Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 117-140
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L04
© Luis Arroyo Jiménez
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 4

BASES CONSTITUCIONALS

Luis Arroyo Jiménez
Universitat de Castella–la Manxa (UCLM)

SUMARI: 1. LA VINCULACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA I DEL DRET ADMINISTRATIU. —2. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT DE DRET: 2.1. La clàusula de l'Estat de dret; 2.2. Elements estructurals; 2.3. Elements substantius; 2.4. Elements formals. —3. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT SOCIAL: 3.1. La clàusula de l'Estat social; 3.2. Dimensió material; 3.3. Dimensió instrumental. —4. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT DEMOCRÀTIC: 4.1. La clàusula de l'Estat democràtic; 4.2. Democràcia representativa; 4.3. Democràcia participativa; 4.4. Principis instrumentals. —5. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT AUTONÒMIC: 5.1. La clàusula de l'Estat autonòmic; 5.2. Autonomia; 5.3. Unitat; 5.4. Solidaritat. —6. DRET ADMINISTRATIU I OBERTURA INTERNACIONAL. —7. BIBLIOGRAFIA: 7.1. Bibliografia citada; 7.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. LA VINCULACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA I DEL DRET ADMINISTRATIU

1. L'Administració pública i el dret administratiu estan vinculats per la Constitució. El **fonament d'aquesta vinculació** resideix en la posició peculiar de la norma constitucional, que es caracteritza per posseir caràcter juridicovinculant, per la supremacia jeràrquica dins del sistema del dret intern, així com per la funció específica consistent a definir els pressupostos de validesa i d'aplicabilitat de la resta de normes que l'integren (*infra* § 6.6). És per aquest motiu que els **destinataris d'aquesta**

vinculació són tots els poders públics, cadascun en l'àmbit de les funcions i competències respectives. El legislador està obligat a complir les normes constitucionals que limiten i dirigeixen l'exercici del seu poder de lliure configuració del dret administratiu (art. 9.1 de la Constitució espanyola, CE). El Govern també està vinculat constitucionalment quan exerceix la potestat reglamentària i les seves funcions de direcció política i de direcció de l'Administració pública (art. 97 CE). La mateixa Administració es troba igualment en una posició de sotmetiment ple no sols a la llei, sinó també a la resta de l'ordenament jurídic (art. 103.1 CE), que està presidit per la mateixa Constitució. Finalment, a l'hora de controlar la legalitat de l'actuació administrativa (art. 106.1 CE), el jutge està sotmès a l'imperi de la llei (art. 117.1 CE) i, per tant, també a la norma constitucional.

2. Des d'un punt de vista comparat, el **contingut de la vinculació constitucional** del dret administratiu espanyol és molt extens. Això es deu, primer, al fet que l'espanyola pertany a una generació de constitucions (les europees de la segona meitat del segle XX) que es caracteritza per contenir nombroses disposicions substantives i, segon, al fet que el 1978 es va decidir incorporar-hi al contingut les normes més rellevants de les lleis reguladores de les institucions i els sectors centrals del dret administratiu espanyol (procediment administratiu, justícia administrativa, responsabilitat patrimonial, béns públics, funcionaris, etc.). El resultat és que en la Constitució espanyola podem trobar moltes normes materialment administratives que s'orienten a expressar determinacions substantives (mitjançant les quals es programa el contingut de l'actuació administrativa i de la seva regulació jurídica), o bé a configurar estructures administratives (en particular, tipus d'organització i de procediment administratius).

3. Algunes determinacions substantives es refereixen a **sectors o institucions concrets**, com l'obligació del legislador de preveure sancions administratives ambientals (art. 45.3 CE), el caràcter obligatori i gratuït de l'ensenyament bàsic (art. 27.4 CE) o els principis del règim jurídic dels béns demanials (art. 132.1 CE), mentre que d'altres tenen **caràcter transversal**, com els principis d'eficàcia i objectivitat (art. 103.1 CE) o la prohibició de crear àmbits de l'actuació administrativa immunes al control judicial (art. 106.1 CE). La Constitució regula, amb més o menys detall, **formes organitzatives** típiques, com les relacions de direcció entre el Govern i l'Administració de l'Estat (art. 97 CE), les relacions jeràrquiques en el si de les administracions públiques (art. 103.1 CE) o les diverses entitats locals territorials (art. 140 i 141 CE), i també conté regles sobre els **procediments administratius**, com el dret a l'audiència i els drets d'accés a arxius i registres administratius (art. 105 CE).

4. Encara que totes les normes constitucionals tenen caràcter vinculant, no totes vinculen de la mateixa manera. La **manera i la intensitat de la vinculació constitucional** del dret administratiu pot presentar importants diferències des d'almenys dos punts de vista.

5. D'una banda, les normes constitucionals poden vincular **positivament i negativament** els processos de producció, interpretació i aplicació de les normes del dret administratiu. En el passat, el dret constitucional s'ha concebut com un simple límit extern que constreny negativament els operadors jurídics encarregats de fer-ne el desplegament. Les seves normes se cenyirien a definir un conjunt de prohibicions constitucionals i, una vegada respectades, la Constitució no imposaria condicions addicionals: l'exercici del poder de lliure configuració política del legislador democràtic i del poder discrecional del Govern i de l'Administració serien per a aquesta una caixa negra. No obstant això, en l'actualitat, la Constitució ja no es concep només com un instrument per **limitar el poder**, sinó també per **dirigir-ne l'exercici**. La seva missió no es redueix a establir què és el que legislador, el Govern i l'Administració pública no poden fer: també aconsegueix orientar-los en l'exercici dels àmbits respectius de lliure configuració. La Constitució espanyola comprèn un veritable programa d'actuació que vincula tant l'Administració pública com el legislador i el Govern en relació amb aquesta. Els àmbits que els són propis ja no es conceben, doncs, com a espais de plena autodeterminació, sinó com a

àmbits delimitats externament a través de criteris negatius i orientats internament mitjançant criteris positius.

6. D'altra banda, algunes normes constitucionals vinculen l'Administració i el seu dret amb caràcter definitiu, mentre que d'altres ho fan amb caràcter *prima facie*. Les primeres operen com a **regles**, és a dir, com a "**normes no derrotables"**, de manera que, quan concorre el supòsit de fet que hi està previst, la seva conseqüència jurídica s'aplica de manera plena i constant, sense modulacions o graduacions. Els conflictes entre regles constitucionals s'han de resoldre en virtut del principi d'especialitat. Les segones operen com a **principis**, és a dir, com a **mandats d'optimització** que ordenen la consecució d'un determinat estat de coses en el grau més alt possible, però que poden ser desplaçats proporcionadament en atenció a altres normes constitucionals que pressionin en sentit oposat, de tal manera que, a diferència de les regles, aquests principis serien susceptibles de compliment gradual. Abans de res, correspon al legislador resoldre els conflictes entre principis constitucionals que se susciten en els diversos àmbits del dret administratiu. Les normes que expressen el resultat d'aquestes ponderacions legislatives de principis tenen ja la condició de regles i, per tant, vinculen el Govern, l'Administració i els òrgans judicials com a normes no derrotables. Bona part de les bases constitucionals del dret administratiu es comporten com a principis que es relacionen entre si en termes dialèctics i, per aquest motiu, se sol afirmar que l'administratiu és un dret de conflictes i equilibris (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2000; ARROYO JIMÉNEZ, 2009).

7. Operen com a **regles** la prohibició d'establir àmbits de l'actuació administrativa immunes al control judicial (art. 106.1 CE), l'obligació d'exigir la reparació del dany ambiental (art. 45.3 CE), el caràcter públic del règim de la Seguretat Social (art. 41 CE) o la configuració de les platges com a domini públic (art. 132.1 CE). La prohibició de les associacions de caràcter paramilitar (art. 22.5 CE) és una norma especial enfront de la qual proclama el dret d'associació (art. 22.1 CE). Per contra, són **principis susceptibles de compliment gradual** els de seguretat jurídica (art. 9.3 CE); legalitat, objectivitat i eficàcia (art. 103.1 CE); el mandat d'actualització de la llibertat i de la igualtat (art. 9.2 CE), així com els drets a la protecció de la salut (art. 43 CE), a gaudir del medi ambient (art. 45 CE) i a accedir a un habitatge digne i adequat (art. 47 CE). Una de les manifestacions de la relació dialèctica entre els principis constitucionals de legalitat (art. 103.1 CE) i seguretat jurídica (art. 9.3 CE) ha estat resolta pel legislador mitjançant una ponderació el resultat de la qual s'expressa en les regles que permeten (només en alguns casos i sempre que es donin certes condicions) l'anul·lació d'ofici dels actes administratius (art. 106, 109 i 110 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, LPAC).

8. Les normes constitucionals que limiten i dirigeixen la producció normativa i l'aplicació administrativa i judicial del dret administratiu es poden ordenar entorn de **cinc principis estructurals** de l'Estat en què Espanya ha quedat constituïda: l'Estat de dret (art. 1.1 CE), l'Estat democràtic (art. 1.1 CE), l'Estat social (art. 1.1 CE), l'Estat autonòmic (art. 2 i 137 CE) i l'Estat obert al procés d'integració supranacional (art. 10.2 i 93 CE).

2. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT DE DRET

2.1. La clàusula de l'Estat de dret

9. L'Estat de dret és un dels trets definitoris de l'Estat (art. 1.1 CE) i és també un dels valors propis de la Unió Europea (art. 2 TUE). Es tracta d'un principi complex integrat per normes constitucionals molt nombroses i heterogènies, l'orientació

comuna de les quals es pot resumir en la garantia de l'**autodeterminació individual** (art. 10.1 CE) (LAPORTA, 2007: 17). Les més rellevants per al dret administratiu es poden classificar en tres grups: per mitjà del primer, integrat pels principis de divisió de poders, de legalitat i de control judicial, l'Estat de dret atorga **estructura** al dret administratiu; el segon grup està compost per alguns drets i llibertats constitucionals que (al costat del principi d'Estat social, sobre el qual es tornarà després) formen part de la dimensió material o **substantiva** de l'Estat de dret; finalment, el tercer grup està format per regles i principis de caràcter **formal** que serveixen la racionalització i l'estabilització de l'acció del poder i, en particular, de l'actuació de l'Administració pública.

2.2. Elements estructurals

10. El primer element estructural és el **principi de divisió de poders**. Som encara hereus d'una visió mítica de la separació de poders que parteix de la identificació de tres funcions abstractes (legislativa, executiva i judicial) que posteriorment són atribuïdes a d'altres tres estructures subjectives especialitzades i perfectament independents entre si. Aquesta comprensió de la separació de poders permetia racionalitzar la distribució de funcions i competències entre les diverses institucions de l'Estat en una època, el segle XIX, en què la Constitució mancava de caràcter normatiu. No obstant això, en l'actualitat, només la funció jurisdiccional està ordenada d'aquesta forma (art. 117.3 CE). En relació amb la resta de l'acció de l'Estat, la Constitució ha fragmentat les funcions legislativa i executiva en competències concretes i ha distribuït aquestes últimes entre diversos òrgans diferenciats tant horitzontalment com verticalment. El principi de divisió de poders és el nom que rep l'**ordenació funcional concreta** que resulta de la xarxa de normes constitucionals que atribueixen competències; regulen la composició, l'organització i el funcionament de diversos subjectes, i disciplinen les relacions entre si i entre els actes i les normes que constitueixen l'exercici de les seves competències.

11. La **funció legislativa**, és a dir, la producció normativa de l'Estat, està fragmentada en diverses potestats normatives que, alhora, han estat repartides entre diversos subjectes: la potestat d'aprovar les lleis, que correspon als parlaments estatal i autonòmics, i en la qual també participen els òrgans executius; la potestat d'aprovar decrets llei en situacions d'extraordinària i urgent necessitat, atribuïda al Govern central i a alguns governs autonòmics, i sotmesa a la convalidació parlamentària posterior; la potestat d'aprovar reglaments, que correspon als governs central i autonòmics, i que en algunes matèries està sotmesa a la necessitat de disposar d'una habilitació conferida prèviament pel legislador; i la potestat d'aprovar altres disposicions administratives de caràcter general, que correspon a les administracions públiques central, autonòmica i local, i que a vegades es troba sotmesa a la mateixa condició que els reglaments governatius.

12. El **poder executiu**, en particular, és una funció constitucional complexa organitzada. Des d'un punt de vista subjectiu, es tracta d'una estructura orgànica integrada pel Govern i l'Administració pública: el **Govern** és un òrgan constitucional format alhora per òrgans unipersonals i pluripersonals (art. 97, 98 i 100 CE), mentre que l'**Administració** és un conjunt de persones jurídicopúbliques integrades per

òrgans i unitats administratives (art. 103.2 CE) (*infra* § 8.41). Des d'un punt de vista objectiu, la funció executiva es troba fragmentada constitucionalment, de manera que la Constitució encomana al Govern (a més de la potestat reglamentària) la funció de direcció política i la direcció de l'Administració pública (art. 97 CE) (STC 93/2024, FJ 4), i a aquesta última, el servei objectiu als interessos generals amb sotmetiment ple a la llei i al dret (art. 103.1 CE), sota la direcció política del Govern i amb subjecció al control judicial de la seva legalitat (art. 106.1 CE).

13. El segon element estructural és el **principi de legalitat**, els continguts del qual seran objecte d'examen més detallat posteriorment (*infra* § 5 i § 6), de manera que ara n'hi ha prou de fer algunes consideracions generals. El principi reclama la **vinculació de l'Administració al dret** (art. 103.1 CE) i, amb això, permet que el dret administratiu compleixi tres missions característiques. La primera és limitar l'activitat administrativa, és a dir, racionalitzar-la i ordenar-la per evitar l'arbitrarietat del poder i fer possible que els ciutadans programin la seva pròpia conducta. La segona és dotar l'Administració de legitimitat democràtica, en la mesura en què les normes que la regulen gaudeixen d'aquesta mena de legitimitat. I la tercera és dirigir l'actuació administrativa (*supra* § 2.17), ja que per a l'Administració pública el dret és alhora límit i tasca: atribueix potestats administratives, condiciona la validesa del seu exercici, imposa a l'Administració objectius i finalitats, configura tipus d'organització i procediment adequats a les diverses funcions administratives, etc.

14. La vinculació de l'Administració al dret és plena des de dos punts de vista. Per començar, ho és pel que fa al **paràmetre** de la vinculació, integrat pel conjunt de normes del sistema (incloent-hi, per descomptat, la llei i la Constitució, però també les normes dictades per la mateixa Administració, així com les normes que formen part del dret de la Unió Europea). És especialment important la **vinculació de l'Administració a la llei**. D'una banda, la llei condiciona l'exercici de l'activitat normativa de l'Administració a conseqüència del principi de primacia de la llei, de la reserva de llei en matèries especialment rellevants i de l'absència de matèries reservades al reglament. D'altra banda, el legislador també pot dirigir l'activitat administrativa d'execució de normes mitjançant regles substantives i estructures administratives, sense que la Constitució s'oposi al fet que les primeres siguin regles autoaplicatives, ni tampoc a l'adopció de lleis concretes.

15. Les lleis administratives solen regular els diferents sectors d'activitat administrativa **atribuint potestats** a l'Administració pública. Així, per exemple, l'article 152 de la Llei madrilenya 9/2001, de 17 de juliol, del sòl, sotmet certs actes de transformació del sòl a la càrrega d'obtenir una llicència municipal. No obstant això, algunes normes administratives alteren directament l'esfera jurídica dels ciutadans **sense necessitat de la seva execució** per part de l'Administració en el cas concret. L'article 11.1 *a*) del text Refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, imposa als titulars de vehicles de motor el deure d'identificar les persones que els condueixen en el moment que es produeix una infracció de trànsit. Finalment, la Llei canària 2/1992, de 26 de juny, per mitjà de la qual es van expropiar dos immobles, és un exemple de llei concreta o de cas únic.

16. La vinculació de l'Administració al dret també és plena des de la perspectiva del seu **objecte**, perquè el principi de legalitat no tolera que existeixin àmbits de l'actuació administrativa no sotmesos a la llei i al dret. No obstant això, malgrat que **tota l'activitat** de l'Administració està sotmesa al dret, aquest sotmetiment no té sempre la mateixa **intensitat** (*infra* § 5.7). El principi de legalitat comprèn un mandat d'optimització de la predeterminació normativa de l'actuació administrativa, que és, a més, especialment exigent quan aquesta afecta negativament els drets fonamentals (art. 53 CE). No obstant això, al costat seu, la Constitució també protegeix altres principis, com els d'eficàcia (art. 103.1 CE) o autonomia (art. 2 i 137 CE), que justifiquen adoptar normes administratives menys denses i atribuir

conseqüentment a l'Administració pública un marge de configuració autònoma de la seva pròpia conducta. La graduació de la intensitat de la vinculació de l'Administració al dret correspon fonamentalment a la llei, que pot configurar amb més o menys densitat el contingut de les normes substantives que programen l'actuació administrativa, així com, si escau, tractar de compensar aquesta falta de predeterminació normativa mitjançant el disseny d'estructures organitzatives i procedimentals.

17. És molt densa la regulació de l'actuació administrativa en matèria de trànsit, la qual comprèn regles substantives molt precises (l'art. 35 de la Llei sobre trànsit regula amb molt detall la maniobra d'avançament) i, així, determina completament el contingut dels actes administratius (en aquest exemple, quan l'Administració pot imposar la sanció corresponent). Per contra, la regulació de la planificació administrativa de les carreteres i altres infraestructures públiques es limita essencialment a definir les finalitats que ha de perseguir (art. 1 i 9 de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres), així com els procediments administratius a través dels quals ha de tenir lloc (art. 10-16). Això és: la llei no diu on s'han de construir les carreteres, sinó que estableix un procediment per decidir-ne el traçat, en el qual es poden analitzar opcions diverses.

18. En tercer lloc, en un estat de dret el sotmetiment de l'actuació administrativa a l'ordenament jurídic també és objecte de control jurisdiccional (*infra* § 34.2). Aquest **principi de control judicial** té un **doble fonament**: el fonament objectiu que resulta del mandat de control jurisdiccional de la legalitat de l'exercici de la potestat reglamentària, de l'actuació administrativa i de l'adequació d'aquesta a les finalitats que en són pròpies (art. 106.1 CE), i el fonament subjectiu que deriva del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, que també opera enfront de l'actuació de l'Administració pública que pugui afectar els drets i interessos legítims dels ciutadans (art. 24 CE).

19. El control judicial de l'Administració reflecteix la manera en què es troba vinculada a la llei i al dret. El control judicial també és ple pel que fa al seu **objecte**, que comprèn totalment l'actuació administrativa (normativa o no, jurídica o material, per acció o per omissió, etc.). Serien, doncs, inconstitucionals les lleis que pretenguessin sostreure del control judicial una part de l'actuació administrativa. El control judicial de la legalitat de l'actuació administrativa també és ple quant al **paràmetre** de l'enjudiciament. En el cas dels actes administratius, els jutges han de controlar el compliment de qualsevol norma jurídica. En el cas de les normes administratives, el control jurídic es refereix al compliment de la resta de normes superiors jeràrquicament que vinculin l'autoritat normativa corresponent. En qualsevol cas, el paràmetre del control judicial de l'actuació administrativa és **tot el dret, però només el dret**. A diferència del que succeeix amb altres sistemes de control de l'actuació administrativa, com els recursos administratius o el control economicofinancer (*infra* §§ 33.16 i 51), queden, doncs, fora del paràmetre de control judicial els criteris propis de la correcció tècnica de l'actuació administrativa o els relatius a la seva conveniència o oportunitat política (que pertanyen a l'àmbit del control polític de l'actuació administrativa). Per aquest motiu, el jutge només pot anul·lar l'actuació administrativa en cas que incorri en una infracció de l'ordenament jurídic, inclosa la desviació de poder (art. 70.2 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, LJCA) (*infra* § 5.39).

20. La **intensitat del control judicial** de la legalitat de l'actuació administrativa no és sempre la mateixa, sinó que reflecteix la intensitat variable amb la qual el dret la dirigeix en cada cas. Com a regla general, els jutges despleguen un **control ple** de l'actuació administrativa (sense reconèixer, per tant, cap marge de deferència a l'Administració). No obstant això, quan l'actuació administrativa sigui expressió d'un poder discrecional reconegut per la llei a l'Administració pública, el jutge efectua un **control limitat** o deferent. Per aquest motiu, la llei precisa que l'òrgan judicial no pot substituir el criteri de l'Administració pel seu propi criteri quan la llei li atribueix el poder per adoptar la decisió final sobre l'actuació controvertida (art. 71.2 LJCA) (*infra* § 5.20).

21. La Constitució no es conforma a dispensar als ciutadans una tutela judicial purament formal dels seus drets i interessos legítims, sinó que exigeix que sigui tan efectiva com sigui possible (art. 24.1 CE). Aquest mandat *prima facie* d'**efectivitat de la tutela judicial** es reflecteix en nombroses regles del dret administratiu substantiu i processal, entre les quals destaquen el deure de motivació dels actes administratius (art. 35 LPAC) (*infra* § 17.42), el deure d'interpretació restrictiva dels pressupostos processals (STC 255/1993, FJ 3), el règim de les mesures cautelars (STC 14/1992, FJ 7) i l'execució de sentències de condemna a l'Administració (STC 32/1982, FJ 2). No obstant això, aquesta exigència que la tutela judicial dels ciutadans sigui tan més efectiva com sigui possible, tant en relació amb l'abast o extensió com pel que fa a la profunditat o intensió, es pot veure desplaçada per principis constitucionals vinculats oposats, bé al mateix dret a la tutela judicial efectiva de tercers (que pot impedir, per exemple, l'accés a la jurisdicció si l'acte ja ha adquirit fermesa), o bé a altres principis constitucionals, entre els quals destaquen els de seguretat jurídica, confiança legítima (art. 9.3 CE) i eficàcia de l'actuació administrativa (art. 103.1 CE).

22. El control judicial és un dels àmbits en què es manifesta amb més claredat la peculiar **(exorbitant) posició jurídica de l'Administració pública**, si la comparem amb la que és pròpia dels subjectes de dret comú. Les administracions públiques, en l'exercici de la seva actuació, gaudeixen de la denominada "autotutela declarativa i executiva" (art. 38 i 39 LPAC) (*infra* § 17.61 i 81). Això és: no necessiten una resolució judicial per imposar i executar les seves pròpies decisions. A més, es beneficien de la càrrega que pesa sobre els particulars d'exhaurir la via administrativa prèviament a l'accés a la jurisdicció (art. 25.1 LJCA) (*infra* § 33.70 i § 34.79), així com de l'absència de caràcter suspensiu automàtic en els recursos administratiu i contenciós administratiu (art. 129 LJCA) (*infra* § 33.61 i § 34.128). Totes aquestes regles redueixen el grau d'efectivitat de la tutela judicial (art. 24. CE) i, amb això, restringeixen l'abast d'aquest principi constitucional. La seva constitucionalitat passa, doncs, per comprovar que, amb aquestes regles, se satisfan proporcionadament les exigències de sentit oposat que procedeixen d'altres principis constitucionals, entre els quals ocupa una posició central el principi d'eficàcia de l'actuació administrativa (STC 32/1982, FJ 4) (*infra* 4.45 i 46).

2.3. Elements substantius

23. En les tradicions constitucionals de l'Europa continental els drets fonamentals formen part de l'Estat de dret (DÍAZ, 1998: 44). En la primera manifestació històrica com a Estat liberal de dret, aquests drets eren, essencialment, la **llibertat**, la **igualtat** i la **propietat** privada. L'articulació jurídica d'aquests valors liberals va tenir lloc d'acord amb dos criteris: la configuració com a drets públics subjectius i la comprensió com a titularitats exclusivament formals de persones abstractes.

24. En la dimensió purament formal, les **llibertats** constitucionals són drets subjectius a accions negatives de l'Estat; és a dir, drets perquè l'Estat no interfereixi indegudament en la configuració autònoma d'algun dels espais vitals que preveu específicament la Constitució (l'expressió d'idees, l'activitat empresarial, la pertinença a una associació, etc.), o bé en l'exercici del dret general de llibertat (art. 10.1 i 16.1 CE). La llei en delimita el contingut, incorpora límits o restriccions que han de satisfer el principi de proporcionalitat i respectar-ne el contingut essencial (art. 53.1 CE, i també 52.1 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, CDFUE), i

igualment pot atribuir a l'Administració potestats que li permeten intervenir en el seu exercici mitjançant tècniques diverses (reglaments, autoritzacions, ordres, etc.).

25. La **igualtat** formal és un dret subjectiu a no sofrir tractaments discriminatoris que opera tant enfront de la llei com enfront de la seva aplicació administrativa o judicial (art. 14 CE). Les normes del dret administratiu que dispensen un tractament diferent a diferents categories de persones han de complir dos requisits: entre els dos supòsits tractats desigualment s'ha d'apreciar una diferència objectiva, raonable i no basada en els criteris que exclou expressament la Constitució; i la diferència de tracte ha de satisfer el principi de proporcionalitat (SSTC 22/1981, FJ 3; 36/2011, FJ 2, i 112/2017, FJ 3). Per la seva part, les resolucions judicials i els actes administratius lesionen el dret a la igualtat si se separen del criteri aplicat prèviament pel mateix òrgan a situacions comparables sense aportar una justificació raonable i no capritxosa (STC 47/1989, FJ 2).

26. Finalment, la **propietat** privada és un dret subjectiu el contingut del qual ha de ser delimitat per la llei. Si tradicionalment aquesta operació s'escometia tenint en compte l'interès exclusiu del seu titular, en el moment actual s'ha de fer també a partir de la funció social del tipus de bé o dret sobre el qual es projecta (art. 33.1 i 2 CE). El dret té una doble dimensió. D'una banda, comprèn un espai d'autodeterminació del propietari. La doctrina constitucional exigeix al legislador que les mesures que el restringeixen per mitjà d'obligacions, deures i càrregues mantinguin algun espai d'utilitat individual del propietari (STC 204/2004, FJ 5) i siguin adequades per satisfer la seva finalitat (STC 16/2018, FJ 17). D'altra banda, també comprèn una garantia d'integritat patrimonial enfront de dues ingerències característiques: l'expropiació forçosa, que només és admissible per causes d'utilitat pública o interès social i mitjançant la indemnització corresponent (art. 33.3 CE) (*infra* § 26), i la responsabilitat patrimonial de l'Administració pels danys causats incidentalment en els seus béns o drets a conseqüència del funcionament dels serveis públics (art. 106.2 CE) (*infra* § 32).

27. Com es pot observar, en la tradició pròpia de l'Estat liberal de dret que hem heretat i que emergeix encara en nombrosos àmbits de l'ordenament, aquests tres drets fonamentals es reconeixen i protegeixen amb independència de les condicions concretes en les quals es trobin els que en són titulars. Tal com es veurà més endavant (*infra* § 3.46), aquesta comprensió dels drets posteriorment es va veure corregida parcialment, en el marc de l'**Estat social de dret**, en què els drets i les llibertats deixen de ser per a l'Estat i per al dret administratiu simples titularitats formals assignades a subjectes abstractes, per passar a considerar-se posicions jurídiques l'efectivitat de les quals depèn de les condicions concretes en les quals han de ser exercides.

2.4. Elements formals

28. Juntament amb els principis de separació de poders, legalitat i control judicial (que defineixen l'estructura del dret administratiu) i amb els drets fonamentals (que el doten de part del contingut substantiu), l'Estat de dret comprèn un tercer grup de normes de caràcter formal que es caracteritzen per racionalitzar i limitar l'actuació del poder (pel que fa al que ara importa, de l'Administració

pública), i que essencialment procuren la conservació de les situacions fàctiques i jurídiques preexistents.

29. En primer lloc, el principi de **seguretat jurídica** (art. 9.3 CE) es descompon en un conjunt de normes que pretenen facilitar la programació autònoma de la conducta individual, la qual cosa requereix que el dret administratiu sigui previsible. Per a això, és necessari el compliment de les regles relatives als procediments normatius, així com la publicació oficial de les normes com a condició de la seva eficàcia; la certesa, la claredat i l'estabilitat de les normes del dret administratiu, i també l'aproximació d'aquest últim als ideals regulatius de la unitat, la coherència i la plenitud del sistema.

30. Una segona regla formal és el principi d'**irretroactivitat** de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets (art. 9.3 CE), que es concreta en dues normes complementàries. Si la norma es projecta sobre relacions jurídiques consagrades o situacions esgotades (retroactivitat **pròpia**), només exigències qualificades del bé comú es poden imposar excepcionalment al principi d'irretroactivitat. Si la norma es projecta sobre situacions o relacions actuals no concloses (retroactivitat **impròpia**), el principi de seguretat jurídica només exigeix que els principis constitucionals als quals serveix la norma en puguin justificar el desplaçament proporcionat mitjançant el reconeixement d'efectes retroactius (STC 112/2006, FJ 17). Així, per exemple, en un local comercial o d'oci ja obert al públic (a l'empara d'una llicència municipal d'obertura prèvia), se li poden imposar per llei o per reglament, amb vista al futur, noves exigències d'accessibilitat universal o de seguretat, en la mesura en què aquestes exigències serveixin proporcionadament a béns constitucionals com la protecció de les persones amb discapacitat (art. 49 CE) o la protecció de la salut (art. 43.1 CE) (*infra* § 4.40).

31. En tercer lloc, el principi de **confiança legítima** ha estat importat del dret alemany mitjançat el dret de la Unió Europea. En l'ordenament intern, aquest principi, que ha estat adscrit al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), vincula tant en el moment de produir normes de dret administratiu com en el de l'aplicació posterior en el cas concret (art. 3.1 *e*) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]). Al legislador i a les autoritats que dicten **normes** de rang reglamentari, els afecta des de dues perspectives: d'una banda, en la modificació de les normes administratives substantives, el principi de confiança legítima s'encavalca amb la doctrina constitucional que limita la retroactivitat impròpia i, d'una altra, en la regulació de l'anul·lació administrativa o jurisdiccional dels actes administratius, el principi determina que certes irregularitats formals manquen d'efectes anul·latoris (art. 48.2 i 3 LPAC) i que les accions corresponents han de ser exercides dins de certs terminis (art. 110, 122 i 124 LPAC). En adoptar **actes concrets**, les administracions públiques vulneren el principi de confiança legítima si, amb el seu comportament previ, han fet néixer una confiança apreciable objectivament sobre el manteniment o l'obtenció d'un benefici, el particular ha fet actes de disposició que s'hi funden i, amb posterioritat, l'acte controvertit produeix la frustració d'aquesta confiança. La conseqüència jurídica que deriva del principi és, com a regla general, la

responsabilitat patrimonial de l'Administració, i només excepcionalment, l'anul·lació de l'acte.

32. Per exemple, es frustra la confiança legítima quan el Ministeri de Foment denega una autorització (per raons de seguretat aeronàutica) per construir habitatges als voltants d'un aeroport, quan, anteriorment, en l'elaboració del pla urbanístic municipal que preveia aquests habitatges, el mateix Ministeri de Foment havia emès un informe favorable sobre la localització dels habitatges en qüestió (STS de 20 de gener de 2014, ECLI:ES:TS:2014:125).

33. En quart lloc, el principi de **proporcionalitat** prohibeix l'excés en l'exercici del poder públic. Posem-ne l'exemple següent: seria manifestament desproporcionat imposar el confinament de tot un nucli de població per combatre una epidèmia de simple grip. Malgrat que una mesura així està autoritzada genèricament per l'article 3 de la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública, l'exercici concret d'aquesta mesura pot arribar a vulnerar aquest principi.

34. El principi de proporcionalitat va sorgir **històricament** com a límit de les normes i els actes administratius que restringeixen la llibertat individual, però posteriorment s'ha anat estenent a les mesures que afecten la garantia patrimonial innata en el dret de propietat (art. 33 CE), els drets d'igualtat (art. 14 CE), els drets de prestació (art. 24.1 CE) i, fins i tot, altres principis constitucionals, com l'autonomia (art. 2 i 137 CE). En l'actualitat, el legislador l'ha declarat aplicable a les mesures que limitin qualsevol dret (art. 4.1 LPAC) i, en particular, a les mesures de caràcter normatiu (art. 129 LPAC). Veritablement, el requisit que l'acció del poder sigui proporcionada entra en joc sempre que aquesta acció afecti negativament una norma constitucional o legal que operi com un mandat d'optimització, és a dir, una norma que es pugui complir en un grau més o menys alt: el grau en què aquesta norma deixi de ser completa ha de satisfer les exigències que resulten del principi de proporcionalitat (STC 60/2010, FJ 5) (ARROYO, 2009: 32).

35. Pel que fa al contingut del principi de proporcionalitat, en el dret constitucional i administratiu espanyol s'ha estès un cànon de control —que també procedeix, per cert, del dret alemany— en virtut del qual la mesura controvertida ha de ser: (i) adequada, per ser un instrument objectivament idoni per aconseguir la finalitat que persegueix; (ii) necessària, per no haver-hi alternatives manifestament menys restrictives i igualment eficaces per aconseguir-la, i (iii) estrictament proporcionada, per no donar lloc a un desequilibri evident o manifest entre l'efecte favorable que produeix respecte de la seva finalitat i l'efecte desfavorable que genera des de la perspectiva del principi restringit (STC 55/1996, FJ 3 i 6).

36. Finalment, el principi d'**interdicció de l'arbitrarietat** (art. 9.3 CE) té un contingut complex. En essència, prohibeix l'actuació pública mancada "de tota explicació racional" (STC 181/2000, FJ 13). D'una banda, prohibeix les lleis discriminatòries (art. 14 CE) o mancades de qualsevol explicació racional (STC 137/2025, FJ 7), amb el benentès que la llei no necessàriament ha de ser motivada i que aquí s'ha d'extremar la deferència en el control del legislador democràtic (STC 13/2007, FJ 4). D'altra banda, el principi també es projecta sobre els actes del Govern: per exemple, és arbitrari que s'indulti un conductor homicida, quan en l'expedient d'indult no hi ha cap raó de justícia o utilitat pública que pugui explicar o justificar aquesta decisió (STS de 20 de novembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5997). Finalment, el principi d'interdicció de l'arbitrarietat ha servit a Espanya per **aglutinar un conjunt de cànons de control** de l'exercici de la

discrecionalitat administrativa de contingut divers i intensitat variable, i que en bona part s'encavalquen amb altres exigències constitucionals. Entre aquestes exigències, destaquen el respecte a la **realitat dels fets** sobre els quals descansa la decisió (el fet que sigui absent ja determina la infracció de la norma substantiva que la regula), la consideració dels elements fàctics i jurídics rellevants per adoptar-la (que forma part del principi d'objectivitat o deguda cura), la **motivació raonable** de la decisió discrecional (que comprèn tant el deure formal de motivació com l'exigència que el resultat de la decisió no sigui irracional) i, finalment, **l'adequació objectiva** de la mesura al fi perseguit (a vegades, es denomina "cànon de raonabilitat" i integra realment el primer element del principi de proporcionalitat).

3. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT SOCIAL

3.1. La clàusula de l'Estat social

37. L'Estat social és el segon tret definitori de l'Estat en el qual Espanya s'ha constituït (art. 1.1 CE) i, malgrat que no està proclamat com a tal en el dret de la Unió Europea, algun dels elements en els quals es concreta han estat establerts com a valors (art. 2 TUE), objectius (art. 3.3 TUE) i drets fonamentals de la Unió (art. 23-38 CDFUE). Lluny de desenvolupar-se a esquena seva, l'Estat social és una forma històrica concreta de l'Estat de dret que emergeix a Europa al llarg del segle XX, a mesura que el vell Estat liberal de dret del segle XIX es transforma lentament i treballosament en un **estat social de dret** (GARCÍA PELAYO, 1977: 51). La vella aspiració de facilitar l'autodeterminació individual (a la qual serveixen les diferents manifestacions de l'Estat de dret que ja hem analitzat) s'hi veu complementada en vista d'una constatació empírica: que l'efectivitat de la llibertat, de la igualtat i de la resta dels drets de les persones no depèn només que es reconeguin formalment a subjectes abstractes, sinó també de les condicions materials concretes en les quals es troben les persones cridades a exercir-los. Aquestes condicions poden dificultar i, fins i tot, impedir l'exercici dels drets i, per tant, l'abast de la mateixa autonomia individual. A partir d'aquesta consideració, l'Estat social assumeix com a tasca pròpia la conformació de les relacions socials i econòmiques per aconseguir que la llibertat i la igualtat dels ciutadans siguin reals i efectives (art. 9.2 CE). En l'actualitat, examinar-ne el contingut implica distingir entre la **dimensió material** del principi, integrada essencialment pel mandat d'actualització de la llibertat i de la igualtat constitucionals, i la seva **dimensió instrumental**, composta alhora pel mandat de consecució eficaç dels objectius i finalitats que la Constitució imposa als poders públics.

3.2. Dimensió material

38. El principi d'Estat social imposa als poders públics, abans que res, un **mandat d'intervenció positiva** en la societat per transformar les condicions materials en què es troben els ciutadans a fi d'actualitzar (és a dir, a fi de convertir en reals i efectius) els drets que la Constitució els reconeix. Aquesta intervenció s'ha de concretar, en particular, en l'eliminació dels obstacles que ens fan menys lliures i menys iguals (art. 9.2 CE). Aquest mandat constitucional té com a **destinataris** tots els poders públics, que l'han de materialitzar en el marc de les seves competències respectives i, tot i que en principi es projecta sobre tots els sectors de l'ordenament jurídic, el compliment d'aquest mandat s'articula fonamentalment a través del dret públic i, en particular, del dret administratiu, ja que l'Administració és l'organització pública encarregada d'intervenir de manera ordinària en les activitats socials i econòmiques (PAREJO, 1983).

39. El **contingut** del mandat imposat en l'article 9.2 CE és indubtablement vague. No obstant això, la mateixa Constitució contribueix a precisar-lo en altres disposicions que identifiquen nombroses tasques estatals el compliment de les quals pot requerir adoptar normes legals o reglamentàries, prestar serveis públics, reconèixer prestacions econòmiques, etc. El legislador i el Govern també poden concretar directament la clàusula de l'article 9.2 CE mitjançant l'atribució a l'Administració pública de noves tasques no previstes específicament en la Constitució, però que s'orientin a actualitzar la llibertat i la igualtat de les persones.

40. Algunes de les tasques que la Constitució imposa es refereixen a l'**assegurament col·lectiu de riscos futurs** dels ciutadans, principalment a través del sistema de Seguretat Social i de les seves prestacions en l'àmbit de les pensions, la desocupació, els accidents o la malaltia (art. 41 i 50 CE). Altres tasques constitucionals inclouen la **garantia de la prestació de serveis públics bàsics** com l'educació (art. 27 CE), la sanitat (art. 43 CE), l'habitatge (art. 47 CE) o l'assistència social (art. 50 CE). Un tercer àmbit d'intervenció de l'Estat social és el que va dirigit al **reequilibri de certes relacions** entre persones o grups caracteritzades per la desigualtat estructural, entre les quals destaquen les relacions laborals (art. 28, 38 i 40 CE) i les relacions entre empresaris i consumidors (art. 51 CE). En quart lloc, diverses disposicions constitucionals imposen als poders públics l'obligació de **protegir alguns col·lectius** amb necessitats específiques, entre els quals hi ha els joves (art. 48 CE), les persones amb discapacitat (art. 49 CE) i la gent gran (art. 50 CE). Una cinquena tasca es refereix a l'obligació de promoure les condicions favorables per al **progrés social i econòmic** (art. 40.1 CE), que atribueix a l'Estat una responsabilitat infraestructural respecte del bon funcionament de l'economia. Juntament amb això, la Constitució també ordena als poders públics garantir la **vinculació social del sistema econòmic**. Aquesta vinculació es concreta, per exemple, en la delimitació del contingut de la propietat a partir de la funció social que fa (art. 33.2 CE), en la subordinació de la llibertat d'empresa a les exigències de l'economia general (art. 38 CE) i en l'obligació de procurar una distribució de la renda regional i personal més equitativa, de manera que el creixement i la distribució no es troben ordenats jeràrquicament des de la perspectiva constitucional (art. 40.1 CE). Així mateix, l'obligació d'incrementar l'equitat de la distribució de la renda personal s'ha d'entendre en el sentit d'aconseguir una reducció efectiva de la desigualtat, en el grau en què els poders públics estan obligats a remoure els obstacles que impedeixen que la igualtat sigui real i efectiva (art. 9.2 CE) i, amb això, a aconseguir un grau d'igualtat superior al que s'observaria en absència d'intervenció pública. Finalment, una altra de les condicions materials que els poders públics han d'optimitzar és el gaudi d'un medi ambient adequat i la protecció dels recursos naturals (art. 45 CE).

41. Aquestes **tasques estatals** es diferencien entre si en funció del grau de concreció i de les vies per exigir-ne el compliment (art. 53.2 i 3 CE). Les diferències també es projecten sobre la manera en què han de ser aplicades. Les normes que les imposen es comporten alguns cops com a **regles** no derrotables i altres vegades com a **principis** susceptibles de compliment gradual. En el primer cas, la norma que defineix la tasca imposa a l'Estat una obligació de manera definitiva, en exigir-ne el compliment ple i constant. En el segon, els poders públics estan obligats constitucionalment a complir-la en el grau més alt possible. No obstant això, la satisfacció d'aquest segon grup de tasques pot donar lloc a relacions dialèctiques amb altres principis constitucionals. En aquests casos correspon al legislador, al Govern i a l'Administració pública —cadascun en l'espai de les seves competències respectives— aconseguir un equilibri proporcional que permeti assolir una certa concordança pràctica entre les diverses normes constitucionals en conflicte. Els principis de democràcia i pluralisme polític (art. 1.1 CE) determinen que aquest punt d'equilibri es pugui desplaçar en un sentit o un altre, sempre que la solució aconseguida no sigui desproporcionada. Aquests principis també exigeixen que el control judicial d'aquestes decisions sigui particularment deferent.

42. Quina ha de ser la mida dels grups en l'educació bàsica (art. 27.1 CE), quin ha de ser l'import de les pensions (art. 50 CE) o quines han de ser les tècniques administratives de protecció del medi ambient (art. 45.2 CE) són qüestions que la Constitució no ha resolt de manera definitiva, sinó que les ha encomanat al legislador, al Govern i a les administracions públiques, que han d'aconseguir un equilibri entre els mandats constitucionals corresponents (garantir el dret a l'educació, protegir econòmicament els ciutadans durant la tercera edat, i protegir el medi ambient i els recursos naturals) i altres normes constitucionals que s'hi relacionen en termes dialèctics (el dret de propietat, la llibertat d'empresa, etc.). En definir aquests punts d'equilibri, els poders públics estan vinculats constitucionalment per les normes respectives, però poden aconseguir **solucions diverses** que expressen diferents plantejaments polítics. Per contra, una norma que suprimís el caràcter gratuït de l'educació bàsica (art. 27.4 CE), una que privatitzés el sistema de pensions (art. 41 CE) o, en fi, una que deixés de sancionar les agressions al medi ambient (art. 45.3 CE) serien inconstitucionals perquè, en relació amb aquestes manifestacions concretes de l'Estat social, les normes que defineixen la tasca estatal corresponent no operen com un principi, sinó com una regla.

43. Una de les conseqüències més rellevants de la dimensió material de l'Estat social és la transformació del contingut, l'abast i el catàleg dels drets fonamentals. La **llibertat** no es concep ja com una simple titularitat formal, sinó com un espai d'autonomia l'efectiu gaudi del qual no reclama tan sols la no-ingerència dels poders públics, sinó també una intervenció positiva orientada a remoure els obstacles que en dificulten la plenitud (art. 9.2 CE). L'Estat social també ha de garantir que la **igualtat** entre individus i grups sigui real i efectiva, la qual cosa pot reclamar dispensar-los a alguns un tractament diferent i, per tant, formalment desigual, la justificació del qual resideix en la necessitat constitucional de corregir situacions de desigualtat material (art. 9.2 CE). Tal com s'ha indicat ja (*supra* § 4.26), en l'Estat social de dret el contingut del dret de **propietat** no resulta només de la necessitat de protegir l'autonomia de qui n'és el titular, sinó que pot quedar delimitat per la llei en vista de la funció social del tipus de bé o dret de què es tracti (art. 33.2 CE).

44. Finalment, al costat dels vells drets fonamentals de l'Estat liberal, en l'Estat social apareixen nous drets, entre els quals destaquen els **drets prestacionals**, que es caracteritzen perquè tenen com a objecte accions positives de l'Estat. Alguns, com s'ha indicat, són drets fonamentals directament esgrimibles davant els tribunals, com el dret a l'educació (art. 27 CE), però en la majoria dels casos la Constitució imposa als poders públics l'obligació de fer o, almenys, garantir la prestació, tal com succeeix amb els drets a la salut (art. 43 CE), a un medi ambient adequat (art.

45 CE) i a un habitatge digne (art. 47 CE), malgrat que remet a la llei per definir-ne el contingut concret, així com els termes en què els ciutadans poden reclamar-ne la recepció (art. 53.3 CE). En tot cas, una vegada configurada la prestació pel legislador d'una determinada manera, sempre dins dels límits que es deriven de la disposició constitucional corresponent, el seu fonament es troba en la mateixa Constitució. És a dir, es tracta de veritables drets constitucionals, per més que el contingut i els efectes d'aquests drets es trobin condicionats pel desenvolupament legislatiu ulterior.

3.3. Dimensió instrumental

45. Al costat del mandat d'actualització de la llibertat i de la igualtat, la determinació constitucional de l'Estat social té també una dimensió de caràcter instrumental que es correspon amb el **principi d'eficàcia** de l'actuació dels poders públics (STC 178/1989, FJ 3), que l'art. 103.1 CE especifica en relació amb l'Administració en imposar-li el deure de servir eficaçment els interessos generals. Es tracta d'una obligació de resultat que consisteix a aconseguir satisfer realment els fins propis de l'actuació administrativa, tal com els hagin definit tant el legislador en el marc de la Constitució com el Govern en l'exercici de la seva funció directiva, en el marc de la Constitució i de la llei. La doctrina entén que, de l'art. 103.1 CE, també se'n deriva un **mandat d'eficiència**, és a dir, l'obligació d'aconseguir la satisfacció efectiva dels interessos generals no de qualsevol manera, sinó optimitzant els recursos escassos emprats (PAREJO, 1995: 99). L'art. 31.2 CE proclama específicament aquest mandat d'eficiència pel que fa als mitjans financers, però en virtut de l'art. 103.1 CE s'ha d'entendre aplicable a altres recursos administratius escassos.

46. El **principi d'eficàcia** de l'actuació administrativa té com a **destinataris** tant el legislador com la mateixa Administració pública. A l'hora de produir normes de dret administratiu, el primer està obligat constitucionalment a atribuir a l'Administració els instruments necessaris perquè pugui aconseguir efectivament els objectius que li són propis. Aquest mandat *prima facie* pot entrar en col·lisió amb altres principis constitucionals, de tal manera que el **legislador** ha d'aconseguir solucions d'equilibri per a aquestes relacions dialèctiques que poblen el dret administratiu espanyol. L'eficàcia de l'actuació administrativa justifica que els actes en què es concreta es presumeixin vàlids i siguin eficaços immediatament (art. 39 LPAC) (*infra* § 17.61), malgrat que això condueixi a traslladar als particulars la càrrega d'impugnar-los jurisdiccionalment. La tutela del principi d'eficàcia arriba, fins i tot, al fet que els recursos no suspenguin l'eficàcia de l'acte contra el qual s'ha recorregut (art. 117.1 LPAC i 130.1 LJCA) (*infra* § 33.61 i § 34.128). No obstant això, el particular que l'impugna té a disposició seva un generós règim de mesures cautelars (art. 129-136 LJCA) al servei del seu dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) (*infra* § 34.127-135). Des de la perspectiva de la mateixa **Administració**, el principi d'eficàcia l'obliga a servir els interessos generals tant com sigui possible. No obstant això, aquest deure només opera en el marc decisori que la llei deixi obert, singularment quan li atorgui poders discrecionals. Per contra, invocar l'eficàcia no permet a l'Administració desvincular-se de l'ordenament jurídic.

4. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT DEMOCRÀTIC

4.1. La clàusula de l'Estat democràtic

47. Una part rellevant de la legitimitat de l'Administració té l'origen en el fet que la seva organització i funcionament responen a les exigències pròpies de l'Estat social de dret. Això vol dir que, si cal exigir als ciutadans que acceptin quedar sotmesos a l'actuació de la mateixa Administració i al dret que la regula, això és, en gran manera, perquè tots dos respecten les exigències que hem analitzat fins ara. No obstant això, la font principal de legitimitat de l'Administració és la que procedeix del **principi democràtic** (art. 1.1 CE), que descansa sobre la consideració que el poder públic, també l'administratiu, té el fonament i l'origen en el poble espanyol (art. 1.2 CE), i per això exigeix una vinculació entre el seu exercici i el titular de la sobirania.

48. Aquesta vinculació es pot articular jurídicament de formes diverses i complementàries. La legitimitat democràtica del dret administratiu resulta sobretot de la primacia de la llei dins del sistema de normes presidit per la Constitució (*infra* § 6.22 i 47). L'Administració pública obté també una part de la legitimitat del fet que la seva activitat és en bona part **execució de la llei** democràtica. Aquesta font de legitimitat és suficient en el cas del poder judicial; no obstant això, resulta amb tota evidència insuficient en els casos del Govern i de l'Administració pública (*supra* § 1.29 i § 2.15), perquè el primer té encomanada una funció de direcció política general i la segona disposa d'amplis espais d'autonomia en l'exercici de la discrecionalitat que la llei li confereix. Per tant, la legitimitat democràtica de l'Administració pública s'ha d'obtenir també a partir de les tres fonts que s'examinen a continuació.

4.2. Democràcia representativa

49. Una d'aquestes fonts és la que procedeix del funcionament de la democràcia representativa, que en el cas de l'Administració opera d'acord amb dos models. El primer és el de l'**Administració local**, la legitimitat democràtica del qual resulta d'integrar en els òrgans que la componen representants dels ciutadans elegits periòdicament a través de l'exercici del dret de sufragi (art. 23 CE); una integració que és directa en el cas dels municipis, i indirecta, en el de les províncies (*infra* § 11.36 i 58). Per contra, les **administracions de l'Estat i de les comunitats autonòmiques** no es legitimen democràticament per aquesta via, perquè les persones titulars dels seus òrgans i unitats administratives no són directament elegides pels ciutadans, amb els quals no els uneix, doncs, una relació de representació política. En aquest segon model, que és el que opera amb caràcter general, els mecanismes propis de la democràcia representativa proporcionen a l'Administració legitimitat democràtica indirectament per mitjà d'una **cadena d'imputació de responsabilitats polítiques** que, en últim terme, en garanteix la vinculació amb el titular de la sobirania.

50. Aquesta cadena està formada per diverses baules. En primer lloc, el cos electoral elegeix els seus representants a les Corts Generals, que, així, gaudeixen de legitimitat democràtica directa, al mateix temps que els ciutadans poden exigir-los responsabilitat política mitjançant l'exercici dels seus drets de participació política (art. 23.1 CE). En segon terme, el Congrés dels Diputats confereix al president del Govern la seva confiança política a través de la investidura i de la moció de censura, controla l'acció del Govern, i pot retirar la confiança, si escau, per mitjà d'aquesta moció o de la qüestió de confiança (art. 66, 99 i 101 CE). En tercer lloc, el president del Govern determina la composició del Consell de Ministres, i en dirigeix i en coordina l'actuació. Finalment, el Govern té atribuïdes les funcions de direcció i control de l'actuació administrativa (art. 97 CE), que es desenvolupa a través d'una organització estructurada constitucionalment d'acord amb el principi de jerarquia (art. 103.1 CE), de tal manera que les seves instruccions i ordres determinen *ex ante* el contingut de l'acció administrativa en sentit descendent, i els mecanismes de control administratiu i governamental en garanteixen *ex post* el compliment efectiu (*infra* § 14.30 i 33.68). El resultat que se'n deriva és que el Congrés i, en últim terme, doncs, **els ciutadans poden exigir responsabilitat política** al Govern a través del seu president no només per l'acció dels seus membres, sinó també per la dels òrgans i les unitats administratives, en la mesura en què estan sotmesos a l'exercici d'aquestes funcions.

4.3. Democràcia participativa

51. La legitimitat democràtica de l'Administració té una font addicional en la **participació dels ciutadans** en el desenvolupament de l'actuació de la mateixa Administració. La Constitució consagra diverses exigències específiques de participació en l'activitat administrativa de caràcter normatiu i en l'adopció d'actes administratius (art. 105 *a*) i *c*) CE). Més enllà d'aquestes, dels articles 9.2 i 23 CE, se'n deriva un principi general de participació en el funcionament de l'Administració pública dels ciutadans i dels grups en què s'integren. Aquest principi serveix al mateix temps altres determinacions estructurals de l'Estat, com l'Estat de dret (que comprèn el dret a ser escoltat) i l'Estat social (atès que la participació dels ciutadans pot proporcionar a l'Administració informació i punts de vista capaços de millorar-ne l'eficàcia). No obstant això, la vinculació més intensa amb l'Estat democràtic és la que es produeix per mitjà de la noció de "democràcia participativa", que pot complementar la legitimitat que s'obté a través dels processos de representació política sempre que les possibilitats d'intervenció que tinguin els titulars dels diversos interessos privats siguin equitatives i semblants, ja que la participació dels ciutadans, directament o a través dels seus representants, només contribueix a legitimar el poder si té lloc en condicions d'igualtat.

52. El principi de participació dels ciutadans en el funcionament de l'Administració pública opera com a **mandat d'optimització**: a l'hora de regular i configurar les estructures administratives, el legislador i el Govern han de facilitar la participació dels ciutadans, en el grau que sigui possible, i l'Administració ha de fer el mateix mentre disposi d'un espai de configuració discrecional de la seva pròpia organització i procediments. No obstant això, aquesta exigència, lluny d'operar de manera definitiva, s'ha de cohonestar amb altres consideracions constitucionals que justifiquen restringir-la. Abans que res, la legitimació ascendent de l'Administració que té lloc mitjançant la participació directa dels ciutadans pot entrar en conflicte amb la legitimació descendent de l'Administració que s'articula a través de l'exercici dels poders de direcció i control de la seva actuació per part del Govern i del Parlament. De la mateixa manera, a partir d'un determinat volum de participació ciutadana, o simplement en cas de configuració inadequada dels òrgans i procediments corresponents, aquesta pot arribar a reduir l'eficàcia de l'actuació administrativa en la satisfacció dels interessos generals. Finalment, la

participació genera sempre un risc de captura del poder per part dels titulars d'interessos privats amb més capacitat d'accedir i imposar-se en les estructures de participació. Per aquests motius, la mesura de la participació, així com les tècniques concretes per mitjà de les quals es produeix, han de ser configurades en vista de les característiques del sector concret d'activitat administrativa de què es tracti.

4.4. Principis instrumentals

53. Perquè aquestes dues dimensions del principi democràtic puguin arribar a proporcionar legitimitat a l'Administració pública cal que la seva organització i els seus procediments d'actuació es configurin d'acord amb altres dos grups de principis instrumentals que operen, doncs, com a pressupòsits o requisits de les anteriors: els principis d'objectivitat i imparcialitat, d'un costat, i els principis de publicitat i transparència, d'un altre.

54. En imposar a l'Administració el servei objectiu als interessos generals, l'article 103.1 CE proclama el **principi d'objectivitat en sentit ampli**, que comprèn dues exigències. La primera es refereix a la necessitat que l'actuació administrativa sigui neutral respecte dels interessos privats dels subjectes que se'n poden veure afectats. Aquest és el contingut del **principi d'imparcialitat**, la concreció legislativa del qual es projecta sobre dues qüestions diferents: d'una banda, la que s'orienta a garantir la imparcialitat dels titulars de càrrecs públics en l'exercici de les seves funcions (neutralitat personal), que la Constitució consagra específicament en relació amb l'actuació dels empleats públics (art. 103.3 CE); i, d'altra banda, la que es projecta sobre la imparcialitat de les mateixes estructures administratives i, en particular, de l'organització administrativa (neutralitat institucional) i dels procediments de presa de decisions (neutralitat procedimental).

55. En l'actualitat, l'objectiu constitucional de neutralitat es concreta, per exemple, en el mandat d'**abstenció** dels empleats públics quan existeixen possibles conflictes d'interès (art. 23 LRJSP) (*infra* § 17.30). La **falta de neutralitat,** prohibida constitucionalment, pot consistir en el tracte de favor per a determinades persones o a sotmetre l'actuació administrativa a certs interessos privats. També és contrària al principi d'imparcialitat l'acció administrativa en què els **criteris polítics** reemplacen els criteris tècnics quan els segons han de prevaler conforme a la llei, així com quan els primers no s'articulen a través dels procediments previstos legalment. Per contra, el principi d'objectivitat no s'oposa al fet que el Govern dirigeixi l'actuació administrativa d'acord amb criteris de naturalesa política (art. 97 CE).

56. La segona exigència, que integra el **principi d'objectivitat en sentit estricte** —també denominat "deure de diligència" o "de cura deguda"—, consisteix en el fet que les decisions administratives s'han d'adoptar una vegada presos en consideració adequadament tots els elements i factors rellevants des de la perspectiva de l'interès públic. El principi reclama la configuració de les estructures organitzatives i procedimentals de tal manera que els titulars dels òrgans administratius puguin arribar a disposar de la informació necessària per adoptar la decisió, així com dels criteris rellevants per valorar les implicacions que pugui tenir respecte dels diversos interessos públics i privats afectats per aquesta decisió. Aquesta exigència també opera com un mandat *prima facie* i, per tant, pot ser desplaçada proporcionadament en atenció a altres principis constitucionals oposats, com els relatius a l'eficàcia i a

l'eficiència de l'actuació administrativa. Una concreció legal del principi d'objectivitat es troba, en l'actualitat, en la possibilitat que tot òrgan administratiu sol·liciti els **informes** "que es considerin necessaris per resoldre" (art. 79.1 LPAC).

57. En el dret de la **Unió Europea**, les dues dimensions indicades del principi d'objectivitat en sentit ampli s'adscriuen al principi general i **dret fonamental a la bona administració** (art. 41.1 CDFUE), mentre que, en la Constitució interna, tenen la naturalesa d'un mandat purament objectiu. La jurisprudència espanyola, per part seva, aprofita al màxim les possibilitats d'aquesta noció, en particular del deure de cura deguda, per dissenyar un control més intens de l'actuació administrativa, especialment en àmbits en què es desenvolupa en exercici de poders discrecionals (STS de 7 de novembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:3971, FJ 4) (*infra* § 16.4).

58. El **principi de transparència** exigeix que l'organització, el procediment i el contingut de l'actuació administrativa puguin ser coneguts i compresos adequadament pels ciutadans, i s'entén que es fa referència no tan sols als que en són destinataris o als tercers que als quals pugui afectar aquesta actuació, sinó també al públic en general. El principi de transparència comprèn, d'una banda, una exigència de **publicitat** de la informació administrativa que es projecta sobre tres qüestions: la transparència de la informació administrativa respecte dels ciutadans que són persones interessades en un determinat procediment administratiu o que, fins i tot sense ser-ho, participen en un determinat tràmit (art. 53 LPAC); la transparència de la informació administrativa vinculada al dret d'accés als arxius i registres administratius (art. 105 *b*) CE i 13 *d*) LPAC), i la transparència de la informació que l'Administració ha de fer pública en virtut dels deures de publicitat activa que té (art. 6, 7 i 8 de la Llei 19/2913, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTBG). Juntament amb aquestes manifestacions del principi, en les quals es concreta en una exigència de publicitat de la informació, el principi de transparència comprèn un deure general de promoure la **intel·ligibilitat** de l'organització i del funcionament de l'Administració pública que a vegades opera també com a dret subjectiu (art. 53.1 *a*) i *f*) LPAC).

59. L'exigència de transparència és una manifestació tant de l'**Estat de dret** com de la **democràcia**. El primer element es produeix perquè l'accés a la informació administrativa permet a les persones interessades exercir el dret que tenen a ser escoltades i defensar els seus drets i interessos legítims en el marc del procediment administratiu, al mateix temps que promou la legalitat de l'actuació administrativa i en facilita el control judicial posterior. El segon resulta de la idea que la possibilitat de conèixer i comprendre la manera en què s'exerceix el poder (també l'administratiu) és una condició de la seva legitimitat democràtica: la transparència permet el funcionament normal de la cadena d'exigència de responsabilitat política per l'actuació administrativa, possibilita que els ciutadans participin en el seu desenvolupament i, així, promou que l'Administració disposi dels elements necessaris per servir amb objectivitat els interessos generals. D'altra banda, el principi de transparència es comporta com un **mandat d'optimització** i, per tant, és susceptible de compliment gradual. Això vol dir que el seu contingut *prima facie* pot ser restringit proporcionadament en virtut de principis constitucionals oposats, com el principi d'eficàcia de l'actuació administrativa (art. 103.1 CE), la seguretat i defensa, l'esbrinament dels delictes i la intimitat de les persones (art. 105 *b*) CE).

5. DRET ADMINISTRATIU I ESTAT AUTONÒMIC

5.1. La clàusula de l'Estat autonòmic

60. Mentre que els principis que hem analitzat fins ara es refereixen al contingut substantiu del dret i de l'acció de l'Administració, els que falten per examinar es projecten més aviat sobre la seva estructura territorial. L'**Estat autonòmic** és un model d'Estat compost en el qual el poder es distribueix en diversos **nivells territorials** a partir de certs principis i mitjançant un conjunt de tècniques determinades. Aquests principis són els d'**unitat, autonomia i solidaritat** (art. 2 CE). Els nivells territorials d'exercici del poder són el municipi (*infra* § 11.22), la província (*infra* § 11.47) i la comunitat autònoma (*infra* § 10.1). Cadascun gaudeix d'autonomia per gestionar els interessos respectius (art. 137 CE) i constitueix un **ordenament jurídic territorial**: els municipis, les províncies i les comunitats autònomes estan integrats per una comunitat de ciutadans portadora d'interessos propis, que han d'estar sotmesos a l'actuació dels seus ens o aparells institucionals respectius, que alhora són capaços de produir els seus propis sistemes de normes.

5.2. Autonomia

61. El principi d'autonomia (art. 2 i 137 CE) és una forma històrica concreta per mitjà de la qual s'ha articulat tècnicament la idea de la descentralització territorial del poder i el pluralisme polític territorial al qual aquesta condueix. Les seves característiques més destacades són les següents. Abans que res, la norma opera com un **mandat d'optimització** que pressiona en el sentit d'ampliar l'abast del poder exercit pels nivells territorials inferiors de govern, així com la mateixa autonomia amb la qual aquests nivells han de poder exercir-los. No obstant això, es tracta d'un mandat d'**abast limitat,** no només perquè opera al costat de principis que pressionen en sentit oposat i que en justifiquen el desplaçament proporcionat, sinó també per la seva pròpia naturalesa, que no permet fundar un poder de plena autodisposició de les comunitats polítiques pròpies dels nivells territorials inferiors a l'estatal (SSTC 4/1981, FJ 3; 31/2010, FJ 3).

62. En segon terme, l'autonomia habilita els ens autònoms respectius a gestionar els seus interessos respectius sota la seva pròpia responsabilitat (art. 137.2 CE), la qual cosa, per una banda, reclama disposar d'un volum de **competències** (és a dir, de poders que s'exerceixen sobre una determinada matèria) capaç de cobrir els interessos respectius de la comunitat de què es tracti. Per una altra banda, l'autonomia garantida constitucionalment és una autonomia política, en el sentit que permet als ens que en gaudeixen optar entre diverses opcions a l'hora de formular una **política pròpia**. Finalment, la noció d'autonomia implica també que els seus titulars han de poder exercir les seves competències pròpies sense estar sotmesos d'ordinari a controls o tuteles que vagin més enllà d'un **control de legalitat**.

63. En tercer lloc, precisament perquè es tracta d'un mandat d'optimització, l'autonomia proporciona al que n'és titular un poder d'**abast i intensitat variables**, en el qual es pot apreciar una diferència fonamental entre l'autonomia que correspon a les comunitats autònomes (que són titulars de la potestat legislativa i es beneficien d'un marc constitucional i estatutari molt rígid) i l'autonomia de què gaudeixen els ens locals (que no es pot expressar mitjançant l'exercici de la potestat legislativa i l'abast de la qual està protegit més feblement enfront del legislador). Fins i tot dins de cadascun d'aquests dos grups d'ens autònoms és possible apreciar diferents graus d'autonomia depenent, en el primer cas, de la configuració estatutària del règim competencial i institucional de les comunitats autònomes (principi dispositiu) (*infra* § 10.3-5) i, en el segon cas, de la manera en què el legislador competent en matèria de règim local hagi ponderat el principi constitucional d'autonomia en relació amb altres principis constitucionals (STC 41/2016, FJ 3) (*infra* § 11.17).

5.3. Unitat

64. La decisió constitucional en favor del principi d'autonomia i el pluralisme polític territorial que se'n deriva és compatible amb el reconeixement del **principi d'unitat** de la nació espanyola (art. 2 CE) i amb l'afirmació que la sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen tots els poders (art. 1.2 CE). La conseqüència que deriva d'això és la unitat fonamental del poder constituent, de l'Estat en què Espanya s'ha constituït (art. 1.1 CE), així com del mateix ordenament jurídic intern, que es recondueix a la unitat per mitjà de la supremacia jeràrquica de la Constitució (art. 9.1 CE) (STC 31/2010, FJ 3).

65. El principi d'unitat circumscriu i limita l'abast del principi d'autonomia de tres maneres diferents. Ho fa, en primer lloc, mitjançant un conjunt de normes constitucionals que consagren la **supremacia de l'interès general** propi dels ens territorials superiors enfront dels interessos particulars propis dels ens territorials inferiors (STC 4/1981, FJ 3).

66. D'una banda, la Constitució reserva a l'**Estat central una posició de supremacia** en la configuració dels ordenaments territorials inferiors (perquè les normes que els presideixen —els estatuts d'autonomia— són lleis orgàniques de l'Estat: art. 147 i 151 CE) i en la mateixa distribució territorial del poder polític (ja que l'Estat manté competències legislatives exclusives o bàsiques en relació amb les matèries competencials més rellevants: art. 149.1 CE). D'altra banda, els ordenaments jurídics de l'Estat i de les comunitats autònomes no es relacionen només a partir del principi de competència, sinó també en virtut dels criteris de **prevalença i supletorietat** del dret de l'Estat (art. 149.3 CE). Finalment, la Constitució reconeix a l'Estat diversos **poders de coordinació** que li permeten —des d'una posició de supraordenació jurídica que més endavant es qualifica d'"heterocoordinació" (*infra* § 13.35)— adoptar mesures de correcció de les conseqüències disfuncionals que té l'exercici de les seves competències per part dels ens territorials inferiors i que poden restringir proporcionadament l'abast del principi d'autonomia.

67. L'Estat té competència legislativa **exclusiva** en relacions internacionals, defensa, administració de justícia, comerç exterior, sistema monetari, hisenda general (art. 149.1.3, 4, 5, 10, 11 i 14 CE, entre d'altres), i té competència per adoptar la legislació bàsica en matèria de banca, assegurances, planificació econòmica general, sanitat, seguretat social, administracions públiques, medi ambient, etc. (art. 149.1.11, 13, 16, 17, 18 i 23 CE). En totes aquestes matèries, l'activitat de les comunitats autònomes i les entitats locals pot ser només administrativa o també normativa, però, en tot cas, limitada per la legislació bàsica estatal.

68. En segon lloc, per més que el principi d'autonomia i la descentralització de l'exercici del poder que se'n deriva impliquin necessàriament la possibilitat que els diversos ens autònoms tractin de manera diferent els ciutadans en funció del territori, el **principi d'igualtat** reclama una certa moderació del pluralisme i la diversitat reguladores.

69. Per una part, les comunitats autònomes no poden dispensar un **tractament discriminatori** als ciutadans segons si pertanyen a aquesta comunitat o a una altra, per més que d'aquesta regla no es pugui deduir la prohibició d'incorporar diferències de cap classe, perquè això conduiria a una uniformitat essencialment incompatible amb el principi d'autonomia (STC 37/1981, FJ 2). Per una altra part, el principi d'igualtat s'articula fonamentalment mitjançant l'atribució a l'Estat de les competències necessàries per garantir una certa homogeneïtat dels drets i deures dels ciutadans en tot el territori.

70. D'una banda, l'Estat té la competència horitzontal per fixar les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE). D'altra banda, l'Estat gaudeix de competència exclusiva per adoptar una regulació comuna de les institucions i els àmbits de l'ordenament que assegura una igualtat bàsica, com el dret mercantil, processal, penal, laboral, etc. (art. 149.1.5, 6, 7 i 8 CE, entre d'altres).

71. En tercer lloc, la manifestació del principi d'unitat en l'àmbit de les relacions econòmiques és el **principi d'unitat de mercat** (art. 139.2 CE). Lluny d'operar com una font de competències de l'Estat, és un límit a l'exercici de les competències autonòmiques. Aquesta norma no prohibeix qualsevol mesura que incideixi en l'exercici de les llibertats de circulació, sinó tan sols les que donin lloc a obstacles desproporcionats, per resultar manifestament excessius en vista de l'objectiu que es persegueix amb aquestes mesures (STC 88/1986, FJ 6).

5.4. Solidaritat

72. Si els principis d'unitat i autonomia integren una relació dialèctica, ja que proporcionen raons per actuar en sentits oposats, el **principi de solidaritat** (art. 2 CE) s'orienta a facilitar-ne la coexistència (STC 247/2007, FJ 4). Juntament amb el principi d'equilibri econòmic territorial (art. 40.1 i 138 CE), les concrecions més rellevants per al dret administratiu són els principis de lleialtat institucional i de col·laboració (*infra* § 13.17 i 20), que constitueixen límits a la manera en què els diferents ens territorials han d'exercir les seves competències.

6. DRET ADMINISTRATIU I OBERTURA INTERNACIONAL

73. Al mateix temps que ordena internament la descentralització territorial de l'exercici del poder, la Constitució també preveu l'obertura de l'ordenament que presideix cap a l'exterior. Tanmateix, la semblança acaba aquí, ja que, a diferència del principi d'autonomia —que opera com un mandat d'optimització—, l'obertura internacional de l'Estat no obliga els poders públics a aconseguir un estat de coses en el grau més alt possible, sinó que es concreta en un **mandat** (art. 10.2 CE) i un **permís** (art. 93 CE) que operen com a regles i que ordenen les relacions intersiste-

màtiques entre el dret espanyol, d'un costat, i el dret internacional i el dret de la Unió Europea, d'un altre.

74. En primer lloc, la Constitució imposa als poders públics un **mandat d'interpretació** dels drets i les llibertats reconeguts constitucionalment, **de conformitat** amb la Declaració universal de drets humans, així com amb els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya (art. 10.2 CE), entre els quals destaca el Conveni de Roma de 1950, tal com ha interpretat el Tribunal Europeu de Drets Humans. Aquest precepte atribueix a aquests instruments internacionals efectes jurídics interpretatius en el dret intern, ja que obliga que les normes domèstiques s'interpretin sistemàticament en relació amb aquests, amb el benentès que, del dret internacional dels drets humans, se'n deriva un nivell mínim de protecció dels drets fonamentals que, això no obstant, pot ser ampliat per la doctrina constitucional. Aquests drets fonamentals vinculen l'Estat en conjunt i, per tant, també les administracions públiques. Per això, quan un ajuntament tolera una planta d'adobament de cuirs que produeix olors insuportables per als veïns, lesiona el dret al domicili i a la vida privada i familiar, que empara l'art. 8.1 del Conveni europeu de drets humans (STEDH de 9 de desembre de 1994, *cas López Ostra contra Espanya*, 303–C).

75. En segon lloc, el **permís** es refereix a la possibilitat de subscriure tractats pels quals s'atribueixi a una organització o institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució (art. 93 CE). Aquesta disposició no imposa una obligació d'adhesió a determinades organitzacions internacionals ni —encara menys— un mandat d'optimització del qual resulti un deure *prima facie* d'atribuir-los determinades competències. Ara bé, el que sí que ha possibilitat és la incorporació d'Espanya a la Unió Europea i la conseqüent **integració del dret de la Unió en l'ordenament intern**. El precepte constitucional esmentat ha permès que Espanya quedi sotmesa a un ordenament jurídic autònom (el dret de la UE) que per si mateix determina la manera en què es relaciona amb el de l'Estat. Així, les normes d'aquest ordenament gaudeixen d'aplicabilitat directa (de manera que no requereixen un acte de recepció específic); a més, solen tenir efecte directe (el seu contingut, per tant, pot ser invocat davant les autoritats nacionals, les quals l'han d'aplicar), i, en cas que en tinguin, gaudeixen de primacia respecte de les normes de dret intern (de tal manera que la col·lisió intersistemàtica s'hauria de resoldre inaplicant les segones i en favor de les europees) (*infra* § 6.18 i § 12.54) La conseqüència que se'n deriva és que el dret (administratiu) de la Unió vincula el dret (administratiu) espanyol, ja que obliga a transformar el segon perquè s'adapti al primer, en el que s'ha denominat "**europeïtzació**" de l'ordenament nacional, i exigeix, fins i tot, la inaplicació de les normes internes mentre siguin incompatibles amb les normes europees amb efecte directe, circumstància que és permesa constitucionalment en virtut de l'article 93 CE (DTC 1/2004, FJ 4). Així, per exemple, un ajuntament ha d'inaplicar la legislació espanyola sobre contractació pública quan, a propòsit de l'adjudicació d'un determinat contracte, aquesta legislació resulti contrària a la regulació europea (STJUE de 22 de juny de 1998, *Fratelli Costanzo Spa*, C–103/08, ECLI:EU:C:1989:256).

76. La jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans ha transformat radicalment àmbits molt rellevants del nostre dret administratiu, com el règim de les sancions administratives (art. 6 i 7 CEDH, i 24 i 25 CE) o el sistema de justícia administrativa (art. 6 CEDH i 24 CE). El dret de la Unió, per part seva, ha influït —i continua fent-ho— en les institucions centrals del dret administratiu (contractes del sector públic, responsabilitat patrimonial, organització administrativa, etc.), així com en bona part del dret administratiu sectorial (agricultura, serveis, energia, telecomunicacions, etc.).

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Bibliografia citada

Luis ARROYO JIMÉNEZ, "Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo", a Luis ORTEGA i Susana DE LA SIERRA (coord.), *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pàg. 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. Bibliografia complementària recomanada

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

Oriol MIR PUIGPELAT, "El Derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo", a Armin VON BOGDANDY i Oriol MIR (coord.), *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, València, 2013, pàg. 196-292.

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

Daniel SARMIENTO, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant lo Blanch, València, 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", a Matthias RUFFERT (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011, pàg. 81-114.