

Colección DERECHO CIVIL  
Dirigida por ENCARNA CORDERO LOBATO y PEDRO GRIMALT SERVERA

# INTERPRETACIÓN JURÍDICA E INTERPRETACIÓN DEL DERECHO POR LA ADMINISTRACIÓN

---

MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA

Editorial Comares



---

INTERPRETACIÓN JURÍDICA E INTERPRETACIÓN  
DEL DERECHO POR LA ADMINISTRACIÓN



---

MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA

INTERPRETACIÓN JURÍDICA  
E INTERPRETACIÓN  
DEL DERECHO  
POR LA ADMINISTRACIÓN

GRANADA, 2023

---

---

**BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA**

Maquetación:

Natalia Arnedo Rodríguez

© Miguel Ángel Sendín García

© Editorial Comares, 2023

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

[www.comares.com](http://www.comares.com) • E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)

[facebook.com/Comares](https://facebook.com/Comares) • [twitter.com/comareseditor](https://twitter.com/comareseditor) • [instagram.com/editorialcomares](https://instagram.com/editorialcomares)

ISBN: 978-84-1369-632-4 • Depósito legal: Gr. 1174/2023

Impresión y encuadernación: COMARES

Para mis padres, Manolo y Lola, y mis suegros, Mercedes y Orlando.  
Padres ejemplares, que nos enseñaron que sólo desde el amor  
y el cariño se puede interpretar correctamente el mundo.



---

---

# SUMARIO

PRÓLOGO.....	XIII
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. CONCEPTO DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA.....	3
1. EL CARÁCTER PECULIAR DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA.....	3
2. INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y PROCESOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO.....	4
3. ESPECIAL RELEVANCIA DE LA INTERPRETACIÓN EN EL MUNDO JURÍDICO .....	31
4. LA PECULIAR SUJECIÓN DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA AL MATERIAL OBJETO DE INTERPRETACIÓN. . .	37
CAPÍTULO II. EL SUJETO DE LA INTERPRETACIÓN .....	43
1. INTERPRETACIÓN PÚBLICA .....	43
2. INTERPRETACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN DEL DERECHO.....	44
3. INTERPRETACIÓN JUDICIAL .....	46
4. INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA .....	58
5. INTERPRETACIÓN OFICIAL.....	62
6. INTERPRETACIÓN DE OPERADORES JURÍDICOS SIN CAPACIDAD PARA RESOLVER CONFLICTOS ..	65
7. INTERPRETACIÓN DE LOS CIUDADANOS.....	66
8. INTERPRETACIÓN DEL DERECHO POR LA DOCTRINA O CIENCIA JURÍDICA .....	68
CAPÍTULO III LAS LIMITACIONES DEL PODER NORMATIVO.....	71
1. LA INCAPACIDAD DEL DERECHO PARA PREVER UNA RESPUESTA PARA CUALQUIER POSIBLE CONFLICTO JURÍDICO .....	71
2. LAS DEFICIENCIAS DEL CONOCIMIENTO HUMANO Y LA CIENCIA DEL DERECHO PARA LOGRAR LA PREDICTIBILIDAD ABSOLUTA DE LA RESPUESTA JURÍDICA .....	75
4. ¿EXISTE UNA FALTA DE SEGURIDAD JURÍDICA?.....	94



CAPÍTULO IV. OBJETO DE LA INTERPRETACIÓN. . . . .	105
CAPÍTULO V. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INTERPRETACIÓN . . . . .	111
1. PLANTEAMIENTO GENERAL . . . . .	111
2. ¿ES LA INTERPRETACIÓN UN PROCESO COGNOSCITIVO O VOLITIVO? . . . . .	111
3. TEORÍAS COGNITIVAS O FORMALISTAS . . . . .	113
4. TESIS ESCÉPTICAS. . . . .	137
4.1. Tesis escépticas radicales . . . . .	140
4.2. Críticas a las tesis escépticas radicales . . . . .	147
4.3. Tesis escépticas moderadas . . . . .	149
5. TESIS MIXTAS. . . . .	149
5.1. Tesis mixtas del primer tipo . . . . .	150
5.2. Tesis mixtas de segundo tipo. . . . .	151
6. TESIS QUE ENTIENDEN QUE LA INTERPRETACIÓN TIENE UNA DOBLE NATURALEZA . . . . .	160
6.1 Tesis hermenéuticas . . . . .	164
7. VALORACIÓN CRÍTICA . . . . .	169
CAPÍTULO VI. EL PROBLEMA DE LA EXISTENCIA DE UNA ÚNICA RESPUESTA CORRECTA . . . . .	173
CAPÍTULO VII. LÍMITES DE LA INTERPRETACIÓN . . . . .	181
1. PLANTEAMIENTO GENERAL . . . . .	181
2. REGLAS ESTRUCTURALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO . . . . .	182
3. LA LETRA DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS . . . . .	182
4. INTERPRETACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS HECHOS . . . . .	183
5. MOTIVACIÓN . . . . .	187
6. RECTITUD EN LA ACTITUD DEL SUJETO APLICADOR DEL DERECHO. . . . .	200
7. ORGANIZACIÓN DEL SUJETO APLICADOR DEL DERECHO. . . . .	203
8. SISTEMA DE RECURSOS . . . . .	205
9. LA DOGMÁTICA JURÍDICA COMO LÍMITE DE LA INTERPRETACIÓN. . . . .	206
10. LOS LÍMITES COMO ELEMENTOS NO AISLADOS: EL EFECTO INSTITUCIONAL . . . . .	207
CAPÍTULO VIII. FINALIDAD DE LA INTERPRETACIÓN: ¿QUÉ SE DEBE BUSCAR EN LA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO? . . . . .	209
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	209
2. ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS TESIS SUBJETIVAS . . . . .	210
3. ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS TESIS OBJETIVAS. . . . .	211
4. TESIS MIXTAS Y SUPERADORAS DE LA DISTINCIÓN ENTRE TESIS SUBJETIVAS Y OBJETIVAS. . . . .	216
5. TESIS QUE NIEGAN LA IMPORTANCIA DE LA DISTINCIÓN ENTRE TESIS SUBJETIVAS Y OBJETIVAS. . . . .	216
5.1 Tesis explicativas de cómo se realiza la interpretación . . . . .	217
5.2. Especial referencia a la tesis de la interpretación como argumentación . . . . .	219
6. VALORACIÓN CRÍTICA . . . . .	224

CAPÍTULO IX. CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL DERECHO . . . . .	227
1. PLANTEAMIENTO GENERAL . . . . .	227
2. DIFERENTES CRITERIOS INTERPRETATIVOS . . . . .	236
2.1. Criterio gramatical o literal . . . . .	236
2.2. Criterio sistemático . . . . .	239
2.3. Criterio histórico . . . . .	242
2.4. Criterio lógico . . . . .	245
2.5. Criterio sociológico . . . . .	246
2.6. Criterio teleológico . . . . .	248
2.7. Criterio comparativo . . . . .	249
2.8. Argumentos autoritativos o <i>ab exemplo</i> . . . . .	249
2.9. Criterio de la «naturaleza de las cosas». . . . .	250
3. DIFERENTES TIPOS DE CRITERIOS INTERPRETATIVOS . . . . .	250
4. CONCLUSIONES . . . . .	251
CAPÍTULO X. CLASES DE INTERPRETACIÓN . . . . .	253
CAPÍTULO XI. LAS SITUACIONES PATOLÓGICAS EN EL PROCESO DE APLICACIÓN DEL DERECHO. . . . .	261
1. PLANTEAMIENTO GENERAL . . . . .	261
2. LAGUNAS . . . . .	262
3. DESARROLLO DEL DERECHO. . . . .	277
4. ANALOGÍA . . . . .	277
5. ARGUMENTO <i>a fortiori</i> . . . . .	285
6. DERECHO SUPLETORIO . . . . .	286
7. EQUIDAD . . . . .	287
8. ANTINOMIAS O CONTRADICCIONES ENTRE NORMAS JURÍDICAS . . . . .	290
9. IMPOSIBILIDAD DE RESOLVER ANTINOMIAS. . . . .	304
9.1. Insuficiencia de criterios . . . . .	304
9.2. Conflicto de criterios o antinomias de segundo grado . . . . .	305
10. CONCLUSIONES. . . . .	306
CAPÍTULO XII. CREACIÓN DE DERECHO POR EL INTÉRPRETE. . . . .	309
1. CREACIÓN DE DERECHO COMO NECESIDAD DE EMITIR UN JUICIO DE VALOR PARA RESOLVER UN SUPUESTO . . . . .	309
2. CREACIÓN DE DERECHO COMO EMISIÓN DE UNA NORMA JURÍDICA QUE VINCULA EN LA RESOLUCIÓN DE SUPUESTOS POSTERIORES . . . . .	316
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	319



---

---

## PRÓLOGO

Tengo mucho gusto en redactar el presente prólogo para el libro del profesor Miguel Sendín García sobre «Interpretación jurídica e interpretación del derecho por la Administración» por muchas razones. Porque conozco al profesor Miguel Sendín desde hace años y sigo con interés su sólida obra científica. Porque he tenido el honor de trabajar con él en algunas obras colectivas comentando diferentes normas jurídicas de impacto en el Derecho Administrativo. Porque ha sido el coordinador editorial del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo durante años y, sobre todo, porque en esta nueva investigación, que coincide en parte con su tesis doctoral en Filosofía, plantea una cuestión que siempre me ha parecido relevante como es la interpretación del Derecho Administrativo por la Administración y sus operadores. Tema central de la interpretación constitucional en orden a un actuar más acorde a la Carta magna por parte de las Entidades públicas.

En efecto, el artículo 9.1 constitucional dispone que «Los ciudadanos y los Poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico», de donde se deduce que la Constitución y sus valores y principios vinculan la actuación de las Administraciones públicas. O, lo que es lo mismo, las normas constitucionales y legales, junto a las disposiciones administrativas, conforman el bloque normativo al que debe ajustarse la Administración.

La Administración, por tanto, debe actuar conforme a los mandatos constitucionales y aplicar y proyectar en sus actuaciones los valores y principios constitucionales. Es más, en los supuestos de normatividad administrativa y de discrecionalidad administrativa, lo primero que debe hacer la Administración es preguntarse cómo integrar en la actuación que proceda en el marco constitucional para hacer eficaces y efectivas sus normas, valores y principios. Y en esta labor interpretativa la Administración debe partir de la cabeza de las normas: la Constitución.

En el preámbulo constitucional se señalan en primer lugar la justicia, la libertad y la seguridad como los tres valores constitucionales más importantes. En la idea

de justicia late la convicción de que hay algo debido al hombre, a cada hombre, a cada ser humano. Por encima de consideraciones sociológicas o históricas, más allá de valoraciones económicas o de utilidad, el hombre, el ciudadano, cada vecino, se yergue ante el Estado, ante cualquier poder, con un carácter que me atrevo a calificar de absoluto: esta mujer, este hombre, son lo inviolable; el poder, la ley, el Estado democráticos, se derrumbarán si no fueren respetados. En la preeminencia de la libertad se está expresando la dignidad del hombre, constructor de su propia existencia personal solidaria. Y finalmente, la seguridad, como condición para un orden de justicia y para el desarrollo de la libertad, y que cuando se encuentra en equilibrio dinámico con ellas, produce el fruto apetecido de la paz.

El segundo de los principios señalados en el preámbulo constitucional, siguiendo una vieja tradición del primer constitucionalismo del siglo pasado —una tradición cargada de profundo significado—, es el principio de legalidad. La ley es la expresión de la voluntad popular. La soberanía nacional se manifiesta a través de la ley. El principio de legalidad no significa otra cosa que respeto a la ley, respeto al proceso de su emanación democrática, y sometimiento a la ley, respeto a su mandato, que es el del pueblo.

En virtud del principio de legalidad el Estado de Derecho sustituye definitivamente a un modo arbitrario de entender el poder. El ejercicio de los poderes públicos debe realizarse en virtud de habilitaciones legales. Todos, ciudadanos y poderes públicos, están sujetos —así lo explicita el artículo 9 de la Carta Magna— a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. No podía ser de otra manera si la justicia, la libertad y la paz son los principios supremos que deben impregnar y orientar nuestro ordenamiento jurídico y político. Respetar la ley, la ley democrática, emanada del pueblo y establecida para hacer realidad aquellos grandes principios, es respetar la dignidad de las personas, los derechos inviolables que les son inherentes, el libre desarrollo de sus existencias personales y su condición social.

El Estado de Derecho, el principio de legalidad, el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, deben, pues, enmarcarse en el contexto de otros principios superiores que le dan sentido, que le proporcionan su adecuado alcance constitucional. No hacerlo así supondría caer en una interpretación mecánica y ordenancista del sistema jurídico y político, privando a la ley de su capacidad promotora de la dignidad del ciudadano. Y una ley que en su aplicación no respeta y promueve efectivamente la condición humana —en todas sus dimensiones— de cada ciudadano, o es inútil o es injusta. La Administración pública, en cuanto Poder público sometido plenamente a la Ley y al derecho, debe discurrir por este camino resolviendo sus poderes discrecionales precisamente en el contexto constitucional a partir de sus valores y sus principios.

El marco en el que debe explicarse el Derecho Administrativo Español se encuentra en la Constitución de 1978. El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece sentenciado con su habitual perspicacia Otto Mayer. Y,

como señalara el juez Werner, en esta línea, el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretado.

Una vez superadas las lógicas polémicas iniciales que se produjeron entre nosotros tras la aprobación de la Constitución entre el Derecho Administrativo y el Constitucional, debe reconocerse que las líneas maestras sobre las que debe pivotar el Derecho Administrativo del presente se encuentran en el conjunto de valores y principios que están reconocidos en nuestra Constitución. Valores y principios que, como es obvio, deben estar presentes en las actuaciones y en las normas administrativas.

En concreto, la Administración, y quienes en ella laboran, deben tener muy presentes algunos preceptos constitucionales entre los que se encuentran, entre otros, los artículos 9, 10, 24, 31 y 103, preceptos en los que encontramos un conjunto de elementos que nos ayudan a reconstruir las categorías, conceptos e instituciones deudores de otros tiempos y de otros sistemas políticos a la luz del marco constitucional actual.

Entre estos preceptos, ocupa un lugar destacado el artículo 103 que, en mi opinión, debe interpretarse en relación con todos los artículos de la Constitución española que establecen determinadas funciones propias de los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho dinámico. Dicho artículo, como bien sabemos, dispone, en su párrafo primero, que «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

La Administración pública (estatal, autonómica o local porque se usa deliberadamente el singular para referirse a todas), sirve con objetividad el interés general. Es difícil haber elegido mejor la caracterización de la función administrativa en el Estado social y democrático de Derecho. Primero, porque la expresión servicio indica certeramente el sentido y alcance del papel de la Administración en relación con la ciudadanía. En sentido contrario, bien se puede afirmar que la Administración en una democracia no es, ni mucho menos, ni la dueña del interés general, ni la dueña de los procedimientos, ni la dueña de las instituciones públicas. Está a disposición de la sociedad, de la mejor gestión de lo común, de lo de todos. Segundo, porque la instauración del sistema constitucional en las democracias supone un paso relevante en orden al necesario proceso de objetivación del poder que supone la victoria del Estado liberal sobre el Antiguo Régimen. La referencia a la objetividad es capital, máxime en tiempos en que la buena administración tiene un gran predicamento. Tiene dos dimensiones según la apliquemos a la organización administrativa en general, a los empleados públicos o funcionarios en particular. En todo caso, lo que interesa destacar en este momento y en estas circunstancias es que se pretende eliminar del ejercicio del poder público toda reminiscencia de arbitrariedad, de abuso; en definitiva, de ejercicio ilimitado y absoluto del poder. Por eso, el poder debe ser una función pública de servicio a la comunidad, en la que hay evidentes

límites. Claro que al ser hombres y mujeres quienes ordinariamente son titulares del poder, las grandezas y servidumbres de la condición humana según la categoría moral de quién lo ejerza arrojarán distintas posibilidades. Ahora bien, la objetividad entraña, como hábito fundamental, la motivación de la actuación administrativa, evitando la existencia de espacios de oscuridad o de impunidad, áreas en las que normalmente florece la arbitrariedad, sorprendentemente «in crescendo» a juzgar por las estadísticas de actuaciones administrativas merecedoras de tal calificación por los Tribunales de Justicia.

Y, en tercer lugar, la referencia central al interés general ofrece una pista muy pero que muy clara sobre cual pueda ser el elemento clave para caracterizar la Administración pública hoy y, en el mismo sentido, el Derecho Administrativo. Entiendo que la tarea de servicio objetivo a los intereses generales es precisamente la justificación esgrimida para comprender los cambios que se están produciendo, pues no parece compatible la función constitucional por excelencia de la Administración pública actual con los privilegios y prerrogativas de una Administración autoritaria que vivía en un contexto de uniliteralidad y de, escrito en castellano castizo, ordeno y mando. Por eso, como señalé en el epígrafe anterior, el entendimiento abierto, plural, dinámico y compatible del interés general está ayudando sobremanera a construir nuevos espacios de equilibrio sobre los que hacer descansar este nuevo Derecho Administrativo.

Por otra parte, no podemos dejar sin considerar, tratándose del artículo 103 de la Constitución del Reino de España, que la Administración está sometida plenamente a la Ley y al Derecho. La llegada del Estado liberal, como sabemos, supone la victoria del principio de legalidad y la muerte del capricho y la ilimitación como fundamentos de un puro poder de dominio. El poder no es absoluto, está limitado y sea cual sea la versión del principio de legalidad que sigamos, lo cierto es que la Administración debe actuar en el marco de la Ley. Además, con buen criterio se consagra el principio de sometimiento total de la actividad administrativa y, también, de proyección de todo el Ordenamiento en sentido amplio sobre dicha actuación administrativa. Esto quiere decir que, junto a las Leyes, también los jueces, al analizar la adecuación a Derecho o no de la actividad administrativa, pueden echar mano de otras fuentes del Derecho que, como los principios generales, han ocupado, como sabemos, un lugar destacado por derecho propio en la propia historia del Derecho Administrativo. Principios que también, en cuanto integrados en los valores y principios constitucionales, son de ejercicio obligatorio para la Administración y sus operadores que, cada vez con mayor fundamento y profesionalidad deben convertirse en guardianes de la Constitución en la actividad administrativa.

En el preámbulo constitucional encontramos expresiones que la soberanía nacional ha querido que quedaran para la posteridad, tales como «orden económico y social justo», «imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular», «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos,

sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones», o «asegurar a todos una digna calidad de vida». Se trata de que en el desarrollo del Derecho Administrativo moderno se tenga bien presente que la economía está modulada por la justicia, que el principio de legalidad es columna vertebral del sistema sin que, por ello, los supuestos de deslegalización o la proliferación de reglamentos independientes produzca una desnaturalización de la sustancia constitucional del Derecho Administrativo. Igualmente, la facultad de dictar Decretos-Leyes debe operarse de forma extraordinaria, la urgencia en las expropiaciones también debe ser excepcional y, en general, el sometimiento de la Administración pública a los procedimientos ordinarios establecidos en las Leyes ha de ser el supuesto normal, evitando que la urgencia trastoque el régimen ordinario de algunas instituciones (expropiación forzosa). También en el preámbulo se reconoce la protección de los derechos humanos, elemento central del Ordenamiento jurídico. Se prevé, en el mismo precepto, la protección de los pueblos de España en el ejercicio de su identidad colectiva expresada en los hechos diferenciales derivados de la lengua, la cultura, la lengua o las instituciones propias. Llama la atención que el párrafo en que se trata de los derechos humanos es el mismo que el dedicado al reconocimiento de las singularidades de los Entes autonómicos, como si el constituyente quisiera advertir la necesidad del pensamiento abierto y plural que hace compatible el derecho fundamental de la persona con los derechos derivados de las identidades colectivas.

Por lo que se refiere al artículo 1 constitucional, en él se recoge la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que debe entenderse de acuerdo con los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. De ahí que, en esta perspectiva, la tendencia del Estado a apropiarse de la sociedad a través de la interpretación unilateral y tecnoestructural del interés general, debe superarse hacia planteamientos en los que los poderes públicos asuman posiciones de búsqueda compartida del propio interés general teniendo presentes cuantas instituciones sociales se encuentran comprometidas por el bienestar integral de los ciudadanos. Los tiempos de las versiones autoritarias del interés general ya han pasado y, por ello, la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, entendida desde estos parámetros encuentra su lógico desarrollo, por lo que se refiere a nuestro tema, en algunos de los preceptos que comentaré a continuación, como el 9.2 o el 53 de la Constitución.

En relación con el artículo 9 constitucional, el párrafo primero ya lo conocemos bien y a él nos hemos referido al inicio. Sin embargo, lo más relevante se encuentra en el párrafo segundo pues establece el llamado principio promocional de los poderes públicos. Principio que tiene una dimensión positiva y otra negativa. La negativa se refiere a la remoción de obstáculos que dificulten el ejercicio de la libertad y la igualdad por los ciudadanos individualmente considerados o en los grupos en que se integren. Y la positiva alude a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».



Ambas dimensiones, la positiva y la negativa, tienen tanta trascendencia, que, en alguna medida, puede decirse que ayudan a entender el sentido del nuevo Derecho Administrativo que la propia realidad nos muestra cotidianamente. Primero, porque el precepto encomienda al Derecho Administrativo el establecimiento de las condiciones que hagan posible la libertad y la igualdad, comprometiéndose en la promoción de dichos valores constitucionales. Y, de otra parte, el precepto establece un límite a la acción de los poderes públicos en cuanto manda a la Administración, y por ende al Derecho Administrativo, impedir u obstaculizar a las personas y grupos en que se integren el ejercicio de la libertad y la igualdad por parte de los ciudadanos. En otras palabras, el Derecho Administrativo Constitucional debe, a través de sus fuentes, facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales, singularmente la libertad y la igualdad. A la misma conclusión llegaremos a partir del artículo 53.3 de la Constitución tal y como, en algún sentido, se ha comentado ya con anterioridad.

En el artículo 10.1 encontramos una declaración solemne en la que el constituyente señala, con toda solemnidad, cuáles son los fundamentos del orden político y la paz social, conceptos obviamente estrechamente vinculados a lo que puede entenderse por interés general constitucional: 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. Por tanto, desde otra perspectiva, nos encontramos con que, efectivamente, la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad y los derechos fundamentales de la persona se nos presentan en el marco de lo que puede entenderse por interés general y, por ello, como componentes esenciales de un Derecho Administrativo concebido como Derecho del poder para la libertad. Quizás, así pueda comprenderse mejor el alcance de la jurisprudencia constitucional citada, así como algunas afirmaciones de la doctrina científica que no han dudado en destacar el interés general en la promoción y defensa de los derechos fundamentales de la persona.

El artículo 24. 1 de la Constitución española es, probablemente, uno de los preceptos que más incidencia ha tenido y está teniendo en la transformación del Derecho Administrativo a la Constitución. Esto es así porque un Derecho Administrativo montado sobre la autotutela necesariamente choca, y a veces frontalmente, con una disposición que reza: «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». Los términos del artículo son bien claros y requieren de la revisión de algunos dogmas del Derecho Administrativo en que se confiere a la propia Administración pública la condición simultánea de juez y parte. Ahora, la tutela más importante está radicada en los tribunales y, por otra parte, la prohibición de la indefensión nos plantea no pocos problemas con interpretaciones unilaterales de la ejecutividad y ejecutoriedad administrativa. De ahí, por ejemplo, el impacto que ha tenido este

precepto en la construcción de una justicia cautelar que sitúe en un contexto de equilibrio estos principios.

El artículo 31.2 dispone que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». Traigo a colación este precepto porque desde el punto de vista jurídico establece algunos criterios constitucionales que están muy conectados con el funcionamiento de la Administración pública, y por ello, del Derecho Administrativo. La equidad en la asignación del gasto público trae consigo muy importantes consideraciones en toda la teoría de la planificación. En el mismo sentido, los criterios de eficiencia y economía ayudan a entender el significado de determinadas políticas públicas instrumentadas a través del Derecho Administrativo que desconocen el contenido general de estos principios o parámetros constitucionales.

Por su parte, el artículo 53.3 como corolario necesario de la cláusula del Estado social de Derecho, dispone, en sede de garantías de libertades y derechos fundamentales, nada menos que los principios rectores de la política social y económica «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Es decir, los poderes públicos, además de estar vinculados por los derechos fundamentales (artículo 53.1 CE) deben tener presente en su actuación los principios rectores señalados en los artículos 39 a 52 de la Constitución.

Y, finalmente, el artículo 103. 1 dice, como bien sabemos, que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. En este precepto se encuentran, a mi juicio, los elementos centrales que deben integrar las matrices del Derecho Administrativo Constitucional: instrumentalidad, objetividad e interés general. Por lo que se refiere al sometimiento a la Ley y al Derecho; esto es, al entero sistema jurídico, es menester traer a colación lo dispuesto en el artículo 106. 1, también de la Constitución: «los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». Así, puede decirse que, en efecto, el Derecho Administrativo bascula sobre el concepto del interés general que, además de definir esencialmente lo que debe ser la actuación administrativa, constituye, igualmente, un relevante patrón de enjuiciamiento de la función judicial en relación con la actividad administrativa. No es baladí, pues, que el interés general adquiera tal protagonismo porque, como veremos enseguida, el Derecho Comunitario Europeo acaba de alumbrar algunos nuevos conceptos rubricados con esta metodología que vienen a ser, en alguna medida, conceptos deudores de una nueva interpretación y entendimiento de lo que está empezando a ser el nuevo Derecho Administrativo.

Un aspecto que la Administración debe tener muy presente a la hora de dictar normas, elaborar actos administrativos, suscribir contratos o, por ejemplo, interpretar

el Derecho Administrativo de aplicación, es la centralidad de la dignidad humana y de los derechos fundamentales de ella derivados. Derechos humanos que junto a la juridicidad y al a la separación de los poderes, constituye uno de los fundamentos y principales características del Estado de Derecho.

Los derechos fundamentales constituyen la esencia misma del régimen constitucional y acompañan, lógicamente, a la definición del artículo 1.1 constitucional del Estado social y democrático de Derecho».

La interrelación entre derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho subraya la operatividad de un Derecho Administrativo que, obviamente, trae su causa de los parámetros y principios constitucionales pues el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretado, puntualizado, materializado en la realidad. En este sentido la supremacía constitucional debe articularse armónicamente con la legalidad administrativa para que los objetivos y mandatos constitucionales se realicen en la cotidianeidad a través de la actuación del complejo Gobierno-Administración. Por eso, la forma en que se presenta el acto administrativo, la norma administrativa o la contratación pública, ha de tender a reflejar la protección, defensa y promoción de los derechos fundamentales.

La relación entre la forma y la justicia es muy estrecha. En efecto, la forma está ordenada y se explica en función de la realización de la justicia, siendo dicha relación la de medio y fin. Tal punto de partida trae su causa de la teoría hilemórfica de Aristóteles que tanto influyó en la matriz greco-romano-germánica de la que trae causa el pensamiento y la cultura jurídica occidental todavía hoy, afortunadamente, vigente en tantas latitudes.

En este sentido, los valores, los valores superiores del Ordenamiento jurídico, se expresan y materializan, como bien sabemos, en los principios generales del Derecho, que son el aroma en el que se mueven las normas, o, también, como atinadamente se ha señalado, el oxígeno que respiran unas normas jurídicas, que lejos de una perspectiva inmanentista, se abren y necesitan de esos principios para realizarse en el Estado de Derecho. Es decir, el Derecho es previo a la ley, que, para ser coherente y congruente en un Estado de Derecho, debe ajustarse, y fundarse, en el compromiso con la justicia y, como instancia superior, con el compromiso con la defensa, protección y promoción de la dignidad humana y los derechos fundamentales de ella dimanantes.

En un Estado de Derecho, los valores superiores del ordenamiento se encuentran positivizados ordinariamente en la Constitución, que se convierte en la Normas de las Normas en la medida que las dota de esa sabia nueva que les da vida y sentido porque precisamente se interpretan conforme a los valores constitucionales, que son los valores propios, ahora del Estado social y democrático de Derecho.

En efecto, los valores y principios conforman la sustancia constitucional en la que habitan los parámetros propios del Estado social y democrático de Derecho. Donde reside el espíritu constitucional, el centro de donde procede el dinamismo y

las virtualidades de la Constitución, es en ese conjunto de valores, recogidos tanto en el preámbulo como en el articulado, que dan sentido a todo el texto constitucional y que deben impregnar el régimen jurídico y el orden social colectivo. Es decir, en esos valores las formas jurídicas encuentran su sentido y su justificación.

La interpretación de las normas, que sigue la regla de la conformidad a la Constitución, se explica precisamente por el conjunto de principios que están establecidos, directa o indirectamente, en la Carta Magna. Es decir, la interpretación finalista es básica para entender el significado de las formas en el Derecho, también, por supuesto, en el Derecho Administrativo, donde la letra de la norma solo tiene sentido en la medida que se ordena y orienta a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El formalismo jurídico se puede plantear como una Ciencia del Derecho, el normativismo, en la que la construcción dogmática de la investigación no tiene como finalidad ni la explicación causal ni la justificación teleológica de un instituto, sino la determinación de su estructura normativa. El fin de la institución o de la categoría jurídica o la causa deben desaparecer de la investigación jurídica, para centrarse en la estructura normativa.

La ciencia jurídica, desde esta perspectiva, es una ciencia eminentemente formal. Es decir, no tiene por objeto hecho alguno del mundo físico ni su explicación, solo los tiene en cuenta para su calificación normativa y su imbricación en la construcción del sistema jurídico. En este sentido, el Derecho sería un conjunto de calificaciones normativas de comportamientos donde la función de la investigación científica del Derecho se resuelve en una reconducción de los comportamientos dentro de la estructura del Derecho, así como en una continua constitución y reconstitución de esa misma estructura.

El formalismo jurídico también se refiere a la interpretación, a una teoría de la interpretación jurídica que atribuye al intérprete una función más bien declarativa del derecho existente, frente a quienes otorgan preferencia a la investigación de los fines y de los intereses sociales. En este marco se encuentra la denominada jurisprudencia de conceptos, en cuya virtud la hermenéutica sistemática y lógica prevalece sobre la interpretación histórica y finalista. El Juez no es más que un mero declamador de la norma, mientras que, para la denominada jurisprudencia de intereses, de base sociológica, el Juez, además, y, sobre todo, tiene un poder creador del Derecho. En este caso el Juez hace gala de una interpretación en la que se consideran elementos como la equidad, la eficacia jurídica, la realidad social, la coyuntura política o las circunstancias económicas. De ahí que tanto una como otra corriente; una al basarse sobre la forma como lo permanente y, la otra, sobre lo material, como lo único relevante, puedan dar lugar, a situaciones problemáticas.

También desde esta perspectiva, por supuesto, la tesis de la complementariedad y, en todo caso, de la forma como medio para la justicia, probablemente sea la mejor solución, huyendo así de maximalismos y teorías desproporcionadas.

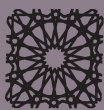
El libro de Miguel Sendín sobre la interpretación y la función de la Administración pública que prologamos, de lectura obligatoria para quienes quieran profundizar en la misión constitucional de la Administración pública, ayuda a comprender el alcance y sentido que tienen los mandatos constitucionales para los Poderes públicos. Unos mandatos que necesariamente deben conducir a que el comportamiento de los Entes públicos tome partido a favor de la realización efectiva de los preceptos constitucionales, preceptos que, como hemos señalado, tienen una gran relevancia en orden a la plena efectividad de la Carta Magna.

*A Coruña, a 14 de abril de 2023.*

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

Catedrático-Director del Grupo de Investigación  
de derecho Público Global de la UDC  
Presidente del Foro Iberoamericano  
de Derecho Administrativo

Editorial Comares



COMARES  
editorial

ISBN 978-84-1369-632-4



9 788413 696324