

Las bases constitucionales del Derecho administrativo

[2.1] ¿Cómo estudiar este tema?

[2.2] Los principios constitucionales del Derecho administrativo

[2.3] La cláusula del Estado de derecho

[2.4] La cláusula del Estado social

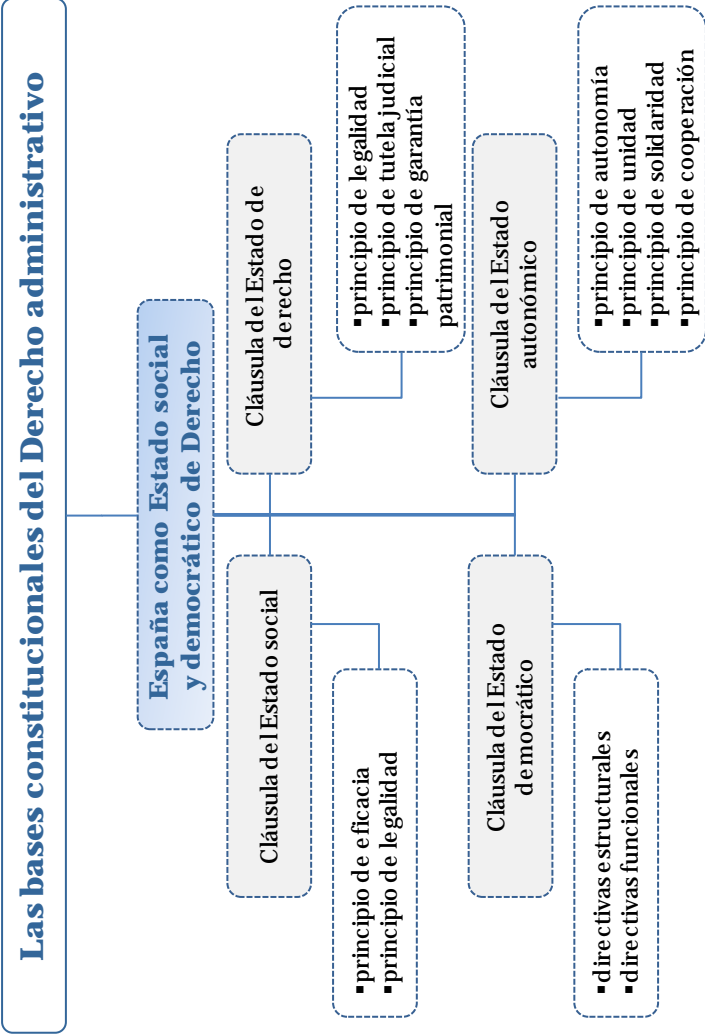
[2.5] La cláusula del Estado democrático

[2.6] La cláusula del Estado autonómico

2

TEMA

Esquema



Ideas clave

2.1. ¿Cómo estudiar este tema?

En este tema estudiamos cómo se configura el **Derecho administrativo** de acuerdo con los **principios constitucionales** que la norma suprema del ordenamiento jurídico español establece y que tienen que ser acatados por el resto de las normas que conforman el ordenamiento. A continuación estudiaremos cuáles son esas **cláusulas o elementos esenciales** en los que se basa la **Constitución Española** para configurar el **ordenamiento administrativo**.

Cláusulas o elementos esenciales en los que se basa la Constitución Española para configurar el ordenamiento administrativo:

La libertad (como exponente del Estado de derecho)

La igualdad (característica del Estado social)

Del pluralismo político (propio del Estado democrático)

La unidad, autonomía y solidaridad (que son valores del Estado autonómico).

Para estudiar este tema lee el Capítulo Segundo: «**Las bases constitucionales del Derecho administrativo**», páginas **53-107**, del manual de la asignatura: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, de Juan Alfonso Santamaría Pastor. Asimismo, es oportuno leer los preceptos de la **Constitución Española** a los que se hace referencia.

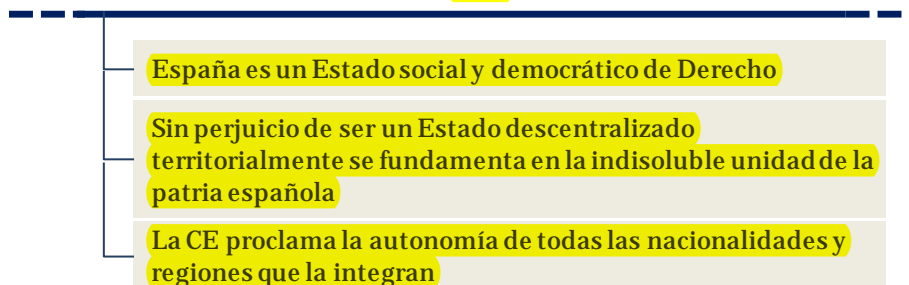
Las páginas a las que remitimos del manual analizan en detalle las **cláusulas del Estado de derecho**, del **Estado social**, del **Estado democrático** y del **Estado autonómico**. En el resumen que se aporta a continuación se explican las mencionadas cláusulas y sus principios característicos de manera general, sin descender al detalle.

2.2. Los principios constitucionales del Derecho administrativo

La CE es la cúspide del ordenamiento jurídico español. Es la *norma normarum* que establece los principios y valores que deben asumir el resto de las normas jurídicas y, por tanto, el Derecho administrativo; ya que de lo contrario las normas de nuestro ordenamiento jurídico se convertirían en **inconstitucionales**.

Brevemente vamos a citar los **principios** y los **valores** en los que se fundamenta la CE y a los que deben adaptarse el resto de normas del **ordenamiento jurídico**.

Principios básicos en los que se fundamenta la CE:



Valores en los que se fundamenta la CE:



2.3. La cláusula del Estado de derecho

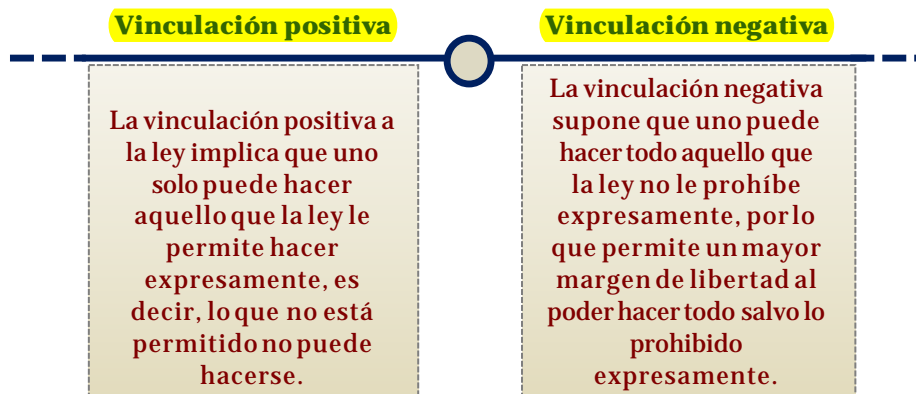
Los **rasgos característicos** del Estado de derecho son:

- » el principio de legalidad
- » la división de poderes en el ejecutivo, legislativo y judicial
- » la supremacía de la ley
- » la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos que corresponde garantizar a los poderes públicos y son protegidos por el poder judicial
- » la responsabilidad del Estado por los actos que causen daños a tercero

El principio de legalidad

Este principio se reconoce en el **Art. 9.3 de la CE** al establecer que «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

El **principio de legalidad** implica que todos los ciudadanos y poderes públicos sin distinción se encuentran **sometidos a la ley**, es decir, esta obliga a **todos por igual**. El **sometimiento** que tiene la **Administración** al derecho es pleno, es decir, a la **totalidad del ordenamiento jurídico**¹. La AAPP no puede hacer nada al margen del derecho porque toda su **actuación** está **reglamentada** y sometida a pautas de comportamiento. Esta completa juridicidad de la actuación administrativa, que garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos, **tiene dos perspectivas**.



Respecto del **tipo de vinculación** que tiene a la ley la **actuación administrativa** surgen discrepancias. **La postura tradicional** entiende que la **vinculación de la AAPP a la ley es positiva** porque **solo puede hacer lo que la ley le permite**, sin embargo, desde distintos ámbitos de la actuación administrativa esto no es así.

¹ El ordenamiento jurídico lo componen: los tratados internacionales, el Derecho comunitario, la CE, las leyes y el resto de normas reglamentarias.

Desde el punto de vista de **la potestad normativa** existe vinculación positiva (la AAPP o el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria cuando la ley le autoriza expresamente para ello. Ej.: Ley de extranjería deja margen de actuación al Gobierno o AAPP en determinados casos) y vinculación negativa (para el resto de materias no reservadas a la ley, ya que si no están reservadas a la ley la AAPP o el Gobierno pueden regularlas directamente. Ej.: normas de seguridad de juegos infantiles).

En el **resto de actividades de la AAPP**, distintas de la potestad reglamentaria, la vinculación es positiva en aquellos casos en que la Administración ejerce **potestades ablatorias o restrictivas de derechos** (Ej.: potestad sancionadora, en expropiaciones...) y en el resto de **actividades distintas de las ablatorias** la vinculación de la Administración a la ley es negativa (Ej.: actividad de fomento, de prestaciones, asistencial...).

Con relación a la **vinculación** que tiene la **AAPP** de las normas reglamentarias **derivan dos principios:**

La inderogabilidad singular de los reglamentos

- La **inderogabilidad singular de los reglamentos** implica que la Administración **no puede establecer derogaciones singulares de los reglamentos, es decir, no puede inaplicar la norma a un caso concreto. Si la deroga es con carácter general, no de manera singular.**

La reglamentación previa de la actividad administrativa

- La **reglamentación previa de la actividad administrativa** **consiste en determinar si cualquier actuación que vaya a desempeñar la Administración tiene que estar previamente reglamentada o no. La actividad jurídica de la AAPP está totalmente reglamentada porque conlleva efectos jurídicos, mientras que su actividad material o técnica no está supeditada a reglamentación previa (Ej.: trazar una carretera, abrir una zanja...).**

El principio de tutela judicial

El principio de tutela judicial efectiva implica que toda la **actuación de la AAPP** está sometida al **control judicial de jueces y tribunales**.



Este principio conlleva una garantía para aquéllos que entiendan que sus derechos e **intereses** hayan sido **vulnerados o lesionados** por un **acto administrativo**, ya que la **actividad de la Administración** será sometida a control judicial. **El control jurisdiccional de la actividad de la Administración tiene lugar en el proceso contencioso-administrativo y este control judicial que recae sobre toda la actuación administrativa es obligatorio y lo desempeñan jueces y tribunales a petición del interesado.** Este principio supone una **garantía para el ciudadano**, que tiene derecho a exigir una solución judicial de lo que plantea, a un proceso igualitario y el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

El principio de garantía patrimonial

El **Art. 106.2 de la CE** establece que «**los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos**».

El principio de garantía patrimonial supone una garantía para los ciudadanos de que **no pueden quedar indefensos frente a los perjuicios patrimoniales** que pueda ocasionarles la Administración en el desarrollo normal de su actividad y de que sus **patrimonios no van a quedar mermados**; sin embargo, ello no quiere decir que todas las **privaciones de derechos** que conlleva la actuación administrativa sean susceptibles de **indemnización**, sino solo aquéllas que el **destinatario** no tiene el deber jurídico de soportar (Ej.: en la expropiación ilegal el administrado no tiene el deber jurídico de soportar la merma patrimonial, mientras que si comete una infracción de tráfico y se le impone una sanción tiene la obligación de pagarla).

2.4. La cláusula del Estado social

El Estado social tiene que ver con el Estado de bienestar ya que se trata de que tanto el **Estado** como su Administración intervengan en prácticamente todas las actividades económicas, sociales, asistenciales... para **promover** la igualdad y ciertas **cotas de bienestar para** todos y cada uno de los **ciudadanos**.

Al respecto el **Art. 9.2 de la CE** establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la **libertad** y la **igualdad** del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

De acuerdo con los **objetivos de igualdad y libertad** el poder normativo se halla **condicionado** a los objetivos del Estado social **positivamente** –el legislador debe procurar el cumplimiento de estos objetivos aprobando leyes marcadas por esta normativa- **y de manera negativa** –porque toda ley que se aparte de esta cláusula es **inconstitucional**-. Para cumplir con los objetivos de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político propios del Estado social los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan su cumplimiento pero siempre sujetos a los principios de **legalidad** y de **eficacia**.

El **principio de eficacia** es un principio jurídico-constitucional que condiciona la actividad de las AAPP y se basa en un **condicionamiento efectivo**, es decir, que la Administración se organice de forma eficaz conforme a los objetivos que debe cumplir y sirviéndose de los **medios técnicos, personales, materiales y económicos necesarios**. Así mismo, **para garantizar la eficacia en las actuaciones administrativas** la relación entre las AAPP debe basarse en el **principio de cooperación** y **entre la Administración y el Estado en el principio de coordinación**.

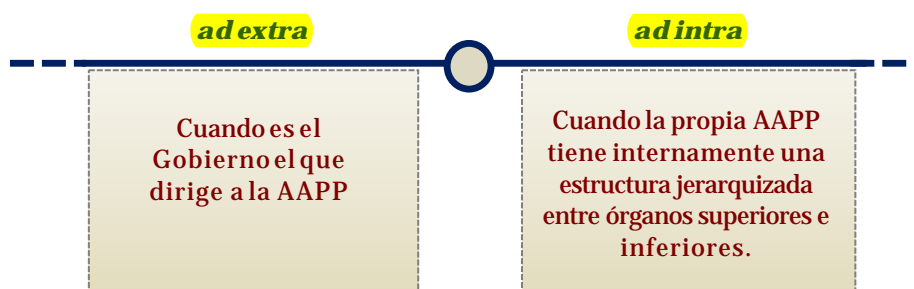
El **principio de legalidad** se sobrepone al de eficacia, por lo que la AAPP en su actividad debe ser eficaz pero siempre **supeditada** a lo que establece la **ley**, por lo que podemos concluir este apartado con que **«no hay eficacia contraria al derecho»**.

2.5. La cláusula del Estado democrático

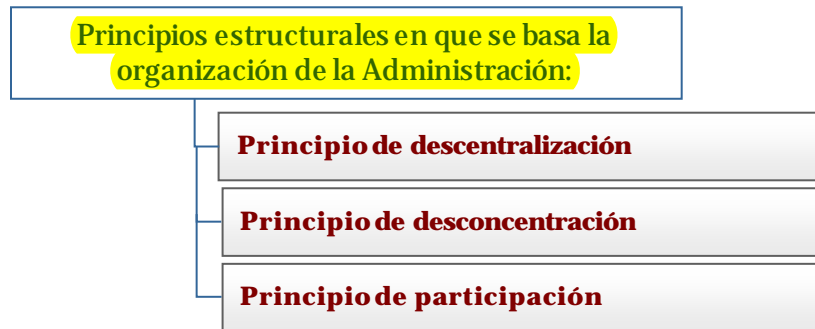
La **democracia** se resume en **«el poder del pueblo, por y para el pueblo»**, por lo que la Administración debe organizarse para satisfacer el **bienestar general de los ciudadanos**. Para cumplir con esta cláusula, la CE enuncia una **serie de directivas** de carácter estructural y funcional presentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Las directivas estructurales

La subordinación de la Administración al poder ejecutivo y al legislativo puede ser:



La **AAPP** no es única sino que existe una **pluralidad**, por lo que es necesario que se cumplan unos principios de **descentralización, desconcentración y participación** que garanticen una actividad administrativa eficiente.



De acuerdo con el **principio de descentralización**, cada una de las AAPP debe actuar –en la medida de lo posible y en aras a una mayor eficacia– descentralizadamente a través de sus **órganos inferiores** o bien mediante la creación de **órganos concretos** para la prestación de determinados servicios o para la ejecución de las **competencias** que tenga otorgadas (Ej.: la creación de la Agencia de seguridad alimentaria o de la Agencia española del medicamento como órganos del Ministerio de Sanidad y Consumo).

El **principio de desconcentración** supone un **reajuste normativo de competencias** en virtud del cual la titularidad y ejercicio de estas pasan de un **órgano determinado a otro inferior jerárquicamente**, ya sea de igual ámbito territorial o de ámbito territorial inferior, pero dentro de la **misma Administración**. A diferencia de la desconcentración, la delegación es el **traspaso de competencias** a otro órgano para un supuesto concreto pero **no transmite la titularidad**, solamente el **ejercicio**.

Finalmente el **principio de participación** trata de garantizar la participación de los **ciudadanos** en todos los procedimientos administrativos. Por lo que de acuerdo con los **principios de capacidad y de mérito** los ciudadanos pueden participar en la función pública.

Las directivas funcionales

Las anteriores directivas hacen referencia a los principios estructurales en que se basa la organización de la Administración y las **directivas funcionales** a los principios que rigen la **actividad administrativa** para cumplir con la cláusula del **Estado democrático**.

La objetividad

- La objetividad exige que la actuación de las AAPP vaya destinada a los fines que justifican su actuación, que es el fin concreto que establece el ordenamiento jurídico, ya que de lo contrario se produciría una desviación de poder.

La imparcialidad


- La imparcialidad alude al aspecto subjetivo de los funcionarios que deben actuar siempre sin otorgar favores ni preferencias, por lo que en determinados casos en los funcionarios concurren causas de abstención y recusación que les impiden actuar.

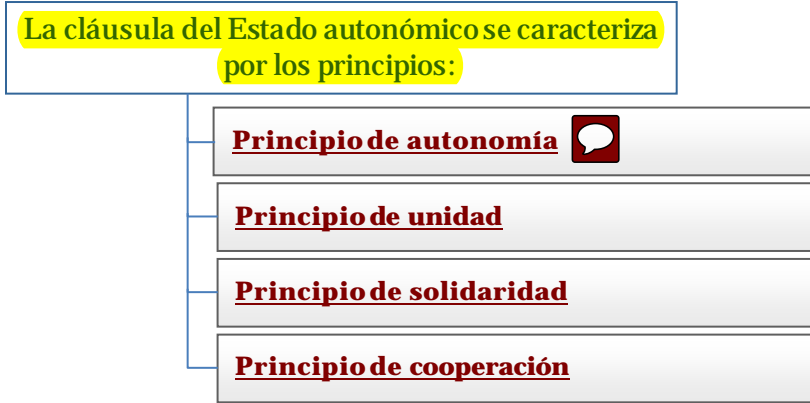
El principio de publicidad

- El principio de publicidad alude a la actuación transparente y pública que deben desempeñar los poderes públicos sin secretismos ni ocultismos. La actuación de la AAPP tiene que ser transparente y pública para que los ciudadanos tengan conocimiento de ella y, si es oportuno, puedan presentar las alegaciones que estimen pertinentes.

En las **relaciones bilaterales Administración-administrado**, el particular tiene el derecho absoluto de conocer en todo momento el **estado del procedimiento administrativo** o de la actuación administrativa de la cual puede ser destinatario. Los ciudadanos tienen derecho de **acceso** a todos los **archivos y registros administrativos** salvo a los datos de la seguridad y defensa del Estado, a los archivos policiales y a los datos de la intimidad de las personas.

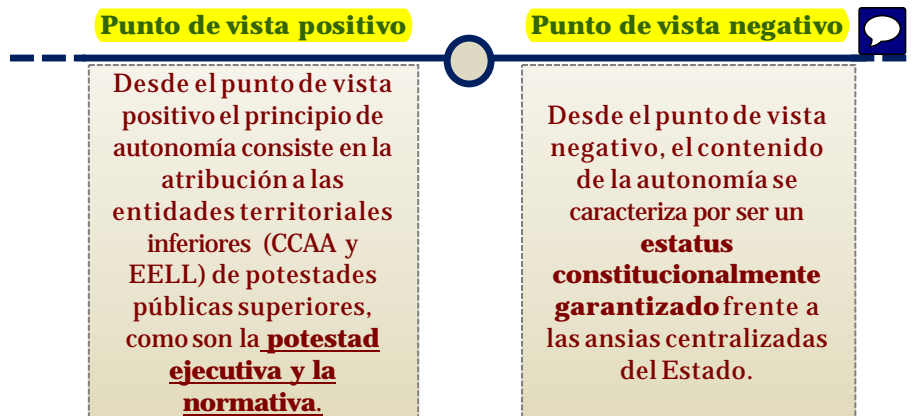
2.6. La cláusula del Estado autonómico

España es un **Estado** territorialmente **descentralizado** y se estructura en **Comunidades Autónomas** (CCAA), **provincias** y **municipios** (estos últimos conforman las **Entidades Locales**, en adelante EELL) dotados cada uno de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. 



El **principio de autonomía** que caracteriza al **Estado autonómico** consiste en: la capacidad de **autogobierno**, de **autonormación** y de **decisión propia** que tienen las entidades territoriales que conforman el Estado.

La **autonomía** de estas entidades consiste en la capacidad que tienen de **dictarse normas a sí mismas** y en la capacidad de **dirigir por sí mismas** su propia comunidad tanto **política** como **administrativamente**.



De acuerdo con el **Art. 2 de la CE**: «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Por lo que el **principio de unidad** no es incompatible con el principio de autonomía.

Los límites que tiene este principio de unidad son:



El **interés general** es aquél que trasciende el ámbito territorial inferior (el de las CCAA y EELL) y cuya satisfacción corresponde en principio al **Estado**. Se trata de un **límite a la autonomía** y, por lo tanto, debe concretarse al máximo. Es el criterio empleado por la CE para definir el ámbito competencial del Estado y de las CCAA en sus **Estatutos de Autonomía**.

La **igualdad** es uno de los valores reconocidos en el Art. 14 de la CE² y supone un límite al principio de la autonomía para **evitar el trato discriminado** entre ciudadanos de **distintas CCAA**. La igualdad implica que tiene que existir una igualdad de trato en toda la Nación y las CCAA no pueden dictar **normas** que reconozcan a sus ciudadanos unos derechos distintos de los reconocidos en otra. Así mismo, debe existir una **homogeneidad en todas las CCAA** en el régimen de **derechos y libertades fundamentales**. *El Estado tiene la **competencia exclusiva** en regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los **derechos** y en el cumplimiento de los deberes **constitucionales** (Art. 149.1.1ª de la CE).*

Por último, el límite de **la unidad de mercado** hace referencia a que ninguna autoridad puede adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de bienes y de personas dentro del territorio español (Art. 139.2 de la CE). La libre circulación que de servicios, personas y bienes existe en España no puede verse obstaculizada por las **medidas territoriales** que pueden adoptar las CCAA en el ámbito de sus competencias (Cfr. Art. 157.2 de la CE).

² Art. 14 de la CE: «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

El tercero de los principios que se contienen en la **cláusula del Estado autonómico** es el **principio de solidaridad**, que hace referencia al **equilibrio económico interterritorial** que tiene que existir en España. En nuestro país no puede existir una zona económica desarrollada y otra no desarrollada, sino que **el Estado** tiene el deber de velar por el establecimiento de un **equilibrio económico adecuado** y justo entre las distintas partes que componen el territorio español y llevar a cabo, cuando sea necesario, una **redistribución territorial de la riqueza** sirviéndose de la **previa planificación económica mediante los presupuestos generales del Estado** o de cada CCAA y del fondo de **compensación interterritorial**.

De este principio también se deriva el principio de **lealtad autonómica** como forma de comportamiento basada en la **buena fe entre las CCAA y el Estado**. Todos los entes territoriales son piezas de un **mismo sistema** y, por tanto, deben actuar con lealtad tanto los entes superiores sobre los inferiores y viceversa. La lealtad autonómica y estatal no se circunscribe única y exclusivamente a un respeto del **marco competencial** de cada uno de los entes territoriales establecido en la CE sino que va más allá porque **supone el ejercicio de las competencias de manera solidaria con el resto de entes territoriales**.

Finalmente, se señala el **principio de cooperación** como **cláusula del Estado autonómico** que supone la **colaboración** a existir entre los distintos entes territoriales que integran España. **El deber de cooperación-colaboración** constituye un **presupuesto del ordenamiento jurídico español** de **distribución de competencias**, ya que independientemente del **rango jerárquico** que posea el Estado, las CCAA y las EELL tienen que colaborar y cooperar con el resto de entes territoriales para garantizar la **unidad de España** y salvaguardar el **interés general**.

Lo + recomendado

No dejes de leer...

La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública

PAREJO ALFONSO, L. J. *Documentación Administrativa*, 1989, núm. 218-219, p. 15-66.

Este artículo de Parejo Alfonso profundiza en el estudio del principio de eficacia que, como hemos estudiado en la lección, es uno de los rasgos que caracteriza la actividad administrativa a partir del Estado social. La Administración tiene que actuar con eficacia y sometimiento pleno a la ley para llevar a cabo las actividades que tenga encomendadas y garantizar la igualdad y determinadas cotas de bienestar a los ciudadanos.

No dejes de ver...

Nuevo paso para aumentar la cooperación entre comunidades

Este video refleja cómo los gobiernos de las distintas CCAA que conforman el Estado español se reúnen para idear nuevas técnicas que mejoren la cooperación entre todas las CCAA de acuerdo con la cláusula del Estado autonómico para velar por el interés general y el bienestar de todos los ciudadanos.



El vídeo está disponible en el aula virtual o en la siguiente dirección web

<http://www.youtube.com/watch?v=OJ-hIXKIXTg>

+ Información

A fondo

La Administración pública a partir de la Constitución Española de 1978

MEILÁN GIL, José Luis. *Revista española de derecho constitucional*, 1996, Año 16, núm. 47, p. 55-100.

En él Meilán analiza la evolución que sufrió la Administración Pública y su Derecho administrativo con los cambios constitucionales hasta su situación actual con la Constitución Española de 1978.

El documento está disponible en el aula virtual o en la siguiente dirección web:

http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_047_055.pdf

Bibliografía

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho administrativo. Parte general*, Navarra: Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 22-27.

Actividades

Lectura: El estado de las Autonomías

Competencias de la actividad

- » Expresar y transmitir adecuadamente ideas en castellano por escrito ante un público tanto especializado como generalista.
- » Analizar y sintetizar una noticia de interés general para poder formular juicios de valor que procedan de una reflexión personal.
- » Interpretar textos jurídicos y hacer un análisis crítico con base en los principios y preceptos jurídicos relevantes en la materia objeto de análisis.
- » Entender y dominar el funcionamiento y la estructura de las instituciones jurídicas en ámbito autonómico.
- » Elaborar un dictamen jurídico con las ideas y tecnicismos propios de la materia jurídica de que se trate.

Objetivos de la actividad

- » Que el estudiante adquiera una actitud crítica ante la realidad y sepa argumentar con sus propias ideas qué le suscita el tema planteado.
- » Que el estudiante reflexione sobre la noticia planteada y emita juicios de valor relevantes.
- » Que el estudiante tome conciencia de la realidad actual e intente buscar soluciones posibles.
- » Que el estudiante sepa interpretar las normas jurídicas para aplicarlas al caso práctico real que se plantea.

Instrucciones para la realización de la actividad

La siguiente noticia de prensa versa sobre la polémica creada en Cataluña por el auto dictado por el TSJ de Cataluña en el que se señala «que si un alumno pide recibir clase en castellano, el profesor no solo deberá dársela a él si no a toda la clase».

- » ¿Estás de acuerdo con la resolución judicial o, por el contrario, consideras que no se puede cambiar la lengua de todo un grupo en favor del alumno que lo solicite?

- » Analiza esta noticia y responde justificando tu respuesta con argumentos jurídicos y con base en preceptos constitucionales y legales que sean relevantes para el caso.

Accede a la noticia desde el aula virtual o a través de la siguiente dirección web:
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/04/10/catalunya/1365602160_562647.html

Extensión máxima: 2 páginas, Georgia 11, interlineado 1,5.

Test

1. Los valores en los que se fundamenta la CE son 4. Señala cuál es incorrecto:
 - A. La igualdad.
 - B. La libertad.
 - C. La solidaridad.
 - D. El pluralismo político.

2. Las directivas estructurales y funcionales son propias del:
 - A. Estado de derecho.
 - B. Estado social.
 - C. Estado democrático.
 - D. Estado autonómico.

3. El principio de eficacia consiste en:
 - A. La actuación administrativa tiene sometimiento pleno a la ley.
 - B. La manera en que la AAPP tiene que desarrollar su actividad.
 - C. La colaboración que tiene que existir entre las CCAA y el Estado.
 - D. El reparto competencial entre Estado-CCAA.

4. La potestad sancionadora de la AAPP se caracteriza por ser:
 - A. Es una potestad ablatoria de la Administración.
 - B. Tiene una vinculación positiva con la ley.
 - C. Tiene una vinculación negativa con la ley.
 - D. La AAPP no tiene potestad sancionadora.

5. El principio de garantía patrimonial:
 - A. Es un rasgo característico del Estado social.
 - B. Es un rasgo característico del Estado de derecho.
 - C. Se puede invocar en los casos de fuerza mayor.
 - D. Es un derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños que cause el funcionamiento de los servicios públicos.

6. El reajuste normativo de competencias que conlleva la transmisión de la titularidad de dichas competencias al órgano que las asume se lleva a cabo por:

- A. La delegación.
- B. El principio de descentralización.
- C. El principio de desconcentración.**
- D. El principio de participación.

7. La cláusula del Estado autonómico:

- A. Consiste en que las entidades territoriales tienen capacidad normativa y de autogobierno.**
- B. Se basa en el principio de coordinación entre el Estado y las CCAA.
- C. No reconoce que exista un régimen homogéneo de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.
- D. No se ve limitada por el interés general.

8. El equilibrio económico interterritorial:

- A. Supone una distribución equitativa de competencias entre todos los entes territoriales.
- B. Es una manifestación del principio de solidaridad.**
- C. Se basa en la cooperación entre CCAA.
- D. Evita que existan desigualdades de riqueza en España.

9. El límite de la unidad de mercado:

- A. Es una manifestación del principio de solidaridad.
- B. Se basa en la buena fe.
- C. Constituye un límite al principio de eficacia.
- D. Existe para garantizar la libre circulación de servicios, personas y mercancías.**

10. La imparcialidad implica que:

- A. Los funcionarios solo en determinadas situaciones pueden otorgar favores y preferencias.
- B. La labor de las Administraciones públicas tiene que ser transparente.
- C. Los funcionarios tienen que ser justos en el ejercicio de sus funciones.**
- D. No es necesario que por razón de amistad o de lazos familiares el funcionario se abstenga de realizar su actividad.