

# Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia administrativa española (\*)

*Jaime Rodríguez–Arana Muñoz*

Catedrático de derecho administrativo de la Universidad de A Coruña  
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHO ADMINISTRATIVO.– III. ÉTICA, VALORES, PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES.– IV. EL PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y SUS COROLARIOS.–V. EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE.–VI. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE CONFIANZA LEGÍTIMA.– VII. EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.– VIII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.– BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio de los principios generales del Derecho en el campo del Derecho Administrativo puede realizarse de muy diferentes formas, atendiendo a distintos puntos de vista. Se puede, por ejemplo, analizar su condición de fuente del Derecho y explicar cuales son sus peculiaridades proyectadas sobre nuestra disciplina. Es posible, también, estudiar específicamente su carácter de elemento informador y transversal de todo el Ordenamiento jurídico-administrativo. Igualmente, se puede poner el acento desde su conexión a la dimensión ética y a su incidencia sobre el plano de los valores. Además, nos podemos situar a partir del análisis de los principios políticos que presiden el Estado social y democrático de Derecho o centrarse en el estudio de los aforismos, de las técnicas de argumentación, de las reglas de interpretación o de determinados criterios procesales. Es decir, como señala Santamaría Pastor, exis-

---

(\*) Texto de la intervención del autor en el VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en las Universidades de Valladolid y Salamanca entre los días 17 y 18 de septiembre de 2008.

te una pluralidad de significados y de aproximaciones en relación con los principios generales que hacen necesario clarificar y concretar el objeto de la reflexión.

Si bien es cierto que la doctrina con frecuencia utiliza la expresión principios generales del Derecho para referirse a una pluralidad de expresiones, en mi opinión los principios generales son principios que hacen presente y operativa la idea de justicia. Son, como su propio nombre indica, previos a la norma, coetáneos a ella y elementos que facilitan la interpretación de la norma con arreglo a los parámetros de la justicia, del Estado de Derecho, que como decía Klein es en esencia un Estado de justicia.

En un mundo de hipertrofia normativa, en un mundo en el que las normas jurídicas no es que sean un dechado de perfección técnica, en un mundo el que existe una relativa dictadura del positivismo, es menester volver a pensar en el sentido y la función del Derecho, en el sentido y la función del Derecho Administrativo. Pues bien, las reflexiones que siguen parten de este convencimiento: gracias a los principios generales el Derecho sigue siendo el Derecho. Quiero con ello decir simplemente que frente a la tentación, no siempre resistida, de convertir al Derecho Administrativo en una herramienta o instrumento del poder público o económico, la encarnación principal de la justicia en los principios nos permite seguir alimentando la esperanza de que el Derecho Administrativo siga siendo el dique de contención, por una parte, del poder incontrolado, del poder irracional, del poder que se sale de los cánones de la moderación y la templanza en cuyo marco se debe ejercer el poder en un Estado de Derecho. Por otra parte, los principios generales permiten, desde una perspectiva positiva, configurar un Derecho Administrativo en el que las instituciones, categorías y conceptos reflejen la racionalidad, la objetividad y el sentido de servicio objetivo al interés general que de ellos se espera.

En las páginas que siguen, el lector va a encontrar una serie de comentarios y meditaciones sobre la relevancia de los principios generales en el Derecho Administrativo desde el examen de la última jurisprudencia contencioso administrativa en España. Así se ha operado porque quien escribe es partidario desde hace tiempo de modular y contrastar la teoría con la jurisprudencia. Es más, tantas veces la teoría surge de la jurisprudencia como bien sabemos. En el caso presente, además, la jurisprudencia nos ayuda a no perder de vista el sentido que entre nosotros tiene el sometimiento pleno, como dispone el artículo 103 de la Constitución, de la Administración pública al Derecho. Sujeción que, en buena medida, se produce gracias a la existencia de una serie de principios

que proyectan su luz para contemplar los problemas en su real y justa dimensión y que son la atmósfera en la que ha de respirar el Ordenamiento jurídico administrativo. La jurisprudencia, como veremos enseguida, enseña que los principios generales son el resultado del genio jurídico de la construcción del Estado de Derecho y la esencia del entero Ordenamiento jurídico.

En el marco del Derecho Administrativo los principios generales, además de ser fuente en defecto de ley o costumbre, constituyen, como señala con carácter general el Código Civil, criterios inspiradores del sistema normativo de nuestra disciplina. De este modo, los principios generales, que son la esencia del Ordenamiento, siempre nos ayudarán a realizar esa fundamental tarea de asegurar y garantizar que el poder público en todo momento se mueve y actúa en el marco del Derecho. Es más, su carácter inspirador del Ordenamiento nos lleva a reconocer en los principios las guías, los faros, los puntos de referencia necesarios para que, en efecto, el Derecho Administrativo no se convierta en una maquinaria normativa al servicio del poder de turno sin más asideros que las normas escritas y las costumbres que puedan ser de aplicación en su defecto.

Vamos a estudiar, por tanto, algunos de los pronunciamientos de la jurisprudencia contencioso administrativa española acerca de esta capital cuestión. Analizaremos también, junto a las conexiones entre principios, ética y valores, la centralidad de la dignidad del ser humano en su relación con los principios y, más en concreto, el principio de buena fe, el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima, el principio de la buena Administración así como el principio de interdicción de la arbitrariedad.

## II. PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHO ADMINISTRATIVO

En los inicios del siglo XXI la pregunta acerca de la significación de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo puede ser contestada desde dos planteamientos muy distintos. Desde el positivismo más radical se diría que los principios generales no tienen apenas más sentido que el de, en todo caso, reconocer en términos abstractos las reglas que se expresan en el sistema normativo. El sistema normativo se da a sí mismo los principios porque es el Ordenamiento el origen y la causa de ellos. Si, por el contrario, nos situamos en una perspectiva de positivismo abierto, de positivismo que reconoce la existencia de un solar jurídico general, de una cultura jurídica universal que representa el Estado de Derecho, entonces las cosas son de otra manera. Desde esta perspectiva, los principios generales juegan un papel central

porque son los garantes de que el Estado de Derecho y sus postulados sean una realidad en todas las ramas del Derecho. Así, de esta manera, los principios no son solo fuente del Derecho, que no es poco, sino que como constata el Código Civil, son elementos inspiradores, criterios sobre los que se debe edificar el Derecho Administrativo. Claro, si el Derecho Administrativo no es más que una rama del Derecho Público que regula relaciones jurídicas entre la Administración y los ciudadanos sin más, los principios tendrán una funcionalidad muy limitada. Si el Derecho Administrativo se concibe, siguiendo a González Navarro, como el Derecho del poder para la libertad del ser humano, entonces encaja perfectamente la doctrina que la propia jurisprudencia española ha confeccionado sobre el sentido y misión de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo.

A este propósito debe tenerse presente que el Tribunal Supremo español señaló por sentencia de 18 de febrero de 1992 que “los principios generales del Derecho, esencia del Ordenamiento jurídico, son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios informen las normas– art. 1.4 del Código Civil– y que la Administración esté sometida no sólo a la ley sino también al Derecho –art. 103 de la Constitución–. Y es claro que si es principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”.

A poco que se examine en sus justos términos la doctrina que se contiene en esta sentencia se comprenderá el alcance y significado de los principios generales como exponentes del solar jurídico, del ambiente general que ha de presidir el entero sistema normativo. Se trata, en este caso, de los principios como elementos basilares del Ordenamiento, como las columnas vertebrales que sostienen y dan vida a las normas jurídicas. Con palabras de la sentencia del Tribunal Supremo, son el oxígeno que envuelve a las normas, la atmósfera que permite la pervivencia de las normas. Si se desconocen o si se eliminan es como si dejara de existir el oxígeno para el hombre. Por eso, los principios generales, desde esta perspectiva de elementos informadores y de criterios esenciales, han de ser tenidos muy en cuenta no sólo por el intérprete de la norma, sino también por quien la elabora.

Es verdad que muchos principios han venido al mundo jurídico como consecuencia del trabajo de la doctrina y la jurisprudencia. En otros casos, además, aparecen, como no puede ser menos, reflejados en las normas. Pero lo más importante es que existen por sí mismos porque son la proyección en la realidad jurídica de la esencial idea de justicia que trasciende al Ordenamien-

to y le da sentido. Desde este punto de vista, los principios son previos al Ordenamiento. Podría decirse que son su fundamento y que el Ordenamiento se justifica en la medida en que dichos principios inspiran y presiden el sistema normativo.

Esta idea, realmente gráfica y estimulante, de que los principios son la atmósfera y el oxígeno de las normas pienso que explica hasta que punto el olvido de los principios precipita la degradación del Derecho. En efecto, hoy en día, sin ser demasiado pesimista, más bien realista, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que frente al intento, sistemático y pertinaz, de convertir el Derecho Administrativo en un mero apéndice del poder, los principios generales se levantan como valladar inexpugnable que permite evitar esta terrible operación. Antes bien, el Derecho Administrativo del Estado de Derecho debe mucho a los principios generales. Tanto que si no fuera por ellos, probablemente la lucha contra las inmunidades del poder de la que habla García de Enterría hubiera sido desigual y con un claro vencedor.

La sentencia que acabamos de citar contiene, además, un comentario que vale la pena señalar. Si los principios generales han de inspirar a la norma en cuya virtud se atribuyen competencias a la Administración pública, el ejercicio de dichas competencias o atribuciones habrá de realizarse en el marco de dichos principios generales. Consideración que es bien relevante para comprender el modo y la manera de ejercer el poder en una sociedad democrática en la que resplandece, o debe resplandecer, el Estado de Derecho. Es más, el ejercicio de las potestades administrativas, como señala la sentencia, ha de realizarse de acuerdo con los principios generales, asegurándose de esta manera que, en efecto, a través de los poderes y potestades que el Ordenamiento atribuye a la Administración, ésta realice en la realidad cotidiana ese servicio objetivo al interés general de que trata el artículo 103 de la Constitución.

El Tribunal Supremo, tratando acerca del principio de proporcionalidad en materia sancionadora, aprovecha la sentencia de 25 de mayo de 1998 para traer a colación algunas reflexiones sobre la historia y la naturaleza de los principios generales que bien vale la pena reproducir y glosar porque parten de una concepción de los principios de signo diferente al anteriormente mentado. En este caso, el Tribunal Supremo sólo contempla los principios desde la perspectiva de la fuente y desde la perspectiva de la complitud cuando de cubrir alguna laguna se trata. Es una dimensión de los principios, pero no es la única y, en mi opinión, tampoco es la más importante. Lo relevante, como hemos señalado, atiende a su condición de criterios inspiradores y fundantes del Ordenamiento jurídico, a su condición de fundamentos, de pilares del Ordenamiento jurídico administrativo.

Pues bien, como fuente del Derecho y como criterio general para resolver problemas de interpretación, el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 1998 señala que “remontándonos a la Historia, en Grecia y en Roma y en la Edad Media, el Derecho objetivo propiamente dicho era la “lex”, que estaba adornada con la nota característica –hoy también es así– de la generalidad. Ciertamente que junto a la “lex”, existían normas no escritas –la equidad, la tradición, los principios jurídicos, etc– impuestas bien por condiciones morales, bien por convicciones jurídicas. Estas normas no escritas, al margen de lo jurídico tenían valor; y en el campo de lo jurídico, el valor de las mismas lo daba su íntima relación con la norma escrita. En la Edad Moderna y, si queremos, mejor con la Codificación, no se cuestionó la existencia de principios jurídicos, pero su aplicación por el juez solo podía ser con carácter complementario: para completar el sentido de la ley; por ello se habló se habla de deficiencias y lagunas en la ley que hay que completar o llenar por el derecho que es suficiente para resolver los conflictos en atención a que, completada la ley, el Derecho es completo y sin lagunas. Cuándo el sentido para aplicar una ley se completa con normas no escritas, éstas pasan a integrarse en la Ley escrita”.

La sentencia, desde luego, merece un amplio comentario que excede del alcance de este trabajo. Si se compara con la transcrita anteriormente, el contraste es patente. Por un lado, porque atiende únicamente a la función de los principios como fuentes del Derecho y criterios de interpretación y, por otra, porque manifiesta una perspectiva positivista que contrasta con el sentido abierto y tendente a la búsqueda de la justicia que encontramos en la otra sentencia. Por ejemplo, la afirmación de que hoy la ley es expresión de la voluntad general aparece desmentida por la realidad. Sólo detenerse en el repertorio de leyes nacionales y autonómicas elaboradas en 2007 es suficiente para comprender la desnaturalización de la ley a que asistimos. Entre otras razones, por la pérdida de sentido de los principios como elementos inspiradores y fundantes del propio Ordenamiento. Otro comentario que nos llevaría muy lejos es el que refiere la sentencia cuando entiende que la equidad no es un principio jurídico, cuando probablemente sea el principio de los principios, la razón de ser de la existencia de los mismos principios.

De igual manera, reducir estas normas no escritas, entre las que se encuentran, según la sentencia, los principios jurídicos a la imposición de convicciones morales o religiosas me parece una simplificación puesto que los principios generales del Derecho se imponen por si solos, por su inextricable conexión con la justicia en la medida en que son el oxígeno de las normas, la atmósfera en que vive y se desarrolla el sistema normativo. Por otra parte, en-

tender que los principios generales tienen valor propio al margen de lo jurídico es también una afirmación bien polémica en la medida en que, siguiendo el razonamiento, resultaría que el único valor jurídico que podrían tener sería el de su “íntima relación con la norma escrita”. Es decir, los principios generales serían principios metafísicos o filosóficos que sólo tendrían sentido para el Ordenamiento si es que coinciden con el sentido de la norma. Positivismos, pues, en estado puro. Finalmente, por lo que se refiere al comentario de esta sentencia, pretender que los principios solo tengan alcance jurídico en la medida que complementen el sentido de la ley es, también, coherente con este punto de vista que elimina cualquier atisbo de fundamentalidad a los principios generales.

Desde la perspectiva de fuente del Derecho, para que se apliquen los principios es menester que no exista ley o costumbre. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 1998 dispone que “para que un principio general de Derecho sea aplicable es necesario que no existan normas específicas reguladoras de la cuestión planteada: ello, sin perjuicio de que los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico”. Se trata de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, al menos en este considerando, no exento de cierta confusión. Por una parte porque si se admite que los principios son informadores del Ordenamiento jurídico, entonces su aplicación será directa en la medida en que gozan de un estatuto jurídico superior la norma escrita, pues esta ha de inspirarse en ellos. Además, reducir los principios generales a los que contenga la norma escrita por excelencia como es la Constitución, es degradarlos a la condición de elementos auxiliares o adjetivos de la norma escrita, algo que en modo alguno es coherente con la naturaleza de elemento esencial del Ordenamiento que el propio Tribunal Supremo afirma categóricamente, por ejemplo, en la sentencia de 16 de mayo de 1990, cuando entiende que éstos son “esencia del Ordenamiento jurídico, la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica”. Si son la esencia, entonces han de impregnar todo el Ordenamiento y, por ello, su aplicación será directa.

Conviene llamar la atención acerca de que el Tribunal Supremo, cuando ha ido construyendo la teoría del control de la discrecionalidad administrativa a través de los principios generales, ha conectado la existencia de dichos controles al genio expansivo del Estado de Derecho (sentencia de 8 de octubre de 1990). Efectivamente, el Estado de Derecho es un Estado de justicia, es un Estado en que el poder ha de actuar conforme a patrones y cánones formales y sustanciales. Si nos quedamos únicamente en la vertiente procedimental y formal del poder resulta evidente que éste puede terminar, ejemplos

hay y lacerantes de todos conocidos, siendo la principal y más efectiva terminal del autoritarismo y la ausencia de medida. Por eso, la existencia de controles sustanciales viene determinada por los principios, que son, como vuelve a recordar esta sentencia, la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas.

Parece fuera de dudas que existen una serie de principios de Derecho, corolarios necesarios de la cultura jurídica inspirada en el Estado de Derecho, que son precisamente las garantías de que el sistema normativo camina por la senda adecuada. Desde este punto de vista, el principio democrático o el principio de la centralidad de la dignidad del ser humano inspiran y explican los contenidos del Estado de Derecho en su proyección cotidiana sobre la realidad normativa. Estos principios de Derecho, de los que se deducen otros muchos, han de estar presentes, como el oxígeno o la atmósfera en los procesos de elaboración aplicación e interpretación del Derecho Administrativo.

Desde este ángulo, atendiendo a la capitalidad de los principios de Derecho, podemos señalar que estos criterios jurídicos, que son fundantes e inspiradores del Ordenamiento, constituyen también el solar y el “humus” que aseguran la orientación del sistema normativo hacia la justicia, algo que el superado positivismo jurídico nunca pudo resolver por obvias razones, especialmente porque de la teoría inmanente del Ordenamiento no surge más que pensamiento estático y unilateral.

En fin, desde la posición que parto en este trabajo, de diferenciar los principios generales de Derecho, matrices del Estado de Derecho, es posible, a efectos de claridad, intentar distinguir éstos de otras manifestaciones que existen en el Derecho, de otros principios, que llamados también jurídicos, pero que no tienen el alcance y la sustantividad que a los que aquí hago referencia. Santamaría Pastor entiende que existe una rica tipología de principios de Derecho. Entre ellos cita las directivas políticas (principio de solidaridad), las reglas de estructuración normativa (principios de legalidad y de jerarquía normativa), reglas de justicia (*alterum non laedere*), reglas éticas (principio de buena fe), reglas interpretativas (*odiosa sunt restringenda*) axiomas lógicos (*impossibile nullum est obligatio*), directrices procesales (*favor actionis*), técnicas de argumentación (*exclusio alterius*) o aforismos pragmáticos (*error communis facit jus*). En este repertorio de principios, criterios y reglas hay categorías de diferente naturaleza. Por de pronto, en este trabajo me voy a referir a los principios generales del Derecho como elementos informadores del Derecho Administrativo, de forma y manera que en el atinado glosario que trae a colación Santamaría Pastor hay algunas categorías que no disponen de



tal estatuto como fácilmente se puede deducir. Sin embargo, en el catálogo mencionado encontramos principios de justicia o reglas que este autor llama áticas que si encajan claramente en el objeto de este estudio.

Por otra parte, el profesor Santamaría Pastor, que prefiere no decantarse acerca de la naturaleza de los principios generales del Derecho, afirma que estamos ante una categoría abierta. Efectivamente, estamos en presencia de una categoría abierta si es que ponemos en el mismo horizonte jurídico el principio de la capitalidad de la dignidad humana, un principio de interpretación jurídica o un aforismo procesal de carácter general. En mi opinión, los principios generales del Derecho son, en primera instancia, los criterios básicos sobre los que descansa la cultura jurídica característica del denominado Estado de Derecho. Y, después, a gran distancia los principios, en escenarios bien distintos, más allá de la propia fundamentación del sistema normativa tienen una pluralidad de significados a los que se refiere el profesor Santamaría Pastor. En este sentido, pues, no comparto la posición relativista que parte de que no existen razones abstractas para distinguir. Desde la postura relativista, pues, los principios generales del Derecho son aquellas reglas, dice Santamaría Pastor, que la “*communis opinio*” de los actores de un sistema jurídico, en cada momento histórico, considera efectivamente que son principios generales de Derecho. Sin embargo, desde mi punto de vista, ya reiterado con anterioridad, existen principios generales del Derecho fundamentales y principios generales derivados o de segunda categoría que, efectivamente, serían aquellos principios que atienden a la funcionalidad no esencial y que se concretan en diferentes reglas de Derecho, generalmente de orden procesal.

Hoy en día, la mayor parte de los principios generales del Derecho están recogidos en las normas escritas. Es razonable que así sea porque en general han calado en la conciencia jurídica general los postulados del Estado de Derecho. Pero que ello sea así no quiere decir que durante largo tiempo estos principios fueran construidos y levantados gracias al trabajo de la jurisprudencia y de la doctrina científica. Luego, pasaron a las normas escritas hasta el día de hoy en el que, afortunadamente, los principios generales de Derecho fundamentales están explícitamente reconocidos en las Constituciones modernas de los países democráticos. En este sentido, repugnaría el sentido común jurídico general que hoy, por ejemplo, se elaborara una Constitución en la que no se encontrase el papel central de los derechos fundamentales del ser humano o el principio de seguridad jurídica.

Por tanto, entre las funciones que cumplen los principios generales del Derecho, la primera y capital se refiere a la labor de dirección general de to-

do el proceso de creación del Derecho, condicionando el contenido que haya de darse a las normas jurídicas en trance de elaboración (Santamaría Pastor). Las demás se reducen, y no es poco, a la función de interpretación de las normas, de integración de las lagunas del sistema normativo o a la construcción y sistematización de toda la materia jurídica en torno a directivas finalistas.

Ha sido Santamaría Pastor quien ha llamado la atención sobre la relevancia que los principios generales del Derecho juegan en el Derecho Administrativo. Realmente, si es verdad que el juego de éstos es mayor en los Ordenamientos más jóvenes, puesto que no han tenido tiempo suficiente para una labor de maduración jurídica que permita recogerlos en el Derecho escrito, entonces en el Derecho Administrativo, ciertamente, los principios generales del Derecho tienen reservado un lugar de privilegio. Si convenimos en que llevamos un poco más de dos siglos de Derecho Administrativo entonces estaremos de acuerdo en que, efectivamente, en nuestra disciplina los principios son esenciales. Es más, si también acordamos que el Derecho Administrativo, como dice Santamaría Pastor, nace de los comentarios que hace la doctrina a las resoluciones del Consejo de Estado francés, entonces no tendremos más remedio que concluir que el Derecho Administrativo es una elaboración operada casi exclusivamente a partir de principios generales, en torno a los cuales ha ido cerrándose una tupida y extensa red de principios y reglas secundarias que han terminado por formar un sistema. Como sentencia solemnemente este profesor, han sido los principios generales, más que las normas escritas, las paredes maestras en torno a las cuales se ha ido levantando el edificio del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Edificio que tiene en la base, en los pilares, los postulados del Estado de Derecho que, como es bien sabido, han precipitado en un conjunto de principios generales que son los que marcan el rumbo a toda Administración que pretenda cumplir con su función constitucional de servicio objetivo a los intereses generales. El Derecho Administrativo bien podría decirse que nace de la mano de un conjunto de principios que hacen de él un Derecho diseñado para que el poder público se ejerza de acuerdo con el Estado de Derecho.

Hoy, doscientos años después, la realidad normativa ha superado cualquier previsión en lo que a cantidad, y calidad, se refiere. Estamos invadidos por toda clase de normas, estamos inundados de normas para todo y por todo. Es el reino de la hiperactividad normativa en el que es menester, como también señala Santamaría Pastor, aferrarse a los asideros seguros desde los que se pueda mantener el destino de la nave del Derecho Administrativo hacia puerto seguro. Pues bien, el timón del sistema normativo del Derecho Administrativo, hoy más que nunca, debe estar bien orientado hacia esos principios generales del Derecho que he denominado fundamentales.

### III. ÉTICA, VALORES Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

El artículo 1.1 de la Constitución dispone 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. Este precepto, como bien sabemos, expresa los principios centrales que presiden el régimen jurídico-político constitucional. Son, por ello, los vectores y postulados generales sobre los que se asienta la cultura jurídica universal que trae causa del Estado social y democrático de Derecho, que es el modelo constitucional de Estado en que hoy toma forma el denominado Estado de Derecho. En efecto, los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo traen causa de la cláusula del Estado social y de democrático de Derecho. Tal cláusula engloba las del Estado de Derecho, del Estado social y del Estado democrático. Es decir, los principios de legalidad, reconocimiento de los derechos fundamentales, separación de poderes, solidaridad y participación son principios rectores del Ordenamiento jurídico, social y económico. De ellos, además, se derivan, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución, los principios de sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En el artículo 1 de nuestra Ley Fundamental se encuentran los valores superiores del Ordenamiento jurídico, valores que, como su propio nombre indica, discurren en el mundo de la ética, de la axiología que, a su vez, desencadena los principios del artículo 9.3, unos fundamentales y otros derivados. Los valores superiores, que son también principios, en este caso fundamentales, constituyen corolarios necesarios de la idea de Estado social y democrático de Derecho. Son, insisto, los principios generales del Derecho fundamentales: principio democrático, principio de centralidad de la dignidad del ser humano, principio de participación, principio de libertad, principio de igualdad, principio de justicia, principio de participación, principio de solidaridad, principio de pluralismo, principio de seguridad y principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Estos principios, en el plano del Derecho Administrativo, dan lugar, a su vez, a otros que también siguen siendo centrales en la materia. Tales serían el principio de buena fe, el principio de racionalidad, el principio de objetividad, el principio de la buena Administración, el principio de sometimiento de la Administración a la ley al Derecho o el principio de confianza legítima entre otros. En estas líneas, por razón de espacio, me voy a referir únicamente a algunos: centralidad de la dignidad hu-

mana, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Llegados a este punto, podríamos cuestionarnos acerca de la relación entre Ética, Moral y Derecho. Tema de gran e indudable interés académico que, además, incide de manera sobresaliente sobre la realidad. Mucho se ha debatido sobre la cuestión y no es del caso intentar siquiera una breve exposición esquemática de las distintas opiniones y tesis manifestadas a lo largo de los siglos. Parece razonable que me limite a lo que pueda tener una relación más directa e inmediata con el tema asignado. En ese sentido, convendría centrarse en la realidad constitucional española tal y como venimos haciendo sin perder de vista que por encima y por debajo de la Norma de las Normas existen principios, parámetros generales que como precipitados de la cultura jurídica universal del Estado moderno constituyen señales indelebles de la aspiración a la justicia que ha de caracterizar el funcionamiento y la actuación de todos los poderes públicos sin excepción. Entre ellos, los derechos fundamentales de la persona ocupan un lugar bien destacado.

La relación entre Ética y Derecho, para el tema que nos ocupa, ha sido reflejada por el propio Tribunal Supremo español es la sentencia de 13 de julio de 1982. Los valores superiores del Ordenamiento jurídico discurren por la senda de lo que podríamos denominar Ética jurídica, de forma y manera que el solar ético es bien importante en materia de Derecho Administrativo, no sólo porque obviamente el ejercicio del poder público haya de conducirse por estos derroteros, sino porque la permanencia de los valores superiores es la garantía de que el Ordenamiento jurídico en su conjunto se inspire en los que hemos llamado principios generales fundamentales.

En efecto, la sentencia citada señala que las invocaciones a la Ética y a la Moral son mercedoras del máximo respeto “puesto que nunca es más noble la función de los Tribunales que cuándo ésta se desarrolla aplicando el Derecho sobre bases éticas, ya que existe una Ética jurídica, que no es, ni más ni menos, que una sublimación del Derecho”. El Tribunal Supremo, además, entiende que la Ética no es fuente del Derecho, sino un “simple estímulo vigorizante de la aplicación de éste”.

El Tribunal Supremo entiende, pues, que el Derecho ha de moverse sobre un suelo sólido y firme, que no es otro que el de la Ética, Ética jurídica que, en la materia que nos ocupa en el día de hoy, se encuentra representada por los principios generales del Derecho de carácter fundamental. La mayor parte, como hemos indicado, están recogidos en la Constitución y responden

al nombre de valores superiores del Ordenamiento jurídico. Además, la Ética, que no es fuente del Derecho, es elemento vigorizador, vivificador, robustecedor del Derecho. Los principios generales del Derecho, por tanto, son la atmósfera que preside la vida de las normas, el oxígeno que respiran, el solar por el que se mueven y un estímulo que las vigoriza y las fortalece en todo momento. Si renunciamos, pues, a los principios generales del Derecho condenamos a las normas a su degradación y perversión, algo que hoy está bastante de actualidad al haber vencido una idea utilitaria, de uso alternativo, que pone al servicio del poder las normas y los principios y no al revés.

Unas líneas sobre unos de los principios generales del Derecho más relevantes. Me refiero a los derechos fundamentales de la persona, a la centralidad de la persona. En su origen, los derechos fundamentales se concebían como auténticos límites frente al poder público. Es decir, imponían un ámbito de libre determinación individual completamente exento del poder del Estado. Esta dimensión de los derechos fundamentales era la lógica consecuencia del establecimiento de los postulados del Estado liberal de Derecho en el que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana en su estricta dimensión individual. Sin embargo, el tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social ha traído consigo una nueva dimensión del papel y funcionalidad de los derechos fundamentales. Nueva orientación que encuentra su apoyo en la superación de la clásica emancipación entre Estado y Sociedad. Ya no son, los derechos fundamentales de la persona únicamente barreras a la acción de los poderes públicos. Más bien, se configuran como un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los Poderes Públicos. En otras palabras, el Derecho Público del Estado social debe orientarse hacia su realización efectiva. El artículo 9.2 de la Constitución, como sabemos, manda a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento.

El Tribunal Constitucional español ha precisado con claridad el alcance y la trascendencia de los derechos fundamentales como elementos clave del Ordenamiento jurídico que informan el entero Ordenamiento jurídico. Y, en este sentido, como principios informadores, lo que ratifica su consideración de principios generales del Derecho de naturaleza fundamental.

Así, por sólo citar algunos de sus pronunciamientos más importantes, resulta que constituyen “la esencia misma del régimen constitucional” (Sentencia de 21 de febrero de 1986), “son de aplicación directa, sin que sea necesa-

ria para su efectividad un desarrollo legislativo”, “son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política” (Sentencia de 11 de abril de 1985), y, también, resulta que los derechos fundamentales “constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto” (Sentencia de 14 de julio de 1981).

Los derechos fundamentales, desde la óptica subjetiva, ponen de manifiesto que, como señala Doehring, que el mantenimiento de la libertad se erige en fin del mismo Estado, lo que implica además de evitar intervenciones arbitrarias o irracionales del poder público, una actitud positiva del legislador y de los poderes públicos que haga posible la realización de dicho fin y asegure en la práctica la efectividad real de los derechos fundamentales. Principio de efectividad que es una de las auténticas manifestaciones de la “vis expansiva” de la interpretación de los derechos fundamentales y que se encuentra reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución española cuándo dispone que, en efecto, los poderes públicos han de crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sea real y efectiva.

El Derecho Público, por tanto, encuentra su razón de ser constitucional en la promoción de los derechos fundamentales, ya que como señala también el artículo 10.1 de la Constitución española, “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

En otras palabras, el artículo 9.2 de la Constitución es un precepto que compromete la acción de los Poderes Públicos. Como señala García de Enterría, la operatividad de los derechos fundamentales de la persona se orienta hacia la organización de prestaciones positivas del Estado a favor del ciudadano “que hagan permanentemente posibles su existencia, su libre desarrollo y el mantenimiento de su papel central en el sistema”.

El artículo 10.1 de la Constitución española concibe el libre desarrollo de la personalidad como uno de los fundamentos del orden político y de la paz social. Por tanto, el Estado social y democrático de Derecho debe posibilitar a cada persona el ejercicio de la libertad solidaria. Se trata, pues, de garantizar la “igualdad de oportunidades”: igualdad de todos los españoles ante la Ley

con garantía de los mismos derechos fundamentales, lo cual puede conseguirse a través de la participación de los ciudadanos, con los mismos derechos fundamentales, en el control inmediato del funcionamiento del sistema político al servicio del interés general.

También es útil a los efectos de estos comentarios la referencia a la igualdad como prohibición de la arbitrariedad tal y como señala la doctrina del Tribunal Constitucional Alemán pues, según Doebling, trae consecuencias para el concepto de libertad ya que ésta existirá “en cuanto su ejercicio no conduzca a la arbitrariedad”. Por eso, la igualdad como elemento del “libre desarrollo de la personalidad” debe entenderse dentro de la libertad, lo que significa el derecho de los ciudadanos a ser libres del mismo modo. Es decir, posibilitar el “libre desarrollo de la personalidad, la dignidad de la persona, los derechos inviolables, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás” del mismo modo para todos los españoles. Otra cosa será la concreta manera en que cada ciudadano decida plantear el ejercicio de su libertad solidaria en cada momento. Lo relevante, insisto, es que el Estado facilite el marco para el ejercicio de la libertad solidaria por los ciudadanos.

Ética y Derecho, ni se oponen ni se identifican. La Ética constituye el humus, el oxígeno en el que se desenvuelve un Ordenamiento digno de tal nombre. El problema, el gran problema que nos encontramos hoy con gran frecuencia es el de la huida del Derecho, de la Ética. O lo que es lo mismo, el advenimiento de un nuevo positivismo que desnaturaliza el sentido del Derecho entregándolo a la arbitrariedad y a un poder sin límites que hoy pretende erigirse en la referencia y la medida de todas las cosas. En el Derecho Administrativo moderno, los principios generales del Derecho impiden tal operación y, en sentido positivo, garantizan un ejercicio del poder con arreglo a cánones y patrones de proceden de la Ética y que tomen cuerpo jurídico en forma de principios generales del Derecho.

#### IV. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y SUS COROLARIOS

Tras la aprobación de la Carta Europea de los Derechos fundamentales en el año 2000, el 6 de diciembre, contamos con un nuevo derecho fundamental en el espacio europeo: el derecho a la buena Administración pública. Derecho que también tiene una dimensión de principio. Es más, probablemente su formulación como derecho fundamental se produce tras haber comprobado la trascendencia de un principio general del Derecho tan relevante

como el de la prohibición de la arbitrariedad en su vertiente positiva. Como más adelante estudiaremos, el principio de la interdicción de la arbitrariedad, con reflejo constitucional en el artículo 9.3 de la Constitución, ofrece una perspectiva en positivo que es el principio de racionalidad o el principio de objetividad, principios que tienen en el campo del Derecho Administrativo una trascendencia indudable.

En este sentido, por ejemplo, razona el propio Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de junio de 1991 a partir del principio de interdicción de la arbitrariedad cuando afirma que este principio –prohibición de la arbitrariedad– “aspira a que la actuación de la Administración sirva con racionalidad los intereses generales –artículo 103.1 de la Constitución– y más específicamente que esa actuación venga inspirada por las exigencias de los principios de buena administración”. Por tanto, los principios o el principio de buena administración se derivan del principio de racionalidad y objetividad de acuerdo con el que debe conducirse la Administración en sus relaciones internas y en sus relaciones con los ciudadanos. En esta sentencia se trataba de resolver acerca de un recurso en materia de contratación local en el que existía una cierta igualdad entre los oferentes en lo que se refería a la acreditación de las bases del concurso con excepción del precio. El Tribunal Supremo, amparándose en la doctrina del principio de buena administración, entiende que cuando se produce la referida igualdad “los principios de buena administración imponen una decisión basadas en criterios económicos: en igualdad de alto grado de capacitación, experiencia y medios suficientes para realizar una obra, la racionalidad de los principios de buena administración exige la elección de la mejor oferta económica, al menos cuando no se invoca razón alguna para apartarse de esa solución. No entenderlo así implica una vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

El principio de buena administración, que implica obligaciones para la Administración, analizado desde la perspectiva de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, o de los ciudadanos en general, supone que los asuntos públicos, como dispone el artículo 41 de la Carta Europea anteriormente citada, sean tratados equitativamente, objetivamente y en plazos razonables. Si a esta consideración general incorporamos las referencias constitucionales de aplicación, podríamos señalar que ese principio de buena administración, que ha de proyectarse sobre aspectos concretos dotados de la racionalidad que es inherente al funcionamiento de la Administración pública en un Estado social y democrático de Derecho, puede circunscribirse, por ejemplo, a la obligación de la Administración de promover los derechos y libertades ciudadanas



(artículo 9.2), de actuar de acuerdo con la centralidad de la dignidad del ser humano (artículo 10.1), de evitar la indefensión como consecuencia de la ejecutividad de las actuaciones administrativas (artículo 24.1), de actuar con criterios de eficiencia y economía en el gasto (artículo 31.2), de impregnar las decisiones administrativas en los principios rectores de la política económica y social (artículo 53.2), de servir con objetividad los intereses generales (artículo 103.1) y de someterse a la ley y al derecho (artículo 103.1).

Estos principios, como es lógico, se derivan del fundamental criterio de la racionalidad y objetividad connatural a la Administración en un Estado de Derecho. De ahí, el mandato de actuar en esta dirección y, en sentido contrario, la prohibición de la arbitrariedad que, como sentenció hace mucho tiempo John Locke, es la ausencia de la racionalidad. De este capital principio penden, obviamente, el conjunto de obligaciones que de forma general caracterizan la posición de la Administración en el Estado de Derecho. Se trata, pues, de un principio fundamental que trae su causa del sometimiento de la Administración al Derecho, que requiere del aparato administrativo adecuación a los principios generales, entre los que se encuentra, en sentido negativo, el principio de interdicción de la arbitrariedad y, en sentido positivo, el principio de racionalidad, congruencia y objetividad, corolarios de la cláusula del Estado de Derecho que, como todos sabemos, implica en materia de Derecho Administrativo, pasar de la subjetividad a la objetividad como paradigma o canon general de funcionamiento de los poderes públicos.

El principio de racionalidad, objetividad o congruencia con el interés general adquiere, como veremos más adelante, una significación especial cuando se trata del ejercicio de potestades o poderes administrativos calificados de exorbitantes o extraordinarios. En estos casos en los que se operan auténticos poderes discrecionales es más importante, si cabe, la exigencia de objetividad. El Tribunal Supremo ha llegado a afirmar, en sentencia de 2 de noviembre de 1991, que la Administración, en este caso la local, que disfruta de potestades y prerrogativas está obligada, por ellos mismo, a “seguir una conducta de ejemplaridad y de buena fe”. Principio de buena fe al que, a continuación, dedicaremos un epígrafe especial.

## V. EL PRINCIPIO DE BUENA FE

En efecto, el principio de buena fe es uno de los principios generales del Derecho más estudiados porque plantea el alcance y los límites de las conductas que son propias a los sujetos en las relaciones jurídicas, sean éstas pú-

blicas o privadas. En el caso del Derecho Público, la exigencia de la buena fe se entiende bien precisamente por la naturaleza de los poderes que ejerce la Administración y por su especial misión de servicio objetivo al interés general. Efectivamente, no es posible comprender un servicio objetivo al interés general si no es de acuerdo con la buena fe. Buena fe que, además, el legislador español ha introducido en el año 1999 en la reforma que entonces se hizo de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y que a mí me tocó el honor de dirigir desde el ministerio de las Administraciones públicas de entonces. El hoy artículo 3.1 “in fine” señala que las Administraciones públicas deben respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es bien clara en la materia, habiendo declarado por resolución de 18 de febrero de 1992 que uno de “los principios que informan el Ordenamiento jurídico es el de que los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe –artículo 7.1 del título preliminar del Código Civil, que se infringe o falta, como dice la sentencia de la sala primera del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1965 cuando se finge ignorar lo que sabe..., se realiza un acto equívoco para beneficiarse intencionadamente de su dudosa significación o se crea una apariencia jurídica para contradecirla después en perjuicio de quien puesto su confianza en ella. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido haciendo frecuente uso de este principio general, en campos distintos como el de las notificaciones, los contratos administrativos, la expropiación forzosa... declarando que el principio de la buena fe es inspirador tanto para los actos de la Administración como para los actos del administrado (sentencia de la sala cuarta de 23 de enero de 1976)”.

Esta sentencia pone de manifiesto dos cuestiones que conviene subrayar, siquiera sea brevemente. La primera se refiere a que los principios generales del Derecho son la atmósfera en la que viven y se desarrollan las normas jurídicas, sean del mundo del Derecho Privado, sean del mundo del Derecho Público. La unidad del Derecho y las exigencias de que la justicia resplandezca en el Ordenamiento jurídico en su conjunto explican que para el Derecho Administrativo los principios generales adopten expresiones adecuadas a su propia naturaleza pero vinculados a la idea de la justicia. En este sentido, hay principios que presiden las actuaciones de los sujetos de la relación jurídica, sea esta pública o privada. Uno de ellos es el principio de buena fe, que está previsto en el artículo 7.1 del Código Civil y que, en materia de Derecho Administrativo es, si cabe, de mayor alcance que en el Derecho Privado. Por una razón elemental: porque para el Derecho Administrativo Constitucional, la Admi-

nistración debe cumplir sus funciones en el marco del servicio objetivo al interés general. Esa objetividad, esa racionalidad, esa coherencia o congruencia que vincula la acción de la Administración reclama de ésta que actúe siempre en el marco de la buena fe. Buena fe de la que se deduce otro principio relevante del Derecho, hoy de gran actualidad en el Derecho Administrativo como es el principio de confianza legítima.

En segundo lugar, la evolución jurisprudencial del principio de buena fe demuestra hasta que punto ha sido fundamental la jurisprudencia contencioso administrativa en orden a la recepción en la legislación de estos principios. En este sentido puede afirmarse que así como el reconocimiento legal del principio de confianza legítima se debe a la jurisprudencia comunitaria, la carta de naturaleza legal del principio de la buena fe en el Derecho Administrativo es la consecuencia del sentido de la anticipación y de vanguardia que ha caracterizado, en este como en otros temas de todos conocidos, a la jurisprudencia contencioso administrativa española.

## VI. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

El principio de seguridad es, junto a la libertad y la justicia, uno de los tres criterios rectores que el preámbulo de la Constitución cita expresamente. Además, el artículo 9.3 de la Carta Magna lo incluye entre los principios jurídicos que la Constitución reconoce. Se trata de un principio básico del Estado de Derecho pues, en su virtud, el Ordenamiento jurídico es de aplicación a todos los operadores jurídicos, se reforma o modifica en atención a reglas conocidas y, fundamentalmente, dota al tráfico jurídico de un ambiente de estabilidad, certeza y previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente.

En efecto, el Tribunal Supremo acaba de sentenciar el 14 de febrero de 2007, que el principio de confianza legítima, corolario necesario del principio de buena fe “proporciona el marco de actuación de los particulares en sus relaciones con los poderes públicos administrativos se caracteriza por las notas de previsibilidad y seguridad jurídica, cuya normatividad en nuestro Ordenamiento jurídico subyace en las cláusulas del artículo 103 de la Constitución”. Por sentencia de 24 de mayo de 1979, el Tribunal Supremo, en un caso de urbanismo en el que se discutía un problema de hechos consumados, no dudó en afirmar que uno de los principios inspiradores de esta realidad normativa es el de estabilidad jurídica junto a la seguridad jurídica: “la ordenación del de-

recho de edificación debe realizarse de manera unitaria y coordinada a través de una meditada planificación que contemple de manera objetiva todos los intereses públicos y privados en juego y no mediante un acto aislado, inconexo o fragmentario que entraña una importante y grave modificación de una norma legal limitativa de aplicación general y autoriza fuera de ella una edificación singular que, como todas las de esta naturaleza, plantea importantes complejidades urbanísticas, deroga el principio de igualdad ante la ley, y los de estabilidad seguridad jurídicas de la ordenación urbanística”.

La seguridad jurídica se refiere a la existencia de reglas ciertas de Derecho que contribuyan a que los operadores jurídicos sepan en todo momento a que atenerse. Es verdad que el principio de continuidad del Ordenamiento o el principio de conservación del Derecho son derivaciones del principio de seguridad jurídica. Sin embargo, una perspectiva dinámica del principio implica, como dispone la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2000, que no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen jurídico porque el principio de seguridad jurídica de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en sus sentencias 126/1987 y 182/1999 no supone la congelación o petrificación del Ordenamiento jurídico. En mi opinión, incluye la racionalidad y la objetividad, junto a la congruencia o coherencia de su reforma. Es decir, las modificaciones normativas han de realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en las normas y atendiendo a circunstancias racionales y objetivas.

Un capítulo importante en esta materia es el que se refiere al principio de seguridad jurídica en el proceso de elaboración de las normas de naturaleza administrativa. Como principio general del Derecho que es, ha de informar todo el Ordenamiento, desde su nacimiento al mundo normativo hasta su aplicación o interpretación pasando por el proceso de confección o elaboración. En efecto, el propio Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia de 15 de marzo de 1990 que “el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión (...). Es relevante que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse en la relación con la materia sobre la que la ley legisla (...). Hay que buscar la certeza respecto a lo que es Derecho y no lo es y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho”.

La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional español en la sentencia citada permite extraer el contenido constitucional del principio de seguridad: que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible. Es decir, si nos situamos en el cam-

po del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva, que una derivación necesaria de la seguridad jurídica, a su vez del principio de la buena fe, es el principio denominado de confianza legítima. Se trata de un principio de naturaleza comunitaria, en cuya virtud resulta que la Administración pública no puede modificar unilateralmente el sentido de sus decisiones de no mediar una clara y concreta justificación que lo permita. Sólo excepcionalmente, y de manera motivada, la Administración pública puede cambiar el sentido de su actuación. Lo normal será que, en efecto, la actuación administrativa siga los cánones de la continuidad de las políticas públicas o, lo que es lo mismo, que actúe de acuerdo con la objetividad, imparcialidad y congruencia propia de quien está al servicio del interés general. Es más, cuando la Administración genera una expectativa razonable y fundada, la coherencia y la congruencia aconsejarán que la actuación se produzca en los términos indicados.

El Tribunal Supremo, por sentencia de 4 de junio de 2001 estableció que “el principio de confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro Ordenamiento de seguridad jurídica y buena fe en la relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del TJCE y la jurisprudencia de esta sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones”. Es decir, la racionalidad, congruencia y objetividad, otros tantos principios generales de aplicación al Derecho Administrativo conducen a exigir a la Administración una actuación acorde con las expectativas o esperanzas que ha despertado en los particulares. De lo contrario, se quebraría el principio de buena fe, el de seguridad jurídica y el de confianza legítima. El Tribunal Supremo entiende que la doctrina de la aplicación directa de los principios generales, entre ellos el de confianza legítima podría “anular un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento”.

El Tribunal Supremo, pues, ha construido, a golpe de sentencias, el régimen de este principio señalando algunas condiciones y características necesarias para que se aplique. Las alteraciones normativas han de ser previamente conocidas por los destinatarios naturales de la norma en cuestión, han de respetar los derechos adquiridos a partir de un razonable sistema de disposiciones transitorias y deben producirse en un marco de servicio objetivo al interés

general. Obviamente, la confianza legítima, como antes señalamos, no implica, ni mucho menos, la inalterabilidad del Ordenamiento. La petrificación o congelación del Ordenamiento nada tiene que ver con la confianza legítima como a veces se pretende argumentar. De alguna manera, esta sentencia del Tribunal Supremo parece entreverlo cuando señala que “no pueden apreciarse los necesarios presupuestos de la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias, y que ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para establecer nuevas regulaciones o para adoptar nuevos acuerdos”.

El principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras, precisamente para que los operadores jurídicos sepan a que atenerse. Cuando se fomenta la confusión, cuando se oscurece el régimen jurídico deliberadamente o se incluyen en la parte final de la norma disposiciones más bien propias del título preliminar o del preámbulo, de alguna manera se está afectando negativamente al criterio jurídico de la seguridad jurídica, medida que nos da la intensidad y autenticidad del Estado de Derecho en cada país, en cada sistema jurídico.

En España tenemos que considerar un factor que complica la tarea. Me refiero a la pluralidad de centros de producción normativa que ha traído consigo la descentralización política alumbrada en la Constitución de 1978. Ahora tenemos numerosos Parlamentos y Gobiernos que producen leyes y normas administrativas. Se han multiplicado, pues, los centros de producción normativa y, por ende, las normas jurídicas. Además, coexisten diferentes grados e intensidades de intervención normativa sobre una misma materia en función de la naturaleza de la competencia que se tenga, que puede ser compartida o concurrente en muchos casos.

En este contexto, también debemos tener presente que la racionalidad política domina la racionalidad jurídica y normativa y que tantas veces el Derecho es reducido, nunca mejor escrito, a mera forma, a seguimiento de unos cauces procedimentales y poco más. Así, llegamos a un fenómeno hoy sorprendentemente frecuente: el uso alternativo del Derecho que, para el tema que nos ocupa en este momento, podríamos denominar uso alternativo de la técnica normativa. Es decir, las reglas que la racionalidad y el buen sentido jurídico dictan para la elaboración de las normas están al servicio del poder. Así se explica, por ejemplo, que los criterios, las directrices de técnica normativa, por ejemplo, todavía no dispongan de eficacia jurídica.

La seguridad jurídica y la certeza de las normas son dos parámetros básicos del Estado de Derecho. Es más, el grado y la intensidad del Estado de De-

recho mucho tiene que ver con el grado y la intensidad con que la seguridad y la certeza jurídica resplandezcan en el panorama normativa. Sin embargo, no deja de llamar la atención que habiendo aumentado afortunadamente los estudios, reflexiones y comentarios sobre técnica normativa, y que disponiendo, como disponen, los Parlamentos y los Gobiernos y Administraciones de personal bien formado en la materia, la realidad es que el rigor y la calidad de las normas brillan por su ausencia. El problema radica en dotar de sustancialidad, de materialidad a lo que para algunos no es más que mera forma, mero procedimiento al servicio del poder.

Otra paradoja que nos ofrece la realidad normativa se refiere a que, aún habiendo aumentado el número de las normas, nos encontramos con no pocas materias en las que persisten lagunas y en algunos supuestos falta la necesaria regulación que afiance la seguridad y la certeza jurídica.

En un Estado compuesto como el español es muy importante individualizar con precisión los títulos jurídicos en los que el Estado y las Comunidades Autónomas fundan su potestad legislativa. Desde esta perspectiva, no está de más señalar que el Estado, en efecto, tendrá, en las materias expresamente atribuidas por la Constitución a su competencia, la facultad de sentar las bases, la regulación general de ciertos sectores del Ordenamiento relacionado con lo que hoy podríamos denominar desde la ciencia de la administración políticas públicas de equidad y solidaridad, economía general, relaciones internacionales, seguridad general o defensa. En cambio, las Autonomías territoriales, Comunidades Autónomas y Entes locales, disponen de competencias orientadas sobre todo a la gestión y ejecución de las principales materias conectadas con los aspectos más conectados con la vida diaria y cotidiana de los ciudadanos.

A la hora del desarrollo de la potestad normativa, los centros de producción normativa han de tener presente que existen una serie de parámetros constitucionales que configuran la acción del Estado. Me refiero, además de la seguridad jurídica, a los llamados valores superiores del Ordenamiento jurídico y, como no, a la centralidad de los derechos fundamentales, a los principios rectores de la política económica y social y por sobre todo a la denominada función promocional de los poderes públicos tal y como está regulada en el artículo 9.2 de la Constitución: los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este ha de ser el espíritu que debe la-

tir en los contenidos de las normas producidas en el Estado social y democrático de Derecho en el que vivimos, algo que contrasta con el constante proceso de vaciamiento de las principales a que nos viene sometiendo el actual gobierno, más pendiente de entorpecer y limitar los derechos ciudadanos que de pensar en el conjunto de la sociedad.

La seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes. El lenguaje normativo no puede ser contrario al lenguaje común. El lenguaje común juridificado mucho tiene que ver con el entendimiento general de las normas, algo que la técnica normativa no puede olvidar porque si las normas no las entienden ni siquiera a quien van dirigidas entonces bien se puede decir que no tienen sentido alguno.

La técnica normativa, tal y como hemos comentado anteriormente, también trata de la integración de las normas en un Ordenamiento jurídico unitario, abierto y continuo. Unitario porque el Ordenamiento jurídico consiste un único sistema, con subsistemas, pero un sistema con reglas y principios en los que existen diferentes partes y componentes que se insertan armónicamente de acuerdo con las más elementales exigencias de la lógica y la racionalidad. Es abierto porque continuamente unas normas salen y otras entran, unas son reformadas y otras son derogadas. Y finalmente es continuo porque existe un principio de conservación del Ordenamiento que postula la existencia de un continuo de reglas y principales que son precisamente la expresión del derecho como camino hacia la justicia.

## VII. EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

El principio general de racionalidad, cada vez de mayor actualidad, se encuentra regulado “a sensu contrario” en el artículo 9.3 de la Constitución cuando se proscribe la arbitrariedad. Principio que también se deduce del principio propio de funcionamiento de la Administración pública en un Estado de Derecho: servicio objetivo al interés general. La objetividad, la racionalidad, la congruencia entre el fin de interés general y los actos de la Administración son principios que, a su vez, son consecuencia del sometimiento pleno de la Administración, como también dispone el artículo 103 de la Constitución, a la Ley y al Derecho. El Derecho es, o debe ser, expresión de racionalidad en el marco de la justicia. Pues bien, desde este punto de vista, el prin-



cipio de racionalidad, o de prohibición de la irracionalidad, que eso es esencialmente la arbitrariedad, ha sido objeto de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en muchas ocasiones.

En concreto, la diferencia entre discrecionalidad y arbitrariedad es bien clara para nuestros Tribunales. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illers Balears señaló en su sentencia de 5 de febrero de 1994 entiende que la distinción de la discrecionalidad “viene respaldada por una determinada fundamentación, bien que una cosa puedan ser las razones exteriorizadas y otra muy distinta las razones mismas. Por eso la revisión jurisdiccional ha de penetrar hasta las entrañas de la decisión para examinar los hechos que la determinan y su uso proporcionado y racional. Por tanto, la primera consecuencia de a extraer de la interdicción de la arbitrariedad es la necesidad insoslayable de valorar la racionalidad de la medida.”

La fundamentación de la decisión administrativa de que se trate en cada caso en supuestos de ejercicio de poderes discrecionales es además de legalmente exigible (art. 54 de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) racionalmente imprescindible. El Tribunal de las Illers Balears señala en la sentencia que “resulta de trascendencia indudable el proceso lógico que conduce a la decisión. Y para que se pueda apreciar judicialmente dicha argumentación, dicha racionalidad, es necesario, sigue diciendo el superior Tribunal de Baleares, la aportación por la Administración al expediente de la acreditación de que la decisión se apoya en una realidad fáctica que garantice la legalidad y oportunidad de la misma y su engarce con los motivos y fines que la justifican. Por tanto, en concordancia con el principio de objetividad de la actuación administrativa –artículo 103 de la Constitución– el expediente debe reflejar los fundamentos de la decisión en forma asequible para la revisión jurisdiccional”.

La atenta lectura de este fallo judicial nos acerca a la profunda relación que existe entre motivación, racionalidad, objetividad y realidad. Hasta tal punto esto es así que bien puede afirmarse que la ausencia de racionalidad, de realidad, de objetividad y motivación en una decisión administrativa discrecional la convierte automáticamente en arbitraria. Y una decisión arbitraria es, por naturaleza, una decisión que impide una adecuada defensa del destinatario del acto o norma de que se trate. Por eso el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares señala en su pronunciamiento que “al faltar en el expediente acreditación suficiente de tales extremos, la verificación de la decisión se ve afectada y, con ello, la efectividad de la tutela judicial para los afectados”. Es decir el principio de la tutela judicial efectiva, de tanta aplicación en el De-

recho Administrativo, que también es derecho fundamental de la persona, tiene una muy especial vinculación, como no podías ser de otra manera con el principio de interdicción de la arbitrariedad.

## VIII. REFLEXIÓN FINAL

Un trabajo de estas características no puede abordar todos y cada uno de los principios generales del Derecho que ha ido modulando y en ocasiones construyendo la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2002). Por ejemplo, hay principios como el de que nadie puede ir contra sus propios actos que goza de favor jurisprudencial y que se aplica con mucha frecuencia por el Tribunal Supremo. Es un principio, éste, como el de transparencia (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2001) que constituyen consecuencias del principio de racionalidad en último extremo. En el mismo sentido estaría el principio de que quien es causante de la oscuridad o de la duda no puede beneficiarse de ella expresado con el rútilo romano “*propiam turpidinen alegans non auditor*”, principio, este último, que, como señala la sentencia de 14 de noviembre de 1980 surge de la práctica del derecho formulario romano, en el que se introdujo la “*exceptio doli*”, la excepción romana por excelencia, instrumento procesal que hábilmente manejado por los juristas, con la mira puesta en la equidad, fue desalojando de sus posiciones al tradicional derecho estricto.

En esta sentencia, además, encontramos una interesante reflexión acerca de la virtualidad operativa de los principios generales del Derecho. Tras recordar, de acuerdo con lo prescrito por el Código Civil, que los principios son fuente del Derecho y tras precisar que tienen naturaleza de elementos informadores de todo el Ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo afirma algo que es esencial, que los principios sirven sin duda de “elemento corrector de injusticias manifiestas y de soluciones absurdas y contrarias al Derecho natural”. Volvemos por tanto a las primeras reflexiones del trabajo. Los principios son más importantes de lo que parecen. No son sólo fuente objetiva del Derecho, son, además de elementos informadores del Ordenamiento, los argumentos que el Derecho tiene para evitar que las normas produzcan soluciones injustas manifiestas y absurdas. Por eso el jurista moderno debe conocer y manejar con soltura los principios, porque busca la justicia y porque se mueve en los parámetros, sobre todo el iusadministrativista, de la racionalidad, de la objetividad y de la realidad. Las normas han de ser racionales, los poderes públicos han de operarse con racionalidad. Y, hoy, uno de los desafíos de la racionalidad más importante que tiene la mujer y el hombre del Derecho, es la

lucha por los derechos fundamentales de la persona, por la separación de los poderes y por el principio de legalidad en un marco de justicia. Hoy, el Estado de Derecho está en juego en muchas partes del mundo y los principios del derecho, junto al principio de legalidad, son los instrumentos para que la Administración de verdad actúe sometida a Derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- F. CASTILLO BLANCO, *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998.
- M.F. CLAVERO ARÉVALO, *La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, RAP, nº 7, p. 51 y ss.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, RAP, nº 40, p. 189 y ss.
- J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de buena fe en el derecho administrativo*, Madrid, 1999.
- J. DE LA CRUZ FERRER, *La elaboración y desarrollo de la teoría de los principios generales en el derecho público francés*, RAP, nº 111, p. 441 y ss.
- J. LEGUINA VILLA, *Principios generales del Derecho y Constitución*, RAP, nº 114, p. 7 y ss.
- J. ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Madrid, 1990.
- M. BELADIEZ ROJO, *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994.
- J. SUAY RINCÓN, *La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho Administrativo*, Homenaje al profesor GONZÁLEZ PÉREZ, I, p. 379 y ss.
- L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho*, *Justicia Administrativa*, 15, pp. 52 y ss.
- CUADERNOS DE DERECHO PUBLICO, nº 28, Monográfico sobre seguridad jurídica y aplicación del Derecho.