

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL SIGLO XXI

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña.

RESUMEN.

El derecho administrativo del siglo XXI ha de adaptarse con mayor intensidad a los postulados del Estado de Derecho. En concreto, es necesario revisar los distintos poderes y potestades de que dispone la Administración para asegurar que se construyen, diseñan e interpretan al servicio objetivo del interés general. Esta tarea justifica que las nuevas de investigación, como la del Derecho Administrativo Global, se inserten desde el principio en los principales parámetros del Estado de Derecho.

Palabras clave: Derecho Administrativo – Poderes públicos – Estado de Derecho – Jurisdicción Contencioso Administrativa – Derechos Fundamentales.

ABSTRACT:

Administrative law in the 21st century has to adapt to the postulates of democratic rule of law with greater intensity. More specifically, it is necessary to review the different legal powers and authority in the hands of the government, to make sure it is built, designed and interpreted for the common good. This task justifies new research, such as in Global Administrative Law, being inserted from the start in the main parameters of democratic rule of law.

Keywords: Administrative law – Public power – Rule of law – Administrative Jurisdiction – Fundamental rights.

El Derecho Administrativo en el siglo XXI.

INTRODUCCIÓN.

Quiero comenzar este conjunto de reflexiones señalando que las coordenadas del espacio y del tiempo son fundamentales para comprender algunos de los fenómenos y algunos de los hechos que en este momento gravitan y se acumulan sobre la ciencia del Derecho Administrativo.

En primer lugar, corresponde destacar que el Estado de Derecho, ese gran monumento jurídico que en Europa trae sus causas de Roma, de Atenas, de Jerusalén, es una construcción cultural que hunde sus raíces en la centralidad de los derechos de las personas y por eso en Europa existe el convencimiento de que el interés público en el Estado Social y Democrático de Derecho -como lo ha afirmado el Tribunal Constitucional Español en el año 1984, en una sentencia de 7 de febrero- tiene mucho que ver con la promoción de las condiciones necesarias para que las personas se desarrollen libremente de manera solidaria.

Estos pilares sobre los que se asienta el entero sistema del Derecho Administrativo -no fenomenología ni sociología- implican un compromiso con la justicia y tienen tres expresiones, que son las tres manifestaciones en las que nos identificamos a la hora de entender el sistema de las fuentes del Derecho Administrativo, su evolución y su funcionalidad: el principio de la legalidad, la separación de los poderes y el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona. Estos tres elementos tienen una proyección intensa y extensa sobre todo el conjunto del Derecho Administrativo.

1.1. El principio de legalidad.

Existe el principio de legalidad porque el poder después de la Revolución Francesa deja de adscribirse a la subjetividad y a la irracionalidad, para situarse en parámetros de objetividad y de racionalidad.

Un jurista del Derecho Administrativo tiene que estar muy familiarizado con las expresiones racionalidad y objetividad, si de verdad reconocemos que hemos enterrado una versión del poder subjetiva e irracional, que es la que sitúa la fuente de aquel en el puro arbitrio personal, en la pura voluntad del dominio personal del Rey -que es la esencia del Estado Absoluto- y pasamos a un sistema jurídico, a un sistema de racionalidad del poder, a un sistema en el que el poder se convierte no en fin sino en un medio para la mejora constante e integral de las condiciones de vida del pueblo. El poder necesita normas, necesita habilitaciones normativas para ejercerse, pues evidentemente las expresiones paladinas, genuinas y auténticas del poder son la objetividad y la racionalidad.

El filósofo anglosajón John Locke dijo que en el Estado de Derecho lo fundamental es la racionalidad y todo lo que es irracionalidad es arbitrariedad. Cuando el poder no se puede explicar, cuando el poder no se puede objetivizar, cuando el poder no se puede motivar, cuando el poder se encuentra en ámbitos de oscuridad, de opacidad, de ambigüedad, de misterio, de penumbra o de confusión, estamos regresando, estamos

1 Jornada de inauguración de la carrera de Posgrado Especialización en Derecho Administrativo - Tercera Edición-, dictada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, llevada a cabo en la Provincia del Neuquén, el día 26 de mayo de 2008.

entrando en el túnel del tiempo. Este es, me parece, uno de los desafíos más importantes de los estudiosos del Derecho Administrativo hoy: hacer posible que el poder sea objetivo, racional, humano.

García de Enterría sentenció hace mucho tiempo que la lucha contra las inmunidades del poder es siempre una tarea permanente para los juristas, de manera que el ejercicio del poder esté presidido por el derecho y no que el derecho sea la justificación del poder, pues si el derecho se convierte en la envoltura del poder, estamos ante el gran fracaso del derecho.

1.2. Motivación y legalidad.

El principio de legalidad nos lleva a situarnos en un contexto de objetividad, de motivación del acto y la norma administrativa. Tal como lo ha manifestado un destacado profesor de Derecho Administrativo, Bernard Schwartz, una Administración democrática es de calidad cuando la motivación de los actos del poder de esa Administración es de calidad.

En efecto, la motivación de un acto del poder, de un acto administrativo, es un trabajo arduo y muchas veces difícil, pero cuando se tiene la costumbre de buscar la manera de hacer entender ese acto a la colectividad y a la comunidad (sobre todo a sus destinatarios) se está ejerciendo la democracia en la realidad, en la cotidianidad, porque el poder pertenece a la comunidad, al pueblo, es de titularidad ciudadana y en modo alguno pertenece a los políticos o funcionarios.

Si somos capaces desde el Derecho Administrativo de lograr que se realice esa tarea pedagógica de motivación del poder, nos estaremos situando en la clave de ese principio de legalidad que desemboca en la objetividad, que camina hacia la motivación.

Cuando el poder hace un ejercicio de motivación permanente, es un poder que se está legitimando democráticamente. Cuando el poder, por el contrario, busca la opacidad, el misterio, la oscuridad, es un poder que vuelve al Antiguo régimen, que vuelve al Estado Absoluto y que, por ello, necesita ser llevado ante los Tribunales para que los vicios de esos actos administrativos sean revisados convenientemente.

1.3. El control de la finalidad de los actos administrativos. Discrecionalidad y cuestiones políticas.

En España está expresamente previsto el control de finalidad de los actos de la autoridad administrativa en el artículo 106 de la Constitución de 1978, constituyendo una de las principales novedades del sistema constitucional del control contencioso administrativo de la actuación administrativa.

Hasta la ley del año 1998 de la jurisdicción contencioso administrativa, y en virtud de la separación de los poderes, los actos “políticos” o también denominados “gubernativos” del Poder Ejecutivo no podían ser fiscalizados, al entenderse que dichos actos eran propios y privativos de la función de dirección política que asiste al gobierno como cabeza de la propia Administración pública.

Esta doctrina -para mí equivocada- se fue corrigiendo con el paso del tiempo y gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a través de una serie de formas de control de la discrecionalidad entre las que se citan los Principios Generales del Derecho o los hechos determinantes, entre otros.

El problema está en que hay actos del Poder Ejecutivo en los cuales existe una función llamada de decisión política, y por ende respecto a aquellos, aunque el juez

puede entrar a conocer de los asuntos reglados y discrecionales, no puede hacer una valoración de la motivación política porque si así lo hiciera estaría sustituyendo la voluntad del poder político, algo inaceptable en un Estado de derecho.

En España, desde 1998 pueden ser objeto del recurso todos los actos del gobierno, cualquiera que sea su naturaleza. El problema está en que efectivamente un Tribunal no le puede decir al Poder Ejecutivo, por ejemplo, que no puede enviar un proyecto de ley a las Cortes, salvo que haya incumplido algún trámite esencial.

Cuando la Constitución española dispone en el artículo 106 que los Tribunales controlan la actividad administrativa y los fines que la justifican, quiere decir que existe un control de los fines de la actuación administrativa, y de la potestad reglamentaria, para garantizar que la acción del poder y de la Administración se desenvuelva en el ámbito del interés general.

El juez de lo contencioso administrativo lo que podrá sentenciar es, por ejemplo, que la causa de utilidad pública que se esgrime para realizar una expropiación forzosa es contraria al interés público si es que no especifica, no detalla, no puntualiza el interés general a la realidad concreta. Los sistemas democráticos avanzados son sistemas en los que se demanda de la acción de los poderes públicos que ésta sea objetiva y racional, lo que equivale a que el interés público sea siempre concreto.

En resumen, el interés público se puede controlar sin sustituir la voluntad de la Administración, exigiendo que ese interés público sea racional, concreto, específico y materializable, pues cuando el interés general no se puede concretar, no se puede materializar, es porque nos hallamos ante versiones autoritarias por irracionales de ejercicio del poder público.

En estos casos en los que el interés general se expresa abstractamente, el juez contencioso administrativo no tiene más remedio que anular la decisión, porque, insisto, la apelación al interés público por parte de la Administración pública ha de ser siempre en concreto. Ahora bien, lo que no puede hacer el juez o Tribunal contencioso administrativo de ninguna manera es sustituir la voluntad del poder público como regla, porque esa no es su función; los jueces no están para gobernar ni para decir a la Administración cómo gestionar lo público, están para determinar en Derecho si los actos y las normas son o no adecuados al Ordenamiento jurídico y si también se escapan del interés público.

El abuso de poder es una institución diseñada para que las normas y los actos se dicten de acuerdo con el interés general previsto. Repito: para ser controlado jurídicamente el interés público en las actuaciones administrativas siempre tiene que estar detallado, especificado, concretado, puntualizado, materializado.

2.1. Separación de poderes. Control judicial de la Administración.

La separación de los poderes es el segundo elemento central del Estado de Derecho que está también permanentemente gravitando sobre los actos y las normas administrativas y que nos conducirá también hacia el control judicial de la actuación administrativa entendida en un sentido amplio.

Tanto en los países que, como Francia, presentan un sistema de control de la Administración de corte administrativo, como en los de origen anglosajón, con un control netamente judicial de la Administración, o, por último, en aquellos que tienen un sistema mixto, lo importante es que la Administración responda jurídicamente de su actuación, sea expresa, presunta, por inactividad, o como consecuencia de una vía de hecho, ante los Tribunales y que éstos tengan la independencia suficiente para poder, cuando sea necesario, declarar no acordes a derecho los actos que se sometan a su juicio.

El carácter revisor del proceso contencioso administrativo en Europa ha sido un dogma desde la revolución francesa hasta no hace mucho tiempo. Observamos hoy que ese dogma del carácter revisor de los actos administrativos como presupuesto para el ejercicio de la justicia contencioso administrativa se va transformando hacia un sistema no tanto revisor de actos, cuanto protector de los derechos del ciudadano.

Esto es muy importante, porque entonces ya se pueden combatir judicialmente - o jurídicamente- no sólo actos, sino también inactividades, silencios, omisiones o vías de hecho de la Administración. Así, cualquier manifestación del quehacer administrativo, en uno u otro sentido, es susceptible de ser residenciado ante los Tribunales o jueces del orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Es trascendente subrayar que hoy, al menos en el Ordenamiento jurídico-administrativo español, no hace falta acto previo, sino que simplemente ante una actuación por omisión de la actividad de la Administración, ésta puede ser sometida al control de los Tribunales. Esto se llama “control pleno” porque se extiende completamente sobre el entero actuar, en el sentido que sea, del aparato administrativo.

La Constitución Española establece en su artículo 103 que la Administración está vinculada, sometida, sujeta a la ley y al derecho. El Constituyente quiso dejar en claro que Ley y Derecho no son conceptos esencialmente identificables. La realidad nos demuestra, sin embargo, que en no pocas ocasiones el Derecho no es más que la forma a través de la que se expresa el poder. Es en ese uso alternativo que el Derecho pierde su conexión inextricable con la justicia para convertirse en aliado del poder en lugar de elemento de control jurídico o de racionalidad. Esto ocurre, o puede ocurrir con más facilidad, en los sistemas en los que el Poder judicial es dependiente del Poder ejecutivo, por obvias razones.

Por lo tanto, lo importante no es la forma, lo importante es que la tarea de control que hacen los Tribunales (sean éstos judiciales o administrativos) pueda ser independiente y que los actos, omisiones, inactividades y vías de hecho que conculcan el ordenamiento jurídico puedan ser declarados como tales por un Tribunal de justicia.

2.2. Responsabilidad administrativa.

La responsabilidad administrativa en el espacio jurídico comunitario tiene diferentes regulaciones en los distintos países de la Unión Europea. En España y en la mayoría de los países prima el sistema de responsabilidad objetiva. En otros, como Italia, existe un sistema de responsabilidad subjetivo, aunque con algunos matices bien relevantes.

El sistema de responsabilidad objetiva permite al funcionario cubrirse con el manto del anonimato, porque el Estado va a responder siempre y en todo caso, pudiendo repetir contra el funcionario en determinados supuestos que, en países como España, apenas se producen. Sin embargo, en el año 1999 en España la reforma de la ley del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común estableció que ante un hecho que genera responsabilidad, si se demuestra en un expediente contradictorio que se debe a la culpa grave o dolo del funcionario, el Estado debe repetir; no se trata de una facultad, sino de un deber del Estado.

Lo que ocurre es que luego en la realidad muy pocos titulares de cargos públicos, al menos en mi país, se atreven a hacerlo, porque nadie quiere problemas en el seno de la organización y siempre lo más cómodo es no enfrentarse a ningún funcionario.

Ahora bien, aún cuando el sistema objetivo tiene no pequeñas fallas, tampoco es razonable diseñar sistemas de responsabilidad civil del funcionario. Más bien, de lo que se trata es de buscar un punto de equilibrio para que el funcionario, cuando actúe, a la hora de tomar una decisión, no lo haga en el entendimiento de que el Estado va a soportar las consecuencias de sus actos, también de los dolosos o culposos, sino que el Ordenamiento le censure o castigue en caso de negligencia o mala administración de los asuntos públicos.

Estas y otras circunstancias están provocando movimientos en el Derecho Interno y se está empezando a constatar la necesidad de adecuar las instituciones a la realidad, porque los millones de euros que el Estado tiene que pagar como consecuencia de la responsabilidad objetiva se multiplican cada año, y no es razonable que un Estado tenga que soportar ese gasto en indemnizaciones teniendo, como tiene, una función pública bien preparada.

En este contexto se intenta subrayar la formación de los funcionarios, para que sean conscientes -cuando dictan actos administrativos- que pueden contribuir a promover el bienestar de la ciudadanía o, por el contrario, a provocar o generar daños injustos que luego el Estado deberá indemnizar. Es por ello importante buscar el compromiso del funcionario con el bienestar general de los ciudadanos, facilitando la tarea de manera que crezca el sentido de la responsabilidad personal de cada servidor público en su quehacer profesional.

2.3. Corrupción.

En los años setenta, ochenta y parte de los noventa del siglo pasado, corrió por toda Europa la fiebre de la eficacia, entendida como valor absoluto. Siendo, como es, un criterio constitucional al que debe someterse la Administración pública, ocurrió, sin embargo, que se convirtió en el principio más relevante de la actuación administrativa, desplazando incluso a la legalidad y al sometimiento al Derecho del aparato público. Como reacción a esta huída del Derecho hoy se percibe, *por mor de* del derecho europeo una interesante vuelta al Derecho Administrativo en el que la eficacia se integra dentro de la legalidad y del Derecho. Es verdad, como dice el artículo 103 de la Constitución española, que la Administración está sometida al Derecho, Derecho que no es únicamente el público. Es posible que la Administración en determinadas situaciones y en determinadas circunstancias esté disciplinada por el Derecho privado. Pues bien, incluso en estos casos existen espacios de la actividad de los Entes públicos que han de estar enmarcados en principios de Derecho público.

En efecto, el problema fundamental es que hay dos sectores de la actividad administrativa -como lo son la selección del personal y la contratación administrativa- que, aunque el Ente público en cuestión se encuentre sujeto por su estatuto al Derecho privado, no pueden dejar de estar bajo los principios del Derecho público, pues la propia existencia de fondos públicos reclama necesariamente que la selección del personal se realice con arreglo a criterios de mérito y que la contratación administrativa se instrumente de acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia.

Por ejemplo, si hay una impugnación ante un Tribunal Contencioso Administrativo en España y se demuestra que el presidente de una entidad pública ha contratado a un sobrino sin más explicaciones, porque ha pensado que el Derecho privado le otorga una amplia discrecionalidad para actuar como le venga en gana, tal acto será anulado por ausencia de las más elementales reglas del mérito y la capacidad y, sobre todo, por vulnerar las normas que prohíben a los titulares de órganos públicos participar en procesos de selección de personal a los que se presenten familiares en un determinado grado de parentesco. En cambio, si resulta que en una empresa pública se

ha producido un sistema de selección que garantiza la objetividad y el mérito, porque ha habido unos exámenes donde se ha garantizado el anonimato, por ejemplo, no existirán mayores objeciones a tal proceder.

Tienen que resplandecer en el proceso selectivo, aunque el Ente público en cuestión esté sometido al Derecho privado, el mérito y la capacidad; y también los contratos de ese ente público; por más sometidos al Derecho privado que estén, han de estar presididos por la publicidad y la concurrencia.

La huída del Derecho siempre produce problemas porque desaparecen las garantías y reaparece, con toda su fuerza, el Antiguo Régimen o, lo que es lo mismo, la arbitrariedad y la absolutización de la eficacia, que así se convierte ordinariamente en la justificación para la aplicación de la pura voluntad sin límites, sin razón alguna que la sujete a exigencias de Derecho y de Justicia.

3.1. Derechos fundamentales.

El tercer gran elemento que configura el Estado de Derecho es el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, que han llevado a que el sistema del Derecho Administrativo en el que nos hemos formado -siempre se ha pensado que la construcción jurídica de la racionalidad ilustrada era la quinta esencia del Derecho Administrativo- gire en torno de la primacía y la centralidad de los derechos humanos, de los derechos fundamentales de las personas.

La realidad, expresada en forma de centralidad de la dignidad del ser humano y de los derechos fundamentales de la persona, ha ido reclamando que los privilegios y las prerrogativas de la Administración necesiten de redefinición, de replanteamiento para comprender el sentido de las categorías, conceptos e instituciones del Derecho Administrativo en este nuevo paradigma. No podemos explicar el Derecho Administrativo que se explicaba en 1802, 1834 o 1897, porque si así lo hiciéramos estaríamos no solo fuera del tiempo, sino fuera de las exigencias del constitucionalismo de nuestros días. Sin dudas reconocemos que ese Derecho entonces construido ha contribuido al desarrollo de la humanidad, pero el tiempo pasa, las constituciones cambian, y, sobre todo, la significación del acto administrativo en el sistema del siglo XVII, obviamente, hoy no es la de entonces,

Decía Otto Mayer que el Derecho Administrativo permanece y el Derecho Constitucional pasa y es verdad. El Derecho Administrativo también es el Derecho Constitucional concretado sobre la realidad como en su día sentenció proverbialmente el magistrado, también teutón, Werner. Las instituciones del Derecho Administrativo van a existir siempre, la cuestión es que el sentido de su utilización y de su ejercicio va a estar muy vinculado al sentido propio de la Constitución y al modelo del Estado que hoy en gran parte del mundo es el llamado modelo del Estado Social y Democrático de Derecho. Modelo que difiere esencialmente del modelo de Estado en el que nace el Derecho Administrativo en el siglo XVIII.

El dogma de la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos que trae consigo aparejadas la ejecutividad y la ejecutoriedad de sus actos, no se puede hoy predicar de manera absoluta por la sencilla razón de que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva hace quebrar tal aserto doctrinal.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en mi país, España, está empezando a señalar que efectivamente es menester que la autotutela de la Administración Pública sea revisada por los jueces y que no se ejecuten los actos administrativos, en determinados casos, mientras no se produzca la sentencia judicial correspondiente. Por ejemplo, en caso de que un alcalde o intendente ordene la demolición de

un edificio, porque según los informes técnicos fuese edificio acreedor de la calificación jurídica de ruinoso, y el titular del edificio pidiera una medida cautelar junto al recurso contencioso contra ese acto de la Administración, si se procede inmediatamente al derribo sin esperar a la sentencia judicial, es posible que el recurso contencioso administrativo haya perdido su finalidad legítima si es que la resolución judicial declara no conforme al Ordenamiento jurídico tal demolición.

La realidad es muy importante para resolver los problemas. En efecto, en los expedientes administrativos, en la realidad misma del acontecer administrativo se encuentran los principios y argumentos que van a permitir una solución justa a las controversias o conflictos jurídicos que pudieran producirse.

El principio de seguridad jurídica y el criterio jurídico según el cual no se pueden provocar o producir situaciones irreversibles que luego una determinada resolución judicial no pueda reparar razonable e íntegramente, invitan a pensar en la virtualidad operativa que tiene la posibilidad de someter la ejecutividad de los actos, sobre todo los desfavorables, a la revisión judicial antes de que se proceda a su inmediata ejecución.

En España hemos tenido durante algún tiempo, de 1978 a 1998, el efecto automático suspensivo del recurso contencioso cuando se impugnaba un acto que lesionara algún derecho fundamental, salvo que el abogado del Estado acreditara fehacientemente que la ejecución del acto era gravemente necesitada por razones de interés público.

En 1998 las cosas han vuelto a su cauce originario y ya no existe ese “*plus*” de protección jurídica que tenían los derechos fundamentales desde el año 1978 hasta el año 1998. En cualquier caso, esta idea fundamental de supremacía y centralidad de los derechos fundamentales de la persona reclama que estos privilegios de la Administración o estas prerrogativas se redefinan, especialmente cuando puedan entrar en colisión con el ejercicio de tales derechos.

Debe quedar claro que en esta conferencia no se reclama la negación de las prerrogativas estatales. Es decir, la Administración puede ejercer potestades exorbitantes pero, en tales casos, ha de acostumbrarse a justificar el ejercicio de tales poderes en razones concretas y puntuales de interés general. Incluso algunos autores dicen que en esos supuestos la carga de la prueba debe descansar en la propia Administración Pública que ejerce poderes extraordinarios. Es lógico.

3.2. El privilegio de la autotutela administrativa frente a los derechos fundamentales.

El ejercicio de prerrogativas públicas que pueda poner en peligro el ejercicio de derechos fundamentales es, desde luego, un abuso de poder, un exceso de poder que provocará, como establece el Ordenamiento jurídico español, si se demuestra que se lesiona un derecho fundamental, nada menos que la nulidad del acto administrativo. En los casos en los que un particular recurra frente a un acto administrativo por violación de derechos fundamentales, el plus de protección de que gozan en el ordenamiento debiera conducir a que en estos supuestos, si es que la lesión del derecho fundamental tiene visos de verosimilitud, se paralice la ejecución del acto como regla general a no ser, como ocurría en España en el Ordenamiento anterior a 1998, que el abogado del Estado acredite fehacientemente la necesidad perentoria de ejecución del acto. Es decir, en presencia de derechos fundamentales es la Administración la que debe razonar acerca de la necesidad de ejecución del acto por argumentaciones concretas de interés general.

En las Constituciones del Derecho continental europeo está bastante extendida la idea de que los actos de los poderes públicos tienen que estar presididos por dos grandes categorías jurídicas: a) los principios rectores de la política social y b) los derechos

fundamentales de las personas. Por ello hoy los derechos fundamentales no son -como lo eran en el constitucionalismo de Estado Liberal de Derecho- únicamente barreras u obstáculos ante los que el Estado no puede penetrar, porque pertenecen a la personalidad de los ciudadanos, sino que -y esto lo han dicho los Tribunales Constitucionales de muchos de estos países- los derechos fundamentales son líneas directivas, directrices del ordenamiento jurídico, de forma y manera que los poderes públicos, en su actuación, tienen que seguir los dictados de los derechos fundamentales, así como también han de guiarse efectivamente por los principios rectores de la política social.

Es menester tener en cuenta que en estos países el Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 9º, párrafo segundo, de la Constitución Española), exige a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como el deber de remover los obstáculos que impidan su cumplimiento efectivo. En este contexto nos parece bastante claro que el poder público cuando se expresa -cuando se manifiesta a través de actos y contratos- tiene que tener en cuenta ambas consideraciones: el derecho fundamental de la persona y los principios rectores de la política social.

Los derechos fundamentales, como ejes del ordenamiento, ocupan la centralidad del sistema jurídico. La doctrina viene entendiendo que disponen de un *plus* de protección; por lo tanto, el *derecho fundamental* tiene primacía sobre otros institutos jurídicos como puede ser el interés general o la misma actuación de la Administración pública entendida en sentido amplio. Una de las consecuencias del Estado de Derecho, no siempre bien ponderadas, ni bien entendidas, es que la conciencia del ciudadano no puede ser arrollada por el poder del Estado porque el propio Estado tiene como fin hacer posible las condiciones para el libre ejercicio solidario de los derechos por todos los ciudadanos.

La centralidad de los derechos fundamentales de la persona en el sistema jurídico está provocando que se vaya invirtiendo el sentido que tenía hasta ahora el ejercicio del poder y sus prerrogativas cuando nos encontramos en su presencia. Además, y esto es bien relevante, consecuencia del artículo 53 de la Constitución española es que los poderes públicos y quienes son sus titulares están empezando a cobrar mayor conciencia de la trascendencia que tiene en el ejercicio de los actos y normas administrativas la necesidad de que, a través suyo, se promuevan los derechos fundamentales de las personas.

Este comentario es culturalmente muy importante, porque cuando crece la sensibilidad de gobernantes y funcionarios acerca de la relevancia de los derechos fundamentales en el conjunto del Derecho público, cambia la manera de operar del funcionario o del político, y lo importante ya no es el ejercicio como fin en sí mismo sino como medio para la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de los ciudadanos o del poder².

Esta reflexión, y convencimiento democrático, junto a la calidad en la motivación de los actos administrativos, son dos de los elementos que influyen o pueden influir en una nueva manera de ejercer el poder. El derecho fundamental tiene un *plus* de protección y la motivación de los actos del poder tiene que hacerse con una racionalidad y objetividad que permita que el ciudadano conozca los motivos que llevaron a la Administración a dictar el acto y, lo más importante, que recuerde a los administradores y autores de los actos administrativos que no son los dueños del poder, porque en la democracia el poder y las instituciones públicas no son de políticos y funcionarios, sino del pueblo.

2 Hay un trabajo de García de Enterría de 1981 titulado "La significación de las libertades públicas en el Estado Social de Derecho", en el que dice que el interés público del Estado social y democrático de Derecho reside en la promoción por los poderes públicos de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La metodología de aproximación al Derecho y a las Ciencias sociales que suelo utilizar para mis investigaciones parte de cuatro vectores: el pensamiento abierto; el pensamiento plural; el pensamiento dinámico y el pensamiento complementario. Parámetros que, en mi opinión, ayudan a situar la realidad administrativa en un contexto que permite entender su sentido en el pasado, en el presente y cuales han de ser sus proyecciones en el futuro.

Todavía hay muchas resistencias a los cambios que la realidad y la fuerza del Derecho expresada en la centralidad de los derechos fundamentales reclaman en el Derecho Administrativo. Dichas resistencias proceden del apegamiento, a veces entendible, a prejuicios y estereotipos del pasado que impiden el progreso, la evolución de las instituciones.

Los prejuicios existen, están ahí y muchas veces dificultan contemplar las instituciones con otra mirada más abierta, más plural. Por el contrario, el pensamiento plural nos permite entender que hay distintas aproximaciones y distintas maneras de entender las instituciones, las categorías y los conceptos del Derecho Administrativo en función de diversos puntos de partida o diferentes entendimientos de los elementos clave del propio Derecho Administrativo.

Ciertamente, estamos acostumbrados a convivir con distintas maneras de entender las instituciones, huyendo, en lo posible, de ese pensamiento único que impide la reflexión en libertad. Es verdad que el peso de ciertas doctrinas, de ciertas escuelas es de tanta magnitud y condiciona tanto que muchas veces frente a la necesidad de reformas y nuevos planteamientos lo que se impone es una perspectiva inmovilista que echa por tierra cualquier intento de argumentar y pensar en libertad desde la racionalidad.

4.1. El Derecho Administrativo Global.

El concepto del *Derecho Administrativo Global* es un concepto que está emergiendo en este tiempo, no es un concepto consolidado todavía aunque cada vez tiene mayores consecuencias para el entendimiento cabal y completo del sistema del derecho administrativo entre nosotros. Es un concepto que por novedoso provoca algunos problemas entre nuestra disciplina y el Derecho Internacional Público puesto que los espacios de estudio pueden superponerse en algunos momentos y ello requiere de un diálogo sereno entre unos y otros para trazar unas fronteras razonables.

Como es sabido, el concepto y la idea del Derecho Administrativo Global tiene sus raíces en los trabajos del Profesor italiano Sabino Cassese y, actualmente, es objeto de estudio, de manera relevante, por un grupo de investigación ubicado en la New York University que acaba de producir un artículo bien interesante precisamente sobre el sentido y funcionalidad de la emergencia del derecho administrativo global.

Los integrantes de este grupo internacional de investigación, y en Argentina Jorge Salomoni, han observado que en el mundo en que estamos hay un conjunto de redes que no son estrictamente Administraciones Públicas tradicionales, que producen actos, expresiones de interés público, de interés general, que no necesariamente tienen la forma tradicional y clásica del acto administrativo. A veces incluso estas estructuras reticulares o redes tienen mayor conexión con el mundo privado que con el público y sin embargo sus actuaciones están, por alguna poderosa razón, impregnadas de interés general.

Es el caso, por ejemplo, de los famosos certificados o acreditaciones de calidad de la categoría ISO, que son producidos ciertamente no por Administraciones públicas tradicionales, sino por una red de naturaleza mixta cuyas decisiones gozan realmente de un obvio interés general, hasta tal punto que para realizar determinadas actividades las

autoridades públicas reclaman y exigen como condición para la actuación la acreditación del sistema ISO. Es el caso, igualmente, de los comités internacionales anti-doping en el mundo deportivo, o de los comités olímpicos internacionales o instituciones que no son tradicionalmente organizaciones internacionales pero que producen actos que tienen trascendencia general y que si bien no se pueden caracterizar tradicionalmente como actos administrativos, son actos de evidente relevancia pública global.

Pues bien, la existencia de estas redes y, sobre todo, el sentido de sus resoluciones está provocando que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y algunos Tribunales del orden supranacional por ejemplo en el ámbito de la OMC, esté empezando a surgir un Derecho que es público, que no es internacional -porque los sujetos en cuestión no son Estados-nación- y que tiene relevancia pública para la vida de los ciudadanos y para la comunidad en general.

Estas reflexiones parece que reclaman que el nuevo orden jurídico-administrativo global no pierda de vista en ningún momento el solar sobre el que asienta y sobre el que se levanta, que no es otro que el de los postulados propios del Estado de Derecho. Así, el principio de legalidad, la separación de los poderes y la primacía de los derechos fundamentales de la persona han de guiar el nacimiento y el desarrollo del Derecho Administrativo Global, que poco o nada tiene que ver con los intentos de la tecnoestructura, también a nivel global, por convertir al Derecho en la justificación, en la “tapadera” para la dominación y manipulación general que tenemos ya ante nosotros.

En este sentido, el marco del Derecho Administrativo Global es hoy un ámbito en el que se están librando algunas de las más interesantes “batallas” culturales, y por eso jurídicas, que imaginar se pueda. Es el caso del intento denodado de algunos colectivos por conseguir hacer pasar como expresión del Derecho Administrativo Global, como manifestación de la identidad cultural de determinados pueblos prácticas que, lisa y llanamente, no pueden ser calificadas más que, en algunos casos, como lacerantes lesiones de los más elementales de los derechos, por ejemplo, de la mujer.

Por todo ello, si siempre ha sido fundamental que el Derecho se construya en función del ser humano, hoy es todavía más importante puesto que asistimos a un intento bien orquestado y a nivel global por desposeer al Derecho de impronta humana de manera que sea exclusivamente una técnica para resolver problemas, una técnica para amparar el ejercicio del poder, tantas veces de manera autoritaria y cuanto menos unilateral. Cuando prevalece la fuerza sobre la razón, algo muy frecuente en este tiempo, entonces la persona no es el fin del Derecho, sino un medio más al servicio de los más inconfesables proyectos de monopolio y manipulación. En Europa ha fracasado la intención de Hegel de que el Estado sea la encarnación ética, pero su fracaso, con ser estrepitoso, sigue alimentando las nuevas oleadas tecnoestructurales de signo público que intentan controlar y dominar al pueblo desde las terminales públicas. Por otra parte, la idea de que el mercado es la fuente de los derechos fundamentales y de la libertad es otro aserto que si bien ha fracasado teóricamente, sigue alimentando la sed de poder y de dinero de no pocos dirigentes que buscan implantar un sistema de consumismo insolidario desde el que proceder a la nueva transformación del hombre a su imagen y semejanza.

La realidad, y la necesidad de que el Derecho Administrativo sea de verdad el Derecho del poder para la libertad, no el derecho del poder para la opresión, nos interpele a buscar soluciones en a partir de la centralidad de los derechos fundamentales en el marco Estado Social y Democrático de Derecho desde el concepto de libertad solidaria.

Junto al pensamiento abierto y a la centralidad de la dignidad del ser humano, no podemos olvidar que el pensamiento dinámico nos ayuda a entender las instituciones como realidades vivas, que van evolucionando en el tiempo, pues no son, ni mucho menos, categorías pétreas o fosilizadas. Viven, se desarrollan, van incorporando nuevos

conceptos, nuevos elementos, hay que contemplarlas como son en cada momento, proyectadas en el permanente compromiso con la justicia y la libertad.

En este contexto, pienso que se entiende perfectamente que el interés público hoy en día ya no es un concepto unilateral que monopoliza el Estado, la Administración Pública. El interés público, en el Estado social y Democrático de Derecho, se abre permanentemente a través de una acción intercomunicada entre poderes públicos y agentes sociales.

La sentencia del Tribunal Constitucional Español del 7 de febrero de 1984 estableció que, en efecto, el interés público, en un Estado Social y Democrático de Derecho, ya no es definido unilateralmente por la Administración Pública, sino que se define a través de la cooperación y colaboración entre los poderes públicos y los agentes sociales. De esta manera, la participación, el aporte de la vitalidad de la realidad al interés público, impide que éste quede secuestrado por la casta de los especialistas en el interés general, por cierto tan dispuestos a “permitir” que los ciudadanos deleguen en ellos esos “asuntos” menores como son las exigencias del manejo del espacio público.

Otra polémica, no de poca monta, es la denominada “huída del Derecho Administrativo o vuelta al Derecho Administrativo” o, en mi opinión, mejor dicho, “huida o vuelta al Derecho”. En muchos países se aprecia una tensión entre eficacia y legalidad que lleva a las autoridades -a veces- a pensar, y actuar en consecuencia, que la manera de conseguir los objetivos públicos está en relación directa con el sometimiento de los Entes públicos al Derecho privado que es, dicen, el Derecho de la eficacia, del éxito, de la eficiencia, mientras que el Derecho Administrativo acabaría por ser un Derecho pesado, farragoso, incapaz de comprender las exigencias de calidad que hoy la ciudadanía reclama a las Administraciones públicas.

En lo concerniente al problema de eficacia y legalidad, ya el maestro Otto Mayer decía que la eficacia debe comprenderse dentro de la segunda. El gestor público, es verdad, debe resolver esa tensión entre eficacia y legalidad sin dejarse llevar por el gerencialismo o la consecución de los objetivos como sea, a como dé lugar. Si opta por esconder el Derecho en un cajón y lanzarse desafortunadamente en pos de una mal entendida eficacia, no tardará en aparecer, con toda su potencia, la corrupción porque en este contexto, como bien se comprenderá, pronto o tarde el poder dejará de ser un medio para convertirse en un fin. En parte, esta situación se vivió, más en unos países que en otros, en el viejo continente en la década de los setenta y ochenta del siglo pasado. Fue la consecuencia de la huida no sólo del derecho administrativo que trajo consigo el abandono del Derecho Administrativo por el derecho privado, sino el abandono del mismo derecho, pues tales entes so capa el sometimiento al Derecho privado lo que buscaban era la ausencia de control para alcanzar los objetivos tantas veces en un marco de autoritarismo y lógica arbitrariedad.

Hoy, sin embargo, se observa una vuelta al derecho administrativo de la mano primero de la necesidad de disciplinar jurídicamente una realidad administrativa que ha quedado quebrada como consecuencia de la apología de la eficacia, de la sublimación de la eficacia o de la absolutización de la eficacia vivida hace décadas.

Las autoridades de la Unión Europea han señalado claramente que la función del Derecho público debe ser garantizar los derechos ciudadanos. En efecto, los derechos ciudadanos se garantizan en la Unión Europea -en la que la competencia es uno de los principios de su arquitectura institucional- en la medida en que la actividad económica de los Estados, sobre todo en materia de servicios públicos de interés económico, deja de ser monopolio y se abre a la libertad y a la elección de los usuarios. La idea es lograr menores precios y mejores servicios, que la gente pueda elegir en distintas posibilidades lo que les parezca más conveniente y que el Estado garantice tal situación, obligando a los operadores a que presten esos servicios, a la universalidad, a la calidad y a la asequibilidad para los usuarios.

Esta idea de la competencia y de apertura de los servicios públicos, que antes eran de monopolio del Estado, está originando una nueva dimensión del Estado y también una nueva función del Derecho Administrativo.

Contrariamente a lo que podría pensarse, en el sentido de que el Estado en este sistema tendería a retraerse o achicarse, el Estado en Europa tiene más responsabilidad puesto que ha de garantizar la asequibilidad, la universalidad y la calidad de los servicios de interés general. En efecto, el Estado deberá adecuarse a los nuevos roles que ahora tiene y, por lo tanto, si tiene que garantizar que esos servicios van a ser universales, que van a ser asequibles y que van a ser de calidad, tendrá, además de contar con las potestades normativas adecuadas, con unos funcionarios preparados para la tarea.

Por estas razones, entre otras, el Estado, por lo menos en Europa, tiene cada vez menos responsabilidades de gestión directa de servicios porque en los Estados descentralizados como Austria, Suiza, España, Italia, Alemania, son las Comunidades Autónomas, los Landers, las Regiones o los Ayuntamientos quienes prestan en concreto los servicios que son de competencia pública, mientras que las autoridades del Estado-nación deben ocuparse de asuntos relativos a la planificación estratégica, a la ordenación general de las políticas públicas básicas que luego han de ejecutar los entes públicos descentralizados.

El Derecho Administrativo, pues, está de moda al tener la relevante tarea de, siendo el derecho del poder para la libertad, garantizar los derechos de los ciudadanos, lo que conduce a que la normación estatal se oriente en este sentido. Por eso, lejos de la huida del Derecho Administrativo estamos volviendo, al menos en Europa, al Derecho Administrativo como consecuencia del Derecho que viene de la Unión Europea.

En el Derecho Comunitario Europeo se ha producido un cruce de Ordenamientos y de tradiciones jurídicas que ha estimulado la creatividad y el ingenio de las autoridades y del poder legislativo en la búsqueda de esquemas de conciliación y síntesis, por ejemplo, entre las tradiciones jurídicas continental y anglosajona en diferentes materias. En el caso de los servicios públicos, las autoridades de la Unión Europea han sabido encontrar lo mejor de cada cultura jurídica al servicio de los propios ciudadanos europeos.

En efecto, un buen ejemplo de lo que acabo de afirmar lo encontramos en materia de los llamados servicios de interés general, antaño servicios públicos económicos del Estado sometidos al monopolio. Ahora resulta que esas actividades se abren a la libertad económica y, por sorprendente que parezca, reaparece la doctrina del servicio público en la forma de las denominadas obligaciones de servicio público. El servicio público desaparece como concepto, como institución en materia económica en Europa, pero no desaparece completamente en su funcionalidad porque ahora existen unas obligaciones de servicio público anexas al servicio de interés general que el Estado debe hacer efectivas en la actividad de los operadores y compañías privadas que actúan en estos sectores regulados.

4.2. El servicio público en la Unión Europea.

En el Derecho de la Unión Europea el concepto francés -Escuela de Burdeos- de servicio público, en tanto actividad de titularidad pública está en profunda crisis como consecuencia de la fuerza de la competencia y de la centralidad de la libre elección de servicios por los usuarios como paradigma.

En efecto, por razones de competencia, en la Unión Europea los ahora denominados servicios de interés general se prestan por los particulares en régimen de autori-

zación³, ya no de concesión puesto que el concepto de monopolio, al menos en estas actividades económicas, es contrario a la esencia y al corazón del derecho comunitario europeo.

La libertad de elección de los servicios, si redundaba en mejores servicios a mejores precios, debería ser la regla. Ahora bien, si resulta que el monopolio del Estado va a ser sustituido por monopolios privados, estamos ante un problema no menor porque al final habrá un sólo operador y los monopolios, sean públicos o privados, como regla general, no favorecen la existencia de servicios de calidad salvo en circunstancias sociales bien excepcionales.

Edgar Morin, sociólogo francés, realizó hace varios años una investigación sobre los servicios sociales en Francia y llegó a la conclusión de que para que esos servicios sociales fueran eficaces, no era suficiente con que los prestara directamente el Estado a base de incrementar el gasto público directo sino que los propios destinatarios de esos servicios señalaban en las encuestas que lo decisivo era que fueran bien atendidos, lo que en muchas ocasiones se producía si el Estado confiaba la prestación de dichos servicios a instituciones sociales especializadas en tal tarea.

En Europa están cambiando las cosas y el elemento más importante en la prestación de los servicios de interés general es que los destinatarios de sean realmente los protagonistas⁴ a través del reconocimiento de su libertad de elección.

Ciertamente, las autoridades públicas debieran conocer en cada momento cuál es la opinión de los usuarios de los servicios, de manera que permanentemente sea posible corregir y rectificar las decisiones cuando sea menester en orden a alcanzar estándares de calidad razonables en la misma prestación de dichos servicios públicos o de interés general.

4.3. Un caso particular. Crisis de la apreciación del interés público como norte para la traba y levantamiento de las medidas cautelares.

A continuación, ya para concluir esta intervención oral ante ustedes, voy a hacer un breve comentario sobre un auto reciente del Tribunal Supremo de España en materia de Derecho Público económico.

En concreto, en el año 2006 la empresa GAS NATURAL solicita autorización al consejo de ministros para lanzar una OPA (Oferta Pública de Acciones) sobre ENDESA, que es hoy una empresa privada de electricidad que se privatizó en la década de los noventa del siglo pasado.

El consejo de ministros autorizó la OPA con una serie de condiciones. Los dirigentes de ENDESA, no contentos con la OPA, entendieron que vulneraba el Ordenamiento jurídico y junto al correspondiente recurso contencioso administrativo solicitaron del Tribunal Supremo la medida cautelar con el fin de que se paralizara la OPA hasta que el Tribunal resolviera sobre el fondo del asunto. En estos casos, el Tribunal ha de ponderar circunstanciadamente los intereses en conflicto accediendo a la cautelar si es que el recurso puede perder su finalidad legítima como consecuencia de

³ La concesión supone que la actividad es de titularidad pública, en tanto que la autorización es simplemente la remoción de las dificultades para el ejercicio de un derecho preexistente, por suponer que esa actividad es del dominio privado.

⁴ En Inglaterra, por ejemplo, existe la política pública de encuestas permanentes a los destinatarios de los servicios o las denominadas cartas de servicios en las que se establecen patrones o estándares de calidad en la prestación en cuya virtud los usuarios conocen en todo momento las obligaciones a las que se compromete el prestador de dichos servicios.

la producción de una situación irreversible para el peticionario de la medida cautelar⁵. La OPA produciría una empresa con una posición de dominio en el mercado del gas y electricidad en España que a juicio del Tribunal Supremo sería muy difícil retrotraer, en caso de estimación del recurso, a la situación originaria de dos empresas operando autónomamente. Por otra parte, el número de usuarios afectados por la OPA sería muy alto, teniendo que garantizarse, señaló el Tribunal Supremo, el principio de mejores precios a mejores servicios, lo que en el caso de la OPA podría ser más complejo que en la situación previa al recurso y a la petición de suspensión.

El Tribunal ha de valorar de forma circunstanciada el interés público y el interés particular en juego. Obviamente, ha de primar el interés general que, en el caso de la OPA, reside en que los usuarios puedan elegir mejores servicios a mejores precios, lo que obviamente es más complicado si hay menos operadores que si hay más. El Tribunal Supremo, pues, decretó la suspensión de la OPA por estas razones.

Poco tiempo después aparece una empresa alemana de nombre EON e intenta también hacerse con ENDESA a través de otra OPA ofreciendo una cantidad por acción notablemente superior a la ofertada por GAS NATURAL. Estando en esta nueva situación, se plantea, por razones políticas, otra OPA, superior, que lanza una compañía privada española, ACCIONA, en alianza con la empresa pública italiana ENEL. El esperpento queda servido: una empresa privatizada española va a ser adquirida por una empresa pública extranjera aliada con una empresa privada española.

Así las cosas, los accionistas de ENDESA deciden aprobar la OPA de ACCIONA y ENEL sobre ENDESA, pero para que ello fuera posible jurídicamente, era necesario que la suspensión de la primera OPA se levantara a efectos de despejar el camino para esta nueva OPA, la definitiva.

Entonces ENDESA, que había pedido la medida cautelar y la había conseguido ante el Tribunal Supremo fundada en razones de interés general, solicita que se levante.

El artículo 106 de la Constitución Española de 1978 establece que los Tribunales de Justicia controlan la legalidad de la actuación administrativa, la potestad reglamentaria y los fines que justifican la actuación del poder público. Por ello, en España los tribunales contencioso-administrativos pueden entrar en el análisis jurídico del interés público.

Pues bien, el Tribunal Supremo, a quien obviamente se plantea ahora el levantamiento de la cautelar para que se pueda materializar la OPA, decide, tras una enconada votación y por muy pocos votos de diferencia que el principio dispositivo e inquisitivo del proceso contencioso administrativo permiten señalar que si quien obtuvo en su día la cautelar más adelante solicita su alzamiento, este debe producirse. Claro, tal razonamiento realizado sobre un proceso contencioso administrativo en el que el interés general ha de ser un elemento decisivo en orden a las soluciones procesales que se hayan de dictar en cada caso, produce sorpresa. Efectivamente, de esta manera, argumentando al margen del interés público sobre el levantamiento de una medida cautelar que se adoptó por razones de interés general lo que se está produciendo es no sólo una quiebra del sentido de la jurisdicción contencioso administrativa en lo que se refiere a su funcionalidad sino, lo que es más grave, la conversión del Derecho Administrativo en un derecho en el que priman sobre el interés público las pretensiones de parte por arte y virtud de una proyección del principio dispositivo que, siendo fundamental en el proceso civil, no lo es tanto en el proceso contencioso administrativo.

⁵ Debe destacarse que la medida cautelar se mueve en el ámbito de la eficacia del acto administrativo, nunca de la validez y que el juez tiene que hacer una contrastación motivada de los distintos intereses en conflicto.

En efecto, este pronunciamiento por el que se ordenó el levantamiento de la cautelar, que puede parecer razonable en el mundo del proceso civil, ha provocado un impacto muy fuerte en el Derecho Administrativo, puesto que no parece razonable ni congruente que un proceso contencioso administrativo, al margen del interés público, quede al albur de las pretensiones de una parte que ha cambiado su posición procesal por razones de estricta conveniencia accionarial o mercantil.

Si tal jurisprudencia llegara a confirmarse, es probable que se haya asestado al Derecho Administrativo español un golpe de muerte al intentar convertirlo en un Derecho puramente adjetivo, puramente procedimental, en un Derecho que está al servicio del poder (sea político o económico), en un Derecho que sería la expresión de la voluntad del poder público o económico.

En el Derecho Administrativo trabajamos con potestades, con poderes públicos, para que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos, para que la libertad de los ciudadanos sea una realidad. Por ello, el auto de levantamiento de la citada suspensión es una jarra de agua fría para los que cultivamos el Derecho Administrativo. Sin embargo, desde un punto de vista positivo, se trata de una llamada de atención, de un desafío para que el Derecho Administrativo realmente sea lo que debe ser, lo que siempre ha sido y lo que ha pesar de este tipo de vaivenes es: el derecho del poder para la libertad.

Si esta reflexión no se tiene clara, es probable que el Derecho Administrativo se vaya convirtiendo en la justificación, en la envoltura del poder, y que se llame a los juristas para, como dicen en España, vestir el santo, para dar apariencia jurídica, a la misma negación de la esencia del Derecho Administrativo.

5. PALABRAS FINALES.

El Derecho Administrativo no es un derecho procedimental, de segunda categoría, el Derecho Administrativo tiene dimensión constitucional. Como dice el profesor Zepellius, el aroma que debe desprender el derecho administrativo es el aroma de la Constitución.

Si sacáramos más partido o si fuéramos capaces de proyectar con más intensidad la luz de la Constitución sobre las instituciones, las categorías y los conceptos del derecho administrativo, seríamos más conscientes de su trascendencia y relevancia.