que, per complir les finalitats que la legislació sectorial atribueix a l'Administració, aquesta ha d'aplicar també la legislació general (estatal o autonòmica); per exemple, per crear l'organització instrumental corresponent o per contractar els serveis.

3.2. El caràcter relatiu de la correlació entre dret administratiu i Administració pública

27. L'afirmació que sosté que el dret administratiu és el dret propi de l'Administració pública es confirma en el dret positiu. La legislació administrativa general (*supra* § 2.26 i *infra* § 8) inclou en el seu àmbit d'aplicació tant les administracions territorials o generals com les administracions institucionals, instrumentals o especials (*supra* § 1.21 i *infra* § 8). No obstant, això no implica que existeixi una **correlació unívoca** entre Administració i dret administratiu. D'una banda, l'Administració a vegades actua sotmesa al dret comú (*infra* § 2.28-29) i, d'altra banda, el dret administratiu s'aplica també, almenys parcialment, a subjectes públics o privats que no tenen la consideració d'Administració pública (*infra* § 2.30-35).

3.2.1. L'ús del dret comú per l'Administració pública

28. El règim ordinari que regeix l'actuació de l'Administració és, sens dubte, el dret administratiu. No obstant això, a vegades, les organitzacions administratives que integren l'Administració pública es regeixen pel dret comú. Aquest resultat es produeix per diversos motius. En primer lloc, perquè no sempre hi ha lleis específiques per a l'actuació administrativa. Cal tenir en compte que el dret administratiu és un dret especial per a l'Administració, que desplaça l'aplicació de les lleis comunes o de dret privat. En conseqüència, allà on no hi ha lleis específiques per a l'Administració regeixen les normes comunes del dret privat (**civil, laboral o mercantil**). En segon lloc, des de mitjan segle xx, per eludir les múltiples limitacions i controls propis del dret administratiu, es va expandir un fenomen conegut com a "fugida al dret privat". Amb aquesta fugida es busca per a l'Administració l'agilitat i la flexibilitat de funcionament que és pròpia de les empreses privades, que actuen sota el dret privat. Per a aquest fi, diverses lleis administratives autoritzen l'existència de personal laboral a l'Administració (que es regeix per l'Estatut dels treballadors). Altres lleis administratives permeten que l'Administració creï societats mercantils o fundacions dependents, que lògicament actuen d'acord amb el dret privat. La "fugida al dret privat" s'ha restringit notablement en els dos últims decennis.

29. Per falta de regulació específica per a l'actuació administrativa, el dret civil s'aplica, entre d'altres, a l'adquisició de l'**herència** d'una persona física en favor de l'Administració General de l'Estat i de les comunitats autònomes (art. 20.6 LPAP); als **contractes de compravenda**, donació, permuta i arrendament sobre béns immobles, valors negociables i propietats incorporals (art. 9.2 LCSP), o a contractes que tenen per objecte certs serveis financers i serveis de creació i interpretació artística i literària i d'espectacles (*infra* 19.55). El dret laboral s'aplica als **contractes de treball** subscrits entre les administracions i els empleats públics laborals (art. 7 EBEP) (*infra* § 31.49). El dret mercantil s'aplica a

la gestió de les participacions en el capital d'una **societat mercantil** en mans de l'Administració pública (*infra* § 8.73). En aquests supòsits, existeix una separació entre el règim jurídic aplicable a la formació de la voluntat de l'Administració i el règim jurídic substantiu del negoci juridicoprivat. El règim jurídic aplicable a les decisions prèvies —acceptar l'herència, comprar, donar, permutar, arrendar, contractar personal laboral o adquirir participacions en una societat mercantil— és el dret administratiu; el règim jurídic aplicable a les relacions jurídiques subsegüents és el dret comú.

29 *bis*. La "fugida del dret administratiu" sempre ha estat objecte de qüestionament i crítica, tant en la doctrina com en la jurisprudència. Conseqüentment, s'han anat consolidant diversos **límits**: alguns d'aquests límits provenen directament de les lleis; d'altres són de creació jurisprudencial. En primer lloc, per assegurar-ne la mateixa vigència en tots els estats membres de la Unió, el **dret europeu** de la contractació i pressupostari imposa ser aplicable directament a totes les entitats instrumentals de l'Administració, amb el desplaçament aplicatiu consegüent de les normes de dret privat corresponents. Es parla aquí d'una "extensió horitzontal" del dret administratiu (*infra* § 32). A més, algunes **lleis** han adaptat o matisat l'aplicació del dret privat a l'Administració i han donat lloc a un dret privat específic per a l'Administració; així, per exemple, malgrat que el personal laboral contractat per l'Administració pot ser acomiadat mitjançant un expedient de regulació d'ocupació, regulat en la legislació laboral, quan aquest expedient es refereix al personal de l'Administració té algunes singularitats (disposició addicional 16a de l'Estatut dels treballadors). Així mateix, la disposició addicional 1a de l'EBEP estableix expressament que a les societats mercantils públiques (que, en principi, es regeixen pel dret privat) se'ls aplica la reserva de llocs de treball per a persones amb discapacitat que estableix per a les administracions públiques l'art. 59.1 EBEP. Per últim, la **jurisprudència** ha delimitat el fenomen de la "fugida del dret administratiu"; per exemple, en declarar que la creació d'una societat mercantil per part d'una administració pública no impedeix la plena vigència dels drets fonamentals respecte d'aquesta societat o fundació, en els mateixos termes que regeixen per a l'Administració pública que la crea.

29 *ter*. La vigència dels drets fonamentals enfront d'entitats juridicoprivades creades per l'Administració la va afirmar, per exemple, l'ATC 206/1999, sobre el cessament de la directora general de la Fundació Teatre Líric Espanyol, dependent del Ministeri de Cultural. La directora general al·legava en emparament davant el Tribunal Constitucional que el cessament era causa directa d'un canvi de govern, després de les eleccions generals corresponents, la qual cosa infringia el seu dret fonamental a la llibertat ideològica (art. 16.1 CE) i l'accés als càrrecs i funcions públics en condicions d'igualtat (art. 23.2 CE). El Tribunal Constitucional va considerar que, malgrat que es tractava d'un càrrec directiu d'una entitat juridicoprivada (una fundació), això no impedia la plena vigència dels drets fonamentals de la recorrent, si bé en aquest cas concret no s'havia produït la lesió denunciada. Segons el Tribunal Constitucional: "Estamos en presencia (…) de un ente privado fundacional que, para lo que aquí interesa, actúa materialmente como un organismo público bajo la dependencia directa de dos Administraciones" (FJ 2).

3.2.2. L'expansió del dret administratiu extramurs de l'Administració

30. El dret administratiu s'aplica també extramurs de l'Administració, a conseqüència d'un procés d'expansió horitzontal —que suposa aplicar-lo a subjectes públics i privats situats dins de l'Estat (*infra* § 2.3133)— i vertical —en relació amb organitzacions i xarxes transnacionals d'àmbit supraestatal (*infra* § 2.34-35). Les normes i els principis concrets del dret administratiu l'aplicació dels quals s'estén més enllà de l'Administració pública responen a **lògiques diverses**.

31. L'**expansió horitzontal** del dret administratiu respon principalment a tres motius, les racionalitats dels quals se superposen parcialment. Una primera manifestació d'aquesta expansió té per objecte controlar la gestió ordinària dels òrgans

constitucionals o estatutaris (incloent-hi les assemblees de representació política), dels òrgans jurisdiccionals (incloent-hi el Consell General, com a òrgan de govern del Poder Judicial) i dels òrgans de l'Administració electoral. Aquests òrgans no són Administració, però tenen una administració i, per tant, un pressupost públic, uns béns públics i un personal al seu servei finançat amb recursos públics. En el nostre ordenament jurídic aquest supòsit està previst en l'article 1.3 LJCA (*infra* §§ 17.17 i 34.14). En aquest cas, es tracta d'una extensió utilitarista i parcial, en la qual el dret administratiu —que gira entorn de l'eix dels principis de transparència, objectivitat i eficiència— es projecta sobre l'**activitat organitzativa interna** del conjunt de l'Estat.

32. Una segona manifestació de l'expansió horitzontal té per objecte revertir el fenomen de la **fugida del dret administratiu**, derivada de la utilització abusiva de personificacions de dret privat per part de l'Administració pública. En un context en què la legislació utilitzava un concepte estricte d'Administració pública, es creaven **societats mercantils o fundacions** per gestionar serveis públics (per exemple, l'Empresa Municipal de Transportes de Madrid, SA, les accions de la qual pertanyen íntegrament a l'Ajuntament de Madrid, gestiona el transport urbà a la ciutat), a fi d'eludir el règim jurídic públic, perquè a aquestes entitats juridicoprivades instrumentals se'ls aplica, en principi, el dret privat (com el Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de societats de capital; la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions; el Codi civil; el Codi de comerç; el Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, etc.). A fi de contenir aquesta "fugida cap al dret privat", tant els tribunals com les lleis han imposat a les societats i fundacions formalment juridicoprivades l'aplicació parcial de certes lleis administratives (la LRJSP, la LPAC, la LPAP, la LCSP, les lleis pressupostàries o la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions [LGS]), quan exerceixen potestats administratives, subscriuen contractes, gestionen béns i recursos públics o concedeixen subvencions (*infra* § 8.26 i § 9.66). En aquest sentit, es tracta d'una extensió "reactiva" del dret administratiu (CABALLERO, 2021: 13), que pretén dotar de més transparència i control l'actuació del sector públic, en particular en matèria de pressupostos i contractació. En realitat, en aquest cas la legislació administrativa —art. 2.2 *b*) LRJSP, art. 2.2 *b*) LPAC, art. 3.1 LCSP, art. 166 LPAP, art. 2 LGP, i DA 26 LGS— ocupa l'espai que li correspon naturalment, d'acord amb el concepte ampli, substantiu o material d'Administració pública (*supra* § 1.6).

33. La tercera i més significativa manifestació de l'extensió horitzontal es produeix a conseqüència del **trasllat de funcions de l'Estat a la societat** i, més en concret, de l'atribució de funcions públiques genuïnes a subjectes privats (ESTEVE, 2012: 34). En aquests casos, la legislació atribueix a alguns professionals (el capità d'un vaixell, els concessionaris de l'Administració), a entitats col·laboradores i a societats mercantils (operadors del mercat i del sistema en el sector elèctric i del gas) una posició funcional o de poder respecte de tercers comparable a la d'una administració. Això succeeix també en el cas de la certificació, la inspecció i el control de la seguretat industrial, en què professionals privats o entitats privades col·laboradores acreditats prèviament emeten certificats administratius per a tercers (d'inspecció tècnica de vehicles, sobre instal·lacions de gas, d'adequació ambiental, etc.) (*infra* § 17.17). A aquests subjectes privats, en la mesura en què exerceixen funcions d'autoritat pròpies de l'Administració (expedeixen certificats oficials o, fins i tot, dicten actes administratius), se'ls aplica el dret administratiu (CANALS: 2003). Aquesta extensió "adaptativa o substitutiva" del dret administratiu (CABALLERO, 2021: 19) té per objecte atorgar als ciutadans les garanties articulades pel dret administratiu per compensar l'exercici de potestats administratives, prescindint de la naturalesa, pública o privada, del subjecte que les exerceixi.

34. L'**expansió vertical** del dret administratiu s'explica pel grau de maduresa aconseguit per les regles, els valors i els principis d'aquest sector de l'ordenament que tenen per objecte garantir la **racionalitat** de les decisions administratives. Aquesta expansió s'estén tant als procediments, les xarxes i les organitzacions que

integren la unió administrativa europea (*infra* § 12.62) com als que integren la impròpiament denominada "Administració global" (és a dir, les diverses estructures administratives de les organitzacions internacionals i de les xarxes internacionals de cooperació). Malgrat les enormes diferències entre l'entorn jurídic i institucional dels nivells nacional, europeu i internacional, es pot establir un paral·lelisme entre les raons que expliquen l'expansió vertical i les exposades sobre l'expansió horitzontal del dret administratiu. Amb l'expansió vertical es pretén dotar de més racionalitat l'actuació de l'Administració de les institucions europees i de les organitzacions internacionals —les quals, com succeeix a nivell intern amb els òrgans constitucionals, no són administracions públiques en els termes tradicionals, però tenen una organització burocràtica, que permet identificar una administració (en sentit subjectiu) i, a més, fan una activitat administrativa (en sentit objectiu) (*supra* § 1.12)—; es busca també millorar la transparència i el control de l'actuació de les organitzacions i xarxes de cooperació supra- i transnacionals i, en fi, s'intenta sotmetre a unes mínimes garanties l'exercici de poder, públic o privat, més enllà de l'Estat.

35. L'expansió del dret administratiu més enllà de l'Estat afecta principalment les regles i els principis vinculats a la noció anglosaxona d'*accountability*: informació, transparència, participació, raonabilitat, obligació de motivar i control judicial. Aquesta extensió es produeix mitjançant la incorporació d'aquests valors, regles i principis en els tractats internacionals o en la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, que incorpora amb continguts similars el dret de bona administració (art. 41 CDFUE). En altres casos són les organitzacions internacionals creades a través d'un tractat, les xarxes transnacionals de regulació o, fins i tot, les organitzacions privades d'estandardització les que es doten de regles estables de procediment, incorporen progressivament l'obligació de motivació de les seves resolucions, o estableixen mecanismes de resolució de conflictes i de revisió i control de les seves decisions. En fi, els principis i valors públics esmentats són aplicats, amb intensitats diverses, pels tribunals nacionals, europeus o internacionals en la resolució de conflictes de caràcter transnacional. Tot i que es tracta d'un fenomen incipient, amb un grau d'implantació discontinu, heterogeni i irregular, l'extensió del dret administratiu comporta una pèrdua de la seva tradicional connexió amb el territori, els ciutadans i les institucions de l'Estat. El dret administratiu contemporani ha deixat de ser un dret típicament nacional **per estendre el seu radi d'acció més enllà de l'Estat** (DARNACULLETA, 2016: 12).

4. EL DRET ADMINISTRATIU COM A ORDENAMENT

36. El conjunt de normes que integren l'ordenament jurídic administratiu és molt divers i variat, pel que fa tant al contingut com a la procedència. Existeix un conjunt de normes estatals amb rang de llei (com la LRJSP, la LPAC, la LJCA o la LEF, ja esmentades *supra* § 1.26) aplicables a totes les administracions públiques i que conformen la denominada "legislació administrativa general". No obstant això, malgrat el caràcter nuclear, aquestes lleis no són més que una part molt reduïda del dret administratiu. La legislació **general** es completa amb la legislació **especial** per a cada administració pública (estatal, autonòmica, local i institucional), de rang legal i reglamentari, i amb la legislació **sectorial**, d'origen estatal, supraestatal, o autonòmic, que dirigeix l'activitat de l'Administració.

4.1. Estructura

37. En l'actualitat el dret administratiu posseeix una **estructura multinivell**, en la mesura que les seves fonts procedeixen d'àmbits territorials i d'organitzacions dotats de poder normatiu d'origen divers (*infra* § 6.10-17). El dret administratiu ha estat tradicionalment un dret d'Estat. El reconeixement de les comunitats autònomes i de l'autonomia local en la Constitució de 1978 ha comportat la consolidació de dos nous nivells territorials de fonts. La Constitució i les lleis, les normes amb rang de llei (decrets llei i decrets legislatius) i els reglaments estatals (aprovats per les Corts Generals, el Govern o l'Administració estatal) es completen amb les lleis i els reglaments autonòmics, els reglaments de les entitats locals (ordenances municipals) i les disposicions administratives aprovades per l'Administració institucional, instrumental o especial. A més, aquestes normes han de respectar les fonts d'origen supranacional (els tractats internacionals, així com els reglaments i les directives de la Unió Europea). Els principis de primacia (*infra* § 6.18), jerarquia i competència (*infra* § 6.47-49), a més dels de temporalitat i especialitat, ordenen l'aplicació d'aquestes normes jurídiques.

38. La intensificació del procés d'**europeïtzació** ha consolidat aquesta estructura multinivell (*infra* §§ 4.73-76, 6.15-17, 19.6). Alguns sectors de referència del dret administratiu, com el dret alimentari, el dret dels productes industrials, el dret mediambiental, el dret de la regulació dels serveis d'interès econòmic general (telecomunicacions, transports, electricitat, gas) o el dret de la contractació pública, per esmentar-ne només alguns exemples, procedeixen del dret de la Unió Europea. Els motius que expliquen aquest procés són diferents segons els sectors. L'europeïtzació de la contractació pública i dels serveis d'interès econòmic general està vinculada a la creació del mercat europeu i a la garantia del principi de lliure concurrència entre operadors econòmics, mentre que la regulació en l'àmbit europeu de sectors com l'alimentari, l'industrial o el mediambiental s'explica per la necessitat de millorar la gestió del risc.

39. La **legislació alimentària europea** constitueix un bon exemple d'aquesta segona tendència esmentada, ja que té l'origen en la crisi generada arran de la malaltia de les "vaques boges", causant de la malaltia de Creuzfeldt–Jacob. En un context de liberalització del mercat dels productes alimentaris, les diferències entre les normes i els controls sanitaris de diferents estats de la Unió Europea, el desconeixement científic de la possibilitat de transmissió en humans de l'encefalopatia espongiforme bovina, així com la inexistència d'una xarxa d'alerta de riscos alimentaris, van tenir com a conseqüència una crisi sanitària, originada l'any 1995 al Regne Unit, que va causar la mort de més de dues-centes persones. Aquest context va motivar l'aprovació del Reglament (CE) 178/2002, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2002, pel qual s'estableixen els principis i requisits generals de la legislació alimentària, es crea l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària i es fixen els procediments relatius a la seguretat alimentària. En l'actualitat, el dret administratiu alimentari es basa en un enfocament global de gestió dels riscos, que parteix del coneixement científic disponible, combina l'autocontrol empresarial amb el control i la inspecció de l'Administració, i s'articula entorn d'una xarxa d'autoritats nacionals i europees encarregades de l'avaluació i la comunicació dels riscos alimentaris.

40. L'estructura multinivell de les fonts del dret administratiu es completa, en alguns sectors, amb una estructura organitzativa també multinivell, generadora, alho-

ra, de **noves fonts del dret** (en aquest cas, de normes de *soft law* o dret tou), provinents d'organitzacions d'origen públic o privat i d'àmbit nacional, europeu o internacional (*infra* § 16.28).

41. En l'àmbit dels **mercats financers**, les autoritats nacionals de regulació bancària, d'assegurances i dels mercats de valors s'integren en l'òrgan decisori de l'Autoritat Bancària Europea (ABE), l'Autoritat Europea d'Assegurances i Pensions de Jubilació (AESPJ) i l'Autoritat Europea de Valors i Mercats (AEVM). Alhora, aquestes autoritats participen en els organismes reguladors globals respectius, que són, el Comitè de Basilea de Supervisió Bancària (*Basel Committee on Banking Supervision* [BCBS, per les sigles en anglès]), l'Associació Internacional de Supervisors d'Assegurances (*International Association of Insurance Supervisors* [IAIS]) i l'Organització Internacional de Comissions de Valors (*International Organization of Securities Commissions* [IOSCO]). Aquestes xarxes transnacionals copien el model d'Administració assajat per les xarxes transnacionals privades que operen en l'àmbit de la normalització industrial, en el qual les organitzacions nacionals de normalització participen en el Comitè Europeu de Normalització (CEN) i, alhora, són membres de l'Organització Internacional de Normalització (*International Organization for Standardization* [ISO]). Totes aquestes xarxes i organitzacions produeixen **estàndards i normes tècniques**, amb caràcter monopolístic en el sector respectiu. Les normes tècniques i els estàndards aprovats per aquests organismes, malgrat no posseir caràcter jurídic, són aplicades per les entitats de regulació que formen part de la xarxa. L'autoritat tècnica d'aquestes entitats n'afavoreix la transformació en normes jurídiques, mitjançant la incorporació dels estàndards o la remissió a normes tècniques en les fonts del dret (LEÑERO/DARNACULLETA, 2021: 681).

4.2. Característiques

42. La proliferació de fonts de producció normativa i la seva integració en un sistema multinivell dota el dret administratiu —en particular, el sectorial— d'un **caràcter** enormement **complex i dinàmic**. El nombre de normes jurídiques vigents en un mateix territori augmenta exponencialment a conseqüència de la multiplicació de legisladors —l'Estat, les comunitats autònomes i la Unió Europea— i entitats dotades de potestats reglamentàries —entitats locals i administracions independents. La vigència temporal d'aquestes normes és cada vegada més reduïda, així com la seva vocació de generalitat i abstracció. Les normes jurídiques, fins i tot les normes amb rang de llei, són aprovades per a casos singulars, com demostra l'ús desproporcionat de les lleis mesura, de les lleis d'acompanyament i, singularment, de la figura del decret llei. Les lleis i els reglaments sofreixen contínues modificacions, en detriment de l'estabilitat i la permanència. Existeixen, doncs, moltes normes de divers origen, les quals es modifiquen de manera constant, de manera que, poc després d'entrar en vigor, són derogades i substituïdes per d'altres de posteriors, la qual cosa planteja dificultats quant a la determinació del dret aplicable.

43. La **modificació permanent de la legislació** afecta, fins i tot, algunes de les normes de capçalera del dret administratiu general, com la legislació de contractes, que va passar de l'estabilitat relativa del text articulat de la Llei de contractes de l'Estat (aprovat pel Decret 923/1965, de 8 d'abril) a les modificacions successives de les lleis de contractes de les administracions públiques (Llei 13/1995, de 18 de maig, i Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny) i del sector públic (Llei 30/2007, de 30 d'octubre, i Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre). Per solucionar els problemes de transitorietat que això pugui comportar, la disposició transitòria primera de la vigent LCSP de 2017 estableix: "Els contractes administratius adjudicats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen, pel que fa als seus efectes, compliment i extinció, inclosa la seva modificació, durada i règim de pròrrogues, per la normativa anterior". Això pot comportar que una administració que vulgui resol-

dre un contracte subscrit fa temps amb una entitat privada hagi d'aplicar la normativa vigent quant als aspectes procedimentals i la normativa històrica en relació amb els aspectes de fons. Això va succeir, per exemple, en un cas en què l'Ajuntament de Girona es va plantejar resoldre el contracte adjudicat l'any 1992 a l'entitat Aigües de Girona, Salt i Sarrià de Ter, SA (AGISSA) per a la prestació del servei de proveïment i distribució d'aigua potable als municipis integrants del sistema de Girona. En aquest cas, tal com es pot llegir en el fonament jurídic tercer del Dictamen 202/2020 de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, per raons temporals, el règim aplicable a la resolució contractual era el que preveu la vigent LCSP, però les qüestions de fons s'havien de resoldre d'acord amb la històrica Llei de contractes de l'Estat de 1965.

44. La complexitat i la dinàmica descrites expliquen que la legislació administrativa es caracteritzi com una "legislació motoritzada" que afavoreix la **hiperregulació**. Com a solució a aquest fenomen, es proposen la derogació de normes innecessàries, la simplificació de l'ordenament i una millora de la regulació, basada en l'existència de controls *ex ante* i *ex post* que avaluïn la necessitat i l'impacte de l'aprovació de normes jurídiques i, en particular, de reglaments i altres disposicions administratives de caràcter general (*infra* § 16.76).

45. Tanmateix, la complexitat del dret administratiu no respon únicament a una tècnica legislativa incorrecta o a la proliferació de fonts de producció normativa en un sistema de múltiples nivells i el seu caràcter dinàmic. La complexitat de les relacions socials contemporànies i l'augment progressiu de demandes de la societat cap a l'Estat es correspon amb una atribució progressiva de responsabilitats a l'Administració que han de ser programades normativament. Això dona lloc, alhora, a una extraordinària **sectorialització del dret administratiu**. La regulació sectorial en matèria d'alimentació, transport, energia, medi ambient, Internet o mercats financers té els seus propis mecanismes de gestació i execució de normes, en els quals s'encasta l'actuació de les administracions públiques territorials amb la de subjectes privats, entitats reguladores o xarxes transnacionals de regulació.

46. En aquest context, el dret administratiu ha renunciat a l'ideal liberal d'un dret codificat, basat en la generalitat, l'estabilitat i la racionalitat de la llei. Així, el dret administratiu contemporani es caracteritza per la **pèrdua de la centralitat de la llei, a conseqüència d**e la proliferació d'altres fonts del dret i la interconnexió entre ordenaments, accentuada per la sectorialització. Aquesta fragmentació de la legalitat, la inflació normativa, la modificació permanent de les normes i la hiperregulació afebleixen la certesa del dret i també afebleixen la legitimitat de l'Administració basada en el principi de legalitat i la capacitat ordenadora o de direcció del dret administratiu (*supra* § 1.28).

47. En aquest context, el dret administratiu contemporani, juntament amb l'atribució tradicional de potestats i prerrogatives a l'Administració, en l'actualitat persegueix augmentar la confiança dels ciutadans i legitimar l'actuació administrativa a partir de l'acceptació ciutadana de les normes i les decisions administratives. Això permet observar una tendència cap a la **flexibilització i contractualització** del dret administratiu (ESTEVE, 2023). Aquesta tendència es percep tant en les fonts com en l'activitat de l'Administració. El dret "dur" (*hard law*), obligatori i coactiu, d'origen europeu, estatal o autonòmic, es complementa amb l'existència d'un dret "tou" (*soft law*), d'origen públic o privat, al mateix temps que les formes imperatives d'intervenció —actes administratius, autoritzacions— se substitueixen per fórmules

paccionades —terminació convencional del procediment (*infra* § 15.82)— o per fórmules basades en l'autoregulació i el contracte —comunicació prèvia i declaració responsable (*infra* § 22.69 i següents).

5. EL DRET ADMINISTRATIU COM A CIÈNCIA

48. La comunitat científica constata amb cert vertigen la intensitat de les transformacions de l'Administració i del dret administratiu derivades de l'augment de la complexitat, la sectorialització i l'estructura multinivell d'aquesta branca del dret. En nombrosos treballs científics, el dret administratiu es descriu a partir de termes que denoten el canvi, la reforma, la transició, la crisi, la ruptura i transformació radical d'aquesta branca del dret. En aquest context, perquè la ciència del dret administratiu pugui complir adequadament la seva **funció heurística i dogmàtica**, per reduir la complexitat de l'ordenament i facilitar-ne l'aplicació, ha de millorar la capacitat de sistematització i enriquir-se amb les aportacions del dret comparat i amb dels resultats obtinguts per altres ciències afins.

5.1. La funció dogmàtica del dret administratiu

49. El dret administratiu com a ciència, a partir de l'observació i l'anàlisi de l'ordenament juridicoadministratiu, té la funció d'oferir **enunciats explicatius** que facilitin la comprensió de la legislació vigent. En aquest sentit, la dogmàtica serveix de pont entre el text d'una norma jurídica i l'aplicació que en fan l'Administració i els tribunals. La dogmàtica facilita la tasca dels operadors jurídics, en fer comprensible i manejable la complexitat característica del dret administratiu mitjançant enunciats que no s'haurien de limitar a glossar o comentar la legislació i la jurisprudència, sinó que haurien d'aportar una racionalitat i sistematització amb vocació prescriptiva. En la pràctica, l'aplicació i l'explicació del dret —metodologia aplicativa i acadèmica— són inescindibles.

50. La dogmàtica tradicional es caracteritza per una orientació sistemàtica que articula i explica el dret administratiu a través de conceptes, de principis o de tipus ideals (VELASCO, 2021: 62). Els **sistemes conceptuals** permeten sintetitzar fenòmens, discursos i pensaments complexos en un sol terme o expressió (*Estat garant*, *privatització*, *desregulació* o *liberalització* són alguns dels conceptes clau que expliquen millor els trets del dret administratiu contemporani). Els **sistemes de principis** permeten connectar les normes d'un ordenament mitjançant els principis o valors als quals serveixen. Aquests principis es localitzen normalment en la Constitució (legalitat, objectivitat, seguretat jurídica, eficàcia) o en els tractats constitutius de la Unió Europea (transparència, bona administració). Per exemple, el dret administratiu sancionador, i especialment les seves regles sobre la prescripció de les infraccions administratives, s'expliquen com el punt d'equilibri entre el principi constitucional de legalitat (que reclama el càstig de les infraccions en qualsevol moment) i el principi també constitucional de seguretat jurídica (que és contrari a situacions en estat pendent de resolució o d'incertesa indefinides). Els rigors metodològics dels sistemes conceptuals i principals han donat lloc a la generalització dels **sistemes tipològics**, basats en la simplificació de la realitat a través de "tipus" empírics (elaborats sobre la base de la similitud d'elements característics d'una realitat) o ideals (basats en abstraccions lògiques). Per exemple, el conjunt de l'activitat administrativa, que en un altre temps es va explicar mitjançant un sistema

conceptual binari (activitat d'intervenció *versus* activitat prestacional), avui s'explica sovint mitjançant una tipologia més flexible i oberta (activitat administrativa prestacional, de garantia, arbitral, de gestió, planificadora, de policia, de direcció) que evita el rigor més gran dels sistemes conceptuals.

5.2. L'obertura conceptual, geogràfica i metodològica

51. La ciència del dret administratiu, d'acord amb les tendències que es detecten en altres disciplines científiques i, en particular, en l'àmbit de les ciències socials, destaca la necessitat de buscar **nous enfocaments** a fi de donar una resposta adequada a la creixent complexitat de la realitat. Aquests nous enfocaments són, en síntesi: l'obertura a altres disciplines i el dret comparat.

52. En primer lloc, hi ha un important consens sobre la necessitat de superar les delimitacions disciplinàries que van marcar l'evolució científica fins a la segona meitat del segle passat. L'avanç de les ciències socials s'ha de fonamentar en la interacció conceptual i metodològica entre l'economia, la història, la sociologia, la ciència política i, per descomptat, també el dret, aprofundint en el diàleg entre aquestes disciplines i entre els científics provinents de totes les parts del món. L'**obertura metodològica** del dret administratiu es basa en el diàleg amb diverses disciplines afins, començant per una obertura cap al conjunt de disciplines parcials que conformen el dret i transitant per altres ciències.

53. En l'actualitat, una aproximació al dret del medi ambient per part d'un administrativista, per exemple, es considera insuficient si no es prenen en consideració tant la rellevància constitucional d'aquest dret i la seva regulació en l'àmbit europeu i internacional com els mecanismes propis del dret civil o del dret penal que s'inclouen en la legislació mediambiental (**intradisciplinarietat**). El contingut d'aquesta mateixa legislació sectorial inclou conceptes (com el relatiu al cabal ecològic d'un riu o als límits per a l'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle) vinculats al coneixement expert provinent d'altres disciplines —en aquest cas, a les ciències de la naturalesa—, que condueixen directament a la **interdisciplinarietat**.

54. Tanmateix, l'obertura del dret administratiu a altres disciplines no es produeix amb caràcter general i de manera indiscriminada, sinó que se circumscriu a determinades teories, conceptes o mètodes particularment reeixits de les **disciplines més pròximes o afins**. Per la coincidència parcial del seu objecte d'estudi destaquen les aportacions de la ciència política i, en particular, de la ciència de l'Administració en el dret administratiu. Entre aquestes aportacions, la teoria politològica de la governança ha tingut una enorme rellevància, tant per al desenvolupament de la teoria de la direcció i la formulació de la noció d'Estat garant com per a l'emergent dret administratiu europeu i global. La influència de la sociologia s'ha fet especialment present en el desenvolupament del principi de precaució, vinculat a la teoria de la societat del risc. L'orientació del dret administratiu cap a l'eficiència ha anat acompanyada de la incorporació de diverses aportacions de l'economia, entre les quals destaquen la teoria de la gestió i l'organització administrativa, basada en el *New Public Management* i l'anàlisi econòmica del dret (*infra* § 25.73). En fi, les propostes més innovadores de transformació del dret administratiu en una tecnociència al servei del poder advoquen per la utilització instrumental de les ciències de la con-

ducta en l'activitat de les administracions públiques, a fi de millorar la capacitat d'influència de l'Administració sobre els ciutadans amb el menor cost econòmic possible. És el cas dels anomenats *nudges*, esperons o "empentetes", mitjançant els quals l'Administració no ordena o imposa conductes, sinó que les incentiva subtilment (per exemple, mitjançant campanyes d'estímul de l'estalvi energètic o informant sobre els costos ambientals de determinades conductes) (*infra* § 24.81-83 i 25.71-72).

55. El plantejament interdisciplinari és molt present en la denominada **"nova ciència del dret administratiu"**. Aquest corrent acadèmic proposa, en primer lloc, una **obertura de l'objecte** d'aquesta disciplina, prenent en consideració —juntament amb els mecanismes tendents a garantir la racionalitat, el control i la limitació del poder de les administracions públiques nacionals— les estratègies orientades a augmentar l'eficàcia de l'actuació administrativa, i proposa també estendre l'aplicació d'aquests mecanismes i estratègies tant a les administracions en mans privades com a les administracions europea i global.

56. L'**obertura geogràfica** i l'observació d'altres cultures jurídiques té com a conseqüència una revitalització i una nova orientació del **dret comparat**, que pretén depassar l'àmbit de l'erudició acadèmica a què s'ha circumscrit tradicionalment per oferir respostes als problemes pràctics derivats de l'europeïtzació i la globalització. En l'actualitat, la comparació ha sortit de les universitats per esdevenir una activitat que duen a terme tots els operadors jurídics i, en particular, els jutges. En aquest sentit, el dret comparat es concep com un mètode pràctic i instrumental respecte del dret intern, que permet cobrir llacunes o perfeccionar solucions. Així mateix, la comparació i la transferència faciliten l'harmonització de solucions i la formació d'un cos de principis generals comuns tant en l'àmbit europeu com, si escau, en l'àmbit internacional.

6. EL DRET ADMINISTRATIU COM A DISCIPLINA

57. En l'actualitat, l'assignatura de Dret Administratiu s'imparteix en totes les facultats de Dret d'Espanya, tant en el primer com en el segon cicle (és a dir, en els estudis de grau i de màster), encara que la distribució concreta dels seus continguts és diversa, ja que depèn dels plans d'estudis aprovats per cada universitat.

58. La Llei orgànica 2/2023, de 22 de març, del sistema universitari, i el Reial decret 822/2021, de 28 de setembre, pel qual s'estableix l'organització dels ensenyaments universitaris i del procediment d'assegurament de la seva qualitat, estableixen que els plans d'estudis —mitjançant els quals s'estructuren els objectius formatius d'un títol universitari oficial, així com els coneixements i continguts que es pretenen transmetre— han de ser elaborats per les universitats. L'elaboració dels plans ha de prendre en consideració les directrius comunes vigents en els plans d'estudi de la llicenciatura en Dret, aprovades pel Reial decret 1424/1990, de 26 d'octubre, que estableix que la càrrega troncal comuna ha d'incorporar els continguts mínims següents: "L'ordenament administratiu. Estructura i règim bàsic de les administracions públiques. Posició de l'administrat i la seva tutela jurisdiccional"; "Consideració dels mitjans, béns i actuació de les administracions públiques, amb especial referència als sectors de la intervenció administrativa".

59. L'exposició d'aquests continguts a les aules i en els manuals de dret administratiu s'organitza a partir de la utilització de diverses **idees ordenadores** que tenen

per objecte facilitar la comprensió i l'aplicació del dret positiu. Els manuals més complets i els plans d'estudi que atorguen més nombre de crèdits a aquesta matèria acostumen a dividir l'assignatura en una part general i una part especial del dret administratiu.

60. Amb independència de la distribució concreta dels plans d'estudi, l'ordenació del dret administratiu en una **part general i una part especial o sectorial** té una llarga tradició. Habitualment, la part general inclou els fonaments del dret administratiu, així com l'organització, les prerrogatives, els procediments i els controls sobre l'Administració, mentre que la part especial inclou l'estudi dels mitjans de què disposa l'Administració (mitjans econòmics, béns públics, empleats públics) i dels sectors concrets de l'activitat administrativa (urbanisme, medi ambient, serveis d'interès econòmic general, serveis socials). Continguts com ara la contractació pública, l'expropiació forçosa o l'activitat sancionadora de l'Administració s'inclouen, segons els casos, en la part general o en la part especial (encara que s'haurien d'incorporar en la part general, perquè descriuen tècniques que són aplicables a tots els sectors, en complir la funció d'ordenar i dirigir el dret administratiu especial o sectorial). En tot cas, el dret administratiu només es pot entendre com un ordenament en el qual interactuen regles generals i especials o sectorials: les lleis administratives generals es complementen, adapten o modulen mitjançant les lleis especials o sectorials, les quals, alhora, només cobren ple sentit per referència a les lleis generals.

61. Per exemple, la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, no tan sols ordena els instruments d'intervenció de l'Administració en aquest sector —mitjançant l'activitat de planificació i regulació—, sinó que també preveu **especialitats per a les expropiacions** necessàries per construir la xarxa elèctrica i estableix un règim sancionador particular per a aquest sector. Aquestes especialitats només es poden entendre en relació amb la regulació general de l'expropiació forçosa continguda en la LEF.

62. Les matèries pròpies de la part general es troben regulades principalment en les grans lleis administratives i presenten una certa estabilitat (*supra* § 2.26), mentre que les pròpies de la part especial i, en particular, les relatives als diversos sectors de referència del dret administratiu es caracteritzen pel dinamisme i la complexitat (*supra* § 2.45). En tot cas, l'amplitud i el grau de desplegament actual de la legislació sectorial, així com el marcat caràcter autoreferencial, permeten observar el sorgiment de **drets generals en les diferents parts o sectors del dret administratiu especial**. Així, avui es pot parlar, per exemple, d'un dret administratiu econòmic general, que dona sentit i coherència sistemàtica a diversos ordenaments sectorials (dret de l'energia, del transport, financer, etc.).

63. L'extensió d'aquest manual no permet desenvolupar tot el contingut de la part especial del dret administratiu, encara que incorpora lliçons sobre l'activitat d'ordenació i control (*infra* § 22), l'activitat de prestació i garantia (*infra* § 23), l'activitat de foment (*infra* § 24), l'activitat de regulació (*infra* § 25), els mitjans econòmics (*infra* § 29), els béns públics (*infra* § 30) i els empleats públics (*infra* § 31). En l'exposició dels continguts propis de la part general s'incorporen també nombrosos exemples de la part especial del dret administratiu. L'ordenació del contingut d'aquest manual s'articula entorn dels tipus organitzatius d'administració (*infra* § 8-12), les formes d'actuació administrativa (*infra* § 15-21) i els tipus d'activitat administrativa (*infra* § 22-27). Aquestes idees ordenadores estan presents al llarg de la histò-

ria del dret administratiu, encara que els conceptes que engloben hagin sofert una transformació notable, com s'anirà veient al llarg de les lliçons següents.

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Bibliografia citada

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

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, "La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso–administrativa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4 (2021), pàg. 7-65.

Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, "El Derecho Administrativo Global: ¿un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo?", *Revista de Administración Pública*, núm. 199 (2016), pàg. 11-50.

José ESTEVE PARDO, "La extensión del Derecho público. Una reacción necesaria", *Revista de Administración Pública*, núm. 189 (2012), pàg. 11-40.

José ESTEVE PARDO, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo, 2013.

José ESTEVE PARDO, *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Madrid - Barcelona - Buenos Aires - Sâo Paulo, 2023.

Rosario LEÑERO BOHÓRQUEZ i M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, "Derecho administrativo y Derecho internacional", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid – Barcelona - Buenos Aires - São Paulo, 2021, pàg. 665-742.

Oriol MIR PUIGPELAT, "Los sesgos en la investigación del Derecho público", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 12 (2025), pàg. 7-42.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Introducción al Derecho administrativo", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid – Barcelona - Buenos Aires - São Paulo, 2021, pàg. 37-93.

7.2. Bibliografia complementària recomanada

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, "Rasgos del Derecho administrativo contemporáneo", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid – Barcelona – Buenos Aires - São Paulo, 2021, pàg. 377-441.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Introducción al Derecho administrativo", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid – Barcelona - Buenos Aires - São Paulo, 2021, pàg. 37-93.