Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
Lección 4 Bases constitucionales pp. 115-140
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L04
© Luis Arroyo Jiménez
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 4
BASES CONSTITUCIONALES

Luis Arroyo Jiménez
Universidad de Castilla–La Mancha

SUMARIO: 1. LA VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.—2. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DE DERECHO: 2.1. La cláusula del Estado de Derecho.; 2.2. Elementos estructurales; 2.3. Elementos sustantivos; 2.4. Elementos formales.—3. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO SOCIAL: 3.1. La cláusula del Estado social; 3.2. Dimensión material; 3.3. Dimensión instrumental.—4. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DEMOCRÁTICO: 4.1. Democracia representativa; 4.2. Democracia participativa; 4.3. Principios instrumentales.—5. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO AUTONÓMICO: 5.1. La cláusula del Estado autonómico; 5.2. Autonomía; 5.3. Unidad; 5.4. Solidaridad.—6. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APERTURA INTERNACIONAL.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. LA VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. La Administración pública y el Derecho administrativo están vinculados por la Constitución. El **fundamento de esa vinculación** reside en la peculiar posición de la norma constitucional, que se caracteriza por poseer carácter jurídico–vinculante,

por su supremacía jerárquica dentro del sistema del Derecho interno, así como por su función específica consistente en definir los presupuestos de validez y de aplicabilidad del resto de normas que lo integran (*infra* § 6.6). De ahí que los **destinatarios de esa vinculación** sean todos los poderes públicos, cada uno en el ámbito de sus respectivas funciones y competencias. El legislador está obligado a cumplir las normas constitucionales que limitan y dirigen el ejercicio de su poder de libre configuración del Derecho administrativo (art. 9.1 de la Constitución Española, CE). El Gobierno también está constitucionalmente vinculado cuando ejerce la potestad reglamentaria y sus funciones de dirección política y de dirección de la Administración pública (art. 97 CE). La propia Administración se encuentra igualmente en una posición de sometimiento pleno no solo a la ley, sino también al resto del ordenamiento jurídico (art. 103.1 CE), que está presidido por la propia Constitución. Por último, a la hora de controlar la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE), el juez está sometido al imperio de la ley (art. 117.1 CE) y, por tanto, también a la norma constitucional.

2. Desde un punto de vista comparado, el **contenido de la vinculación constitucional** del Derecho administrativo español es muy extenso. Ello se debe, primero, a que la española pertenece a una generación de constituciones (las europeas de la segunda mitad del siglo xx) caracterizada por contener numerosas disposiciones sustantivas, y segundo, a que en 1978 se decidió incorporar a su contenido las normas más relevantes de las leyes reguladoras de las instituciones y sectores centrales del Derecho administrativo español (procedimiento administrativo, justicia administrativa, responsabilidad patrimonial, bienes públicos, funcionarios, etc.). El resultado es que en la Constitución Española podemos encontrar muchas normas materialmente administrativas que se orientan, bien a expresar determinaciones sustantivas (mediante las que se programa el contenido de la actuación administrativa y de su regulación jurídica), o bien a configurar estructuras administrativas (en particular, tipos de organización y de procedimiento administrativos).

3. Algunas determinaciones sustantivas se refieren a **sectores o instituciones concretas**, como la obligación del legislador de contemplar sanciones administrativas ambientales (art. 45.3 CE), el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica (art. 27.4 CE) o los principios del régimen jurídico de los bienes demaniales (art. 132.1 CE), mientras que otras tienen **carácter transversal**, como los principios de eficacia y objetividad (art. 103.1 CE) o la prohibición de crear ámbitos de la actuación administrativa inmunes al control judicial (art. 106.1 CE). La Constitución regula, con más o menos detalle, **formas organizativas** típicas, como las relaciones de dirección entre el Gobierno y la Administración del Estado (art. 97 CE), las relaciones jerárquicas en el seno de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE) o las diversas entidades locales territoriales (arts. 140 y 141 CE), y también contiene reglas sobre los **procedimientos administrativos**, como el derecho a la audiencia y los derechos de acceso a archivos y registros administrativos (art. 105 CE).

4. Aunque todas las normas constitucionales tienen carácter vinculante, no todas vinculan de la misma manera. El **modo y la intensidad de la vinculación constitucional** del Derecho administrativo puede presentar importantes diferencias desde, al menos, dos puntos de vista.

5. Por un lado, las normas constitucionales pueden vincular **positiva y negativamente** los procesos de producción, interpretación y aplicación de las normas del Derecho administrativo. En el pasado el Derecho constitucional se ha concebido como un simple límite externo que constriñe negativamente a los operadores jurídicos encargados de su desarrollo. Sus normas se ceñirían a definir un conjunto de prohibiciones constitucionales y, una vez respetadas estas, la Constitución no impondría condiciones adicionales: el ejercicio del poder de libre configuración política del legislador democrático y del poder

discrecional del Gobierno y de la Administración serían para ella una caja negra. En la actualidad, sin embargo, la Constitución ya no se concibe solo como un instrumento para **limitar el poder**, sino también para **dirigir su ejercicio**. Su misión no se reduce a establecer qué es lo que legislador, Gobierno y Administración pública no pueden hacer; también alcanza a orientarles en el ejercicio de sus respectivos ámbitos de libre configuración. La Constitución Española comprende un verdadero programa de actuación que vincula tanto a la Administración pública, como al legislador y al Gobierno en relación con esta. Los ámbitos que les son propios ya no se conciben, pues, como espacios de plena autodeterminación, sino como ámbitos externamente delimitados a través de criterios negativos e internamente orientados mediante criterios positivos.

6. Por otro lado, algunas normas constitucionales vinculan a la Administración y su Derecho con carácter definitivo, mientras que otras lo hacen con carácter *prima facie*. Las primeras operan como **reglas**, es decir, como "**normas no derrotables"**, de modo que cuando concurre el supuesto de hecho en ellas previsto, su consecuencia jurídica se aplica de forma plena y constante, sin modulaciones o graduaciones. Los conflictos entre reglas constitucionales se han de resolver en virtud del principio de especialidad. Las segundas operan como **principios**, esto es, como **mandatos de optimización** que ordenan la consecución de un determinado estado de cosas en la mayor medida posible, pero que pueden ser desplazados proporcionadamente en atención a otras normas constitucionales que presionen en sentido opuesto, de tal manera que, a diferencia de las reglas, estos principios serían susceptibles de cumplimiento gradual. Corresponde, ante todo, al legislador resolver los conflictos entre principios constitucionales que se suscitan en los diversos ámbitos del Derecho administrativo. Las normas que expresan el resultado de esas ponderaciones legislativas de principios tienen ya la condición de reglas y, por lo tanto, vinculan al Gobierno, a la Administración y a los órganos judiciales como normas no derrotables. Buena parte de las bases constitucionales del Derecho administrativo se comportan como principios que se relacionan entre sí en términos dialécticos, de ahí que suela afirmarse que el administrativo es un Derecho de conflictos y equilibrios (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2000; ARROYO JIMÉNEZ, 2009).

7. Operan como **reglas** la prohibición de establecer ámbitos de la actuación administrativa inmunes al control judicial (art. 106.1 CE), la obligación de exigir la reparación del daño ambiental (art. 45.3 CE), el carácter público del régimen de la Seguridad Social (art. 41 CE) o la configuración de las playas como dominio público (art. 132.1 CE). La prohibición de las asociaciones de carácter paramilitar (art. 22.5 CE) es norma especial frente a la que proclama el derecho de asociación (art. 22.1 CE). Por el contrario, son **principios susceptibles de cumplimiento gradual** los de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), legalidad, objetividad y eficacia (art. 103.1 CE), el mandato de actualización de la libertad y de la igualdad (art. 9.2 CE), así como los derechos a la protección de la salud (art. 43 CE), a disfrutar del medio ambiente (art. 45 CE) y a acceder a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Una de las manifestaciones de la relación dialéctica entre los principios constitucionales de legalidad (art. 103.1 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ha sido resuelta por el legislador mediante una ponderación cuyo resultado se expresa en las reglas que permiten (solo en algunos casos y siempre que se den ciertas condiciones) la anulación de oficio de los actos administrativos (arts. 106, 109 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC).

8. Las normas constitucionales que limitan y dirigen la producción normativa y la aplicación administrativa y judicial del Derecho administrativo pueden ordenarse en torno a **cinco principios estructurales** del Estado en el que España ha quedado constituida: el Estado de Derecho (art. 1.1 CE), el Estado democrático (art. 1.1 CE), el Estado social (art. 1.1 CE), el Estado autonómico (arts. 2 y 137 CE) y el Estado abierto al proceso de integración supranacional (arts. 10.2 y 93 CE).

2. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DE DERECHO

2.1. La cláusula del Estado de Derecho

9. El Estado de Derecho es una de las notas definitorias del Estado (ar. 1.1 CE) y es también uno de los valores propios de la UE (art. 2 TUE). Se trata de un principio complejo integrado por normas constitucionales muy numerosas y heterogéneas, cuya orientación común puede cifrarse en la garantía de la **autodeterminación individual** (art. 10.1 CE) (LAPORTA, 2007: 17). Las más relevantes para el Derecho administrativo pueden clasificarse en tres grupos: por medio del primero, integrado por los principios de división de poderes, de legalidad y de control judicial, el Estado de Derecho otorga **estructura** al Derecho administrativo; el segundo grupo está compuesto por algunos derechos y libertades constitucionales que (junto al principio de Estado social, sobre el que luego se volverá) forman parte de la dimensión material o **sustantiva** del Estado de Derecho; el tercer grupo, en fin, está formado por reglas y principios de carácter **formal** que sirven a la racionalización y estabilización de la acción del poder y, en particular, de la actuación de la Administración pública.

2.2. Elementos estructurales

10. El primer elemento estructural es el **principio de división de poderes**. Somos aún herederos de una visión mítica de la separación de poderes que parte de la identificación de tres funciones abstractas (legislativa, ejecutiva y judicial) para su posterior atribución a otras tantas estructuras subjetivas especializadas y perfectamente independientes entre sí. Esta comprensión de la separación de poderes permitía racionalizar la distribución de funciones y competencias entre las diversas instituciones del Estado en una época, el siglo XIX, en la que la Constitución carecía de carácter normativo. En la actualidad, sin embargo, solo la función jurisdiccional está ordenada de esta forma (art. 117.3 CE). En relación con el resto de la acción del Estado, la Constitución ha procedido a fragmentar las funciones legislativa y ejecutiva en competencias concretas y a distribuir estas últimas entre diversos órganos diferenciados tanto horizontal como verticalmente. El principio de división de poderes es el nombre que recibe la **concreta ordenación funcional** que resulta de la red de normas constitucionales que atribuyen competencias, regulan la composición, organización y funcionamiento de diversos sujetos, y disciplinan las relaciones entre ellos y entre los actos y normas que constituyen el ejercicio de sus competencias.

11. La **función legislativa**, esto es, la producción normativa del Estado, está fragmentada en diversas potestades normativas que a su vez han sido repartidas entre varios sujetos: la potestad de aprobar las leyes, que corresponde a los parlamentos estatal y autonómicos, y en la que también participan los órganos ejecutivos; la potestad de aprobar decretos–leyes en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, atribuida al Gobierno central y a algunos gobiernos autonómicos, y sometida a su posterior convalidación parlamentaria; la potestad de aprobar reglamentos, que corresponde a los gobiernos central y autonómicos, y que en algunas materias está sometida a la necesidad de contar con una habilitación

previamente conferida por el legislador; y la potestad de aprobar otras disposiciones administrativas de carácter general, que corresponde a las Administraciones públicas central, autonómica y local, y que se encuentra en ocasiones sometida a la misma condición que los reglamentos gubernativos.

12. El **poder ejecutivo**, en particular, es una función constitucional compleja organizada. Desde un punto de vista subjetivo, se trata de una estructura orgánica integrada por el Gobierno y la Administración pública: el **Gobierno** es un órgano constitucional formado a su vez por órganos unipersonales y pluripersonales (arts. 97, 98 y 100 CE), y la **Administración** es un conjunto de personas jurídico–públicas integradas por órganos y unidades administrativas (art. 103.2 CE) (*infra* § 8.41). Desde un punto de vista objetivo, la función ejecutiva se encuentra constitucionalmente fragmentada por la Constitución, que encomienda al Gobierno (además de la potestad reglamentaria) la función de dirección política y la dirección de la Administración pública (art. 97 CE) (STC 93/2024, FJ 4), y a esta última el servicio objetivo a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), bajo la dirección política del Gobierno y con sujeción al control judicial de su legalidad (art. 106.1 CE).

13. El segundo elemento estructural es el **principio de legalidad**, cuyos contenidos serán objeto de examen más detallado posteriormente (*infra* § 5 y § 6), de modo que ahora bastará con realizar algunas consideraciones generales. El principio reclama la **vinculación de la Administración al Derecho** (art. 103.1 CE) y con ello permite que el Derecho administrativo cumpla tres misiones características. La primera es limitar la actividad administrativa, esto es, racionalizarla y ordenarla para evitar la arbitrariedad del poder y hacer posible que los ciudadanos programen su propia conducta. La segunda es dotar a la Administración de legitimidad democrática, en la medida en que las normas que la regulan gozan de ese tipo de legitimidad. Y la tercera es dirigir la actuación administrativa (*supra* § 2.17), puesto que para la Administración pública el Derecho es a la vez límite y tarea: atribuye potestades administrativas, condiciona la validez de su ejercicio, impone a la Administración objetivos y fines, configura tipos de organización y procedimiento adecuadas a las diversas funciones administrativas, etc.

14. La vinculación de la Administración al Derecho es plena desde dos puntos de vista. Lo es, de un lado, por lo que respecta al **parámetro** de la vinculación, integrado por el conjunto de normas del sistema (incluyendo, por supuesto, la ley y la Constitución, pero también las normas dictadas por la propia Administración, así como las normas que forman parte del Derecho de la Unión Europea). Especialmente importante es la **vinculación de la Administración a la ley**. Por un lado, la ley condiciona el ejercicio de la actividad normativa de la Administración como consecuencia del principio de primacía de la ley, de la reserva de ley en materias especialmente relevantes y de la ausencia de materias reservadas al reglamento. Por otro lado, el legislador también puede dirigir la actividad administrativa de ejecución de normas mediante reglas sustantivas y estructuras administrativas, sin que la Constitución se oponga a que las primeras sean reglas autoaplicativas, ni tampoco a la adopción de leyes concretas.

15. Las leyes administrativas suelen regular los distintos sectores de actividad administrativa **atribuyendo potestades** a la Administración pública. Así, por ejemplo, el artículo 152 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, somete ciertos actos de transformación del suelo a la carga de obtener una licencia municipal. Algunas normas administrativas, sin embargo, alteran directamente la esfera jurídica de los ciudadanos **sin necesidad de su ejecución** en el caso concreto por parte de la Administración. El artículo 11.1.a) del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor

y Seguridad Vial, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los titulares de vehículos de motor el deber de identificar a las personas que los conducían en el momento de producirse una infracción de tráfico. Finalmente, la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, por medio de la cual se expropiaron dos inmuebles, es un ejemplo de ley concreta o de caso único.

16. La vinculación de la Administración al Derecho también es plena desde la perspectiva de su **objeto**, pues el principio de legalidad no tolera la existencia de ámbitos de la actuación administrativa no sometidos a la ley y al Derecho. Sin embargo, pese a que **toda la actividad** de la Administración está sometida al Derecho, dicho sometimiento no siempre tiene la misma **intensidad** (*infra* § 5.7). El principio de legalidad comprende un mandato de optimización de la predeterminación normativa de la actuación administrativa, que es además especialmente exigente cuando esta afecta negativamente a los derechos fundamentales (art. 53 CE). Sin embargo, junto a él la Constitución también protege otros principios, como los de eficacia (art. 103.1 CE) o autonomía (arts. 2 y 137 CE), que justifican la adopción de normas administrativas menos densas y la consiguiente atribución a la Administración pública de un margen de configuración autónoma de su propia conducta. La graduación de la intensidad de la vinculación de la Administración al Derecho corresponde fundamentalmente a la ley, que puede configurar con mayor o menor densidad el contenido de las normas sustantivas que programan la actuación administrativa, así como, en su caso, tratar de compensar esa falta de predeterminación normativa mediante el diseño de estructuras organizativas y procedimentales.

17. Es muy densa la regulación de la actuación administrativa en materia de tráfico, que comprende reglas sustantivas muy precisas (el art. 35 de la Ley sobre Tráfico regula con mucho detalle la maniobra de adelantamiento) y determina así por completo el contenido de los actos administrativos (en este ejemplo, cuándo puede la Administración imponer la correspondiente sanción). Por el contrario, la regulación de la planificación administrativa de las carreteras y de otras infraestructuras públicas se limita esencialmente a la definición de los fines que debe perseguir (arts. 1 y 9 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras), así como de los procedimientos administrativos a través de los cuales ha de tener lugar (arts. 10-16). Esto es, la ley no dice dónde deben construirse las carreteras, sino que establece un procedimiento para decidir su trazado, en el que se podrán analizar opciones diversas.

18. En tercer lugar, en un Estado de Derecho el sometimiento de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico también es objeto de control jurisdiccional (*infra* § 34.2). Este **principio de control judicial** tiene un **doble fundamento**: el fundamento objetivo que resulta del mandato de control jurisdiccional de la legalidad del ejercicio de la potestad reglamentaria, de la actuación administrativa y de la adecuación de esta a los fines que le son propios (art. 106.1 CE), y el fundamento subjetivo que se deriva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que también opera frente a la actuación de la Administración pública que pueda afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos (art. 24 CE).

19. El control judicial de la Administración refleja el modo en que esta se encuentra vinculada a la ley y al Derecho. El control judicial también es pleno por lo que respecta a su **objeto**, que comprende la entera actuación administrativa (normativa o no, jurídica o material, acción u omisión, etc.). Serían, pues, inconstitucionales las leyes que pretendieran sustraer del control judicial una parte de la actuación administrativa. El control judicial de la legalidad de la actuación administrativa también es pleno en lo que atañe al **parámetro** del enjuiciamiento. En el caso de los actos administrativos, los jueces han de controlar el cumplimiento de cualquier norma jurídica. En el caso de las normas administrativas, el control jurídico se refiere al cumplimiento de aquellas otras normas jerárquicamente superiores que vinculen a la autoridad normativa correspondiente. En cualquier caso, el parámetro del control judicial de la actuación administrativa es **todo el Derecho, pero sólo el Derecho**. A diferencia de lo que sucede con otros sistemas de control de la actuación administrativa, como los recursos administrativos o el control económico–financiero (*infra* §§ 33.16 y 51), quedan fuera, pues, del parámetro de control judicial los criterios propios de la corrección técnica de la actuación administrativa o los relativos a su conveniencia

u oportunidad política (que pertenecen al ámbito del control político de la actuación administrativa). Por este motivo, el juez solo puede anular la actuación administrativa en caso de que incurra en una infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder (art. 70.2 LJCA) (*infra* § 5.39).

20. La **intensidad del control judicial** de la legalidad de la actuación administrativa no es siempre la misma, sino que refleja la variable intensidad con la que el Derecho la dirige en cada caso. Como regla general, los jueces despliegan un **control pleno** de la actuación administrativa (sin reconocer, por tanto, ningún margen de deferencia a la Administración). Sin embargo, cuando la actuación administrativa sea expresión de un poder discrecional reconocido por la ley a la Administración pública el juez realiza un **control limitado** o deferente. Por esta razón precisa la ley que el órgano judicial no puede sustituir el criterio de la Administración por el suyo propio cuando la ley atribuye a esta el poder para adoptar la decisión final sobre la actuación controvertida (art. 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA) (*infra* § 5.20).

21. La Constitución no se conforma con dispensar a los ciudadanos una tutela judicial puramente formal de sus derechos e intereses legítimos, sino que exige que esta sea lo más efectiva posible (art. 24.1 CE). Este mandato *prima facie* de **efectividad de la tutela judicial** se refleja en numerosas reglas del Derecho administrativo sustantivo y procesal, entre las que destacan el deber de motivación de los actos administrativos (art. 35 LPAC) (*infra* § 17.42), el deber de interpretación restrictiva de los presupuestos procesales (STC 255/1993, FJ 3), el régimen de las medidas cautelares (STC 14/1992, FJ 7) y de la ejecución de sentencias de condena a la Administración (STC 32/1982, FJ 2). Sin embargo, esta exigencia de que la tutela judicial de los ciudadanos sea lo más efectiva posible, tanto en relación con su alcance o extensión, como en lo que respecta a su profundidad o intensión, puede verse desplazada por principios constitucionales opuestos vinculados, bien al propio derecho a la tutela judicial efectiva de terceros (que puede impedir, por ejemplo, el acceso a la jurisdicción si el acto ha adquirido ya firmeza), o bien a otros principios constitucionales, entre los que destacan los de seguridad jurídica, confianza legítima (art. 9.3 CE) y eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE).

22. El control judicial es uno de los ámbitos en los que se manifiesta con mayor claridad la peculiar **(exorbitante) posición jurídica de la Administración pública**, si la comparamos con la propia de los sujetos de Derecho común. Las Administraciones públicas gozan en el ejercicio de su actuación de la denominada autotutela declarativa y ejecutiva (arts. 38 y 39 LPAC) (*infra* § 17.61 y 81). Esto es, no necesitan de una resolución judicial para imponer y ejecutar sus propias decisiones. Además, se benefician de la carga que pesa sobre los particulares de agotar la vía administrativa previa al acceso a la jurisdicción (art. 25.1 LJCA) (*infra* § 33.70 y § 34.79), así como de la ausencia de carácter suspensivo automático en los recursos administrativo y contencioso–administrativo (art. 129 LJCA) (*infra* § 33.61 y § 34.128). Todas estas reglas reducen el grado de efectividad de la tutela judicial (art. 24. CE) y con ello restringen el alcance de ese principio constitucional. Su constitucionalidad pasa, pues, por comprobar que con ellas se satisfacen proporcionadamente las exigencias de sentido opuesto que proceden de otros principios constitucionales, entre los que ocupa una posición central el principio de eficacia de la actuación administrativa (STC 32/1982, FJ 4) (*infra* 4.45 y 46).

2.3. Elementos sustantivos

23. En las tradiciones constitucionales de la Europa continental los derechos fundamentales forman parte del Estado de Derecho (DÍAZ, 1998: 44). En su pri-

mera manifestación histórica como Estado liberal de Derecho, esos derechos eran, esencialmente, la **libertad**, la **igualdad** y la **propiedad** privada. La articulación jurídica de esos valores liberales tuvo lugar de acuerdo con dos criterios: su configuración como derechos públicos subjetivos y su comprensión como titularidades exclusivamente formales de personas abstractas.

24. En su dimensión puramente formal, las **libertades** constitucionales son derechos subjetivos a acciones negativas del Estado, esto es, derechos a que este no interfiera indebidamente en la configuración autónoma de alguno de los espacios vitales específicamente contemplados en la Constitución (la expresión de ideas, la actividad empresarial, la pertenencia a una asociación, etc.), o bien en el ejercicio del derecho general de libertad (arts. 10.1 y 16.1 CE). La ley delimita su contenido, incorpora límites o restricciones que deben satisfacer el principio de proporcionalidad y respetar su contenido esencial (art. 53.1 CE, así como 52.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE), y puede también atribuir a la Administración potestades que le permiten intervenir en su ejercicio mediante técnicas diversas (reglamentos, autorizaciones, órdenes, etc.).

25. La **igualdad** formal es un derecho subjetivo a no sufrir tratamientos discriminatorios que opera tanto frente a la ley como frente a su aplicación administrativa o judicial (art. 14 CE). Las normas del Derecho administrativo que dispensan un tratamiento diferente a distintas categorías de personas deben cumplir dos requisitos: entre los dos supuestos desigualmente tratados ha de apreciarse una diferencia objetiva, razonable y no basada en los criterios expresamente excluidos por la Constitución; y la diferencia de trato debe satisfacer el principio de proporcionalidad (SSTC 22/1981, FJ 3; 36/2011, FJ 2; y 112/2017, FJ 3). Las resoluciones judiciales y los actos administrativos, por su parte, lesionan el derecho a la igualdad si se separan del criterio previamente aplicado por el mismo órgano a situaciones comparables sin aportar una justificación razonable y no caprichosa (STC 47/1989, FJ 2).

26. La **propiedad** privada, en fin, es un derecho subjetivo cuyo contenido ha de ser delimitado por la ley. Si tradicionalmente esa operación se acometía a la vista del exclusivo interés de su titular, en el momento presente se ha de realizar también a partir de la función social del tipo de bien o derecho sobre el que se proyecte (art. 33.1 y 2 CE). El derecho tiene una doble dimensión. Por un lado, comprende un espacio de autodeterminación del propietario. La doctrina constitucional exige al legislador que las medidas que lo restringen por medio de obligaciones, deberes y cargas mantengan algún espacio de utilidad individual del propietario (STC 204/2004, FJ 5) y sean adecuadas para satisfacer su finalidad (STC 16/2018, FJ 17). Por otro lado, comprende también una garantía de integridad patrimonial frente a dos injerencias características: la expropiación forzosa, que sólo es admisible por causas de utilidad pública o interés social y mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE) (*infra* § 26), y la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados incidentalmente en sus bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (art. 106.2 CE) (*infra* § 32).

27. Como puede observarse, en la tradición propia del Estado liberal de Derecho que hemos heredado y que emerge aún en numerosos ámbitos del ordenamiento, estos tres derechos fundamentales se reconocen y protegen con independencia de las condiciones concretas en las que se encuentren sus titulares. Tal y como se verá más adelante (*infra* § 3.46), esta comprensión de los derechos se vio luego parcialmente corregida, en el marco del **Estado social de Derecho**, donde los derechos y libertades dejan de ser para el Estado y para el Derecho administrativo simples titularidades formales asignadas a sujetos abstractos, para pasar a considerarse posiciones jurídicas cuya efectividad depende de las condiciones concretas en las que han de ser ejercidas.

2.4. Elementos formales

28. Junto a los principios de separación de poderes, legalidad y control judicial (que definen la estructura del Derecho administrativo) y a los derechos fundamentales (que le dotan de parte de su contenido sustantivo), el Estado de Derecho comprende un tercer grupo de normas de carácter formal que se caracterizan por racionalizar y limitar la actuación del poder (en lo que ahora importa, de la Administración pública) y que esencialmente procuran la conservación de las situaciones fácticas y jurídicas preexistentes.

29. En primer lugar, el principio de **seguridad jurídica** (art. 9.3 CE) se descompone en un conjunto de normas que pretenden facilitar la programación autónoma de la conducta individual, lo cual requiere que el Derecho administrativo sea previsible. Y para ello es necesario el cumplimiento de las reglas relativas a los procedimientos normativos, la publicación oficial de las normas como condición de su eficacia, la certeza, la claridad y la estabilidad de las normas del Derecho administrativo, así como la aproximación de este último a los ideales regulativos de la unidad, la coherencia y la plenitud del sistema.

30. Una segunda regla formal es el principio de **irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos (art. 9.3 CE), que se concreta en dos normas complementarias. Si la norma se proyecta sobre relaciones jurídicas consagradas o situaciones agotadas (retroactividad **propia**), solo exigencias cualificadas del bien común podrán imponerse excepcionalmente al principio de irretroactividad. Si la norma se proyecta sobre situaciones o relaciones actuales no concluidas (retroactividad **impropia**), el principio de seguridad jurídica solo exige que los principios constitucionales a los que sirve la norma puedan justificar su proporcionado desplazamiento mediante el reconocimiento de efectos retroactivos (STC 112/2006, FJ 17). Así, por ejemplo, a un local comercial o de ocio ya abierto al público (al amparo de una previa licencia municipal de apertura) se le pueden imponer por ley o por reglamento, de cara al futuro, nuevas exigencias de accesibilidad universal o de seguridad, en la medida en que esas exigencias sirvan proporcionadamente a bienes constitucionales como la protección de las personas con discapacidad (art. 49 CE) o la protección de la salud (art. 43.1 CE) (*infra* § 4.40).

31. En tercer lugar, el principio de **confianza legítima** ha sido importado del Derecho alemán a través del Derecho de la Unión Europea. En el ordenamiento in-

terno, este principio, que ha sido adscrito al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), vincula tanto en el momento de producir normas de Derecho administrativo como en el de su posterior aplicación en el caso concreto (art. 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP). Al legislador y a las autoridades que dictan **normas** de rango reglamentario les afecta desde dos perspectivas: de un lado, en la modificación de las normas administrativas sustantivas, el principio de confianza legítima se solapa con la doctrina constitucional que limita la retroactividad impropia; y, de otro, en la regulación de la anulación administrativa o jurisdiccional de los actos administrativos, el principio determina que ciertas irregularidades formales carezcan de efectos anulatorios (arts. 48.2 y 3 LPAC) y que las correspondientes acciones deban ser ejercidas dentro de ciertos plazos (arts. 110, 122 y 124 LPAC). Al adoptar **actos concretos**, las Administraciones públicas vulneran el principio de confianza legítima si con su comportamiento previo han hecho nacer una confianza objetivamente apreciable de mantenimiento u obtención de un beneficio, el particular ha realizado actos de disposición fundados en ella, y con posterioridad el acto controvertido produce su frustración. La consecuencia jurídica que se deriva del principio es, como regla general, la responsabilidad patrimonial de la Administración, y solo excepcionalmente la anulación del acto.

32. Por ejemplo, se frustra la confianza legítima cuando el Ministerio de Fomento deniega una autorización (por razones de seguridad aeronáutica) para la construcción de viviendas en las cercanías de un aeropuerto, siendo así que anteriormente, en la elaboración del plan urbanístico municipal que previa esas viviendas, el propio Ministerio de Fomento había emitido un informe favorable sobre la localización de las viviendas en cuestión (STS de 20 de enero de 2014, ECLI:ES:TS:2014:125).

33. En cuarto lugar, el principio de **proporcionalidad** prohíbe el exceso en el ejercicio del poder público. Valga el siguiente ejemplo: sería manifiestamente desproporcionado imponer el confinamiento de todo un núcleo de población para combatir una epidemia de simple gripe. Aunque una medida así está genéricamente autorizada por el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, su ejercicio concreto puede llegar a vulnerar este principio.

34. El principio de proporcionalidad surgió **históricamente** como límite de las normas y actos administrativos que restringen la libertad individual, pero posteriormente se ha ido extendiendo a las medidas que afectan a la garantía patrimonial ínsita en el derecho de propiedad (art. 33 CE), a los derechos de igualdad (art. 14 CE), a los derechos de prestación (art. 24.1 CE), e incluso a otros principios constitucionales, como la autonomía (arts. 2 y 137 CE). En la actualidad, el legislador lo ha declarado aplicable a las medidas que limiten cualquier derecho (art. 4.1 LPAC) y en particular a las medidas de carácter normativo (art. 129 LPAC). Verdaderamente, el requisito de que la acción del poder sea proporcionada entra en juego siempre que esta afecte negativamente a una norma constitucional o legal que opere como un mandato de optimización, esto es, a una norma que pueda cumplirse en mayor o menor medida: el grado en que dicha norma deje de verse cumplida ha de satisfacer las exigencias que resultan del principio de proporcionalidad (STC 60/2010, FJ 5) (ARROYO, 2009: 32).

35. Por lo que respecta al contenido del principio de proporcionalidad, en el Derecho constitucional y administrativo español se ha extendido un canon de control (también procedente, por cierto, del Derecho alemán) en virtud del cual la medida controvertida debe ser: (i) adecuada, por ser un instrumento objetivamente idóneo para alcanzar la finalidad que persigue; (ii) necesaria, por no haber alternati-

vas manifiestamente menos restrictivas e igualmente eficaces para lograrla, y (iii) estrictamente proporcionada, por no dar lugar a un desequilibrio evidente o manifiesto entre el efecto favorable que produce respecto de su finalidad y el efecto desfavorable que genera desde la perspectiva del principio restringido (STC 55/1996, FJ 3 y 6).

36. Por último, el principio de **interdicción de la arbitrariedad** (art. 9.3 CE) tiene un contenido complejo. En esencia, prohíbe la actuación pública carente "de toda explicación racional" (STC 181/2000, FJ 13). Por un lado, prohíbe las leyes discriminatorias (art. 14 CE) o carentes de cualquier explicación racional (STC 137/2025, FJ 7), en el bien entendido de que la ley no tiene por qué ser motivada y de que ha de extremarse aquí la deferencia en el control del legislador democrático (STC 13/2007, FJ 4). Por otro lado, el principio también se proyecta sobre los actos del Gobierno: es arbitrario, por ejemplo, que se indulte a un conductor homicida, cuando en el expediente de indulto no hay ninguna razón de justicia o utilidad pública que pueda explicar o justificar esa decisión (STS de 20 de noviembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5997). Finalmente, el principio de interdicción de la arbitrariedad ha servido en España para **aglutinar un conjunto de cánones de control** del ejercicio de la discrecionalidad administrativa de contenido diverso e intensidad variable, y que en buena medida se solapan con otras exigencias constitucionales. Destacan entre ellas el respeto a la **realidad de los hechos** sobre los que descansa la decisión (cuya ausencia determina ya la infracción de la norma sustantiva que la regula), la consideración de los elementos fácticos y jurídicos relevantes para su adopción (que forma parte del principio de objetividad o debido cuidado), la **motivación razonable** de la decisión discrecional (que comprende tanto el deber formal de motivación como la exigencia de que el resultado de la decisión no sea irracional) y, en fin, **la adecuación objetiva** de la medida al fin perseguido (que en ocasiones se denomina canon de razonabilidad y que integra realmente el primer elemento del principio de proporcionalidad).

3. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO SOCIAL

3.1. La cláusula del Estado social

37. El Estado social es la segunda nota definitoria del Estado en el que España se ha constituido (art. 1.1 CE) y, aunque no se encuentre proclamado como tal en el Derecho de la Unión Europea, alguno de los elementos en los que se concreta han sido establecidos como valores (art. 2 TUE), objetivos (art. 3.3 TUE) y derechos fundamentales de la Unión (arts. 23-38 CDFUE). Lejos de desarrollarse a sus espaldas, el Estado social es una concreta forma histórica del Estado de Derecho que emerge en Europa a lo largo del siglo XX, a medida que el viejo Estado liberal de Derecho del siglo XIX se transforma lenta y trabajosamente en un **Estado social de Derecho** (GARCÍA PELAYO, 1977: 51). La vieja aspiración de facilitar la autodeterminación individual (a la que sirven las distintas manifestaciones del Estado de Derecho que hemos analizado ya) se ve en él complementada a la vista de una constatación empírica: que la

efectividad de la libertad, de la igualdad y del resto de los derechos de las personas no depende solo de su reconocimiento formal a sujetos abstractos, sino también de las concretas condiciones materiales en las que se encuentran las personas llamadas a ejercerlos. Esas condiciones pueden dificultar e incluso impedir el ejercicio de los derechos y, por lo tanto, el alcance de la misma autonomía individual. A partir de esta consideración, el Estado social asume como tarea propia la conformación de las relaciones sociales y económicas para lograr que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas (art. 9.2 CE). El examen de su contenido pasa en la actualidad por la distinción entre la **dimensión material** del principio, integrada esencialmente por el mandato de actualización de la libertad y de la igualdad constitucionales, y su **dimensión instrumental**, compuesta a su vez por el mandato de eficaz consecución de los objetivos y fines que la Constitución impone a los poderes públicos.

3.2. Dimensión material

38. El principio de Estado social impone a los poderes públicos, ante todo, un **mandato de intervención positiva** en la sociedad para transformar las condiciones materiales en las que se encuentran los ciudadanos a fin de actualizar (es decir, de convertir en reales y efectivos) los derechos que la Constitución les reconoce. Dicha intervención se ha de concretar, en particular, en la eliminación de los obstáculos que nos hacen menos libres y menos iguales (art. 9.2 CE). Este mandato constitucional tiene como **destinatarios** a todos los poderes públicos, que han de materializarlo en el marco de sus respectivas competencias y, aunque en principio se proyecta sobre todos los sectores del ordenamiento jurídico, su cumplimiento se articula fundamentalmente a través del Derecho público y, en particular, del Derecho administrativo, por ser la Administración la organización pública encargada de intervenir de forma ordinaria en las actividades sociales y económicas (PAREJO, 1983).

39. El **contenido** del mandato impuesto en el artículo 9.2 CE es indudablemente vago. Sin embargo, la propia Constitución contribuye a precisarlo en otras disposiciones que identifican numerosas tareas estatales cuyo cumplimiento puede requerir la adopción de normas legales o reglamentarias, la prestación de servicios públicos, el reconocimiento de prestaciones económicas, etc. El legislador y el Gobierno pueden también concretar directamente la cláusula del artículo 9.2 CE mediante la atribución a la Administración pública de nuevas tareas no específicamente previstas en la Constitución, pero que se orienten a la actualización de la libertad y de la igualdad de las personas.

40. Algunas de las tareas impuestas por la Constitución se refieren al **aseguramiento colectivo de riesgos futuros** de los ciudadanos, principalmente a través del sistema de Seguridad Social y de sus prestaciones en el ámbito de las pensiones, el desempleo, los accidentes o la enfermedad (arts. 41 y 50 CE). Otras tareas constitucionales incluyen la **garantía de la prestación de servicios públicos básicos** como la educación (art. 27 CE), la sanidad (art. 43 CE), la vivienda (art. 47 CE) o la asistencia social (art. 50 CE). Un tercer ámbito de intervención del Estado social es el dirigido **al reequilibrio de ciertas relaciones** entre personas o grupos caracterizadas por su desigualdad estructural, entre las que

destacan las relaciones laborales (arts. 28, 38 y 40 CE) y las relaciones entre empresarios y consumidores (art. 51 CE). En cuarto lugar, diversas disposiciones constitucionales imponen a los poderes públicos la obligación de **proteger algunos colectivos** con necesidades específicas, entre los que se encuentran los jóvenes (art. 48 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los ancianos (art. 50 CE). Una quinta tarea se refiere a la obligación de promover las condiciones favorables para el **progreso social y económico** (art. 40.1 CE), que atribuye al Estado una responsabilidad infraestructural respecto del buen funcionamiento de la economía. Junto a ello, la Constitución también ordena a los poderes públicos garantizar la **vinculación social del sistema económico**. Esta vinculación se concreta, por ejemplo, en la delimitación del contenido de la propiedad a partir de su función social (art. 33.2 CE), en la subordinación de la libertad de empresa a las exigencias de la economía general (art. 38 CE) y en la obligación de procurar una distribución de la renta regional y personal más equitativa, de modo que crecimiento y distribución no se encuentran jerárquicamente ordenados desde la perspectiva constitucional (art. 40.1 CE). Así mismo, la obligación de incrementar la equidad de la distribución de la renta personal debe entenderse en el sentido de lograr una efectiva reducción de la desigualdad, en la medida en que los poderes públicos están obligados a remover los obstáculos que impiden que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2 CE), y con ello a lograr un grado de igualdad mayor que el que se observaría en ausencia de intervención pública. Por último, otra de las condiciones materiales que los poderes públicos han de optimizar es el disfrute de un medio ambiente adecuado y la protección de los recursos naturales (art. 45 CE).

41. Estas **tareas estatales** se diferencian entre sí en función de su grado de concreción y de las vías para exigir su cumplimiento (art. 53.2 y 3 CE). Las diferencias también se proyectan sobre el modo en que han de ser aplicadas. Las normas que las imponen se comportan en algunas ocasiones como **reglas** no derrotables y otras veces como **principios** susceptibles de cumplimiento gradual. En el primer caso, la norma que define la tarea impone al Estado una obligación de modo definitivo, exigiendo su cumplimiento pleno y constante. En el segundo, los poderes públicos están constitucionalmente obligados a cumplirla en la mayor medida posible. Sin embargo, la satisfacción de este segundo grupo de tareas puede dar lugar a relaciones dialécticas con otros principios constitucionales. En estos casos corresponde al legislador, al Gobierno y a la Administración pública, cada uno en el espacio de sus respectivas competencias, alcanzar un equilibrio proporcional que permita lograr una cierta concordancia práctica entre las diversas normas constitucionales en conflicto. Los principios de democracia y pluralismo político (art. 1.1 CE) determinan que ese punto de equilibrio pueda desplazarse en un sentido u otro, siempre que la solución alcanzada no sea desproporcionada. Dichos principios también exigen que el control judicial de esas decisiones sea particularmente deferente.

42. Cuál deba ser el tamaño de los grupos en la educación básica (art. 27.1 CE), el importe de las pensiones (art. 50 CE) o las técnicas administrativas de protección del medio ambiente (art. 45.2 CE) son cuestiones que la Constitución no ha resuelto de manera definitiva, sino que las ha encomendado al legislador, al Gobierno y a las Administraciones públicas, que han de alcanzar un equilibrio entre los mandatos constitucionales correspondientes (garantizar el derecho a la educación, proteger económicamente a los ciudadanos durante la tercera edad y proteger el medio ambiente y los recursos naturales) y otras normas constitucionales que se relacionan con ellas en términos dialécticos (el derecho de propiedad, la libertad de empresa, etc.). Al definir esos puntos de equilibrio, los poderes públicos están constitucionalmente vinculados por las normas respectivas, pero pueden alcanzar **soluciones diversas** que expresan diferentes planteamientos políticos. Por el contrario, la norma que suprimiera el carácter gratuito de la educación básica (art. 27.4 CE), la que privatizara el sistema de pensiones (art. 41 CE) o, en fin, la que dejara de sancionar las agresiones al medio ambiente (art. 45.3 CE), serían inconstitucionales porque en relación con estas concretas manifestaciones del Estado social las normas que definen la tarea estatal correspondiente no operan como un principio sino como una regla.

43. Una de las consecuencias más relevantes de la dimensión material del Estado social es la transformación del contenido, el alcance y el catálogo de los derechos fundamentales. La **libertad** no se concibe ya como una simple titularidad formal, sino como un espacio de autonomía cuyo efectivo disfrute no solo reclama la no

injerencia de los poderes públicos, sino también una intervención positiva orientada a remover los obstáculos que dificultan su plenitud (art. 9.2 CE). El Estado social también ha de garantizar que la **igualdad** entre individuos y grupos sea real y efectiva, lo cual puede reclamar dispensar a algunos de ellos un tratamiento diferente y, por tanto, formalmente desigual, cuya justificación reside en la necesidad constitucional de corregir situaciones de desigualdad material (art. 9.2 CE). Tal y como se ha indicado ya (*supra* § 4.26), en el Estado social de Derecho el contenido del derecho de **propiedad** no resulta solo de la necesidad de proteger la autonomía de su titular, sino que puede quedar delimitado por la ley a la vista de la función social del tipo de bien o derecho de que se trate (art. 33.2 CE).

44. Finalmente, junto a los viejos derechos fundamentales del Estado liberal, en el Estado social aparecen nuevos derechos, entre los que destacan los **derechos prestacionales**, que se caracterizan por que su objeto son acciones positivas del Estado. Algunos son, como se ha indicado, derechos fundamentales directamente esgrimibles ante los tribunales, como el derecho a la educación (art. 27 CE), pero en la mayoría de los casos la Constitución impone a los poderes públicos la obligación de realizar o, al menos, garantizar la prestación, tal y como sucede con los derechos a la salud (art. 43 CE), a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), a una vivienda digna (art. 47 CE), remitiendo sin embargo a la ley la definición de su contenido concreto, así como de los términos en los que los ciudadanos pueden reclamar su recepción (art. 53.3 CE). En todo caso, una vez configurada la prestación por el legislador de una determinada manera, siempre dentro de los límites que se derivan de la correspondiente disposición constitucional, su fundamento se encuentra en la propia Constitución. Es decir, se trata de verdaderos derechos constitucionales, por más que su contenido y efectos se encuentren condicionados a su ulterior desarrollo legislativo.

3.3. Dimensión instrumental

45. Junto al mandato de actualización de la libertad y de la igualdad, la determinación constitucional del Estado social tiene también una dimensión de carácter instrumental que se corresponde con el **principio de eficacia** de la actuación de los poderes públicos (STC 178/1989, FJ 3), que el art. 103.1 CE especifica en relación con la Administración al imponer a esta el deber de servir eficazmente a los intereses generales. Se trata de una obligación de resultado que consiste en lograr la satisfacción real de los fines propios de la actuación administrativa, tal y como estos hayan sido definidos tanto por el legislador en el marco de la Constitución, como por el Gobierno, en el ejercicio de su función directiva, en el marco de la Constitución y de la ley. La doctrina entiende que del art. 103.1 CE también se deriva un **mandato de eficiencia**, es decir, la obligación de lograr la efectiva satisfacción de los intereses generales no de cualquier modo, sino optimizando los recursos escasos empleados (PAREJO, 1995: 99). El art. 31.2 CE proclama específicamente este mandato de

eficiencia en lo que atañe a los medios financieros, pero en virtud del art. 103.1 CE ha de entenderse aplicable a otros recursos administrativos escasos.

46. El **principio de eficacia** de la actuación administrativa tiene como **destinatarios** tanto al legislador como a la propia Administración pública. A la hora de producir normas de Derecho administrativo, el primero está constitucionalmente obligado a atribuir a la Administración los instrumentos necesarios para que esta pueda alcanzar efectivamente los objetivos que le son propios. Ese mandato *prima facie* puede entrar en colisión con otros principios constitucionales, de tal manera que el **legislador** debe alcanzar soluciones de equilibrio para esas relaciones dialécticas que pueblan el Derecho administrativo español. La eficacia de la actuación administrativa justifica que los actos en los que se concretan se presuman válidos y sean inmediatamente eficaces (art. 39 LPAC) (*infra* § 17.61), a pesar de que ello conduzca a trasladar a los particulares la carga de su impugnación jurisdiccional. La tutela del principio de eficacia alcanza incluso a que los recursos no suspendan la eficacia del acto recurrido (arts. 117.1 LPAC y 130.1 LJCA) (*infra* § 33.61 y § 34.128). Sin embargo, el particular que lo impugne tiene a su disposición un generoso régimen de medidas cautelares (art. 129-136 LJCA) al servicio de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) (*infra* § 34.127-135). Desde la perspectiva de la propia **Administración**, el principio de eficacia la obliga a servir los intereses generales en la mayor medida posible. Sin embargo, ese deber solo opera en el marco decisorio que la ley deje abierto, singularmente cuando le otorgue poderes discrecionales. Por el contrario, la invocación de la eficacia no permite a la Administración desvincularse del ordenamiento jurídico.

4. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DEMOCRÁTICO

4.1. La cláusula del Estado democrático

47. Una parte relevante de la legitimidad de la Administración tiene su origen en que su organización y funcionamiento responden a las exigencias propias del Estado social de Derecho. Quiere ello decir que si cabe exigir a los ciudadanos que acepten quedar sometidos a la actuación de la propia Administración y al Derecho que la regula ello es, en gran medida, porque ambos respetan las exigencias que hemos analizado hasta ahora. Sin embargo, la principal fuente de legitimidad de la Administración es la que procede del **principio democrático** (art. 1.1 CE), que descansa sobre la consideración de que el poder público, también el administrativo, encuentra su fundamento y origen en el pueblo español (art. 1.2 CE), y exige por ello una vinculación entre su ejercicio y el titular de la soberanía.

48. Esta vinculación se puede articular jurídicamente de formas diversas y complementarias. La legitimidad democrática del Derecho administrativo resulta sobre todo de la primacía de la ley dentro del sistema de normas presidido por la Constitución (*infra* § 6.22 y 47). La Administración pública obtiene también una parte de su legitimidad del hecho de que su actividad es en buena medida **ejecución de la ley** democrática. Esta fuente de legitimidad es suficiente en el caso del poder judicial; sin embargo, resulta con toda evidencia insuficiente en los casos del Gobierno y de la Administración pública (*supra* § 1.29 y § 2.15), pues el primero tiene encomendada una función de dirección política general y la segunda cuenta con amplios espacios de autonomía en el ejercicio de la discrecionalidad que la ley le confiere. La legitimi-

dad democrática de la Administración pública debe también obtenerse, por tanto, a partir de las tres fuentes que se examinan a continuación.

4.2. Democracia representativa

49. Una de esas fuentes es la que procede del funcionamiento de la democracia representativa, que en el caso de la Administración opera de acuerdo con dos modelos. El primero es el de la **Administración local**, cuya legitimidad democrática resulta de la integración en los órganos que la componen de representantes de los ciudadanos elegidos periódicamente a través del ejercicio del derecho de sufragio (art. 23 CE); una integración que es directa en el caso de los municipios, e indirecta en el de las provincias (*infra* § 11.36 y 58). Por el contrario, las **Administraciones del Estado y de las Comunidades Autonómicas** no se legitiman democráticamente por esta vía, pues las personas titulares de sus órganos y unidades administrativas no son directamente elegidos por los ciudadanos, con los que no les une, pues, una relación de representación política. En este segundo modelo, que es el que opera con carácter general, los mecanismos propios de la democracia representativa proporcionan a la Administración legitimidad democrática indirectamente por medio de una **cadena de imputación de responsabilidades políticas** que, en último término, garantiza su vinculación con el titular de la soberanía.

50. Esta cadena está formada por varios eslabones. En primer lugar, el cuerpo electoral elige a sus representantes en las Cortes Generales, que gozan así de legitimidad democrática directa, al tiempo que los ciudadanos pueden exigirles responsabilidad política mediante el ejercicio de sus derechos de participación política (art. 23.1 CE). En segundo término, el Congreso de los Diputados confiere al Presidente del Gobierno su confianza política a través de la investidura y de la moción de censura, controla la acción del Gobierno, y puede retirar aquella confianza, en su caso, por medio de esta última o de la cuestión de confianza (arts. 66, 99 y 101 CE). En tercer lugar, el Presidente del Gobierno determina la composición del Consejo de Ministros y dirige y coordina su actuación. Finalmente, el Gobierno tiene atribuidas las funciones de dirección y control de la actuación administrativa (art. 97 CE), cuyo desarrollo tiene lugar a través de una organización constitucionalmente estructurada de acuerdo con el principio de jerarquía (art. 103.1 CE), de tal manera que sus instrucciones y órdenes determinan *ex ante* el contenido de la acción administrativa en sentido descendente, y los mecanismos de control administrativo y gubernamental garantizan *ex post* su efectivo cumplimiento (*infra* § 14.30 y 33.68). El resultado que de ello se deriva es que el Congreso, y en último término, pues, **los ciudadanos pueden exigir responsabilidad política** al Gobierno a través de su Presidente no solo por la acción de sus miembros, sino también por la de los órganos y unidades administrativas, en la medida en que están sometidos al ejercicio de aquellas funciones.

4.3. Democracia participativa

51. La legitimidad democrática de la Administración tiene una fuente adicional en la **participación de los ciudadanos** en el desarrollo de su actuación. La Constitución consagra diversas exigencias específicas de participación en la actividad administrativa de carácter normativo y en la adopción de actos administrativos (art. 105.a) y

c) CE). Más allá de estas, de los artículos 9.2 y 23 CE se deriva un principio general de participación de los ciudadanos y de los grupos en los que se integran en el funcionamiento de la Administración pública. Este principio sirve al tiempo a otras determinaciones estructurales del Estado, como el Estado de Derecho (que comprende el derecho a ser oído) y el Estado social (puesto que la participación de los ciudadanos puede proporcionar a la Administración información y puntos de vista capaces de mejorar su eficacia). Sin embargo, la vinculación más intensa es la que se produce con el Estado democrático a través de la noción de democracia participativa, que puede complementar la legitimidad que se obtiene a través de los procesos de representación política siempre y cuando las posibilidades de intervención con las que cuenten los titulares de los diversos intereses privados sean equitativas y semejantes, pues la participación de los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, solo contribuye a legitimar al poder si tiene lugar en condiciones de igualdad.

52. El principio de participación de los ciudadanos en el funcionamiento de la Administración pública opera como **mandato de optimización**: el legislador y el Gobierno, a la hora de regular y configurar las estructuras administrativas, deben facilitar la participación de los ciudadanos en la medida de lo posible, y lo mismo ha de hacer la Administración en tanto que disponga de un espacio de configuración discrecional de su propia organización y procedimientos. Sin embargo, esta exigencia, lejos de operar de manera definitiva, ha de cohonestarse con otras consideraciones constitucionales que justifican su restricción. Ante todo, la legitimación ascendente de la Administración que tiene lugar a través de la participación directa de los ciudadanos puede entrar en conflicto con la legitimación descendente de la Administración que se articula a través del ejercicio de los poderes de dirección y control de su actuación por parte del Gobierno y del Parlamento. De igual modo, a partir de un determinado volumen de participación ciudadana, o simplemente en caso de configuración inadecuada de los correspondientes órganos y procedimientos, esta puede llegar a reducir la eficacia de la actuación administrativa en la satisfacción de los intereses generales. Finalmente, la participación genera siempre un riesgo de captura del poder por parte de los titulares de intereses privados con una mayor capacidad de acceder e imponerse en las estructuras de participación. Por estos motivos, la medida de la participación, así como las concretas técnicas por medio de las cuales se produce, han de ser configuradas a la vista de las características del concreto sector de actividad administrativa de que se trate.

4.4. Principios instrumentales

53. Para que estas dos dimensiones del principio democrático puedan llegar a proporcionar legitimidad a la Administración pública es preciso que su organización y sus procedimientos de actuación se configuren de acuerdo con otros dos grupos de principios instrumentales que operan, pues, como presupuestos o requisitos de las anteriores: los principios de objetividad e imparcialidad, de un lado, y los principios de publicidad y transparencia, de otro.

54. Al imponer a la Administración el servicio objetivo a los intereses generales, el artículo 103.1 CE proclama el **principio de objetividad en sentido amplio**, que comprende dos exigencias. La primera se refiere a la necesidad de que la actuación administrativa sea neutral respecto de los intereses privados de los sujetos que pueden verse afectados por ella. Este es el contenido del **principio de imparcialidad**, cuya concreción legislativa se proyecta sobre dos cuestiones distintas: de un lado, la que se

orienta a garantizar la imparcialidad de los titulares de cargos públicos en el ejercicio de sus funciones (neutralidad personal), que la Constitución consagra específicamente en relación con la actuación de los empleados públicos (art. 103.3 CE); y de otro, la que se proyecta sobre la imparcialidad de las propias estructuras administrativas y, en particular, de la organización administrativa (neutralidad institucional) y de los procedimientos de toma de decisiones (neutralidad procedimental).

55. El objetivo constitucional de neutralidad se concreta en la actualidad, por ejemplo, en el mandato de **abstención** de los empleados públicos, cuando existen posibles conflictos de interés (art. 23 LRJSP) (*infra* § 17.30). La **falta de neutralidad** constitucionalmente prohibida puede consistir en el trato de favor a determinadas personas o en el sometimiento de la actuación administrativa a ciertos intereses privados. También es contraria al principio de imparcialidad la acción administrativa en la que los **criterios políticos** reemplazan a los criterios técnicos cuando los segundos deban prevalecer conforme a la ley, así como cuando los primeros no se articulen a través de los procedimientos legalmente previstos. Por el contrario, el principio de objetividad no se opone a que el Gobierno dirija la actuación administrativa de acuerdo con criterios de naturaleza política (art. 97 CE).

56. La segunda exigencia, que integra el **principio de objetividad en sentido estricto**, también denominado deber de diligencia o de cuidado debidos, consiste en que las decisiones administrativas se adopten una vez tomados en consideración adecuadamente todos los elementos y factores relevantes desde la perspectiva del interés público. El principio reclama la configuración de las estructuras organizativas y procedimentales de tal manera que los titulares de los órganos administrativos puedan llegar a disponer de la información necesaria para adoptar la decisión, así como de los criterios relevantes para valorar las implicaciones que esta pueda tener respecto de los diversos intereses públicos y privados afectados por ella. Esta exigencia también opera como un mandato *prima facie* y, por tanto, puede ser desplazada proporcionadamente en atención a otros principios constitucionales opuestos, como los relativos a la eficacia y a la eficiencia de la actuación administrativa. Una concreción legal del principio de objetividad se encuentra, en la actualidad, en la posibilidad de que todo órgano administrativo solicite los **informes** "que se juzguen necesarios para resolver" (art. 79.1 LPAC).

57. Las dos dimensiones indicadas del principio de objetividad en sentido amplio se adscriben en el Derecho de la **Unión Europea** al principio general y **derecho fundamental a la buena administración** (art. 41.1 CDFUE), mientras que en la Constitución interna su naturaleza es la de un mandato puramente objetivo. La jurisprudencia española, por su parte, está apurando las posibilidades de esta noción, en particular del deber de cuidado debido, para diseñar un control más intenso de la actuación administrativa, especialmente en ámbitos en los que esta se desenvuelve en ejercicio de poderes discrecionales (STS de 7 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:3971, FJ 4) (*infra* § 16.4).

58. El **principio de transparencia** exige que la organización, el procedimiento y el contenido de la actuación administrativa puedan ser conocidos y adecuadamente comprendidos por los ciudadanos, entendiendo por tales no sólo a sus destinatarios o a los terceros que puedan verse afectados por ella, sino también al público en general. El principio de transparencia comprende, por una parte, una exigencia de **publicidad** de la información administrativa que se proyecta sobre tres cuestiones: la transparencia de la información administrativa respecto de los ciudadanos que son interesados en un determinado procedimiento administrativo o que, incluso sin

serlo, participan en un determinado trámite (art. 53 LPAC); la transparencia de la información administrativa vinculada al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos [arts. 105.b) CE, y 13.d) LPAC]; y la transparencia de la información que la Administración tiene que hacer pública en virtud de sus deberes de publicidad activa (arts. 6, 7 y 8 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, LTBG). Junto a estas manifestaciones del principio, en las que éste se concreta en una exigencia de publicidad de la información, el principio de transparencia comprende un deber general de promover la **inteligibilidad** de la organización y del funcionamiento de la Administración pública que en ocasiones opera también como derecho subjetivo [art. 53.1.a) y f) LPAC].

59. La exigencia de transparencia es una manifestación tanto del **Estado de Derecho** como de la **democracia**. Lo primero se produce porque el acceso a la información administrativa permite a los interesados ejercer su derecho a ser oído y defender sus derechos e intereses legítimos en el marco del procedimiento administrativo, al tiempo que promueve la legalidad de la actuación administrativa y facilita su posterior control judicial. Lo segundo resulta de que la posibilidad de conocer y comprender el modo en que se ejerce el poder (también el administrativo) es una condición de su legitimidad democrática: la transparencia permite el normal funcionamiento de la cadena de exigencia de responsabilidad política por la actuación administrativa, posibilita la participación de los ciudadanos en su desarrollo y promueve así que la Administración disponga de los elementos necesarios para servir con objetividad a los intereses generales. Por lo demás, el principio de transparencia se comporta como un **mandato de optimización** y es, por tanto, susceptible de cumplimiento gradual. Quiere ello decir que su contenido *prima facie* puede ser proporcionadamente restringido en virtud de principios constitucionales opuestos, como el principio de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la seguridad y defensa, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (art. 105.b) CE).

5. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO AUTONÓMICO

5.1. La cláusula del Estado autonómico

60. Mientras que los principios que hemos analizado hasta ahora se refieren al contenido sustantivo del Derecho y de la acción de la Administración, los que restan por examinar se proyectan más bien sobre su estructura territorial. El **Estado autonómico** es un modelo de Estado compuesto en el que el poder se distribuye en diversos **niveles territoriales** a partir de ciertos principios y a través de un conjunto de técnicas determinadas. Aquellos principios son los de **unidad, autonomía y solidaridad** (art. 2 CE). Los niveles territoriales de ejercicio del poder son el municipio (*infra* § 11.22), la provincia (*infra* § 11.47) y la comunidad autónoma (*infra* § 10.1). Cada uno de ellos goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE) y constituye un **ordenamiento jurídico territorial**: municipios, provincias y comunidades autónomas están integrados por una comunidad de ciudadanos portadora de intereses propios, que estén sometidos a la actuación de sus respectivos entes o aparatos institucionales, que a su vez son capaces de producir sus propios sistemas de normas.

5.2. Autonomía

61. El principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una concreta forma histórica por medio de la cual se ha articulado técnicamente la idea de la descentralización territorial del poder y el pluralismo político territorial al que esta conduce. Sus características más destacadas son las siguientes. Ante todo, la norma opera como un **mandato de optimización** que presiona en el sentido de ampliar el alcance del poder ejercido por los niveles territoriales inferiores de gobierno, así como la propia autonomía con la que estos han de poder ejercerlos. Sin embargo, se trata de un mandato de **alcance limitado** no solo porque opera junto a principios que presionan en sentido opuesto y que justifican su proporcionado desplazamiento, sino también por su propia naturaleza, que no permite fundar un poder de plena autodisposición de las comunidades políticas propias de los niveles territoriales inferiores al estatal (SSTC 4/1981, FJ 3; 31/2010, FJ 3).

62. En segundo término, la autonomía habilita a los respectivos entes autónomos a gestionar sus respectivos intereses bajo su propia responsabilidad (art. 137.2 CE), lo cual reclama, de un lado, disponer de un volumen de **competencias** (es decir, de poderes que se ejercen sobre una determinada materia) capaz de cubrir los intereses respectivos de la comunidad de que se trate. De otro lado, la autonomía constitucionalmente garantizada es una autonomía política, en el sentido de que permite a los entes que de ella disfrutan optar entre diversas opciones a la hora de formular una **política propia**. Finalmente, la noción de autonomía implica también que sus titulares han de poder ejercer sus competencias propias sin estar sometidos de ordinario a controles o tutelas que vayan más allá de un **control de legalidad**.

63. En tercer lugar, precisamente por tratarse de un mandato de optimización, la autonomía proporciona a su titular un poder de alcance e **intensidad variable**, en el que se puede apreciar una diferencia fundamental entre la autonomía que corresponde a las comunidades autónomas (que son titulares de la potestad legislativa y se benefician de un marco constitucional y estatutario muy rígido) y la autonomía de la que gozan los entes locales (que no se puede expresar mediante el ejercicio de la potestad legislativa y cuyo alcance está más débilmente protegido frente al legislador). Incluso dentro de cada uno de estos dos grupos de entes autónomos es posible apreciar diferentes grados de autonomía dependiendo, en el primer caso, de la configuración estatutaria del régimen competencial e institucional de las comunidades autónomas (principio dispositivo) (*infra* § 10.3-5) y, en el segundo, del modo en que el legislador competente en materia de régimen local haya ponderado el principio constitucional de autonomía por relación con otros principios constitucionales (STC 41/2016, FJ 3) (*infra* § 11.17).

5.3. Unidad

64. La decisión constitucional en favor del principio de autonomía y el pluralismo político territorial que de ella se deriva es compatible con el reconocimiento del **principio de unidad** de la nación española (art. 2 CE) y con la afirmación de que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes (art. 1.2 CE). La consecuencia que de ello se deriva es la unidad fundamental del poder constituyente, del Estado en el que España se ha constituido (art. 1.1 CE), así como

del propio ordenamiento jurídico interno, que se reconduce a la unidad por medio de la supremacía jerárquica de la Constitución (art. 9.1 CE) (STC 31/2010, FJ 3).

65. El principio de unidad circunscribe y limita el alcance del principio de autonomía de tres maneras distintas. Lo hace, en primer lugar, mediante un conjunto de normas constitucionales que consagran la **supremacía del interés general** propio de los entes territoriales superiores frente a los intereses particulares propios de los entes territoriales inferiores (STC 4/1981, FJ 3).

66. Por un lado, la Constitución reserva al **Estado central una posición de supremacía** en la configuración de los ordenamientos territoriales inferiores (pues las normas que los presiden —los estatutos de autonomía— son leyes orgánicas del Estado: arts. 147 y 151 CE) y en la propia distribución territorial del poder político (ya que el Estado mantiene competencias legislativas exclusivas o básicas en relación con las materias competenciales más relevantes: art. 149.1 CE). Por otro lado, los ordenamientos jurídicos del Estado y de las comunidades autónomas no solo se relacionan a partir del principio de competencia, sino también en virtud de los criterios de **prevalencia y supletoriedad** del Derecho del Estado (art. 149.3 CE). Finalmente, la Constitución reconoce al Estado diversos **poderes de coordinación** que le permiten, desde una posición de supraordenación jurídica que más adelante se califica como heterocoordinación (*infra* § 13.35), adoptar medidas de corrección de las consecuencias disfuncionales del ejercicio de sus competencias por parte de los entes territoriales inferiores y que pueden restringir proporcionadamente el alcance del principio de autonomía.

67. El Estado tiene competencia legislativa **exclusiva** en relaciones internacionales, defensa, administración de justicia, comercio exterior, sistema monetario, hacienda general (art. 149.1.3, 4, 5, 10, 11, 14 CE, entre otras), y tiene competencia para adoptar la legislación básica en materia de banca, seguros, planificación económica general, sanidad, seguridad social, administraciones públicas, medio ambiente, etc. (art. 149.1.11, 13, 16, 17, 18, 23 CE). En todas estas materias, la actividad de las comunidades autónomas y las entidades locales podrá ser sólo administrativa o también normativa, pero en todo caso limitada por la legislación básica estatal.

68. En segundo lugar, por más que el principio de autonomía y la descentralización del ejercicio del poder que de él se deriva impliquen necesariamente la posibilidad de que los diversos entes autónomos traten de manera diferente a los ciudadanos en función del territorio, el **principio de igualdad** reclama una cierta moderación del pluralismo y la diversidad regulatorias.

69. De una parte, las comunidades autónomas no pueden dispensar un **tratamiento discriminatorio** a los ciudadanos en función de su pertenencia a esa o a otra Comunidad, por más que de esa regla no pueda deducirse la prohibición de incorporar diferencias de ninguna clase, pues ello conduciría a una uniformidad esencialmente incompatible con el principio de autonomía (STC 37/1981, FJ 2). De otra parte, el principio de igualdad se articula fundamentalmente mediante la atribución al Estado de las competencias necesarias para garantizar una cierta homogeneidad de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo el territorio.

70. Por un lado, el Estado tiene la competencia horizontal para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE). Por otro lado, el Estado goza de competencia exclusiva para adoptar una regulación común de las instituciones y ámbitos del ordenamiento que asegura una igualdad básica, como el Derecho mercantil, procesal, penal, laboral, etc. (art. 149.1.5, 6, 7, 8 CE, entre otras)

71. En tercer lugar, la manifestación del principio de unidad en el ámbito de las relaciones económicas es el **principio de unidad de mercado** (art. 139.2 CE). Lejos de operar como una fuente de competencias del Estado, es un límite al ejercicio de las competencias autonómicas. Esta norma no prohíbe cualquier medida que incida

en el ejercicio de las libertades de circulación, sino tan solo aquellas que den lugar a obstáculos desproporcionados, por resultar manifiestamente excesivos a la vista del objetivo que con ellas se persiga (STC 88/1986, FJ 6).

5.4. Solidaridad

72. Si los principios de unidad y autonomía integran una relación dialéctica, puesto que proporcionan razones para actuar en sentidos opuestos, el **principio de solidaridad** (art. 2 CE) se orienta a facilitar su coexistencia (STC 247/2007, FJ 4). Junto al principio de equilibrio económico territorial (arts. 40.1 y 138 CE), sus concreciones más relevantes para el Derecho administrativo son los principios de lealtad institucional y de colaboración (*infra* § 13.17 y 20), que constituyen límites al modo en que los diferentes entes territoriales han de ejercer sus competencias.

6. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APERTURA INTERNACIONAL

73. Al tiempo que ordena internamente la descentralización territorial del ejercicio del poder, la Constitución también contempla la apertura del ordenamiento que preside hacia el exterior. La semejanza termina, sin embargo, ahí, puesto que, a diferencia del principio de autonomía, que opera como un mandato de optimización, la apertura internacional del Estado no obliga a los poderes públicos a alcanzar un estado de cosas en la mayor medida de lo posible, sino que se concreta en un **mandato** (art. 10.2 CE) y un **permiso** (art. 93 CE) que operan como reglas y que ordenan las relaciones intersistemáticas entre el Derecho español, de un lado, y el Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea, de otro.

74. En primer lugar, la Constitución impone a los poderes públicos un **mandato de interpretación** de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos **de conformidad** con la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), entre los que destaca el Convenio de Roma de 1950, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos. Este precepto atribuye a estos instrumentos internacionales efectos jurídicos interpretativos en el Derecho interno, puesto que obliga a que las normas domésticas se interpreten sistemáticamente en relación con aquellos, en el bien entendido de que del Derecho internacional de los derechos humanos se deriva un nivel mínimo de protección de los derechos fundamentales que puede ser, no obstante, ampliado por la doctrina constitucional. Estos derechos fundamentales vinculan al Estado en su conjunto, y por tanto también a las Administraciones públicas. Por ello, cuando un ayuntamiento tolera una planta de curtido de cueros que produce olores insoportables para los vecinos, está lesionando el derecho al domicilio y a su vida privada y familiar, amparada por el art. 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 9 de diciembre de 1994, *caso López Ostra contra España*, 303–C).

75. En segundo lugar, el **permiso** se refiere a la posibilidad de celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93 CE). Esta disposición no impone una obligación de adhesión a determinadas organizaciones internacionales, ni menos aun un mandato de optimización del que resulte un deber *prima facie* de atribuirles determinadas competencias. Lo que sí ha posibilitado, sin embargo, es la incorpora-

ción de España a la UE y la consiguiente **integración del Derecho de la Unión en el ordenamiento interno**. El precepto constitucional citado ha permitido que España quede sometida a un ordenamiento jurídico autónomo (el Derecho de la Unión Europea) que determina por sí mismo el modo en que se relaciona con el del Estado; cuyas normas gozan de aplicabilidad directa (de manera que no precisan de un acto de recepción específico); que suelen tener, además, efecto directo (cuyo contenido puede por tanto ser invocado ante las autoridades nacionales y ha de ser aplicado por estas); y que, en caso de que lo tengan, gozan de primacía respecto de las normas de Derecho interno (de tal modo que la colisión intersistemática habría de resolverse inaplicando las segundas y en favor de las europeas) (*infra* § 6.18 y § 12.54) La consecuencia que de ello se deriva es que el Derecho (administrativo) de la Unión vincula al Derecho (administrativo) español, obligando a la transformación del segundo para adaptarse al primero en lo que se ha denominado **europeización** del ordenamiento nacional, y exigiendo incluso la inaplicación de las normas internas en tanto sean incompatibles con las normas europeas con efecto directo, circunstancia esta constitucionalmente permitida en virtud del artículo 93 CE (DTC 1/2004, FJ 4). Así, por ejemplo, un ayuntamiento ha de inaplicar la legislación española sobre contratación pública cuando, a propósito de la adjudicación de un determinado contrato, esta resulte contraria a la regulación europea (STJUE de 22 de junio de 1998, Fratelli Costanzo SpA, C–103/08, ECLI:EU:C:1989:256).

76. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha transformado radicalmente ámbitos muy relevantes de nuestro Derecho administrativo, como el régimen de las sanciones administrativas (arts. 6 y 7 CEDH, y 24 y 25 CE) o el sistema de justicia administrativa (arts. 6 CEDH y 24 CE). El Derecho de la Unión, por su parte, ha influido (y continúa haciéndolo) en las instituciones centrales del Derecho administrativo (contratos del sector público, responsabilidad patrimonial, organización administrativa, etc.), así como en buena parte del Derecho administrativo sectorial (agricultura, servicios, energía, telecomunicaciones, etcétera).

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Bibliografía citada

Luis ARROYO JIMÉNEZ, "Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo", en Luis ORTEGA y Susana DE LA SIERRA (Coordinadores), *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 19-50.

Elías DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Barcelona, 1998.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2006.

Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid,1977.

Fernando LAPORTA, *El imperio de la ley*, Trotta, Madrid, 2007.

Luciano PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública*, Civitas, Madrid, 1983.

Luciano PAREJO ALFONSO, *Eficacia y administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, 1995.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

7.2. Bibliografía complementaria recomendada

Luis ARROYO JIMÉNEZ, "Las bases constitucionales del Derecho administrativo", en José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL y Luis ARROYO JIMÉNEZ (Coordinadores), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I., Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, São Paulo, 2021, pp. 561-664.

Oriol MIR PUIGPELAT, "El Derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo", en Armin VON BOGDANDY y Oriol MIR (Coordinadores), *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 196-292.

Alejandro NIETO, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en *Estudios sobre la Constitución española», en Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría,* vol. III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2185-2254.

Daniel SARMIENTO, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Eberhard SCHMIDT–ASSMANN, *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2007.

Francisco VELASCO, "The Legitimacy of the Administration in Spain", en Matthias RUFFERT (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011, pp. 81-114.