

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 1 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

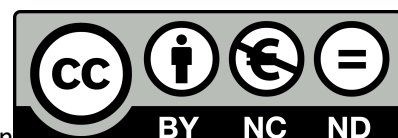
El estudio de la Administración Pública y del Derecho Administrativo (el Derecho de las Administraciones Públicas) parte, necesariamente, de un presupuesto conceptual previo. Conocer qué se encuentra detrás de la expresión “Administración Pública” y qué supone esa rama del ordenamiento jurídico que denominamos “Derecho Administrativo” y que, de manera coherente, se identifica por ello con el Derecho de las Administraciones Públicas.

Comenzando por la primera de ellas, la expresión “Administración” evoca dos ideas que se encuentran detrás del propio estatuto constitucional de la Administración. Porque la Administración es al mismo tiempo organización y actividad tal y como se desprende del artículo 103.1 CE (“La Administración Pública... actúa...”) y concretamente para la Administración General del Estado en el artículo 54.1 LRJSP (“La Administración General del Estado actúa y se organiza...”. De modo que podemos afirmar en este punto que detrás de la idea de Administración se encuentra:

- Acción de administrar.
Acción que se sirve de unos medios, propios o ajenos, para la consecución de unos fines.
- Sujeto que administra.
Una organización, un sujeto, una persona jurídica.

Y el adjetivo “Público” (Pública) alude a lo que es del común de los ciudadanos (contrario a lo privado o privativo de uno o varios sujetos), identificando a su vez:

- a la acción.
La acción pública de administrar (actuación administrativa).



- al sujeto.
Un sujeto público (Administración Pública) que cuenta para ello con poder y con una organización para desarrollar la actuación administrativa.

Esta expresión de “interés general” o “interés público” es justo la que aparece mencionada ya en el artículo 103.1 CE (“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...”) y la que se encuentra detrás de la justificación de la atribución de potestades a la Administración Pública (la potestad entendida como ese poder conferido por la Ley a la Administración Pública para la realización de fines de interés general/público). No hay atribución de poder sin servicio a la materialización de ciertos fines de interés general (actividad administrativa).

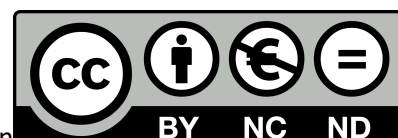
El interés general o público define, por tanto, la posición constitucional de la Administración Pública (como justificación y límite de la actuación administrativa). En estrictos términos jurídicos, el interés general o público constituye un concepto jurídico abierto e indeterminado, en los términos que ha tenido ocasión de enfatizar el Tribunal Constitucional, cuya concreta determinación viene producida por la acción de los poderes públicos, resultando en última instancia fiscalizable en sede judicial.

Esta idea del interés general o público, auténtico *leit motiv* y razón de ser de la Administración Pública, ofrece una interesante funcionalidad recreada en una triple posibilidad:

- Parámetro de legitimidad de la actuación administrativa.
- Límite de derechos/intereses legítimos de los particulares.
- Límite de la propia acción administrativa que no puede desarrollarse en interés privado de la propia Administración o de terceras personas.

Sin olvidar, tampoco, el posicionamiento (también en sede constitucional) del interés general en el marco de nuestro modelo de organización territorial (Estado autonómico) tal y como aparece recreado por el artículo 137 CE. Así, bajo la égida del interés general o público:

- Podemos identificar distintos niveles de interés general o, dicho de otra manera, tres niveles “territoriales” de intereses públicos a escala estatal (interés general del Estado), autonómica (interés general de cada una de las Comunidades Autónomas), y local (interés general de los entes locales).



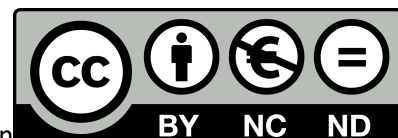
- El interés general se erige también como un importante criterio a la hora de tener en cuenta la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales de poder.

Considerando todo lo anterior y tratando de aventurar una primera definición indiciaria, podemos señalar que la Administración Pública es aquel sujeto que sirve a los intereses generales mediante una organización, unos medios (personales, materiales, y económicos) y unos poderes (potestades).

En la construcción dogmática de lo que se entienda por Administración Pública, tradicionalmente se distinguen dos corrientes o posturas que, sin embargo, y hoy día, no deben ser entendidas en términos tan separados una de otra:

- Concepción objetiva (funcional).
Esta tesis, también llamada de los “funcionalistas”, centra todo el interés en la función administrativa, esto, en lo que hace la Administración Pública. Se trata de la concepción tradicional en la doctrina francesa encarnada por L. DUGUIT que identifica la actuación administrativa con la idea de servicio público.
- Concepción subjetiva (orgánica).
Esta corriente, propia de los llamados “subjetivistas”, concentra sus postulados en el sujeto Administración Pública, justo en lo que es la Administración como sujeto del Derecho, como persona jurídica integrada en el Poder Ejecutivo del Estado.
Precisamente, la teoría subjetivista -seguida mayoritariamente en nuestro país gracias a la importante labor desarrollada por el Profesor Eduardo García de Enterría- es la que, siguiendo a este mismo Profesor, permite recrear una aproximación más certera de lo que entraña el estudio del Derecho Administrativo. En este sentido, el Derecho Administrativo sería aquel Derecho de naturaleza subjetiva o estatutaria (definidor del estatuto jurídico de las personificaciones que identificamos como Administración pública) en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administración Pública, sustrayendo además a estos sujetos singulares del Derecho común.

Acotado ya, en cierto modo, el radio de acción de ese Derecho de las Administraciones Públicas a partir del sujeto que tiene la consideración de tal (de Administración Pública), no puede pasarse por alto la existencia de una serie de órganos constitucionales que pueden llegar a desarrollar alguna forma de

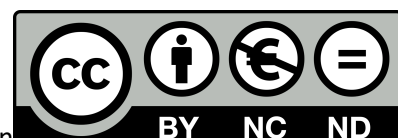


actividad administrativa y que, sin embargo, no por ello van a merecer la condición de Administración Pública (con todo lo que ello supone dado que la Constitución se ha preocupado de distinguirlos, formal y sustancialmente, de la propia Administración) por más que en algún momento resulte aplicable el Derecho Administrativo y por más que esa actividad materialmente administrativa esté, incluso, bajo el control de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En resumen, de todo lo dicho hasta ahora, las Administraciones Públicas vienen constituidas por todo un conjunto de realidades (sujetos, personas jurídicas) que, desarrollando actividades administrativas al servicio de intereses generales y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, el Derecho instituye (reconoce o atribuye esa naturaleza) como tales, sometiéndolas por ello a un régimen jurídico peculiar -el Derecho Administrativo. Todo lo que escape a esos postulados no puede tener la condición de Administración Pública.

Qué sea (o no sea) Administración Pública depende, en última instancia, de las realidades organizativas que nuestro ordenamiento jurídico instituye (y reconoce) como tales Administraciones Públicas. Para ello debemos tener en cuenta, tanto la propia CE como la principal norma administrativa del entero sistema de Derecho Administrativo -la LRJSP- en los términos que precisamente abundaremos con mayor grado de detalle en la Lección 3 referida a la organización administrativa. No obstante, pueden apuntarse ya algunas ideas aproximativas de interés. Comenzando por la propia CE:

- a) La Administración Pública es un sujeto dirigido por el Gobierno (artículo 97 CE) que sirve a los intereses generales (artículo 103.1 CE) sometido al Derecho (artículo 103.1 CE) y controlado por los Tribunales (artículo 106.1 CE).
- b) La Administración Pública actúa de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 103.1 CE.
- c) La Administración Pública es una organización que se encuentra integrada (formada) por órganos creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley (artículo 103.2 CE).
- d) Son Administraciones Públicas expresamente reconocidas y mencionadas por la CE: La Administración General del Estado (artículo 97, 103.2 y 154); La Administración de las Comunidades



Autónomas (artículo 153.c); La Administración local (municipios - artículo 140- provincias e islas -artículo 141-).

Por su parte, la LRJSP, y pese a que su objeto (artículo 1) viene referido a “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” dispone realmente el régimen jurídico del Sector Público y, en él mismo considerado, el régimen común a todo el conjunto de Administraciones Públicas. Su artículo 2.1, no ofrece lugar a dudas al aplicarse al Sector Público donde se entienden comprendidas:

* Las Administraciones territoriales directamente reconocidas por y desde la CE (La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y las Entidades que integran la Administración local).

*El sector público institucional, que aparece integrado a su vez por (apartado 2):

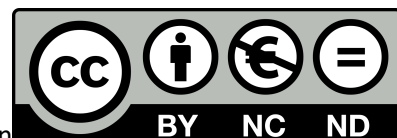
-Organismos públicos y entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas (territoriales).

-Entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas territoriales que quedan sometidas a los principios del artículo 3 LRJSP y a la propia LRJSP cuando ejerzan potestades administrativas.

-Universidades públicas.

Conforme a este esquema, el apartado 3 del artículo 2 LRJSP atribuye (más bien y realmente reconoce porque esa condición la tienen originaria desde la propia CE) la consideración de Administración pública a las Administraciones territoriales (la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local). Y también otorga esa condición de Administración Pública a los organismos públicos y entidades de Derecho Público vinculados o dependientes a alguna de las Administraciones territoriales. De forma que estas otras son las Administraciones (no territoriales) que tienen esta consideración por atribución normativa del legislador, correspondiéndose, principalmente, con el conjunto de entidades instrumentales vinculadas o dependientes a las anteriores (las Administraciones territoriales).

Para el conjunto de esas personificaciones jurídicas que ostentan (por naturaleza o por atribución) la condición de Administración Pública existe una rama del



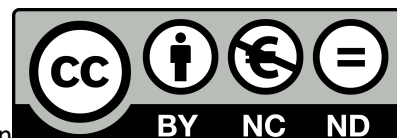
Derecho específica (especial) para ellas, el Derecho Administrativo (de las Administraciones Públicas). El Derecho administrativo es el Derecho Público, el común de las Administraciones Públicas, de naturaleza **estatutaria o subjetiva** (por cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administración Pública), y que tiene por objeto la organización, los medios, las formas de actividad y las relaciones entre la Administración Pública y otros sujetos (privados, los ciudadanos). Un Derecho (administrativo) que, no obstante, está experimentando un proceso de expansión, al no constituir únicamente su objeto las Administraciones Públicas sino más bien, y por el contrario, el Sector Público en el que éstas se integran y también pasan a formar parte. Es por ello que el Derecho Administrativo pasa de ser el Derecho de las Administraciones Públicas a constituir el Derecho del Sector Público.

En otro orden de consideraciones, el análisis de la Administración Pública, como sujeto de interés para la disciplina del Derecho Administrativo constituye un estudio histórico obligado del proceso de surgimiento y consolidación de la propia Administración al hilo de la evolución del Estado. Sin poder detenernos ahora en la explicación detallada de esa “historia” de la Administración pública sí conviene tener presente que ese análisis tiene su punto inicial de partida en el proceso de concentración y juridificación del poder que conduce al alumbramiento de la misma Administración Pública (desde la Alta y Baja Edad Media, siglos VI a XIV). Los siguientes estadios que deben tomarse en consideración en ese recorrido histórico de la Administración son los siguientes:

- Estado absoluto (siglos XV-XVIII)
- Estado liberal y constitucionalismo (finales del siglo XVIII-XIX)
- Estado social (finales del siglo XIX-XX)
- Crisis del Estado social (finales del siglo XX-XXI) y tránsito de un Estado prestacional a un Estado garante.
- Crisis económica e impacto en la Administración (1º decenio del siglo XXI) y ¿alumbramiento? de un Derecho Administrativo de la crisis económica
- Globalización y transnacionalidad (siglo XXI----) con la conformación de un Derecho Administrativo global, internacional, transnacional.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

El estudio de la Administración Pública no puede ser llevado a cabo sin detenernos en el posicionamiento que la propia Administración Pública encuentra en la CE. Cabe por ello referirnos a una suerte de “estatuto



constitucional” de la Administración Pública que determina acto seguido las llamadas “bases constitucionales” del Derecho de las Administraciones Públicas. Con una y otra, la CE arroja luz acerca de las consecuencias jurídico-constitucionales de la pertenencia (e inserción constitucional) de la Administración Pública en el conjunto del Estado constituido por la CE.

El necesario punto de partida en este breve recorrido constitucional lo encontramos en el doble posicionamiento, institucional y estructural, de la Administración Pública en la propia CE.

Desde la vertiente institucional, la Administración Pública es un sujeto (dirigido por el Gobierno, servidor de los intereses generales, sometido al Derecho, y controlado por los Tribunales) que actúa de acuerdo con los principios del artículo 103.1 CE, que está integrado por órganos en los términos que disciplina el artículo 103.2 CE, y al que sirve un personal funcionario (artículo 103.3 CE).

Desde el punto de vista estructural, la Administración Pública se inserta en el entramado de poderes en que se divide el Estado, a saber, i) forma parte del Poder Ejecutivo como un instrumento dirigido por el Gobierno; ii) está controlada por el Poder Judicial (Jueces y Tribunales); iii) actúa de acuerdo a la Ley y al Derecho (normas emanadas del Poder Legislativo).

Para conocer la caracterización general del Estado debemos partir necesariamente del artículo 1 CE, concretamente de sus apartados 1 y 2. El apartado 1 recrea que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político”. Mientras que en el apartado 2 del artículo 1 CE, el texto constitucional nos señala que “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Finalmente, el artículo 2 CE sostiene la fundamentación de la CE en “la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...”.

De esta importantísima afirmación pueden extraerse una serie de consideraciones que pasamos a sistematizar acto seguido:

- i) El Pueblo español, que integra la Nación española, es el (único) titular de la soberanía (una soberanía que por ello es “nacional”). Esta nación (española) es la comunidad política que sostiene el orden constitucional.

- ii) En ejercicio precisamente de esa soberanía, España (como Nación) se constituye (como poder constituyente establece una Constitución -vid. Preámbulo-) en Estado, y no en uno cualquiera sino un Estado Social y Democrático de Derecho.
- iii) El resultado último es la existencia del Estado español, como una suerte de transmutación de la Nación española (España) a partir, justamente, del ejercicio de la soberanía mediante el proceso constituyente (el Estado español es la transmutación de la Nación española -España-).
- iv) Y la CE determina el “acta de nacimiento” tanto del nuevo Estado “constituido” como del nuevo ordenamiento jurídico que también se constituye a partir de ese instante con una serie de valores superiores (libertad, justicia, igualdad, y pluralismo político) que precisamente el Estado propugna -defiende o ampara- (Estado “de valores”).

No es casual, a partir de lo anterior, que la realidad de España, que asume la condición de Estado (vid. artículo 1.3 CE = La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria) lo sea a partir de una serie concreta de características que marcan el devenir de la Administración Pública como consecuencia de la pertenencia de ésta al Estado, aspecto este último que es justo ahora el que más nos interesa. Por eso, procede detenernos en el análisis singular de todas y cada una de esas características que conforman el tipo de Estado constituido en y por España lo que en absoluto resulta casual para la Administración Pública. En definitiva, un Estado Social, Democrático, y de Derecho que guarda estrecha y lógica correspondencia con cada uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico reseñados en el artículo 1.1 CE y que, en última instancia, determina y define la Administración Pública de la que se sirve para el cumplimiento de sus tareas.

Los valores del ordenamiento jurídico y las características del Estado se corresponden, lo que explica que el Estado pueda llevar a cabo su actividad valorativa: pluralismo político-Estado Democrático; igualdad-Estado Social; libertad-Estado de Derecho; justicia-valor predicable de todo el conjunto del Estado. En última instancia, las respectivas dimensiones valorativas del ordenamiento jurídico y del Estado confluyen en un “valor de valores” que no es otro que el definido en el artículo 10.1 CE: la dignidad de la persona.



La forma de Estado Democrático encuentra correspondencia con el valor superior “pluralismo político” del artículo 1.1 CE. Recordemos que del Pueblo español (titular de la soberanía) emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2 CE). Y por lo que respecta en concreto al Estado Democrático, el poder del Estado que “encarna” la representación del pueblo español son las Cortes Generales.

Esta dimensión estructural y fundante del Estado Democrático se explica por el hecho de que el Estado (español) se organiza de acuerdo con este principio tanto en su momento constituyente (del pueblo español emanan todos los poderes del Estado) como en su momento constituido (existe un órgano constitucional - Cortes Generales- con una posición preeminente respecto de los demás poderes del Estado).

Las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) representan al pueblo español (artículo 66.1 CE), ejercen la potestad legislativa, y controlan la acción del Gobierno (artículo 66.2 CE). El ejercicio de ese poder de legislar y dotarnos de nuestras propias normas (Leyes) determina el condicionamiento (y sometimiento) a la Ley tanto del Poder ejecutivo (artículo 97 y 103.1 CE) como del Poder judicial (artículo 117.1 CE). Un sometimiento a la legalidad que se erige en el verdadero canon de legitimidad democrática de los poderes constituidos y que marca el rumbo del control por las Cortes de la acción del Gobierno. En última instancia, como quiera que en el Poder ejecutivo podemos diferenciar (vía artículo 97 CE) dos realidades, el Gobierno y la Administración Pública, no sólo el Gobierno de la Nación queda sujeto al control de las Cortes Generales (el Gobierno ejerce la función ejecutiva de acuerdo con la Constitución y las Leyes) sino también la Administración Pública como un instrumento del mismo (La Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho).

Las consecuencias que tiene la cláusula de Estado Democrático para la Administración Pública se explican a partir de la legitimación democrática del Gobierno (y a través de él la de la propia Administración Pública) como consecuencia de la vinculación del Poder ejecutivo al Poder legislativo. Una vez legitimado democráticamente (mediante la elección del Presidente y el continuo control parlamentario de la acción del Gobierno), el Gobierno dirige (...) la Administración civil y militar (artículo 97 CE), de modo que la dirección (del Gobierno a la Administración) es el cauce de la también legitimación democrática de la Administración.

A mayor abundamiento, como el Gobierno “dirige” la Administración:



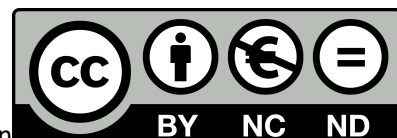
- i) El Gobierno asume la responsabilidad política de la actividad de la Administración (que es igualmente objeto de control parlamentario al caer dentro de la órbita de la “acción del Gobierno”).
- ii) La afirmación de que la Administración constituye un instrumento en manos de los órganos políticos del Gobierno dirigido para la realización práctica del interés general entraña que en el plano organizativo interno de la propia Administración la dirección se erige en auténtica línea de mando entrando en juego la dependencia y la jerarquía dentro de la unidad. Esto mismo permite garantizar la coherencia de la actuación administrativa en sí misma y en relación con las directrices del Gobierno.

Por lo que se refiere al Estado de Derecho, el mismo tiene correspondencia con el valor superior “libertad” del artículo 1.1 CE. Esta forma de Estado (de Derecho) supone una auténtica “raíz” en la que encuentran acomodo las otras dos características definidas en el artículo 1.1 CE (Social y Democrático) y explica, en estrictos términos históricos, el alumbramiento mismo de la Administración Pública a la par que la conformación del Estado liberal de Derecho (desde finales del siglo XVIII) como respuesta al Estado absolutista (o del no Derecho).

Que España se constituya en un Estado de Derecho (Estado sometido al Derecho) implica el obligado sometimiento de todos los poderes públicos (y también de los ciudadanos) a la Ley y al Derecho (artículo 9.1 CE), concretamente a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Un sometimiento que en el caso concreto de la Administración Pública acarrea una serie de consecuencias que marcan de forma indubitada su posicionamiento constitucional. Estas consecuencias son:

- Principio de legalidad (artículo 9.3 CE).
Tanto el Gobierno (“de acuerdo con la Constitución y las Leyes” artículo 97 CE) como la propia Administración Pública (“con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” artículo 103.1 CE) están sometidos al imperio de la Ley.
- Control judicial.
Los Tribunales controlan “la legalidad de la actuación administrativa” así como “el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (artículo 106.1 CE).

Por otra parte, todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e



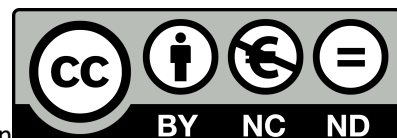
intereses legítimos (lo que incluye a los ejercidos frente a la Administración), sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (artículo 24.1 CE).

- Integridad/indemnidad patrimonial de los ciudadanos.
La acción administrativa causante de un daño/lesión en el patrimonio (personal y/o material) de los ciudadanos debe ser reparada reintegrando al afectado en su situación (patrimonial) previa, lo que encuentra razón de ser en dos instituciones básicas del Derecho Administrativo: la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (artículo 106.2 CE) y la expropiación forzosa (artículo 33.3 CE). Si bien, la expropiación forzosa garantiza, en estrictos términos constitucionales, que nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social y mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes, es la segunda de las instituciones, la responsabilidad patrimonial, la que merece una mayor atención por nuestra parte y a tal fin le dedicaremos la lección 13. Baste ahora de momento reseñar que la garantía de la integridad del patrimonio, en los términos dispuestos por el artículo 106.2 CE, reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Finalmente, el Estado Social encuentra relación con el valor superior “igualdad” del artículo 1.1 CE. El Estado constitucional (por venir definido por y desde la propia CE) es un Estado Social, además de Democrático y de Derecho, sin que exista contradicción entre ninguna de estas características definidoras.

El Estado Social, a partir de la teorización del llamado *Welfare State*, da lugar a un tipo de Administración Pública, la también llamada Administración del Estado Social. Esta Administración, en tanto que organización específica, es la encargada de ejecutar las tareas que el Estado no es capaz de desarrollar dada la complejidad social (política, económica, técnica) que en un momento dado se alcanza en la sociedad.

Es importante tener presente que la propia CE señala a la Administración del Estado Social el objetivo a cumplir. En este sentido, la Administración, en tanto que obligada a servir con objetividad los intereses generales (artículo 103.1 CE) tiende hacia una serie de fines (artículo 9.2 CE). Y de cara a alcanzar esos fines, la CE también determina los medios que han de utilizarse para tal propósito. Así,



existen una serie de mecanismos (instrumentos/medios) que son los principios rectores reconocidos en el Capítulo III del Título I CE. Dichos principios rectores de la política social y económica “vinculan a todos los poderes públicos” (artículo 53.1 CE) e informarán “la actuación de los poderes públicos” (artículo 53.3 CE). Esta política social y económica: i) aparece identificada respecto a una serie de colectivos singulares a los que la Administración debe servir (familia, trabajadores, tercera edad, incapacitados, consumidores, jóvenes...); ii) ciertos bienes que necesariamente deben ser alcanzados (cultura, salud, ciencia e investigación, patrimonio histórico, vivienda, medio ambiente...); iii) se integra al servicio de unos objetivos finales de los propios valores constitucionales (progreso, distribución, protección...).

Por último, cabe advertir que ni las políticas ni los objetivos a lograr a través de las mismas son atemporales y absolutas. Existen por ello determinados condicionamientos jurídicos y económicos que relativizan la propia actividad administrativa, por lo que, en última instancia, aquéllas y aquellos deberán realizarse en la medida y en las condiciones que resulte posible en cada momento.

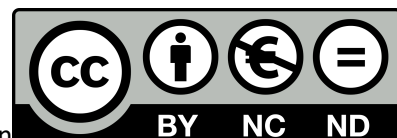
Por otra parte, y como hemos tenido ocasión de comprobar, el artículo 1.1 CE “blinda” al Estado español con una serie de notas definitorias que condicionan el posicionamiento constitucional de la Administración Pública. Sin embargo, el examen no es completo si no atendemos, además, a la forma de organización territorial que la propia CE proporciona de nuestro Estado.

Si bien el artículo 1.1 CE tan sólo nos señala que el Estado español es un Estado Social y Democrático de Derecho, el artículo 2 CE, como por otra parte ya nos consta, enfatiza “la indisoluble unidad de la Nación española” sobre la base de reconocer y garantizar al mismo tiempo “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”.

Nuestro modelo de Estado autonómico (o de las autonomías), que también determina el comportamiento posterior de la Administración Pública en su posicionamiento organizativo-territorial, se construye sobre la base de tres principios capitales:

- Unidad.

El principio de unidad es prevalente respecto de los otros dos (vid. artículo 2 CE) como quiera que la CE encuentra fundamento precisamente en la “indisoluble unidad de la Nación española”. En este sentido, puede advertirse una triple manifestación de la unidad en términos de: i) unidad de la soberanía (pueblo español del que emanan los poderes del Estado); ii) unidad del titular de la soberanía (unidad



de la Nación española); y iii) unidad del acto constituyente del Estado español (la CE como plasmación normativa de la unidad).

La unidad puede tener también otras implicaciones en otros ámbitos o realidades, como por ejemplo en la economía (la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la “unidad de mercado”).

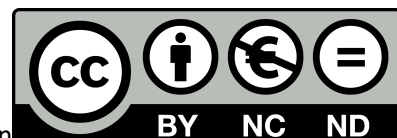
- Autonomía.

La autonomía (de las nacionalidades y regiones) es una cualidad garantizada por y desde la propia CE y el resto del ordenamiento jurídico. Esta cualidad, predicada de determinados entes, tiene, no obstante, efectos jurídicos limitados (en ningún caso puede ser entendida como soberanía), proyectando la capacidad de esas nacionalidades y regiones (autonomías) para gestionar sus propios intereses regionales (autonomía política *-indirizzò político-*) y dotarse de sus propias normas (autonormación).

La autonomía encuentra en la CE no sólo acomodo sustantivo en los términos que acabamos de apuntar, sino también una importante vertiente organizativa. Precisamente, la organización territorial del Estado es la que aparece determinada, tanto por el artículo 2 CE (el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran *-Nación española-* y la solidaridad entre todas ellas), como por el artículo 137 CE (la organización territorial del Estado lo es en forma de municipios, provincias y Comunidades Autónomas). Todas y cada una de estas entidades/organizaciones territoriales del Estado “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” si bien la autonomía de las Comunidades Autónomas es una autonomía “más intensa” en el entendido de autonomía política (mientras que la autonomía de los municipios y provincias, como Entidades locales que son, debe ser entendida como una autonomía puramente administrativa).

- Solidaridad.

El principio de solidaridad es el que equilibra la aparente “tensión” que puede darse entre la unidad y la autonomía. Garantiza, a modo de contrapeso, el equilibrio entre las diversas partes del territorio de forma singular en el ámbito económico (vid. artículo 138.1 CE *-el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 CE velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del*



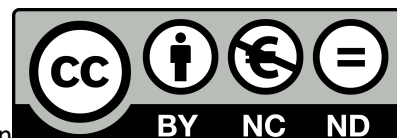
territorio español-; artículo 138.2 CE -que impide la existencia de privilegios económicos o sociales-; y artículo 158.2 CE -con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituye un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión y cuyos recursos son distribuidos entre las Comunidades Autónomas y Provincias-).

Por otra parte, del principio de solidaridad surge la llamada “lealtad institucional”, propia del federalismo alemán, que pasa por la existencia de una obligación constitucional de cooperar al fortalecimiento del régimen constitucional. Si bien esta lealtad institucional no encuentra formulación expresa en la CE, el TC ha admitido su virtualidad a partir del principio de solidaridad. Su significación jurídica más evidente pasa porque el Estado y las Comunidades Autónomas sean leales en sus relaciones (lealtad institucional).

La lealtad institucional sí ha encontrado concreción por contra -en el plano de las relaciones interadministrativas entre las distintas Administraciones Públicas- en el artículo 3.1.e) LRJSP y 140.1.a) LRJSP. La lealtad institucional, a partir de su configuración infraconstitucional, se traduce en el pleno respeto y toma en consideración de las competencias de las demás Administraciones, así como de sus respectivos intereses, y en la colaboración y ayuda entre las mismas. Lo que encuentra ulteriormente traducción tanto en el deber de colaboración de las Administraciones Públicas (artículo 141 LRJSP) como en la cooperación entre las mismas (artículo 143 LRJSP).

III. INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El estudio de la Administración Pública española viene determinado, en los términos que acaban de comprobarse, por la necesaria referencia al estatuto que desde la propia CE se le brinda. Hasta ahora, así pues, hemos abordado un análisis interno o “hacia dentro”. La realidad del Estado español y de la Administración Pública española ofrece, desde la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea -hoy día Unión Europea (UE)- una vertiente complementaria a la puramente interna, fruto de ese proceso de integración supranacional acaecido ya hace más de tres décadas.



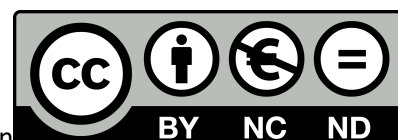
El estudio de la Administración Pública y del Derecho administrativo se completa, por tanto, con una perspectiva “hacia fuera”, o lo que es lo mismo, en sede supranacional.

El artículo 93 CE contempla la posibilidad de que el Estado pueda ceder competencias soberanas a favor de organizaciones internacionales y supranacionales. Y éste es el anclaje constitucional que explica el fenómeno de la integración supranacional de España en la UE como quiera que, en su momento, se realizó una cesión de poderes por parte del Estado español. Operación de cesión que afecta a cualquiera de las instancias territoriales de poder en que se organiza el Estado y, por supuesto también, a cualquiera de las distintas Administraciones Públicas.

La integración en la UE representa, desde el punto de vista del posicionamiento de la Administración Pública, un escalón superior con importantes consecuencias jurídicas para el estatuto de la Administración Pública. La UE entraña todo un sistema valorativo con principios comunes a todos y cada uno de los valores superiores de cada uno de los Estados miembros y que, recuérdese, en el caso de España, depara la consagración de la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político.

El engranaje político-administrativo de la UE se sustenta, de forma simplificada y resumida, en el principio del federalismo ejecutivo. Conforme a este principio, la UE parte del respeto a la identidad nacional de todos y cada uno de los Estados miembros. Respeto que se traduce, al mismo tiempo, en la reserva a los Estados miembros de la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la UE. Adopción que se produce, además, de acuerdo con el propio Derecho interno de los Estados miembros y su reparto constitucional interno de competencias. Es así que puede afirmarse que el Derecho de la UE no prejuzga el Derecho interno de los Estados miembros conforme a las distintas fórmulas (mayor centralismo o descentralización internos) que puedan coexistir.

Precisamente, es el aspecto de la ejecución del Derecho de la UE la cuestión que mayor interés y controversia ofrece dada la ausencia de una Administración europea general y directa para materializar dicha ejecución. Por ello, la ejecución del Derecho de la UE depende, sustancialmente, del conjunto de las Administraciones Públicas nacionales de cada uno de los Estados miembros y se refuerza en la llamada lealtad comunitaria. Conforme a la misma, los Estados miembros están llamados a inaplicar su propio Derecho interno si resulta discrepante o disconforme con el Derecho de la UE. Es por ello que las

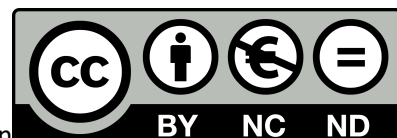


Administraciones Públicas nacionales de los Estados miembros, y por tanto también, el conjunto de Administraciones Públicas españolas, se erigen en una suerte de “Administración indirecta” de la UE cuando velan por la ejecución y cumplimiento del Derecho de la UE en sus propios Estados.

El papel que están llamadas a cumplir las Administraciones Públicas es crucial sobre la base del llamado principio de autonomía institucional, principio de construcción jurisprudencial a partir de la doctrina sentada por el TJCE (hoy día TJUE). Este principio arroja una serie de consecuencias jurídicas cruciales para el rol a desempeñar por la Administración Pública de nuestro país:

- Los Estados miembros tienen libertad para distribuir las competencias de ejecución en el plano interno aplicando el Derecho de la UE por medio de medidas estatales, regionales, o locales. De forma que la ejecución (real) del Derecho de la UE corresponde a la instancia territorial (estatal, autonómica, o local) que resulte materialmente competente conforme al reparto constitucional interno de competencias.
- Pese a lo anterior, la instancia estatal (Estado) es la responsable última frente a la UE de los posibles incumplimientos internos a la hora de ejecutar el Derecho de la UE. A partir de la acción del TJUE, y posteriormente con recepción en el artículo 260.2 TFUE, un Estado miembro puede enfrentarse, incluso, a la imposición de multas coercitivas a modo de presión hasta cumplir con la ejecución del Derecho de la UE.
- Si bien la instancia estatal es responsable (hacia fuera) frente a la UE, la autoridad (autonómica o local) responsable del incumplimiento puede verse obligada (hacia dentro) a asumir el coste económico derivado de ese mismo incumplimiento en la parte que le sea directamente imputable. En el caso de nuestro país, el Consejo de Ministros es el competente para declarar la responsabilidad autonómica y/o local y compensar la deuda en la que ese ente territorial incurre, como consecuencia de su incumplimiento, con las cantidades a transferir por el Estado, por cualquier concepto, a esa misma Comunidad Autónoma o Entidad local.

Precisamente, y en relación con esto último, hasta tiempo reciente el incumplimiento por parte de una instancia territorial (autonómica y/o local) de una obligación comunitaria había carecido en nuestro



Derecho de una respuesta adecuada y formalizada, tal y como por otra parte había venido advirtiendo insistentemente el Profesor Luciano Parejo. Hemos tenido que esperar, primero, hasta la Disposición Adicional 2ª (Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la UE o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte) de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que prevé que las Administraciones Públicas territoriales (aunque no sólo éstas) asuman frente al Gobierno de la Nación, y en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento. Posteriormente, y en desarrollo de esa previsión, con el RD 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE.

