

Dret públic

Agustí Cerrillo i Martínez
Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

PID_00239345

Material docent de la UOC



Agustí Cerrillo i Martínez

Professor agregat dels Estudis de Dret i Ciència política a la UOC.



Marcel Mateu Vilaseca

Professor de Dret constitucional a la UOC.



Joan Lluís Pérez Francesch

Professor titular de Dret constitucional a la UAB.

L'encàrrec i la creació d'aquest material docent han estat coordinats per la professora: Clara Marsan Raventós (2016)

Tercera edició: setembre 2016
© Agustí Cerrillo i Martínez, Marcel Mateu Vilaseca, Joan Lluís Pérez Francesch
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2016
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Disseny: Manel Andreu
Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL
Dipòsit legal: B-14.499-2016

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Introducció

La majoria dels ciutadans no han estudiat mai dret, però molts tenen la impressió que ha de ser una matèria difícil i que requereix molta memòria. Al final d'aquesta assignatura veureu que cap d'aquests tòpics, com a mínim en el cas del dret públic, no són certs. Les matèries que tractarem haurien d'interessar a qualsevol ciutadà, i molt especialment als qui volen comprendre una mica millor l'àmbit públic en el qual vivim. A més, ens limitarem a explicar molt sintèticament uns continguts molt bàsics i elementals, aquells que qualsevol ciutadà seria bo que conegués, i ho farem partint de zero, no donant res per suposat i avançant gradualment.

Veureu també que la primera, i una de les principals dificultats dels primers contactes amb el dret, és la terminologia utilitzada. Si supereu aquesta barrera inicial, ben segur que us adonareu que el contingut de l'assignatura us és més proper i útil del que potser us pensàveu al començament. Els juristes, com qualsevol altre col·lectiu professional, utilitzen un argot, un llenguatge propi i específic, que d'entrada pot ser un impediment per a entendre el que s'està explicant, però si teniu la paciència d'anar aprenent cada una de les paraules noves que vagin sortint, constatareu que el que s'hi explica no és especialment difícil d'entendre i podreu expressar-vos amb més precisió i concisió. Perquè el que procurarem en aquesta assignatura no és memoritzar mecànicament com més lleis millor, sinó fonamentalment aprendre una sèrie de conceptes bàsics (*estat, constitució, fonts del dret, drets fonamentals, comunitat autònoma, administració*, etc.). I, si s'entenen, el poc que s'hagi de memoritzar resultarà molt més fàcil.

Així, en el primer mòdul veurem una dimensió més normativa de l'estat, perquè després d'estudiar els conceptes d'*estat* i de *constitució* i la seva evolució, coneixerem quins són els tipus de normes que formen l'ordenament jurídic l'espanyol, les seves principals característiques i les seves relacions. En el segon mòdul, estudiarem una altra dimensió de l'estat constitucional, la que es fixa en les seves finalitats, i per tant analitzarem quin n'és l'objectiu màxim: la garantia dels drets fonamentals. Per completar la visió de l'Estat espanyol actual, en el mòdul tercer n'estudiarem l'organització, començant pels òrgans centrals (el que tradicionalment s'han anomenat *els òrgans constitucionals de l'Estat*), per veure'n a continuació l'organització territorial. En el mòdul quart ens aproximarem a l'Administració pública i el dret administratiu i se n'analitzaran les bases constitucionals. També ens aproximarem als diferents tipus d'activitat administrativa i els instruments per mitjà dels quals es canalitza. Finalment, s'hi exposaran els mecanismes de control de l'activitat administrativa.

Totes les normes de l'ordenament jurídic es troben relacionades, i difícilment podrem dividir-les en compartiments incomunicats; però malgrat aquesta interrelació necessària entre les normes de l'ordenament, és tradicional en la pràctica acadèmica i en el llenguatge usual dels juristes distingir entre *dret públic* i *dret privat*. Des d'Ulpià (jurista romà del segle III), per a fer aquesta classificació es parteix de dos grans criteris: l'objecte sobre el qual versen les normes i l'interès que tutel·len. Tal com ha sintetitzat López Guerra (*Introducción al Derecho Constitucional*, València, Tirant lo Blanch, 1994), des de la perspectiva de l'interès, s'inclouen dins el dret públic aquelles normes que defensen o persegueixen un interès col·lectiu, en el sentit de crear o mantenir condicions de caràcter general indispensables perquè cada individu pugui perseguir el seu interès particular. Així, l'existència d'unes condicions socials mínimes de llibertat, seguretat, salubritat o benestar es poden considerar interessos públics i les normes que les estableixen com a normes de dret públic. Però a més, el dret públic es caracteritza per una dimensió o perspectiva objectiva. La defensa de l'interès comú s'encomana ordinàriament al poder públic, al poder de l'estat. Així, les normes del dret públic són les que regulen l'activitat dels poders de l'estat i les relacions d'aquests poders entre si i amb els ciutadans. Combinant ambdós criteris, podríem definir el dret públic com el sector de l'ordenament que regula l'exercici del poder de l'estat, orientat a l'obtenció d'interessos comuns. El dret privat quedaria definit per exclusió, com aquelles normes que regulen les relacions entre individus privats, en defensa d'interessos particulars.

A més del que ja hem esmentat, podem distingir el dret públic del privat per dues notes diferenciadores. En primer lloc, el contingut de les normes de dret públic és sempre obligatori, és a dir, els afectats no poden triar entre aplicar-les o no. En canvi, els particulars afectats per normes de dret privat poden escollir entre regular les seves relacions a través d'aquestes normes, o bé establir les seves pròpies normes de conducta. Si l'obligatorietat és pròpia del dret públic, en el dret privat preval com a regla general l'autonomia de la voluntat. En segon lloc, quan dins del dret públic es regulen les relacions entre poders públics i individus particulars, aquests últims es troben sovint en una posició de desigualtat; l'ordenament jurídic, en atenció a l'interès general que defensen els poders públics, els acostumen a atorgar una situació de preeminència o avantatge respecte dels particulars (que es tradueix en moltes normes administratives o processals que confereixen un tracte preferent als poders públics). Així, aquest tracte de favor als poders públics que trobem en el dret públic contrasta amb el principi d'igualtat que caracteritza el dret privat.

Dins del dret públic s'inclou tradicionalment el dret constitucional, administratiu, penal, processal o tributari, que són conjunts normatius amb les seves pròpies característiques i que s'estudien com a disciplines universitàries diferenciades. En aquesta assignatura estudiarem alguns dels principis i conceptes bàsics del dret públic i ens centrarem especialment en el contingut més propi del dret constitucional i del dret administratiu.

Objectius

Tot i que en cada un dels mòduls didàctics que integren aquests materials s'enumeren els objectius que es pretenen assolir, i amb el benentès que per adquirir una preparació satisfactòria de l'assignatura l'estudiant ha de complir els objectius concrets de cada mòdul, a continuació s'enumeren els més significatius i generals:

1. Conèixer què caracteritza l'estat com a forma d'organització política i saber identificar l'origen i l'evolució del constitucionalisme.
2. Comprendre el valor jurídic de la Constitució i la seva posició en l'ordenament i conèixer els mecanismes de garantia de la seva jerarquia suprema i els criteris d'interpretació de l'ordenament jurídic conforme a la Constitució.
3. Saber quins són els tipus de normes que formen l'ordenament jurídic l'espanyol, les seves principals característiques i les seves relacions.
4. Comprendre les característiques i les funcions dels principis constitucionals bàsics o estructurals de la Constitució espanyola (forma d'estat, forma de govern i forma d'organització territorial).
5. Conèixer el fonament i l'evolució històrica dels drets humans i comprendre el concepte i el caràcter subjectiu i objectiu dels drets fonamentals i el seu règim jurídic (titularitat, exercici, límits, eficàcia i interpretació).
6. Conèixer les garanties dels drets fonamentals (jurisdiccionals i no jurisdiccionals) i valorar la importància de les garanties jurisdiccionals en el funcionament ordinari de l'estat constitucional.
7. Conèixer les característiques més importants dels diferents drets fonamentals.
8. Saber identificar la composició, les funcions i les relacions dels principals òrgans o institucions de l'Estat central: la Corona, les Corts Generals, el Govern i l'Administració, el Poder Judicial i el Tribunal Constitucional.
9. Reconèixer els principals trets definidors de l'estat autonòmic com a model d'organització territorial de l'Estat espanyol, i de la seva administració local.
10. Conèixer el concepte d'*administració pública* i de *dret administratiu*.

- 11.** Analitzar les conseqüències de la Constitució en el dret administratiu i les administracions públiques.
- 12.** Saber quines són les formes de l'activitat administrativa i quins instruments jurídics s'utilitzen per a la seva realització.

Continguts

Mòdul didàctic 1

L'estat i l'ordenament jurídic

Marcel Mateu Vilaseca i Joan Lluís Pérez Francesch

1. Concepte i evolució de l'estat
2. La constitució i el constitucionalisme
3. La Constitució espanyola i les altres fonts del dret
4. Els principis estructurals de la Constitució espanyola

Mòdul didàctic 2

Drets i llibertats

Marcel Mateu Vilaseca i Joan Lluís Pérez Francesch

1. Caracterització general del sistema de drets i llibertats
2. El règim jurídic dels drets i les llibertats
3. Les garanties dels drets i les llibertats
4. La suspensió dels drets i les llibertats
5. Els deures constitucionals
6. Els drets i les llibertats
7. Els principis de l'article 25 CE

Mòdul didàctic 3

L'organització estatal

Marcel Mateu Vilaseca i Joan Lluís Pérez Francesch

1. L'organització institucional de l'Estat central
2. L'organització territorial de l'Estat

Mòdul didàctic 4

L'Administració pública i el dret administratiu

Agustí Cerrillo i Martínez

1. L'Administració pública
2. El dret administratiu
3. La Constitució i les seves conseqüències en el dret administratiu i l'Administració pública
4. L'acte administratiu
5. El procediment administratiu
6. Els contractes del sector públic
7. Els tipus d'activitat administrativa
8. El control de l'activitat administrativa
9. El recurs contenciós administratiu

Bibliografia

Aparicio Pérez, M. A.; Barceló, M. (coords.) (2009). *Manual de derecho constitucional*. Barcelona: Atelier.

Aragón Reyes, M. (coord.) (2001). *Temas básicos de derecho constitucional* (2 vol.). Madrid: Civitas.

Cano Campos, T. (coord.) (2009). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo* (especialment toms I-IV). Madrid: Iustel.

Coscolluela Montaner, L. (2009). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

Balaguer Callejón, F. (coord.) (2010). *Manual de Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.

Escuin Palop, V. (2010). *Elementos de Derecho Público*. Tecnos: Madrid.

Fossas, E.; Pérez Francesch, J. (1994). *Lliçons de Dret Constitucional*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana.

García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T. R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (vol. I i II). Madrid: Civitas.

López Guerra, L.; Espin, E.; García Morillo J.; Pérez Tremps, P.; Satrustegui, M. (2010). *Derecho constitucional* (2 vol.). València: Tirant lo Blanch.

Molas, I. (2008). *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.

Parada Vázquez, J. R. (2008). *Derecho Administrativo (Parte General)*. Madrid: Marcial Pons.

Parejo Alfonso, L. (2008). *Lecciones de Derecho administrativo*. València: Tirant lo Blanch.

Sánchez Morón, M. (2009). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.

Santamaría Pastor, J. A. (2004). *Principios de Derecho Administrativo* (vol. I i II). Madrid: IUSTEL.

Viver Pi-Sunyer, C. (1992). *Ordenament constitucional. Constitució*. Barcelona: Vicens Vives.