Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 115-137
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 CONSTITUCIONAIS

Luis Arroyo Jiménez
Universidade de Castela–A Mancha

SUMARIO: 1. A VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E DO DEREITO ADMINISTRATIVO.—2. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO DE DEREITO: 2.1. A cláusula do Estado de dereito; 2.2. Elementos estruturais; 2.3. Elementos substantivos; 2.4. Elementos formais.—3. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO SOCIAL: 3.1. A cláusula do Estado social; 3.2. Dimensión material; 3.3. Dimensión instrumental.—4. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO DEMOCRÁTICO: 4.1. Democracia representativa; 4.2. Democracia participativa; 4.3. Principios instrumentais.—5. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO AUTONÓMICO: 5.1. A cláusula do Estado autonómico; 5.2. Autonomía; 5.3. Unidade; 5.4. Solidariedade.—6. DEREITO ADMINISTRATIVO E APERTURA INTERNACIONAL.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. A VINCULACIÓN CONSTITUCIONAL DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E DO DEREITO ADMINISTRATIVO

1. A Administración pública e o dereito administrativo están vinculados pola Constitución. O **fundamento desa vinculación** reside na peculiar posición da norma constitucional, que se caracteriza por posuír carácter xurídico–vinculante, pola súa supremacía xerárquica dentro do sistema do dereito interno, así como pola súa función específica consistente en definir os presupostos de validez e de aplicabilidade

do resto de normas que o integran (*infra* § 6.6). Por iso é polo que os **destinatarios desa vinculación** sexan todos os poderes públicos, cada un no ámbito das súas respectivas funcións e competencias. O lexislador está obrigado a cumprir as normas constitucionais que limitan e dirixen o exercicio do seu poder de libre configuración do dereito administrativo (art. 9.1 da Constitución española, CE). O Goberno tamén está constitucionalmente vinculado cando exerce a potestade regulamentaria e as súas funcións de dirección política e de dirección da Administración pública (art. 97 CE). A propia Administración atópase igualmente nunha posición de sometemento pleno non só á lei, senón tamén ao resto do ordenamento xurídico (art. 103.1 CE), que está presidido pola propia Constitución. Por último, á hora de controlar a legalidade da actuación administrativa (art. 106.1 CE), o xuíz está sometido o imperio da lei (art. 117.1 CE) e, por tanto, tamén á norma constitucional.

2. Desde un punto de vista comparado, o **contido da vinculación constitucional** do dereito administrativo español é moi extenso. Iso débese, primeiro, a que a española pertence a unha xeración de constitucións (as europeas da segunda metade do século xx) caracterizada por conter numerosas disposicións substantivas, e segundo, a que en 1978 decidiuse incorporar ao seu contido as normas máis relevantes das leis reguladoras das institucións e sectores centrais do dereito administrativo español (procedemento administrativo, xustiza administrativa, responsabilidade patrimonial, bens públicos, funcionarios etc.). O resultado é que na Constitución española podemos atopar moitas normas materialmente administrativas que se orientan, ben a expresar determinacións substantivas (mediante as que se programa o contido da actuación administrativa e da súa regulación xurídica), ou ben a configurar estruturas administrativas (en particular, tipos de organización e de procedemento administrativos).

3. Algunhas determinacións substantivas refírense a **sectores ou institucións concretas**, como a obriga do lexislador de contemplar sancións administrativas ambientais (art. 45.3 CE), o carácter obrigatorio e gratuíto do ensino básico (art. 27.4 CE) ou os principios do réxime xurídico dos bens demaniais (art. 132.1 CE), mentres que outras teñen **carácter transversal**, como os principios de eficacia e obxectividade (art. 103.1 CE) ou a prohibición de crear ámbitos da actuación administrativa inmunes ao control xudicial (art. 106.1 CE). A Constitución regula, con máis ou menos detalle, **formas organizativas** típicas, como as relacións de dirección entre o Goberno e a Administración do Estado (art. 97 CE), as relacións xerárquicas no seo das Administracións públicas (art. 103.1 CE) ou as diversas entidades locais territoriais (art. 140 e 141 CE), e tamén contén regras sobre os **procedementos administrativos**, como o dereito á audiencia e os dereitos de acceso a arquivos e rexistros administrativos (art. 105 CE).

4. Aínda que todas as normas constitucionais teñen carácter vinculante, non todas vinculan da mesma maneira. O **modo e a intensidade da vinculación constitucional** do dereito administrativo pode presentar importantes diferenzas desde, polo menos, dous puntos de vista.

5. Por unha banda, as normas constitucionais poden vincular **positiva e negativamente** os procesos de produción, interpretación e aplicación das normas do dereito administrativo. No pasado o dereito constitucional concibiuse como un simple límite externo que constrinxe negativamente os operadores xurídicos encargados do seu desenvolvemento. As súas normas cinguiríanse a definir un conxunto de prohibicións constitucionais e, unha vez respectadas estas, a Constitución non impoñería condicións adicionais: o exercicio do poder de libre configuración política do lexislador democrático e do poder discrecional do Goberno e da Administración serían para ela unha caixa negra. Na actualidade, con todo, a Constitución xa non se concibe só como un instrumento para **limitar o poder**, senón tamén para **dirixir o seu exercicio**. A súa misión non se reduce a establecer que é o que Lexislador, Goberno e Administración pública non poden facer; tamén alcanza a orientalos no exercicio dos seus respectivos ámbitos de libre configuración. A Constitución española comprende un verdadeiro programa de actua-

ción que vincula tanto a Administración pública, como o Lexislador e o Goberno con relación a esta. Os ámbitos que lles son propios xa non se conciben, pois, como espazos de plena autodeterminación, senón como ámbitos externamente delimitados a través de criterios negativos e internamente orientados mediante criterios positivos.

6. Doutra banda, algunhas normas constitucionais vinculan a Administración e o seu dereito con carácter definitivo, mentres que outras o fan con carácter *prima facie*. As primeiras operan como **regras**, é dicir, como "**normas non derrotables"**, de modo que cando concorre o suposto de feito nelas previsto, a súa consecuencia xurídica aplícase de forma plena e constante, sen modulacións ou gradacións. Os conflitos entre regras constitucionais hanse de resolver en virtude do principio de especialidade. As segundas operan como **principios**, isto é, como **mandatos de optimización** que ordenan a consecución dun determinado estado de cousas na maior medida posible, pero que poden ser desprazados proporcionadamente en atención a outras normas constitucionais que presionen en sentido oposto, de tal maneira que, a diferenza das regras, estes principios serían susceptibles de cumprimento gradual. Corresponde, ante todo, ao lexislador resolver os conflitos entre principios constitucionais que se suscitan nos diversos ámbitos do dereito administrativo. As normas que expresan o resultado desas ponderacións lexislativas de principios teñen xa a condición de regras e, por tanto, vinculan o Goberno, a Administración e os órganos xudiciais como normas non derrotables. Boa parte das bases constitucionais do dereito administrativo compórtanse como principios que se relacionan entre si en termos dialécticos, por iso é polo que se adoita afirmar que o administrativo é un dereito de conflictos e equilibrios (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2000; ARROYO JIMÉNEZ, 2009).

7. Operan como **regras** a prohibición de establecer ámbitos da actuación administrativa inmunes ao control xudicial (art. 106.1 CE), a obriga de esixir a reparación do dano ambiental (art. 45.3 CE), o carácter público do réxime da Seguridade Social (art. 41 CE) ou a configuración das praias como dominio público (art. 132.1 CE). A prohibición das asociacións de carácter paramilitar (art. 22.5 CE) é norma especial fronte á que proclama o dereito de asociación (art. 22.1 CE). Pola contra, son **principios susceptibles de cumprimento gradual** os de seguridade xurídica (art. 9.3 CE), legalidade, obxectividade e eficacia (art. 103.1 CE), o mandato de actualización da liberdade e da igualdade (art. 9.2 CE), así como os dereitos á protección da saúde (art. 43 CE), a gozar do medio ambiente (art. 45 CE) e a acceder a unha vivenda digna e adecuada (art. 47 CE). Unha das manifestacións da relación dialéctica entre os principios constitucionais de legalidade (art. 103.1 CE) e seguridade xurídica (art. 9.3 CE) foi resolta polo lexislador mediante unha ponderación cuxo resultado se expresa nas regras que permiten (só nalgúns casos e sempre que se dean certas condicións) a anulación de oficio dos actos administrativos (art. 106, 109 e 110 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, LPAC).

8. As normas constitucionais que limitan e dirixen a produción normativa e a aplicación administrativa e xudicial do dereito administrativo poden ordenarse ao redor de **cinco principios estruturais** do Estado no que España quedou constituída: o Estado de dereito (art. 1.1 CE), o Estado democrático (art. 1.1 CE), o Estado social (art. 1.1 CE), o Estado autonómico (art. 2 e 137 CE) e o Estado aberto ao proceso de integración supranacional (art. 10.2 e 93 CE).

2. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO DE DEREITO

2.1. A cláusula do Estado de dereito

9. O Estado de dereito é unha das notas definitorias do Estado (art. 1.1 CE) e é tamén un dos valores propios da UE (art. 2 TUE). Trátase dun principio complexo integrado por normas constitucionais moi numerosas e heteroxéneas, cuxa orienta-

ción común pode cifrarse na garantía da **autodeterminación individual** (art. 10.1 CE) (LAPORTA, 2007: 17). As máis relevantes para o dereito administrativo poden clasificarse en tres grupos: por medio do primeiro, integrado polos principios de división de poderes, de legalidade e de control xudicial, o Estado de dereito outorga **estrutura** ao dereito administrativo; o segundo grupo está composto por algúns dereitos e liberdades constitucionais que (xunto co principio de Estado social, sobre o que logo se volverá) forman parte da dimensión material ou **substantiva** do Estado de dereito; o terceiro grupo, en fin, está formado por regras e principios de carácter **formal** que serven á racionalización e estabilización da acción do poder e, en particular, da actuación da Administración pública.

2.2. Elementos estruturais

10. O primeiro elemento estrutural é o **principio de división de poderes**. Somos aínda herdeiros dunha visión mítica da separación de poderes que parte da identificación de tres funcións abstractas (lexislativa, executiva e xudicial) para a súa posterior atribución a outras tantas estruturas subxectivas especializadas e perfectamente independentes entre si. Esta comprensión da separación de poderes permitía racionalizar a distribución de funcións e competencias entre as diversas institucións do Estado nunha época, o século XIX, na que a Constitución carecía de carácter normativo. Na actualidade, con todo, só a función xurisdicional está ordenada desta forma (art. 117.3 CE). En relación co resto da acción do Estado, a Constitución procedeu a fragmentar as funcións lexislativa e executiva en competencias concretas e a distribuír estas últimas entre diversos órganos diferenciados tanto horizontal como verticalmente. O principio de división de poderes é o nome que recibe a **concreta ordenación funcional** que resulta da rede de normas constitucionais que atribúen competencias, regulan a composición, organización e funcionamento de diversos suxeitos, e disciplinan as relacións entre eles e entre os actos e normas que constitúen o exercicio das súas competencias.

11. A **función lexislativa**, isto é, a produción normativa do Estado, está fragmentada en diversas potestades normativas que á súa vez foron repartidas entre varios suxeitos: a potestade de aprobar as leis, que corresponde aos parlamentos estatal e autonómicos, e na que tamén participan os órganos executivos; a potestade de aprobar decretos–leis en situacións de extraordinaria e urxente necesidade, atribuída ao Goberno central e a algúns gobernos autonómicos, e sometida á súa posterior validación parlamentaria; a potestade de aprobar regulamentos, que corresponde aos gobernos central e autonómicos, e que nalgunhas materias está sometida á necesidade de contar cunha habilitación previamente conferida polo lexislador; e a potestade de aprobar outras disposicións administrativas de carácter xeral, que corresponde ás administracións públicas central, autonómica e local, e que se atopa en ocasións sometida á mesma condición que os regulamentos gobernativos.

12. O **poder executivo**, en particular, é unha función constitucional complexa organizada. Desde un punto de vista subxectivo, trátase dunha estrutura orgánica integrada polo Goberno e a Administración pública: o **Goberno** é un órgano constitucional formado á súa vez por órganos unipersoais e pluripersoais (art. 97, 98 e 100 CE), e a **Administración** é un conxunto de persoas xurídico–públicas integradas por órganos e unidades administrativas (art. 103.2 CE) (*infra* §8.41). Desde un punto de

vista obxectivo, a función executiva atópase constitucionalmente fragmentada pola Constitución, que lle encomenda ao Goberno (ademais da potestade regulamentaria) a función de dirección política e a dirección da Administración pública (art. 97 CE) (STC 93/2024, FJ 4), e a esta última o servizo obxectivo aos intereses xerais con sometemento pleno á lei e ao dereito (art. 103.1 CE), baixo a dirección política do Goberno e con suxeición ao control xudicial da súa legalidade (art. 106.1 CE).

13. O segundo elemento estrutural é o **principio de legalidade**, cuxos contidos serán obxecto de exame máis detallado posteriormente (*infra* § 5 e § 6), de modo que agora bastará con realizar algunhas consideracións xerais. O principio reclama a **vinculación da Administración ao Dereito** (art. 103.1 CE) e con iso permite que o Dereito administrativo cumpra tres misións características. A primeira é limitar a actividade administrativa, isto é, racionalizala e ordenala para evitar a arbitrariedade do poder e facer posible que os cidadáns programen a súa propia conduta. A segunda é dotar a Administración de lexitimidade democrática, na medida que as normas que a regulan gozan dese tipo de lexitimidade. E a terceira é dirixir a actuación administrativa (*supra* § 2.17), posto que para a Administración pública o dereito é á vez límite e tarefa: atribúe potestades administrativas, condiciona a validez do seu exercicio, imponlle á Administración obxectivos e fins, configura tipos de organización e procedemento adecuados ás diversas funcións administrativas etc.

14. A vinculación da Administración ao dereito é plena desde dous puntos de vista. Éo, dun lado, polo que respecta ao **parámetro** da vinculación, integrado polo conxunto de normas do sistema (incluídas, por suposto, a lei e a Constitución, pero tamén as normas ditadas pola propia Administración, así como as normas que forman parte do dereito da Unión Europea). Especialmente importante é a **vinculación da Administración á lei**. Por unha banda, a lei condiciona o exercicio da actividade normativa da Administración como consecuencia do principio de primacía da lei, da reserva de lei en materias especialmente relevantes e da ausencia de materias reservadas ao regulamento. Doutra banda, o lexislador tamén pode dirixir a actividade administrativa de execución de normas mediante regras substantivas e estruturas administrativas, sen que a Constitución se opoña a que as primeiras sexan regras autoaplicativas, nin tampouco á adopción de leis concretas.

15. As leis administrativas adoitan regular os distintos sectores de actividade administrativa **atribuíndolle potestades** á Administración pública. Así, por exemplo, o artigo 152 da Lei madrileña 9/2001, do 17 de xullo, do solo, somete certos actos de transformación do solo á carga de obter unha licenza municipal. Algunhas normas administrativas, con todo, alteran directamente a esfera xurídica dos cidadáns **sen necesidade da súa execución** no caso concreto por parte da Administración. O artigo 11.1.a) do texto refundido da Lei sobre tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade viaria, aprobado mediante Real decreto lexislativo 6/2015, do 30 de outubro, imponlles aos titulares de vehículos de motor o deber de identificar as persoas que os conducían no momento de producirse unha infracción de tráfico. Finalmente, a Lei canaria 2/1992, do 26 de xuño, por medio da cal se expropiaron dous inmobles, é un exemplo de lei concreta ou de caso único.

16. A vinculación da Administración ao dereito tamén é plena desde a perspectiva do seu **obxecto**, pois o principio de legalidade non tolera a existencia de ámbitos da actuación administrativa non sometidos á lei e ao dereito. Con todo, malia que **toda a actividade** da Administración está sometida ao dereito, este sometemento non sempre ten a mesma **intensidade** (*infra* § 5.7). O principio de legalidade comprende un mandato de optimización da predeterminación normativa da actuación administrativa, que é ademais especialmente esixente cando esta afecta negativamente os dereitos fundamentais (art. 53 CE). Con todo, xunto a el a Constitución tamén protexe outros principios, como os de eficacia (art. 103.1 CE) ou autonomía (art. 2 e 137 CE), que xustifican a adopción de normas administrativas menos

densas e a consecuente atribución á Administración pública dunha marxe de configuración autónoma da súa propia conduta. A gradación da intensidade da vinculación da Administración ao dereito correspóndelle fundamentalmente á lei, que pode configurar con maior ou menor densidade o contido das normas substantivas que programan a actuación administrativa, así como, no seu caso, tratar de compensar esa falta de predeterminación normativa mediante o deseño de estruturas organizativas e procedementais.

17. É moi densa a regulación da actuación administrativa en materia de tráfico, que comprende regras substantivas moi precisas (o art. 35 da Lei sobre Tráfico regula con moito detalle a manobra de adiantamento) e determina así por completo o contido dos actos administrativos (neste exemplo, cando pode a Administración impoñer a correspondente sanción). Pola contra, a regulación da planificación administrativa das estradas e doutras infraestruturas públicas limítase esencialmente á definición dos fins que debe perseguir (art. 1 e 9 da Lei 37/2015, do 29 de setembro, de estradas), así como dos procedementos administrativos a través dos cales ha de ter lugar (art. 10-16). Isto é, a lei non di onde deben construírse as estradas, senón que establece un procedemento para decidir o seu trazado, no que se poderán analizar opcións diversas.

18. En terceiro lugar, nun Estado de dereito o sometemento da actuación administrativa ao ordenamento xurídico tamén é obxecto de control xurisdicional (*infra* § 34.2). Este principio **de control xudicial** ten un **dobre fundamento**: o fundamento obxectivo que resulta do mandato de control xurisdicional da legalidade do exercicio da potestade regulamentaria, da actuación administrativa e da adecuación desta aos fins que lle son propios (art. 106.1 CE), e o fundamento subxectivo que se deriva do dereito fundamental á tutela xudicial efectiva, que tamén opera fronte á actuación da Administración pública que poida afectar os dereitos e intereses lexítimos dos cidadáns (art. 24 CE).

19. O control xudicial da Administración reflicte o modo en que esta se atopa vinculada á lei e ao dereito. O control xudicial tamén é pleno polo que respecta ao seu **obxecto**, que comprende a enteira actuación administrativa (normativa ou non, xurídica ou material, acción ou omisión etc.). Serían, pois, inconstitucionais as leis que pretendesen subtraer do control xudicial unha parte da actuación administrativa. O control xudicial da legalidade da actuación administrativa tamén é pleno no que incumbe ao **parámetro** do axuizamento. No caso dos actos administrativos, os xuíces han de controlar o cumprimento de calquera norma xurídica. No caso das normas administrativas, o control xurídico refírese o cumprimento daqueloutras normas xerarquicamente superiores que vinculen a autoridade normativa correspondente. En calquera caso, o parámetro do control xudicial da actuación administrativa é **todo o Dereito, pero só o Dereito**. A diferenza do que sucede con outros sistemas de control da actuación administrativa, como os recursos administrativos ou o control económico–financeiro (*infra* §§ 33.16 e 51), quedan fóra, pois, do parámetro de control xudicial os criterios propios da corrección técnica da actuación administrativa ou os relativos á súa conveniencia ou oportunidade política (que pertencen ao ámbito do control político da actuación administrativa). Por este motivo, o xuíz só pode anular a actuación administrativa no caso de que incorra nunha infracción do ordenamento xurídico, incluída a desviación de poder (art. 70.2 LJCA) (*infra* § 5.39).

20. A **intensidade do control xudicial** da legalidade da actuación administrativa non é sempre a mesma, senón que reflicte a variable intensidade coa que o dereito a dirixe en cada caso. Como regra xeral, os xuíces despregan un **control pleno** da actuación administrativa (sen recoñecer, por tanto, ningunha marxe de deferencia á Administración). Con todo, cando a actuación administrativa sexa expresión dun poder discrecional recoñecido pola lei á Administración pública o xuíz realiza un **control limitado** ou deferente. Por esta razón precisa a lei que o órgano xudicial non pode substituír o criterio da Administración polo seu propio cando a lei lle atribúe a esta o poder para adoptar a decisión final sobre a actuación controvertida (art. 71.2 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, da Xurisdición Contencioso-Administrativa, LJCA) (*infra* § 5.20).

21. A Constitución non se conforma con dispensarlles aos cidadáns unha tutela xudicial puramente formal dos seus dereitos e intereses lexítimos, senón que esixe que esta sexa o máis efectiva posible (art. 24.1 CE). Este mandato *prima facie* de **efectividade da tutela xudicial** reflíctese en numerosas regras do dereito administrativo substantivo e procesual, entre as que destacan o deber de motivación dos actos administrativos (art. 35 LPAC) (*infra* § 17.42), o deber de interpretación restritiva dos presupostos procesuais (STC 255/1993, FX 3), o réxime das medidas cautelares (STC 14/1992, FX 7) e da execución de sentenzas de condena á Administración (STC 32/1982, FX 2). Con todo, esta esixencia de que a tutela xudicial dos cidadáns sexa o máis efectiva posible, tanto en relación co seu alcance ou extensión, como no que respecta á súa profundidade ou intensión, pode verse desprazada por principios constitucionais opostos vinculados, ben ao propio dereito á tutela xudicial efectiva de terceiros (que pode impedir, por exemplo, o acceso á xurisdición se o acto adquiriu xa firmeza), ou ben a outros principios constitucionais, entre os que destacan os de seguridade xurídica, confianza lexítima (art. 9.3 CE) e eficacia da actuación administrativa (art. 103.1 CE).

22. O control xudicial é un dos ámbitos nos que se manifesta con maior claridade a peculiar **(exorbitante) posición xurídica da Administración pública**, se a comparamos coa propia dos suxeitos de dereito común. As administracións públicas gozan no exercicio da súa actuación da denominada autotutela declarativa e executiva (art. 38 e 39 LPAC) (*infra* § 17.61 e 81). Isto é, non necesitan dunha resolución xudicial para impoñer e executar as súas propias decisións. Ademais, benefícianse da carga que pesa sobre os particulares de esgotar a vía administrativa previa ao acceso á xurisdición (art. 25.1 LJCA) (*infra* § 33.70 e § 34.79), así como da ausencia de carácter suspensivo automático nos recursos administrativo e contencioso–administrativo (art. 129 LJCA) (*infra* § 33.61 e § 34.128). Todas estas regras reducen o grao de efectividade da tutela xudicial (art. 24. CE) e con iso restrinxen o alcance dese principio constitucional. A súa constitucionalidade pasa, pois, por comprobar que con elas se satisfán proporcionadamente as esixencias de sentido oposto que proceden doutros principios constitucionais, entre os que ocupa unha posición central o principio de eficacia da actuación administrativa (STC 32/1982, FX 4) (*infra* 4.45 e 46).

2.3. Elementos substantivos

23. Nas tradicións constitucionais da Europa continental os dereitos fundamentais forman parte do Estado de dereito (DÍAZ, 1998: 44). Na súa primeira manifestación histórica como Estado liberal de dereito, eses dereitos eran, esencialmente, a **liberdade**, a **igualdade** e a **propiedade** privada. A articulación xurídica deses valores liberais tivo lugar de acordo con dous criterios: a súa configuración como dereitos públicos subxectivos e a súa comprensión como titularidades exclusivamente formais de persoas abstractas.

24. Na súa dimensión puramente formal, as **liberdades** constitucionais son dereitos subxectivos a accións negativas do Estado, isto é, dereitos a que este non interfira indebidamente na configuración autónoma dalgún dos espazos vitais especificamente contemplados na Constitución (a expresión de ideas, a actividade empresarial, a pertenza a unha asociación etc.), ou ben no exercicio do dereito xeral de liberdade (art. 10.1 e 16.1 CE). A lei delimita o seu contido, incorpora límites ou restricións que deben satisfacer o principio de proporcionalidade e respectar o seu

contido esencial (art. 53.1 CE, así como 52.1 da Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea, CDFUE), e pódelle tamén atribuír á Administración potestades que lle permiten intervir no seu exercicio mediante técnicas diversas (regulamentos, autorizacións, ordes etc.).

25. A **igualdade** formal é un dereito subxectivo a non sufrir tratamentos discriminatorios que opera tanto fronte á lei como fronte á súa aplicación administrativa ou xudicial (art. 14 CE). As normas do Dereito administrativo que dispensan un tratamento diferente a distintas categorías de persoas deben cumprir dous requisitos: entre os dous supostos desigualmente tratados hase de apreciar unha diferenza obxectiva, razoable e non baseada nos criterios expresamente excluídos pola Constitución; e a diferenza de trato debe satisfacer o principio de proporcionalidade (SSTC 22/1981, FX 3; 36/2011, FX 2; e 112/2017, FX 3). As resolucións xudiciais e os actos administrativos, pola súa banda, lesionan o dereito á igualdade se se separan do criterio previamente aplicado polo mesmo órgano a situacións comparables sen achegar unha xustificación razoable e non caprichosa (STC 47/1989, FX 2).

26. A **propiedade** privada, en fin, é un dereito subxectivo cuxo contido ha de ser delimitado pola lei. Se tradicionalmente esa operación se acometía á vista do exclusivo interese do seu titular, no momento presente hase de realizar tamén a partir da función social do tipo de ben ou dereito sobre o que se proxecte (art. 33.1 e 2 CE). O dereito ten unha dobre dimensión. Por unha banda, comprende un espazo de autodeterminación do propietario. A doutrina constitucional esíxelle ao lexislador que as medidas que o restrinxen por medio de obrigas, deberes e cargas manteñan algún espazo de utilidade individual do propietario (STC 204/2004, FX 5) e sexan adecuadas para satisfacer a súa finalidade (STC 16/2018, FX 17). Doutra banda, comprende tamén unha garantía de integridade patrimonial fronte a dúas inxerencias características: a expropiación forzosa, que só é admisible por causas de utilidade pública ou interese social e mediante a correspondente indemnización (art. 33.3 CE) (*infra* § 26), e a responsabilidade patrimonial da Administración polos danos causados incidentalmente nos seus bens ou dereitos como consecuencia do funcionamento dos servizos públicos (art. 106.2 CE) (*infra* § 32).

27. Como pode observarse, na tradición propia do Estado liberal de dereito que herdamos e que emerxe aínda en numerosos ámbitos do ordenamento, estes tres dereitos fundamentais recoñécense e protexen con independencia das condicións concretas nas que se atopen os seus titulares. Tal e como se verá máis adiante (*infra* § 3.46), esta comprensión dos dereitos viuse logo parcialmente corrixida, no marco do **Estado social de dereito**, onde os dereitos e liberdades deixan de ser para o Estado e para o Dereito administrativo simples titularidades formais asignadas a suxeitos abstractos, para pasar a considerarse posicións xurídicas cuxa efectividade depende das condicións concretas nas que han de ser exercidas.

2.4. Elementos formais

28. Xunto cos principios de separación de poderes, legalidade e control xudicial (que definen a estrutura do Dereito administrativo) e cos dereitos fundamentais (que os dotan de parte do seu contido substantivo), o Estado de dereito comprende un terceiro grupo de normas de carácter formal que se caracterizan por racionalizar e

limitar a actuación do poder (no que agora importa, da Administración pública) e que esencialmente procuran a conservación das situacións fácticas e xurídicas preexistentes.

29. En primeiro lugar, o principio de **seguridade xurídica** (art. 9.3 CE) descomponse nun conxunto de normas que pretenden facilitar a programación autónoma da conduta individual, o cal require que o Dereito administrativo sexa previsible. E para iso é necesario o cumprimento das regras relativas aos procedementos normativos, a publicación oficial das normas como condición da súa eficacia, a certeza, a claridade e a estabilidade das normas do Dereito administrativo, así como a aproximación deste último aos ideais regulativos da unidade, a coherencia e a plenitude do sistema.

30. Unha segunda regra formal é o principio de **irretroactividade** das disposicións sancionadoras non favorables ou restritivas de dereitos (art. 9.3 CE), que se concreta en dúas normas complementarias. Se a norma se proxecta sobre relacións xurídicas consagradas ou situacións esgotadas (retroactividade **propia**), só esixencias cualificadas do ben común poderán impoñerse excepcionalmente ao principio de irretroactividade. Se a norma se proxecta sobre situacións ou relacións actuais non concluídas (retroactividade **impropia**), o principio de seguridade xurídica só esixe que os principios constitucionais aos que serve a norma poidan xustificar o seu proporcionado desprazamento mediante o recoñecemento de efectos retroactivos (STC 112/2006, FX 17). Así, por exemplo, a un local comercial ou de lecer xa aberto ao público (ao amparo dunha previa licenza municipal de apertura) pódenselle impoñer por lei ou por regulamento, de fronte ao futuro, novas esixencias de accesibilidade universal ou de seguridade, na medida que esas esixencias sirvan proporcionadamente a bens constitucionais como a protección das persoas con discapacidade (art. 49 CE) ou a protección da saúde (art. 43.1 CE) (*infra* § 4.40).

31. En terceiro lugar, o principio de **confianza lexítima** foi importado do dereito alemán a través do Dereito da Unión Europea. No ordenamento interno, este principio, que foi adscrito ao principio de seguridade xurídica (art. 9.3 CE), vincula tanto o momento de producir normas de Dereito administrativo como no da súa posterior aplicación no caso concreto (art. 3.1.e) da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, LRXSP). Ao lexislador e ás autoridades que ditan **normas** de rango regulamentario aféctalles desde dúas perspectivas: dun lado, na modificación das normas administrativas substantivas, o principio de confianza lexítima solápase coa doutrina constitucional que limita a retroactividade impropia; e, doutro, na regulación da anulación administrativa ou xurisdicional dos actos administrativos, o principio determina que certas irregularidades formais carezan de efectos anulatorios (art. 48.2 e 3 LPAC) e que as correspondentes accións deban ser exercidas dentro de certos prazos (art. 110, 122 e 124 LPAC). Ao adoptar **actos concretos**, as administracións públicas vulneran o principio de confianza lexítima se co seu comportamento previo fixeron nacer unha confianza obxectivamente apreciable de mantemento ou obtención dun beneficio, o particular realizou actos de disposición fundados nela, e con posterioridade o acto controvertido produce a súa frustración. A consecuencia xurídica que se deriva do principio é, como regra xeral, a responsabilidade patrimonial da Administración, e só excepcionalmente a anulación do acto.

32. Por exemplo, frústrase a confianza lexítima cando o Ministerio de Fomento denega unha autorización (por razóns de seguridade aeronáutica) para a construción de vivendas nas proximidades dun aeroporto, tendo en conta que anteriormente, na elaboración do Plan urbanístico municipal que prevía esas vivendas, o propio Ministerio de Fomento emitira un informe favorable sobre a localización das vivendas en cuestión (STS do 20 de xaneiro de 2014, ECLI:ES:TS:2014:125).

33. En cuarto lugar, o principio de **proporcionalidade** prohibe o exceso no exercicio do poder público. Valla o seguinte exemplo: sería manifestamente desproporcionado impoñer o confinamento de todo un núcleo de poboación para combater unha epidemia de simple gripe. Aínda que unha medida así está xenericamente autorizada polo artigo 3 da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, o seu exercicio concreto pode chegar a vulnerar este principio.

34. O principio de proporcionalidade xurdiu **historicamente** como límite das normas e actos administrativos que restrinxen a liberdade individual, pero posteriormente foise estendendo ás medidas que afectan a garantía patrimonial innata no dereito de propiedade (art. 33 CE), os dereitos de igualdade (art. 14 CE), aos dereitos de prestación (art. 24.1 CE), e mesmo a outros principios constitucionais, como a autonomía (art. 2 e 137 CE). Na actualidade, o lexislador declarouno aplicable ás medidas que limiten calquera dereito (art. 4.1 LPAC) e en particular ás medidas de carácter normativo (art. 129 LPAC). Verdadeiramente, o requisito de que a acción do poder sexa proporcionada entra en xogo sempre que esta afecte negativamente a unha norma constitucional ou legal que opere como un mandato de optimización, isto é, a unha norma que poida cumprirse en maior ou menor medida: o grao en que esta norma deixe de verse cumprida ha de satisfacer as esixencias que resultan do principio de proporcionalidade (STC 60/2010, FX 5) (ARROYO, 2009: 32).

35. Polo que respecta ao contido do principio de proporcionalidade, no Dereito constitucional e administrativo español estendeuse un canon de control (tamén procedente, por certo, do Dereito alemán) en virtude do cal a medida controvertida debe ser: (i) adecuada, por ser un instrumento obxectivamente idóneo para alcanzar a finalidade que persegue; (ii) necesaria, por non haber alternativas manifestamente menos restritivas e igualmente eficaces para lograla, e (iii) estritamente proporcionada, por non dar lugar a un desequilibrio evidente ou manifesto entre o efecto favorable que produce respecto da súa finalidade e o efecto desfavorable que xera desde a perspectiva do principio restrinxido (STC 55/1996, FX 3 e 6).

36. Por último, o principio de **interdición da arbitrariedade** (art. 9.3 CE) ten un contido complexo. En esencia, prohibe a actuación pública carecedora "de toda explicación racional" (STC 181/2000, FX 13). Por unha banda, prohibe as leis discriminatorias (art. 14 CE) ou carecedoras de calquera explicación racional (STC 137/2025, FJ 7), no ben entendido de que a lei non ten por que ser motivada e de que ha de extremarse aquí a deferencia no control do lexislador democrático (STC 13/2007, FX 4). Doutra banda, o principio tamén se proxecta sobre os actos do Goberno: é arbitrario, por exemplo, que se indulte a un condutor homicida, cando no expediente de indulto non hai ningunha razón de xustiza ou utilidade pública que poida explicar ou xustificar esa decisión (STS do 20 de novembro de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5997). Finalmente, o principio de interdición da arbitrariedade serviu en España para **aglutinar un conxunto de canons de control** do exercicio da discrecionalidade administrativa de contido diverso e intensidade variable, e que

en boa medida se solapan con outras esixencias constitucionais. Destacan entre elas o respecto á **realidade dos feitos** sobre os que descansa a decisión (cuxa ausencia determina xa a infracción da norma substantiva que a regula), a consideración dos elementos fácticos e xurídicos relevantes para a súa adopción (que forma parte do principio de obxectividade ou debido coidado), a **motivación razoable** da decisión discrecional (que comprende tanto o deber formal de motivación como a esixencia de que o resultado da decisión non sexa irracional) e, en fin, **a adecuación obxectiva** da medida ao fin perseguido (que en ocasións se denomina canon de razonabilidade e que integra realmente o primeiro elemento do principio de proporcionalidade).

3. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO SOCIAL

3.1. A cláusula do Estado social

37. O Estado social é a segunda nota definitoria do Estado no que España se constituíu (art. 1.1 CE) e, aínda que non se atope proclamado como tal no Dereito da Unión Europea, algún dos elementos nos que se concreta foron establecidos como valores (art. 2 TUE), obxectivos (art. 3.3 TUE) e dereitos fundamentais da Unión (art. 23-38 CDFUE). Lonxe de desenvolverse ás súas costas, o Estado social é unha concreta forma histórica do Estado de dereito que emerxe en Europa ao longo do século XX, a medida que o vello Estado liberal de dereito do século XIX se transforma lenta e traballosamente nun **Estado social de Dereito** (GARCÍA PELAYO, 1977: 51). A vella aspiración de facilitar a autodeterminación individual (á que serven as distintas manifestacións do Estado de dereito que analizamos xa) vese complementada á vista dunha constatación empírica: que a efectividade da liberdade, da igualdade e do resto dos dereitos das persoas non depende só do seu recoñecemento formal a suxeitos abstractos, senón tamén das concretas condicións materiais nas que se atopan as persoas chamadas a exercelos. Esas condicións poden dificultar e mesmo impedir o exercicio dos dereitos e, por tanto, o alcance da mesma autonomía individual. A partir desta consideración, o Estado social asume como tarefa propia a conformación das relacións sociais e económicas para lograr que a liberdade e a igualdade dos cidadáns sexan reais e efectivas (art. 9.2 CE). O exame do seu contido pasa na actualidade pola distinción entre a **dimensión material** do principio, integrada esencialmente polo mandato de actualización da liberdade e da igualdade constitucionais, e a súa **dimensión instrumental**, composta á súa vez polo mandato de eficaz consecución dos obxectivos e fins que a Constitución lles impón aos poderes públicos.

3.2. Dimensión material

38. O principio de Estado social imponlles aos poderes públicos, ante todo, un **mandato de intervención positiva** na sociedade para transformar as condicións materiais nas que se atopan os cidadáns co fin de actualizar (é dicir, de converter en reais e efectivos) os dereitos que a Constitución lles recoñece. Esta intervención hase

de concretar, en particular, na eliminación dos obstáculos que nos fan menos libres e menos iguais (art. 9.2 CE). Este mandato constitucional ten como **destinatarios** a todos os poderes públicos, que o han de materializar no marco das súas respectivas competencias e, aínda que en principio se proxecta sobre todos os sectores do ordenamento xurídico, o seu cumprimento articúlase fundamentalmente a través do Dereito público e, en particular, do Dereito administrativo, por ser a Administración a organización pública encargada de intervir de forma ordinaria nas actividades sociais e económicas (PAREJO, 1983).

39. O **contido** do mandato imposto no artigo 9.2 CE é indubidablemente vago. Con todo, a propia Constitución contribúe a precisalo noutras disposicións que identifican numerosas tarefas estatais cuxo cumprimento pode requirir a adopción de normas legais ou regulamentarias, a prestación de servizos públicos, o recoñecemento de prestacións económicas etc. O lexislador e o Goberno poden tamén concretar directamente a cláusula do artigo 9.2 CE mediante a atribución á Administración pública de novas tarefas non especificamente previstas na Constitución, pero que se orienten á actualización da liberdade e da igualdade das persoas.

40. Algunhas das tarefas impostas pola Constitución refírense ao **aseguramento colectivo de riscos futuros** dos cidadáns, principalmente a través do sistema de Seguridade Social e das súas prestacións no ámbito das pensións, o desemprego, os accidentes ou a enfermidade (art. 41 e 50 CE). Outras tarefas constitucionais inclúen a **garantía da prestación de servizos públicos básicos** como a educación (art. 27 CE), a sanidade (art. 43 CE), a vivenda (art. 47 CE) ou a asistencia social (art. 50 CE). Un terceiro ámbito de intervención do Estado social é o dirixido **ao reequilibrio de certas relacións** entre persoas ou grupos caracterizadas pola súa desigualdade estrutural, entre as que destacan as relacións laborais (art. 28, 38 e 40 CE) e as relacións entre empresarios e consumidores (art. 51 CE). En cuarto lugar, diversas disposicións constitucionais impóñenlles aos poderes públicos a obriga de **protexer algúns colectivos** con necesidades específicas, entre os que se atopan os mozos (art. 48 CE), as persoas con discapacidade (art. 49 CE) e os anciáns (art. 50 CE). Unha quinta tarefa refírese á obriga de promover as condicións favorables para o **progreso social e económico** (art. 40.1 CE), que lle atribúe ao Estado unha responsabilidade infraestrutural respecto do bo funcionamento da economía. Xunto a iso, a Constitución tamén lles ordena aos poderes públicos garantir a **vinculación social do sistema económico**. Esta vinculación concrétase, por exemplo, na delimitación do contido da propiedade a partir da súa función social (art. 33.2 CE), na subordinación da liberdade de empresa ás esixencias da economía xeral (art. 38 CE) e na obriga de procurar unha distribución da renda rexional e persoal máis equitativa, de modo que crecemento e distribución non se atopan xerarquicamente ordenados desde a perspectiva constitucional (art. 40.1 CE). Así mesmo, a obriga de incrementar a equidade da distribución da renda persoal debe entenderse no sentido de lograr unha efectiva redución da desigualdade, na medida en que os poderes públicos están obrigados a remover os obstáculos que impiden que a igualdade sexa real e efectiva (art. 9.2 CE), e con iso a lograr un grao de igualdade maior que o que se observaría en ausencia de intervención pública. Por último, outra das condicións materiais que os poderes públicos han de optimizar é o gozo dun medio ambiente adecuado e a protección dos recursos naturais (art. 45 CE).

41. Estas **tarefas estatais** diféreancianse entre si en función do seu grao de concreción e das vías para esixir o seu cumprimento (art. 53.2 e 3 CE). As diferenzas tamén se proxectan sobre o modo en que han de ser aplicadas. As normas que as impoñen compórtanse nalgunhas ocasións como **regras** non derrotables e outras veces como **principios** susceptibles de cumprimento gradual. No primeiro caso, a norma que define a tarefa impónlle ao Estado unha obriga de modo definitivo, esixindo o seu cumprimento pleno e constante. No segundo, os poderes públicos están constitucionalmente obrigados a cumprila na maior medida posible. Con todo, a satisfacción deste segundo grupo de tarefas pode dar lugar a relacións dialécticas con outros principios constitucionais. Nestes casos correspóndelle ao lexislador, ao Goberno e á Administración pública, cada un no espazo das súas respectivas competencias, alcanzar un equilibrio proporcional

que permita lograr unha certa concordancia práctica entre as diversas normas constitucionais en conflito. Os principios de democracia e pluralismo político (art. 1.1 CE) determinan que ese punto de equilibrio poida desprazarse nun sentido ou outro, sempre que a solución alcanzada non sexa desproporcionada. Estes principios tamén esixen que o control xudicial desas decisións sexa particularmente deferente.

42. Cal deba ser o tamaño dos grupos na educación básica (art. 27.1 CE), o importe das pensións (art. 50 CE) ou as técnicas administrativas de protección do medio ambiente (art. 45.2 CE) son cuestións que a Constitución non resolveu de maneira definitiva, senón que llas encomendou ao lexislador, ao Goberno e ás administracións públicas, que han de alcanzar un equilibrio entre os mandatos constitucionais correspondentes (garantir o dereito á educación, protexer economicamente a cidadanía durante a terceira idade e protexer o medio ambiente e os recursos naturais) e outras normas constitucionais que se relacionan con elas en termos dialécticos (o dereito de propiedade, a liberdade de empresa etc.). Ao definir eses puntos de equilibrio, os poderes públicos están constitucionalmente vinculados polas normas respectivas, pero poden alcanzar **solucións diversas** que expresan diferentes formulacións políticas. Pola contra, a norma que suprimise o carácter gratuíto da educación básica (art. 27.4 CE), a que privatizase o sistema de pensións (art. 41 CE) ou, en fin, a que deixase de sancionar as agresións ao medio ambiente (art. 45.3 CE), serían inconstitucionais porque en relación con estas concretas manifestacións do Estado social as normas que definen a tarefa estatal correspondente non operan como un principio senón como unha regra.

43. Unha das consecuencias máis relevantes da dimensión material do Estado social é a transformación do contido, o alcance e o catálogo dos dereitos fundamentais. A **liberdade** non se concibe xa como unha simple titularidade formal, senón como un espazo de autonomía cuxo efectivo gozo non só reclama a non inxerencia dos poderes públicos, senón tamén unha intervención positiva orientada a remover os obstáculos que dificultan a súa plenitude (art. 9.2 CE). O Estado social tamén ha de garantir que a **igualdade** entre individuos e grupos sexa real e efectiva, o cal pode reclamar dispensar a algúns deles un tratamento diferente e, por tanto, formalmente desigual, cuxa xustificación reside na necesidade constitucional de corrixir situacións de desigualdade material (art. 9.2 CE). Tal e como se indicou xa (*supra* § 4.26), no Estado social de dereito o contido do dereito de **propiedade** non resulta só da necesidade de protexer a autonomía do seu titular, senón que pode quedar delimitado pola lei á vista da función social do tipo de ben ou dereito de que se trate (art. 33.2 CE).

44. Finalmente, xunto cos vellos dereitos fundamentais do Estado liberal, no Estado social aparecen novos dereitos, entre os que destacan os **dereitos prestacionais**, que se caracterizan por que o seu obxecto son accións positivas do Estado. Algúns son, como se indicou, dereitos fundamentais directamente esgrimibles ante os tribunais, como o dereito á educación (art. 27 CE), pero na maioría dos casos a Constitución imponlles aos poderes públicos a obriga de realizar ou, polo menos, garantir a prestación, tal e como sucede cos dereitos á saúde (art. 43 CE), a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), a unha vivenda digna (art. 47 CE), remitindo con todo á lei a definición do seu contido concreto, así como dos termos nos que os cidadáns poden reclamar a súa recepción (art. 53.3 CE). En todo caso, unha vez configurada a prestación polo lexislador dunha determinada maneira, sempre dentro dos límites que se derivan da correspondente disposición constitucional, o seu fundamento atópase na propia Constitución. É dicir, trátase de verdadeiros dereitos constitucionais, por máis que o seu contido e efectos se atopen condicionados ao seu ulterior desenvolvemento lexislativo.

3.3. Dimensión instrumental

45. Xunto co mandato de actualización da liberdade e da igualdade, a determinación constitucional do Estado social ten tamén unha dimensión de carácter instrumental que se corresponde co **principio de eficacia** da actuación dos poderes públicos (STC 178/1989, FX 3), que o art. 103.1 CE especifica en relación coa Administración ao impoñer a esta o deber de servir eficazmente aos intereses xerais. Trátase dunha obriga de resultado que consiste en lograr a satisfacción real dos fins propios da actuación administrativa, tal e como estes fosen definidos tanto polo lexislador no marco da Constitución, como polo Goberno, no exercicio da súa función directiva, no marco da Constitución e da lei. A doutrina entende que do art. 103.1 CE tamén se deriva un **mandato de eficiencia**, é dicir, a obriga de lograr a efectiva satisfacción dos intereses xerais non de calquera modo, senón optimizando os recursos escasos empregados (PAREJO, 1995: 99). O art. 31.2 CE proclama especificamente este mandato de eficiencia no que incumbe aos medios financeiros, pero en virtude do art. 103.1 CE ha de entenderse aplicable a outros recursos administrativos escasos.

46. O **principio de eficacia** da actuación administrativa ten como **destinatarios** tanto o lexislador como a propia Administración pública. Á hora de producir normas de Dereito administrativo, o primeiro está constitucionalmente obrigado a lle atribuír á Administración os instrumentos necesarios para que esta poida alcanzar efectivamente os obxectivos que lle son propios. Ese mandato *prima facie* pode entrar en colisión con outros principios constitucionais, de tal maneira que o **lexislador** debe alcanzar solucións de equilibrio para esas relacións dialécticas que poboan o Dereito administrativo español. A eficacia da actuación administrativa xustifica que os actos nos que se concretan se presuman válidos e sexan inmediatamente eficaces (art. 39 LPAC) (*infra* § 17.61), malia que iso conduza a trasladarlles aos particulares a carga da súa impugnación xurisdicional. A tutela do principio de eficacia alcanza mesmo a que os recursos non suspendan a eficacia do acto recorrido (art. 117.1 LPAC e 130.1 LXCA) (*infra* § 33.61 e § 34.128). Con todo, o particular que o impugne ten ao seu dispor un xeneroso réxime de medidas cautelares (art. 129-136 LXCA) ao servizo do seu dereito á tutela xudicial efectiva (art. 24.1 CE) (*infra* § 34.127-135). Desde a perspectiva da propia **Administración**, o principio de eficacia obrígaa a servir os intereses xerais na maior medida posible. Con todo, ese deber só opera no marco decisorio que a lei deixe aberto, singularmente cando lle outorgue poderes discrecionais. Pola contra, a invocación da eficacia non lle permite á Administración desvincularse do ordenamento xurídico.

4. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO DEMOCRÁTICO

4.1. A cláusula do Estado democrático

47. Unha parte relevante da lexitimidade da Administración ten a súa orixe en que a súa organización e funcionamento responden ás esixencias propias do Estado social de dereito. Quere iso dicir que se cabe esixirlles aos cidadáns que acepten quedar sometidos á actuación da propia Administración e ao dereito que a regula iso é, en gran medida, porque ambos respectan as esixencias que analizamos ata o de agora. Con todo, a principal fonte de lexitimidade da Administración é a que procede do **principio democrático** (art. 1.1 CE), que descansa sobre a consideración de que o poder público,

tamén o administrativo, atopa o seu fundamento e orixe no pobo español (art. 1.2 CE), e esixe por iso unha vinculación entre o seu exercicio e o titular da soberanía.

48. Esta vinculación pódese articular xuridicamente de formas diversas e complementarias. A lexitimidade democrática do Dereito administrativo resulta sobre todo da primacía da lei dentro do sistema de normas presidido pola Constitución (*infra* § 6.22 e 47). A Administración pública obtén tamén unha parte da súa lexitimidade do feito de que a súa actividade é en boa medida **execución da lei** democrática. Esta fonte de lexitimidade é suficiente no caso do poder xudicial; con todo, resulta con toda evidencia insuficiente nos casos do Goberno e da Administración pública (*supra* § 1.29 e § 2.15), pois o primeiro ten encomendada unha función de dirección política xeral e a segunda conta con amplos espazos de autonomía no exercicio da discrecionalidade que a lei lle confire. A lexitimidade democrática da Administración pública debe tamén obterse, por tanto, a partir das tres fontes que se examinan a continuación.

4.2. Democracia representativa

49. Unha desas fontes é a que procede do funcionamento da democracia representativa, que no caso da Administración opera de acordo con dous modelos. O primeiro é o da **Administración local**, cuxa lexitimidade democrática resulta da integración nos órganos que a compoñen de representantes dos cidadáns elixidos periodicamente a través do exercicio do dereito de sufraxio (art. 23 CE); unha integración que é directa no caso dos municipios, e indirecta no das provincias (*infra* § 11.36 e 58). Pola contra, as **Administracións do Estado e das comunidades autonómicas** non se lexitiman democraticamente por esta vía, pois as persoas titulares dos seus órganos e unidades administrativas non son directamente elixidos polos cidadáns, cos que non os une, pois, unha relación de representación política. Neste segundo modelo, que é o que opera con carácter xeral, os mecanismos propios da democracia representativa proporciónanlle á Administración lexitimidade democrática indirectamente por medio dunha **cadea de imputación de responsabilidades políticas** que, en último termo, garante a súa vinculación co titular da soberanía.

50. Esta cadea está formada por varios elos. En primeiro lugar, o corpo electoral elixe os seus representantes nas Cortes Xerais, que gozan así de lexitimidade democrática directa, á vez que os cidadáns poden esixirlles responsabilidade política mediante o exercicio dos seus dereitos de participación política (art. 23.1 CE). En segundo termo, o Congreso dos Deputados confírelle ao presidente do Goberno a súa confianza política a través da investidura e da moción de censura, controla a acción do Goberno, e pode retirar aquela confianza, no seu caso, por medio desta última ou da cuestión de confianza (art. 66, 99 e 101 CE). En terceiro lugar, o presidente do Goberno determina a composición do Consello de Ministros e dirixe e coordina a súa actuación. Finalmente, o Goberno ten atribuídas as funcións de dirección e control da actuación administrativa (art. 97 CE), cuxo desenvolvemento ten lugar a través dunha organización constitucionalmente estruturada de acordo co principio de xerarquía (art. 103.1 CE), de tal maneira que as súas instrucións e ordes determinan *ex ante* o contido da acción administrativa en sentido descendente, e os mecanismos de control administrativo e gobernamental garanten *ex post* o seu efectivo cumprimento (*infra* § 14.30 e 33.68). O resultado que diso se deriva é que o Congreso, e en último termo, pois, **os cidadáns poden esixirlle responsabilidade política** ao Goberno a través

do seu presidente non só pola acción dos seus membros, senón tamén pola dos órganos e unidades administrativas, na medida que están sometidos ao exercicio daquelas funcións.

4.3. Democracia participativa

51. A lexitimidade democrática da Administración ten unha fonte adicional na **participación dos cidadáns** no desenvolvemento da súa actuación. A Constitución consagra diversas esixencias específicas de participación na actividade administrativa de carácter normativo e na adopción de actos administrativos (art. 105.a) e c) CE). Máis aló destas, dos artigos 9.2 e 23 CE derívase un principio xeral de participación dos cidadáns e dos grupos nos que se integran no funcionamento da Administración pública. Este principio serve ao tempo a outras determinacións estruturais do Estado, como o Estado de dereito (que comprende o dereito para ser oído) e o Estado social (posto que a participación dos cidadáns pódelle proporcionar á Administración información e puntos de vista capaces de mellorar a súa eficacia). Con todo, a vinculación máis intensa é a que se produce co Estado democrático a través da noción de democracia participativa, que pode complementar a lexitimidade que se obtén a través dos procesos de representación política sempre e cando as posibilidades de intervención coas que conten os titulares dos diversos intereses privados sexan equitativas e semellantes, pois a participación dos cidadáns, directamente ou a través dos seus representantes, só contribúe a lexitimar o poder se ten lugar en condicións de igualdade.

52. O principio de participación dos cidadáns no funcionamento da Administración pública opera como **mandato de optimización**: o lexislador e o Goberno, á hora de regular e configurar as estruturas administrativas, deben facilitar a participación dos cidadáns na medida do posible, e o mesmo ha de facer a Administración en tanto que dispoña dun espazo de configuración discrecional da súa propia organización e procedementos. Con todo, esta esixencia, lonxe de operar de maneira definitiva, hase de cohonestar con outras consideracións constitucionais que xustifican a súa restrición. Ante todo, a lexitimación ascendente da Administración que ten lugar a través da participación directa dos cidadáns pode entrar en conflito coa lexitimación descendente da Administración que se articula a través do exercicio dos poderes de dirección e control da súa actuación por parte do Goberno e do Parlamento. De igual modo, a partir dun determinado volume de participación cidadá, ou simplemente en caso de configuración inadecuada dos correspondentes órganos e procedementos, esta pode chegar a reducir a eficacia da actuación administrativa na satisfacción dos intereses xerais. Finalmente, a participación xera sempre un risco de captura do poder por parte dos titulares de intereses privados cunha maior capacidade de acceder e impoñerse nas estruturas de participación. Por estes motivos, a medida da participación, así como as concretas técnicas por medio das cales se produce, han de ser configuradas á vista das características do concreto sector de actividade administrativa de que se trate.

4.4. Principios instrumentais

53. Para que estas dúas dimensións do principio democrático poidan chegar a lle proporcionar lexitimidade á Administración pública é preciso que a súa organización e os seus procedementos de actuación se configuren de acordo con outros dous grupos de principios instrumentais que operan, pois, como presupostos ou requisitos das anteriores: os principios de obxectividade e imparcialidade, dun lado, e os principios de publicidade e transparencia, doutro.

54. Ao lle impoñer á Administración o servizo obxectivo aos intereses xerais, o artigo 103.1 CE proclama o **principio de obxectividade en sentido amplo**, que comprende dúas esixencias. A primeira refírese á necesidade de que a actuación administrativa sexa neutral respecto dos intereses privados dos suxeitos que se poden ver afectados por ela. Este é o contido do **principio de imparcialidade**, cuxa concreción lexislativa se proxecta sobre dúas cuestións distintas: dun lado, a que se orienta a garantir a imparcialidade dos titulares de cargos públicos no exercicio das súas funcións (neutralidade persoal), que a Constitución consagra especificamente en relación coa actuación dos empregados públicos (art. 103.3 CE); e doutro, a que se proxecta sobre a imparcialidade das propias estruturas administrativas e, en particular, da organización administrativa (neutralidade institucional) e dos procedementos de toma de decisións (neutralidade procedemental).

55. O obxectivo constitucional de neutralidade concrétase na actualidade, por exemplo, no mandato de **abstención** dos empregados públicos, cando existen posibles conflitos de interese (art. 23 LRJ-SP) (*infra* § 17.30). A **falta de neutralidade** constitucionalmente prohibida pode consistir no trato de favor a determinadas persoas ou no sometemento da actuación administrativa a certos intereses privados. Tamén é contraria ao principio de imparcialidade a acción administrativa na que os **criterios políticos** substitúen os criterios técnicos cando os segundos deban prevalecer conforme a lei, así como cando os primeiros non se articulen a través dos procedementos legalmente previstos. Pola contra, o principio de obxectividade non se opon a que o Goberno dirixa a actuación administrativa de acordo con criterios de natureza política (art. 97 CE).

56. A segunda esixencia, que integra o **principio de obxectividade en sentido estrito**, tamén denominado deber de dilixencia ou de coidado debidos, consiste en que as decisións administrativas se adopten unha vez tomados en consideración adecuadamente todos os elementos e factores relevantes desde a perspectiva do interese público. O principio reclama a configuración das estruturas organizativas e procedementais de tal maneira que os titulares dos órganos administrativos poidan chegar a dispoñer da información necesaria para adoptar a decisión, así como dos criterios relevantes para valorar as implicacións que esta poida ter respecto dos diversos intereses públicos e privados afectados por ela. Esta esixencia tamén opera como un mandato *prima facie* e, por tanto, pode ser desprazada proporcionadamente en atención a outros principios constitucionais opostos, como os relativos á eficacia e á eficiencia da actuación administrativa. Unha concreción legal do principio de obxectividade atópase, na actualidade, na posibilidade de que todo órgano administrativo solicite os **informes** "que se xulguen necesarios para resolver" (art. 79.1 LPAC).

57. As dúas dimensións indicadas do principio de obxectividade en sentido amplo adscríbense no Dereito da **Unión Europea** ao principio xeral e **dereito fundamental á boa administración** (art. 41.1 CDFUE), mentres que na Constitución interna a súa natureza é a dun mandato puramente obxectivo. A xurisprudencia española, pola súa banda, está a apurar as posibilidades desta noción, en particular do deber de coidado debido, para deseñar un control máis intenso da actuación administrativa, especialmente en ámbitos nos que esta se desenvolve en exercicio de poderes discrecionais (STS do 7 de novembro de 2017, ECLI:ES:TS:2017:3971, FX 4) (*infra* § 16.4).

58. O **principio de transparencia** esixe que a organización, o procedemento e o contido da actuación administrativa poidan ser coñecidos e adecuadamente comprendidos polos cidadáns, entendendo por tales non só os seus destinatarios ou

os terceiros que poidan verse afectados por ela, senón tamén ao público en xeral. O principio de transparencia comprende, por unha banda, unha esixencia de **publicidade** da información administrativa que se proxecta sobre tres cuestións: a transparencia da información administrativa respecto dos cidadáns que son interesados nun determinado procedemento administrativo ou que, mesmo sen selo, participan nun determinado trámite (art. 53 LPAC); a transparencia da información administrativa vinculada ao dereito de acceso aos arquivos e rexistros administrativos [art. 105.b) CE, e 13.d) LPAC]; e a transparencia da información que a Administración ten que facer pública en virtude dos seus deberes de publicidade activa (art. 6, 7 e 8 Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, LTBG). Xunto a estas manifestacións do principio, nas que este se concreta nunha esixencia de publicidade da información, o principio de transparencia comprende un deber xeneral de promover a **intelixibilidade** da organización e do funcionamento da Administración pública que en ocasións opera tamén como dereito subxectivo [art. 53.1.a) e f) LPAC].

59. A esixencia de transparencia é unha manifestación tanto do **Estado de Dereito** como da **democracia**. O primeiro prodúcese porque o acceso á información administrativa permítelles aos interesados exercer o seu dereito para ser oído e defender os seus dereitos e intereses lexítimos no marco do procedemento administrativo, á vez que promove a legalidade da actuación administrativa e facilita o seu posterior control xudicial. O segundo resulta de que a posibilidade de coñecer e comprender o modo en que se exerce o poder (tamén o administrativo) é unha condición da súa lexitimidade democrática: a transparencia permite o normal funcionamento da cadea de esixencia de responsabilidade política pola actuación administrativa, posibilita a participación dos cidadáns no seu desenvolvemento e promove así que a Administración dispoña dos elementos necesarios para servir con obxectividade aos intereses xerais. Polo demais, o principio de transparencia compórtase como un **mandato de optimización** e é, por tanto, susceptible de cumprimento gradual. Quere iso dicir que o seu contido *prima facie* pode ser proporcionadamente restrinxido en virtude de principios constitucionais opostos, como o principio de eficacia da actuación administrativa (art. 103.1 CE), a seguridade e defensa, a investigación dos delitos e a intimidade das persoas (art. 105.b) CE).

5. DEREITO ADMINISTRATIVO E ESTADO AUTONÓMICO

5.1. A cláusula do Estado autonómico

60. Mentres que os principios que analizamos ata o de agora se refiren ao contido substantivo do dereito e da acción da Administración, os que restan por examinar proxéctanse máis ben sobre a súa estrutura territorial. O **Estado autonómico** é un modelo de Estado composto no que o poder se distribúe en diversos **niveis territoriais** a partir de certos principios e a través dun conxunto de técnicas determinadas. Aqueles principios son os de **unidade**, **autonomía e solidariedade** (art. 2 CE). Os niveis territoriais de exercicio do poder son o municipio (*infra* § 11.22), a provincia (*infra* § 11.47) e a comunidade autónoma (*infra* § 10.1). Cada un deles goza de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses (art. 137 CE) e constitúe un **ordenamento xurídico territorial**: municipios, provincias e comunidades autónomas están integrados por unha comunidade de cidadáns portadora de intereses propios,

que estean sometidos á actuación dos seus respectivos entes ou aparellos institucionais, que á súa vez son capaces de producir os seus propios sistemas de normas.

5.2. Autonomía

61. O principio de autonomía (art. 2 e 137 CE) é unha concreta forma histórica por medio da cal se articulou tecnicamente a idea da descentralización territorial do poder e o pluralismo político territorial ao que esta conduce. As súas características máis destacadas son as seguintes. Ante todo, a norma opera como un **mandato de optimización** que presiona no sentido de ampliar o alcance do poder exercido polos niveis territoriais inferiores de goberno, así como a propia autonomía coa que estes han de poder exercelos. Con todo, trátase dun mandato de alcance **limitado** non só porque opera xunto a principios que presionan en sentido oposto e que xustifican o seu proporcionado desprazamento, senón tamén pola súa propia natureza, que non permite fundar un poder de plena autodisposición das comunidades políticas propias dos niveis territoriais inferiores ao estatal (SSTC 4/1981, FJ 3; 31/2010, FX 3).

62. En segundo termo, a autonomía habilita os respectivos entes autónomos a xestionar os seus respectivos intereses baixo a súa propia responsabilidade (art. 137.2 CE), o cal reclama, dun lado, dispoñer dun volume de competencias (é dicir, de poderes que se exercen sobre unha determinada materia) capaz de cubrir os intereses respectivos da comunidade de que se trate. Doutro lado, a autonomía constitucionalmente garantida é unha autonomía política, no sentido de que lles permite aos entes que dela gozan optar entre diversas opcións á hora de formular unha **política propia**. Finalmente, a noción de autonomía implica tamén que os seus titulares han de poder exercer as súas competencias propias sen estar sometidos de ordinario a controis ou tutelas que vaian máis aló dun **control de legalidade**.

63. En terceiro lugar, precisamente por tratarse dun mandato de optimización, a autonomía proporciona ao seu titular un poder de alcance e **intensidade variable**, no que se pode apreciar unha diferenza fundamental entre a autonomía que lles corresponde ás comunidades autónomas (que son titulares da potestade lexislativa e benefícianse dun marco constitucional e estatutario moi ríxido) e a autonomía da que gozan os entes locais (que non se pode expresar mediante o exercicio da potestade lexislativa e cuxo alcance está máis debilmente protexido fronte ao lexislador). Mesmo dentro de cada un destes dous grupos de entes autónomos é posible apreciar diferentes graos de autonomía dependendo, no primeiro caso, da configuración estatutaria do réxime competencial e institucional das comunidades autónomas (principio dispositivo) (*infra* § 10.3-5) e, no segundo, do modo en que o lexislador competente en materia de réxime local ponderase o principio constitucional de autonomía por relación con outros principios constitucionais (STC 41/2016, FX 3) (*infra* § 11.17).

5.3. Unidade

64. A decisión constitucional en favor do principio de autonomía e o pluralismo político territorial que dela se deriva é compatible co recoñecemento do **principio de unidade** da nación española (art. 2 CE) e coa afirmación de que a soberanía nacional reside no pobo español, do que emanan todos os poderes (art. 1.2 CE). A

consecuencia que diso se deriva é a unidade fundamental do poder constituínte, do Estado no que España se constituíu (art. 1.1 CE), así como do propio ordenamento xurídico interno, que se reconduce á unidade por medio da supremacía xerárquica da Constitución (art. 9.1 CE) (STC 31/2010, FX 3).

65. O principio de unidade circunscribe e limita o alcance do principio de autonomía de tres maneiras distintas. Faino, en primeiro lugar, mediante un conxunto de normas constitucionais que consagran a **supremacía do interese xeral** propio dos entes territoriais superiores fronte aos intereses particulares propios dos entes territoriais inferiores (STC 4/1981, FX 3).

66. Por unha banda, a Constitución resérvalle ao **Estado central unha posición de supremacía** na configuración dos ordenamentos territoriais inferiores (pois as normas que os presiden —os estatutos de autonomía— son leis orgánicas do Estado: art. 147 e 151 CE) e na propia distribución territorial do poder político (xa que o Estado mantén competencias lexislativas exclusivas ou básicas en relación coas materias competenciais máis relevantes: art. 149.1 CE). Doutra banda, os ordenamentos xurídicos do Estado e das comunidades autónomas non só se relacionan a partir do principio de competencia, senón tamén en virtude dos criterios de **prevalencia e supletoriedade** do dereito do Estado (art. 149.3 CE). Finalmente, a Constitución recoñécelle ao Estado diversos **poderes de coordinación** que lle permiten, desde unha posición de supraordenación xurídica que máis adiante se cualifica como heterocoordinación (*infra* § 13.35), adoptar medidas de corrección das consecuencias disfuncionais do exercicio das súas competencias por parte dos entes territoriais inferiores e que poden restrinxir proporcionadamente o alcance do principio de autonomía.

67. O Estado ten competencia lexislativa **exclusiva** en relacións internacionais, defensa, Administración de xustiza, comercio exterior, sistema monetario, facenda xeral (art. 149.1.3, 4, 5, 10, 11, 14 CE, entre outras), e ten competencia para adoptar a lexislación básica en materia de banca, seguros, planificación económica xeral, sanidade, seguridade social, administracións públicas, medio ambiente etc. (art. 149.1.11, 13, 16, 17, 18, 23 CE). En todas estas materias, a actividade das comunidades autónomas e as entidades locais poderá ser só administrativa ou tamén normativa, pero en todo caso limitada pola lexislación básica estatal.

68. En segundo lugar, por máis que o principio de autonomía e a descentralización do exercicio do poder que del se deriva impliquen necesariamente a posibilidade de que os diversos entes autónomos traten de maneira diferente os cidadáns en función do territorio, o **principio de igualdade** reclama unha certa moderación do pluralismo e a diversidade regulatorias.

69. Dunha parte, as comunidades autónomas non lles poden dispensar un **tratamento discriminatorio** aos cidadáns en función da súa pertenza a esa ou a outra comunidade, por máis que desa regra non poida deducirse a prohibición de incorporar diferenzas de ningunha clase, pois iso conduciría a unha uniformidade esencialmente incompatible co principio de autonomía (STC 37/1981, FX 2). Doutra parte, o principio de igualdade articúlase fundamentalmente mediante a atribución ao Estado das competencias necesarias para garantir unha certa homoxeneidade dos dereitos e deberes dos cidadáns en todo o territorio.

70. Por unha banda, o Estado ten a competencia horizontal para fixar as condicións básicas que garantan a igualdade dos españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais (art. 149.1.1 CE). Doutra banda, o Estado goza de competencia exclusiva para adoptar unha regulación común das institucións e ámbitos do ordenamento que asegura unha igualdade básica, como o Dereito mercantil, procesual, penal, laboral etc. (art. 149.1.5, 6, 7, 8 CE, entre outras).

71. En terceiro lugar, a manifestación do principio de unidade no ámbito das relacións económicas é o **principio de unidade de mercado** (art. 139.2 CE). Lonxe

de operar como unha fonte de competencias do Estado, é un límite ao exercicio das competencias autonómicas. Esta norma non prohibe calquera medida que incida no exercicio das liberdades de circulación, senón tan só aquelas que dean lugar a obstáculos desproporcionados, por resultar manifestamente excesivos á vista do obxectivo que con elas se persiga (STC 88/1986, FX 6).

5.4. Solidariedade

72. Se os principios de unidade e autonomía integran unha relación dialéctica, posto que proporcionan razóns para actuar en sentidos opostos, o **principio de solidariedade** (art. 2 CE) oriéntase a facilitar a súa coexistencia (STC 247/2007, FX 4). Xunto co principio de equilibrio económico territorial (art. 40.1 e 138 CE), as súas concrecións máis relevantes para o Dereito administrativo son os principios de lealdade institucional e de colaboración (*infra* § 13.17 e 20), que constitúen límites ao modo en que os diferentes entes territoriais han de exercer as súas competencias.

6. DEREITO ADMINISTRATIVO E APERTURA INTERNACIONAL

73. Á vez que ordena internamente a descentralización territorial do exercicio do poder, a Constitución tamén contempla a apertura do ordenamento que preside cara ao exterior. A semellanza termina, con todo, aí, posto que, a diferenza do principio de autonomía, que opera como un mandato de optimización, a apertura internacional do Estado non obriga os poderes públicos a alcanzar un estado de cousas na maior medida do posible, senón que se concreta nun **mandato** (art. 10.2 CE) e un **permiso** (art. 93 CE) que operan como regras e que ordenan as relacións intersistemáticas entre o dereito español, dun lado, e o Dereito internacional e o Dereito da Unión Europea, doutro.

74. En primeiro lugar, a Constitución imponlles aos poderes públicos un **mandato de interpretación** dos dereitos e liberdades constitucionalmente recoñecidos **de conformidade** coa Declaración Universal de Dereitos Humanos, así como cos tratados e acordos internacionais sobre as mesmas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), entre os que destaca o Convenio de Roma de 1950, tal e como foi interpretado polo Tribunal Europeo de Dereito Humanos. Este precepto atribúelles a estes instrumentos internacionais efectos xurídicos interpretativos no dereito interno, posto que obriga a que as normas domésticas se interpreten sistematicamente en relación con aqueles, no ben entendido de que do Dereito internacional dos dereitos humanos se deriva un nivel mínimo de protección dos dereitos fundamentais que pode ser, con todo, ampliado pola doutrina constitucional. Estes dereitos fundamentais vinculan o Estado no seu conxunto, e polo tanto tamén as administracións públicas. Por iso, cando un concello tolera unha planta de curtido de coiros que produce cheiros insoportables para os veciños, está a lesionar o dereito ao domicilio e á súa vida privada e familiar, amparada polo art. 8.1 do Convenio Europeo de Dereitos Humanos (STEDH do 9 de decembro de 1994, *caso López Ostra contra España*, 303–C).

75. En segundo lugar, o **permiso** refírese á posibilidade de realización de tratados polos que se atribúa a unha organización ou institución internacional o exercicio de competencias derivadas da Constitución (art. 93 CE). Esta disposición non impón unha obriga de adhesión a determinadas orga-

nizacións internacionais, nin menos aínda un mandato de optimización do que resulte un deber *prima facie* de atribuírlles determinadas competencias. O que si posibilitou, con todo, é a incorporación de España á UE e a consecuente **integración do Dereito da Unión no ordenamento interno**. O precepto constitucional citado permitiu que España quede sometida a un ordenamento xurídico autónomo (o Dereito da Unión Europea) que determina en por si o modo en que se relaciona co do Estado; cuxas normas gozan de aplicabilidade directa (de xeito que non precisan dun acto de recepción específico); que adoitan ter, ademais, efecto directo (cuxo contido pode por tanto ser invocado ante as autoridades nacionais e ha de ser aplicado por estas); e que, no caso de que o teñan, gozan de primacía respecto das normas de dereito interno (de tal modo que a colisión intersistemática habería de resolverse inaplicando as segundas e en favor das europeas) (*infra* § 6.18 e § 12.54). A consecuencia que diso se deriva é que o Dereito (administrativo) da Unión vincula o Dereito (administrativo) español, obriga á transformación do segundo para adaptarse ao primeiro no que se denominou **europeización** do ordenamento nacional, e esixe incluso a inaplicación das normas internas en tanto sexan incompatibles coas normas europeas con efecto directo, circunstancia esta constitucionalmente permitida en virtude do artigo 93 CE (DTC 1/2004, FX 4). Así, por exemplo, un concello ha de inaplicar a lexislación española sobre contratación pública cando, á mantenta da adxudicación dun determinado contrato, esta resulte contraria á regulación europea (STXUE do 22 de xuño de 1998, Fratelli Costanzo Spa, C–103/08, ECLI:EU:C:1989:256).

76. A xurisprudencia do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos transformou radicalmente ámbitos moi relevantes do noso Dereito administrativo, como o réxime das sancións administrativas (art. 6 e 7 CEDH, e 24 e 25 CE) ou o Sistema de Xustiza Administrativa (art. 6 CEDH e 24 CE). O Dereito da Unión, pola súa banda, influíu (e continúa facéndoo) nas institucións centrais do Dereito administrativo (contratos do sector público, responsabilidade patrimonial, organización administrativa etc.), así como en boa parte do Dereito administrativo sectorial (agricultura, servizos, enerxía, telecomunicacións etc.).

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, Sâo 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.