

DR 13 44

Derecho Administrativo 1 y 2 Título Principio de Legalidad Autor Adolfo Serrano Triana Día de grabación 7 de noviembre del 79 Día de emisión 5 y 14 de diciembre Puede decirse que el principio de legalidad ha cobrado un definitivo real en la Constitución erigiéndose como principio rector del funcionamiento del Estado de derecho. No es sólo que todos los órganos del Estado deban observar un orden jurídico preestablecido jerárquicamente sin que puedan interpretarse arbitrariamente las normas del derecho existente, como ya se decía en el artículo 17 del Derogado Fuero de los Españoles. Es que la sujeción de los poderes públicos a la ley en general y ahora en particular, es absoluta.

Efectivamente, se cuida de advertir el texto constitucional en su artículo 9, párrafos 1 y 3, lo siguiente. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. La Constitución garantiza el principio de legalidad.

En el artículo 97, al contemplar la actividad del Gobierno, nos dice que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Y el artículo 103 viene a reiterar que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia y jerarquía con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Ya que, en otro caso, tal comportamiento ilegal en la dicción del artículo 106 es controlable por los tribunales.

Tales declaraciones vienen a cerrar definitivamente las dudas que pudieran tenerse en el derecho administrativo respecto del alcance del principio de legalidad. Puede ahora decirse que la acepción estricta del mismo que se formula clásicamente con la expresión que a non permissa prohibita intelliguntur rige, desde luego, para el ámbito relacional de la Administración Pública. Pero también, y esto es de interés notarlo, para el ámbito interno de la misma Administración donde desarrolla su potestad doméstica.

En este sentido, puede considerarse como una interesante precisión lo establecido, por ejemplo, en el artículo 103, párrafo segundo que dice lo siguiente Los órganos de la Administración son regidos, es decir, dirigidos de acuerdo con la ley. Quiere decirse que ya se apunta a una limitación en las facultades discrecionales de las autoridades o directivos de los órganos administrativos respecto a la emanación de actos o normas jurídicas. Pero además, también la apelación a esa ley habilitante que debe regir la actuación de la Administración Pública no se efectúa sólo de la Constitución, sino también de las demás leyes, el ordenamiento o, en definitiva, de todo el derecho mismo.

La propia Constitución se encarga de estancar materias en el ámbito normativo de máximo rango y la alusión a la palabra ley aparece hasta 95 veces en el propio texto. Tal es el énfasis o la confianza puesta en la capacidad del Parlamento para obligar al Ejecutivo a una actuación a través de la ley. El propio Rey, en tanto que vértice del Poder Ejecutivo, tiene entre sus misiones guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, artículo 61.

Evidentemente, puede decirse que el imperio de la ley debe entenderse como absoluto y debe estimarse resuelta definitivamente a favor del Parlamento la dialéctica histórica entre el Ejecutivo y el Legislativo por la que aquel subtraía materias o actividades al ámbito de la ley y éste intentaba retenerlas. Vamos a concretar un poco más. Como ustedes saben, el principio de legalidad en el derecho español no sólo suscitaba problemas en cuanto a su aceptación legal en abstracto, sino que en algún punto concreto existía ardua discusión sobre si, por ejemplo, la reserva legal de materias era algo consolidado.

Interesaba decir a la doctrina del derecho administrativo que la ley constitutiva de las Cortes, en sus artículos 10 y 12, contenía una enumeración holista y un sistema para incrementar tales materias reservadas. Puede decirse en la actualidad que la Constitución no ha venido a recoger formalmente la misma presentación de la reserva legal, pero que se debe seguir manteniendo ahora todavía más la existencia de tal principio legal. Precisamente por dos tipos de argumentos.

En primer término, porque el articulado de la misma Constitución recoge dispersamente materias que quedan estancadas en la regulación de la ley. Tal es así que no hay espacio de tiempo suficiente en este momento para enumerarlas todas. Puede decirse, como defecto de este sistema, que era innecesaria tal prolija extensión y referencia continua a la ley ordinaria, ya fuera orgánica, armonizadora, de pleno o de comisiones, pues bastaba en un solo precepto del texto constitucional el que se hubiera mantenido el respeto a todas las materias que en la actualidad vienen siendo reguladas por ley formal.

En segundo extremo, porque se sigue atribuyendo al Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria, como no podía ser menos, y porque ante el silencio de la Constitución en este tema el reglamento viene a llenar los espacios vacíos de la ley. No se insiste más sobre este punto, pues ya ha sido objeto de otras explicaciones. En cambio, unas últimas reflexiones sobre el alcance del principio de legalidad pueden ser oportunas.

Fijémonos que el artículo 155 dice Si una comunidad autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, el Gobierno podrá dictar las medidas necesarias. Quiere decirse que las comunidades autónomas y por tanto sus órganos ejecutivos quedan obligados a la observancia de la legalidad, entre la cual cabrá considerar desde luego las leyes estatales, pero también, y esto es lo interesante a resaltar, debe entenderse que quedarán comprendidas las normas dictadas por las propias asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Sobre la administración autonómica juega, pues, una doble legalidad, la externa de carácter general y la interna o autogenerada por ésta.

Es también necesario advertir que el tema de la legalidad y en concreto en lo referente a las materias reservadas a la ley no puede confundirse con la regulación existente en los artículos 148 y 149 de la Constitución sobre competencias exclusivas de las comunidades autónomas y del Estado. Aquí se reparten las materias en función del ente a quien se atribuyen, mientras en la reserva legal se reparten las materias en función del rango que deben tener las normas que

las regule. Sólo indirectamente, en la falta de observancia del mandato de dichos preceptos por cuanto se viole la propia Constitución, puede hablarse de infracción del principio de legalidad.

Terminamos con el análisis del artículo 106 de la Constitución donde se dice que los tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa. Este precepto puede entenderse de dos modos distintos. Uno, en el sentido que los tribunales controlan el ajuste de los actos y disposiciones generales dictadas por la Administración Pública en desarrollo de la ley.

Este es el sentido clásico y el que se contiene en la actual redacción del artículo primero de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y que hoy viene reforzado aparentemente por la creación del Tribunal Constitucional donde hasta la ley ordinaria que podría amparar la legalidad externa de la Administración Pública puede ser cabalmente justiciable. Otro sentido distinto podría ser aquel que se extendiera al control de las disposiciones normativas con rango de ley dictadas por la Administración en tanto que se excediera de la autorización conferida legalmente. No parece que en este punto los tribunales puedan controlar los excesos.

Primero, porque el artículo 106 parece imponer el límite de la potestad reglamentaria ejercitada y, segundo, porque el punto 6 del artículo 82 sobre la delegación legislativa y su control no contiene ningún otro precepto clarificador de esta cuestión. Pero sobre esto ya se ha emitido un guión radiofónico específico y ahora se recuerda aquí por la conexión profunda que mantiene con el principio de legalidad. En estos como en otros puntos dicho principio de legalidad puede tener reflexiones de interés que no quedan agotadas con esta breve exposición y cuyos aspectos se han multiplicado hoy por los estatutos refrendados del País Vasco y Cataluña aprobados por reales decretos-leyes de 13 y 14 de septiembre de 1979 y han de seguir aumentando por la multiplicación de la actuación de las distintas administraciones autonómicas.