

PRESENTACIÓ

Aquest manual és el resultat d'una reflexió col·lectiva sobre la dogmàtica del dret administratiu contemporani, adaptada a la docència. Es tracta d'un manual pensat perquè pugui acomodar-se amb facilitat als plans d'estudi vigents en qualsevol de les setanta-tres facultats de Dret espanyoles. Per tant, el manual recull els continguts convencionals que integren el temari d'aquesta disciplina i que, en funció de les universitats, s'exposen en dues o més assignatures del grau en Dret, que s'adapten a les exigències de l'Espai Europeu d'Educació Superior. Aquesta vocació de versatilitat explica que, excepte pel que fa a alguns continguts addicionals, en l'índex no s'adverteixin grans diferències amb els nombrosos manuals que s'han publicat sobre aquesta matèria en els últims temps. Per aquest motiu, en aquesta introducció ens sembla rellevant donar compte de les particularitats d'aquesta obra, tant en relació amb els continguts del manual i a la forma d'exposició com respecte de qui l'ha escrit.

A diferència de la majoria dels manuals en ús, en aquest cas no ens trobem davant un manual d'autor. Els autors i les autores de les diverses lliçons del manual —vint-i-dos professors i dotze professores de vint universitats diferents, repartides en deu comunitats autònomes—, malgrat la diversitat que ens caracteritza —quant al gènere, l'edat, la procedència o, fins i tot, l'adscripció a una determinada escola—, posseïm unes inquietuds i una formació relativament homogènies, a causa de la nostra curiositat comuna per les aportacions procedents d'altres disciplines i del dret comparat. Compartim també una mateixa comprensió constitucional i europea del dret administratiu, que dona sentit a totes les seves normes i institucions. Això inclou no només la legitimitat original de l'Administració pública, com a organització instrumental per al compliment dels fins constitucionals i europeus, sinó també la centralitat del principi de l'Estat social per a tot el dret administratiu

contemporani, la natural diversitat de fonts normatives que resulta de la descentralització estatal i la integració europea, i l'ampliació de les formes de relació de l'Administració amb els particulars, influïda fortament pel dret de la Unió Europea.

La reflexió conjunta dels temes tractats ha estat possible gràcies a la generositat dels qui han participat en aquest projecte i s'ha vist facilitada per la trajectòria de col·laboració comuna en diverses activitats acadèmiques, entre les quals destaquen el *Seminari de Teoria i Mètode*, que enguany arriba al desè aniversari, la *Revista de Dret Públic: Teoria i Mètode* i el *Tractat de dret administratiu*, coordinat per José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual i Luis Arroyo Jiménez.

L'estudi, la reflexió i el diàleg ens han portat a constatar que els continguts d'aquesta disciplina s'exposen sovint per estrats superposats. Això és: a un estrat bàsic de dret administratiu preconstitucional —i preeuropeu— s'hi superposen nous drets i principis constitucionals i noves normes europees. D'aquesta manera, els fenòmens que han tingut més capacitat de transformació del dret administratiu en les últimes dècades (com la subjectivació; l'apertura; la pluralitat de fonts normatives; la impossibilitat de regulació substantiva en àmbits d'incertesa científica, tecnològica o social; l'orientació cap a la igualtat social; la globalització; la liberalització; la privatització; la integració del dret tou; la flexibilització, o l'automatització, entre molts d'altres) són tractats com a cossos aliens a una branca del dret articulada tradicionalment entorn de l'Administració estatal, d'una comprensió preconstitucional del principi de legalitat que té com a premissa la il·legitimitat intrínseca de l'Administració, d'un catàleg limitat de formes jurídiques de l'actuació administrativa (actes administratius, disposicions i contractes) i de tipus d'activitat administrativa (polícia, foment i servei públic), i del control judicial com a eix central de tot el dret administratiu.

Aquest manual es caracteritza per exposar cadascuna de les institucions i categories del dret administratiu a partir de les bases constitucionals i europees i parant esment als fenòmens jurídics, polítics i socials ja assenyalats. Els drets fonamentals, els principis de l'Estat social, la configuració autonòmica de l'Estat i el dret de la Unió Europea impregnen i conformen l'organització administrativa, les formes en les quals es manifesta la seva actuació, els tipus d'activitat administrativa i els mitjans dels quals disposen les administracions públiques per dur-los a terme. Aquesta voluntat integradora s'acompanya d'un major protagonisme d'aspectes organitzatius, procedimentals i financers tradicionalment considerats com a secundaris, almenys des d'una concepció del dret administratiu continental europeu que ha pivotat entorn de l'equilibri entre les prerrogatives de l'Administració i les garanties corresponents dels ciutadans.

En el dret administratiu de nou encuny adquireixen un protagonisme destacat instruments tendents a millorar el funcionament intern de l'Administració —pressupostos, plans, programes, inspeccions i controls interns—, apareixen noves formes d'actuació administrativa —sense procediment, automatitzada, robotitzada i intel·ligent—, i es produeix una revitalització de les fórmules relacionals, entre

L'Administració i els particulars i entre les diverses administracions i entitats que integren el sector públic. La influència en el dret administratiu d'altres disciplines, com l'economia, la ciència política o la psicologia explica també la marcada orientació d'aquesta disciplina cap a l'eficàcia, la fragmentació creixent, la sectorialització i la descentralització de l'organització administrativa, el foment de la col·laboració publicoprivada, l'aparició de nous tipus d'activitat administrativa i la formulació de nous conceptes pont, vinculats a aquestes realitats, com administració en xarxa, sector públic, governança, administració garant, *nudges*, etc.

Per aconseguir una integració correcta de tots els continguts esmentats s'ha intentat oferir, juntament amb una exposició de la legislació i la jurisprudència europea, estatal i autonòmica aplicable en cada cas, una reconstrucció sistemàtica del dret administratiu espanyol, en un intent de dotar de més coherència als diversos elements que componen aquesta disciplina.

El manual té vocació pedagògica, però no pretén banalitzar la complexitat creixent del dret administratiu. Per això, al llarg de tot el llibre s'utilitzen dos tipus de lletres: l'ordinària i la petita. El nivell expositiu bàsic està escrit amb lletra de mida ordinària; en lletra més petita s'incorporen exposicions de detall o qüestions complexes o problemàtiques, sobre les quals no existeix consens doctrinal o jurisprudencial.

La renovació de continguts va acompanyada també d'un intent de renovació pedagògica. En la redacció de les lliçons s'ha pres en consideració la utilitat dels exemples, no només per facilitar la comprensió, l'assimilació i l'aprenentatge de les construccions teòriques exposades, sinó també per conformar una imatge de la realitat d'acord amb els nous temps. En la selecció dels exemples —i en la terminologia i el llenguatge emprats en la redacció— s'ha procurat reflectir la igualtat de gènere, el pluralisme lingüístic, la complexitat territorial i la diversitat de sectors d'intervenció de l'Administració pública. Així, s'ha ampliat el catàleg tradicional de fonts, per incloure-hi exemples extrets de dictàmens d'òrgans consultius autonòmics, de reglaments d'entitats locals o de documents de dret tou o *soft law*. Igualment, s'ha diversificat i actualitzat el ventall de sectors de referència, per mostrar el trànsit d'un dret administratiu que s'ha explicat tradicionalment sobre la base d'instruments propis de la policia administrativa cap a un dret administratiu que ha de garantir la gestió correcta dels riscos tecnològics, econòmics i socials propis del món contemporani. El text principal de cada lliçó inclou molts exemples breus, de tan sols una paraula o frase. I, al costat d'això, en lletra petita i amb fons de color s'introdueixen exemples més extensos, en els quals s'exposen amb més detall fenòmens o problemes complexos, o en els quals s'aporten dades empíriques sobre la realitat objecte de regulació.

També des d'un punt de vista formal, les lliçons estan numerades en paràgrafs per facilitar les referències creuades, que permeten al lector transitar d'unes lliçons a unes altres, la qual cosa facilita no només l'ampliació dels coneixements, sinó també l'assimilació d'una concepció sistemàtica del dret administratiu. Per això —i amb independència del nombre de lliçons que puguin resultar d'utilitat als estudiants i

professors de cadascuna de les assignatures en les quals s'exposen els continguts del dret administratiu en un curs acadèmic concret i en una facultat concreta —, es recomana accedir a totes les lliçons del manual, en la versió en paper o en la disponible en línia. De totes maneres, per afavorir la versatilitat i facilitar l'ús del manual, les lliçons estan també disponibles de manera individual en línia. Això també és innovador i forma part de la convicció que la ciència oberta s'ha de complementar amb la docència oberta.

L'ambició i, en alguns casos, la novetat dels objectius exposats explica que els autors i les autores d'aquest manual el veiem com un projecte en revisió permanent, de manera que esperem incorporar en pròximes edicions les millores que puguin aportar-nos els professors i els estudiants que decideixin utilitzar-lo.

Francisco Velasco Caballero
M. Mercè Darnaculleta Gardella