

Los principios generales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DISTINCIÓN ENTRE PRINCIPIOS JURÍDICOS Y DIRECTRICES DE ACTUACIÓN.—2.1. Los principios jurídicos como fuente del Derecho.—2.2. Los principios jurídicos como regla de solución de conflictos.—2.3. El carácter fundamental de los principios jurídicos.—2.4. La función interpretativa de los principios jurídicos.—III. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS Y LAS DIRECTRICES DE ACTUACIÓN EN LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.—3.1. Los principios jurídicos en la LOFAGE.—3.1.1. El principio de legalidad.—3.1.2. Los principios de jerarquía, objetividad y responsabilidad.—3.2. Las directrices de actuación en la LOFAGE.—3.2.1. Las directrices de organización.—3.2.2. Las directrices de funcionamiento.

I. INTRODUCCIÓN

Intentar aproximarse al concepto, la naturaleza, la eficacia y las funciones de los principios generales del Derecho constituye una incursión arriesgada en la zona de penumbra e incertidumbre que, alejándonos de la tierra firme de las normas positivas, nos enfrenta a los abiertos horizontes de los valores, los fundamentos y la ética. Pero es, en todo caso, una vía necesaria que ha de transitar todo jurista, y no sólo el teórico sino también y muy especialmente el llamado a la aplicación práctica del Derecho, pues como acertadamente señaló Eduardo García de Enterría, los principios «son los únicos instrumentos disponibles para dar sentido a las instituciones y para articular éstas en el sistema general del ordenamiento»¹; pues es precisamente la utilización de los principios como técnica comprensiva de los textos normativos lo que constituye, según el citado autor, «la justificación del hecho elemental de que la interpretación de la ley escrita sea un menester técnico y no gramatical»².

Los principios, anclados en la zona de penumbra a la que antes aludíamos, se ofrecen como referencia sólida y eficaz para superar las angustias estre-

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

¹ E. García de Enterría, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984, p. 24.

² E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 25.

checes del formalismo positivista sin caer en abstractas y etéreas invocaciones a la justicia, a la moral o a la conciencia del juez. El camino seguido desde su marginación, en los albores del triunfalismo legalista propio de la Ilustración, hasta su postulación como fuente privilegiada de Derecho en la formulación de la *jurisprudencial principal* del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha sido largo y, en cierta medida, previsible, una vez constatada la insuficiencia legalista como elemento regulador de la diversidad social.

La evolución se orienta a una imbricación de principios y reglas, en la terminología de Ronald Dworkin, de forma tal que los propios textos positivos contendrán referencias e invocaciones expresas a los principios, dotándose así de una flexibilidad mayor y de una *auctoritas* reforzada al traer causa no sólo de la voluntad del legislador sino de su específica conexión con el orden material de valores que los principios encarnan, aunque de ello se derivan algunas dificultades en orden a una adecuada definición de las distintas categorías de las fuentes del Derecho, como luego veremos.

Ésta ha sido la línea seguida por los legisladores españoles en los últimos años, siguiendo el rumbo marcado por el artículo 9.3 de la Constitución española de 1978, y en ella se inserta la ley cuyo contenido es objeto del presente estudio; es decir, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, en cuyo análisis detallado entraremos más adelante, tras una serie de reflexiones de carácter general que considero de gran utilidad para el adecuado encuadre de la clasificación que de los «principios» enumerados en la misma realizaremos al final.

II. DISTINCIÓN ENTRE PRINCIPIOS JURÍDICOS Y DIRECTRICES DE ACTUACIÓN

Las dificultades a las que antes hacíamos referencia han sido objeto de una cierta atención por parte de la doctrina; entre nosotros destaca el estudio realizado por Margarita Beladiez Rojo, que certeramente postula la distinción entre los principios generales del Derecho y «aquellas otras figuras que a veces se les denomina también principios, pero que no lo son en sentido estricto»³. Se refiere a aquellas definiciones recogidas expresamente en textos normativos positivos con la denominación o título de «principios» pero que, en realidad no encarnan convicciones ético-jurídicas consolidadas en una sociedad como ocurre con los verdaderos principios generales del Derecho. Dos son los ejemplos ofrecidos por la autora citada, los denominados «principio de autotutela» y «principios de oficialidad», ambos en el ámbito del Derecho administrativo y que, en realidad no constituyen la expresión de ningún valor en sí mismos, sino que describen una mera técnica administrativa para la consecución del auténtico valor al que se orientan, el de la eficacia administrativa; y por ello, más que de principios, cabría hablar en

³ Margarita Beladiez Rojo, *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 137.

este caso de «ideas en las que se fundamentan la regulación legal del procedimiento administrativo»⁴, o utilizando la expresión de Larenz, «pensamientos directores de una determinada regulación»⁵.

Para Ruiz Manero, mientras que en los principios jurídicos se determina genéricamente un modelo de conducta, en las directrices «en el consecuente no se encuentra determinado genéricamente un modelo de conducta, sino tan sólo un objetivo (la tutela de la seguridad, salud y legítimos intereses económicos de los consumidores y usuario) alcanzable en grado mayor o menor, por conductas —procedimientos eficaces— de muy diversos tipos»⁶.

En este trabajo nos referiremos a ellos como «directrices de actuación» por entender que en esta expresión se recoge tanto su vocación directora como su proyección eminentemente práctica⁷, pero al margen del mayor o menor acierto en la expresión terminológica, lo que realmente importa es la distinta naturaleza de las dos figuras arriba identificadas por las diferencias funcionales que ello conlleva.

En primer lugar al negarse a las *directrices de actuación* la naturaleza de principios generales del Derecho o de *principios jurídicos* que será la denominación que adoptaremos a partir de ahora para referirnos a éstos⁸, se les está negando, de entrada, la consideración de fuentes del Derecho y, en consecuencia, la principal función que se le reconoce, en uno u otro grado, a las mismas, especialmente la normativa, tanto directa como complementaria o supletoria; diferenciándose en consecuencia su eficacia reguladora sobre los conflictos sociales, negándoles asimismo el carácter fundamentador de todo el ordenamiento que tradicionalmente se asigna a los principios jurídicos y, por último, se modula significativamente tanto su función interpretativa en la aplicación de las reglas jurídicas.

Conviene detenerse con cierto detalle en el análisis de estas funciones y sus diferencias para obtener así una mayor comprensión de la posterior distinción que luego se hará entre los principios jurídicos y las directrices de actuación contenidas en las leyes objeto de este trabajo.

2.1. Los principios jurídicos como fuente del Derecho

Afirmar que un principio jurídico es fuente del Derecho significa que el mismo configura una situación en la que la ocurrencia de un hecho jurí-

⁴ M. Beladiez, *op. cit.*, p. 137.

⁵ K. Larenz, *Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica*, Civitas, Madrid, 1985, p. 34.

⁶ J. Ruiz Manero, «Principios jurídicos», en *El Derecho y la Justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Trotta, Madrid, 1996, p. 154.

⁷ Margarita Beladiez preferirá mantener para ellos la denominación de «principios» si bien calificándolos como «principios del derecho positivo», reservando la expresión de «principios jurídicos» para los principios generales del Derecho que encarnan los valores jurídico-éticos de una determinada comunidad (*op. cit.*, p. 139).

⁸ Seguimos así el criterio utilizado por Margarita Beladiez y que lleva al propio título de su obra citada.

dico genera una consecuencia jurídica⁹. El hecho puede estar descrito en términos precisos o con formulaciones abstractas y la consecuencia puede consistir bien en el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación jurídica —atribuyendo derechos e imponiendo deberes a los particulares— o bien en la posibilidad de imposición de una sanción, y esta última a su vez puede estar expresamente tipificada o invocada de forma genérica e incluso implícita. En todo caso, el principio, como toda norma, responden al esquema del imperativo hipotético *si es A, debe ser B*, y según opte por definir bien una relación jurídica o bien una sanción, se tratará de una norma primaria en el primer caso y secundaria en el segundo, según la concepción de Hart, o inversamente secundaria y primaria en la terminología de Kelsen.

Pues bien, los principios jurídicos suelen formular el supuesto de hecho en términos altamente vagos y abstractos, determinando además una consecuencia que usualmente se configura como una sanción y que, además se formula de forma implícita, identificándola con la que sigue a cualquier vulneración grave del ordenamiento: la invalidez. El imperativo hipotético se formula habitualmente en los términos de *si es no A, entonces B*, consistiendo el supuesto de hecho en la conducta contraria a la establecida por el principio y la consecuencia en la invalidez de los efectos jurídicos generados por dicha conducta. Asimismo, se suelen configurar como las normas secundarias de Hart y las primarias de Kelsen, en cuanto contienen mandatos para que los tribunales y autoridades impongan la sanción prevista, a la vez que se dirigen también a los mismos para que ajusten sus actuaciones al supuesto de hecho definido y se abstengan de realizar actuaciones que lo contraríen.

Un ejemplo nos ayudará a comprender el mecanismo. La situación jurídica definida por el principio de que *nadie puede ser juez de su propia causa* y que veda la intervención decisoria de cualquier individuo en los procedimientos públicos que analicen o enjuicien asuntos en los que ostente interés personal, determina que cuando alguien, vulnerando la previsión del principio, ocasione el supuesto de hecho contrario, es decir, intervenga decisoriamente en un procedimiento público que resuelva asuntos de su personal interés, se genera automáticamente la consecuencia que determina la invalidez del acto jurídico así producido.

Lo característico de los principios jurídicos, en cuanto principios generales del Derecho, es que esta capacidad normativa la proyectan sobre todo el ordenamiento en su conjunto, siendo por lo tanto directamente aplicables allí donde la norma positiva no contenga regulación expresa, sea cual sea

⁹ Esta equiparación esencial de los principios jurídicos con la estructura básica de las normas aparece como consecuencia lógica de su consideración como fuente del Derecho, sin que de ello deba, en este momento, derivarse seguimiento o contradicción respecto a las concepciones normativas de Kelsen o Hart, ni en relación con la célebre distinción entre reglas y principios de Dworkin, pues todas ellas se mueven en planos distintos; precisándose no obstante que, en ningún caso, utilizamos aquí el término *norma* como sinónimo de *regla*, sino, como se ha dicho, de manifestación concreta de una voluntad reguladora procedente de alguno de los órganos legítimados para la creación del Derecho.

el sector material del ordenamiento en el que se opera¹⁰, y sin necesidad de remisión alguna. Otro ejemplo nos ilustrará adecuadamente.

Nos describe Ruiz Manero¹¹ un caso relatado por Dworkin, el conocido como *Riggs versus Palmer*, del que hubo de entender a finales del siglo XIX, un tribunal del Estado de Nueva York. El asunto era el siguiente:

«Un nieto solicitaba al tribunal entrar en posesión de la herencia de su abuelo, lo que, de acuerdo con la ley testamentaria del Estado de Nueva York, le correspondía. La peculiaridad del caso residía en que entre los atributos de dicho nieto se encontraba el de ser el asesino del causante, circunstancia que la ley testamentaria aplicable no contemplaba como causa de exclusión de la sucesión: de acuerdo con las disposiciones aplicables, tal circunstancia debía considerarse, pues, irrelevante. El tribunal negó al nieto, sin embargo, el entrar en posesión de la herencia de su abuelo apoyándose en el principio de que nadie puede sacar provecho de su propia acción ilícita (*Nemine doluus suus prodesse debet*)..., dicho principio vino a ser el fundamento único y completo de su decisión.»

Como se aprecia, el principio surge como referencia normativa aplicable al caso concreto mediante la subsunción *si no A, entonces B* (si alguien quiere sacar provecho de su propia acción ilícita, se sanciona con la invalidez tal pretensión), proyectándose en un sector del ordenamiento —el civil hereditario— que no contenía ninguna referencia específica al mismo. Esta eficacia general es una de las características esenciales de los principios jurídicos que, como seguidamente veremos, no puede predicarse de las directrices de actuación.

En este sentido y reflexionando sobre los llamados principios de autotutela y oficialidad administrativa, señala Beladiez Rojo que «estos principios del Derecho positivo¹², no son en sentido estricto principios jurídicos. Son sólo ideas en torno a las cuales se organiza una determinada regulación positiva; ideas que aunque, lógicamente han de encontrarse inspiradas en un valor jurídico, no constituyen una expresión directa del mismo, no siendo más que un medio para hacerlo efectivo. (...). No son, en sí mismos, fuentes del Derecho; la fuente del Derecho es la ley que ha recogido esa idea en su regulación». Por eso, según esta autora, estos principios positivos expresan ideas en torno a las cuales se configuran las distintas regulaciones legales, actúan como «principios» pero no del Derecho en general, sino de una parte concreta del mismo. De ahí que, a su juicio, tengan a la postre la misma naturaleza jurídica que la norma de la que se deduzcan. Es decir, no son fuentes del Derecho por sí mismos sino en función de su inclusión en un texto normativo.

¹⁰ Además de su eficacia *praeter legem*, los principios jurídicos gozan en determinados supuestos de fuerza *contra legem*, pero ello será objeto de análisis en otro lugar.

¹¹ Juan Ruiz Manero, «Principios jurídicos», en *El Derecho y la Justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Trotta, Madrid, 1996, p. 150.

¹² Los que aquí hemos denominado *directrices de actuación*.

Por su parte, Robert Alexy, aunque sostiene la diferencia entre principios y reglas, en realidad, como él mismo señala, en su propuesta defiende un orden débil de principios, porque, a nuestro juicio, lo que él denomina principios son, según el criterio expuesto, directrices de actuación. Así parece desprenderse de su caracterización de los principios como «normas que ordenan que se realice algo, en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas»¹³.

2.2. Los principios jurídicos como regla de solución de conflictos

Ruiz Manero, realiza una precisa distinción entre *principios en sentido estricto*, a los que califica como normas, *directrices* —que se incardinan en lo que nosotros hemos denominado directrices de actuación y *reglas*, que se corresponden con las normas jurídicas ordinarias, desde una triple perspectiva: estructural, funcional y de regulación de intereses, incidiendo todas ellas en su eficacia como pautas de solución de conflictos¹⁴.

Desde el análisis *estructural* se afirma que mientras que *los principios* configuran de forma abierta el supuesto de hecho y de forma cerrada la consecuencia jurídica; *las directrices de actuación*, configuran de forma abierta tanto uno como otro elemento. *Las reglas*, por su parte, configuran de forma cerrada tanto el supuesto fáctico como la sanción jurídica. Sobre un mismo concepto proporciona el citado autor tres ejemplos; y así ofrece como muestra de regla el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que «el empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo igual el mismo salario, tanto por salario base, como por los complementos salariales, sin discriminación alguna por razón de sexo» con lo que sobre una situación fáctica certeramente definida se prescribe una clara y unívoca conducta para el empresario. Sobre la misma idea expresada en la regla anterior se proyecta el *principio* del artículo 14 de la Constitución española, que dispone de forma cierta una consecuencia jurídica: la nulidad, frente a toda actuación contraria a un supuesto de hecho definido ahora de forma abierta y genérica: la prohibición de discriminación.

Por su parte, y también en el ámbito de la política laboral, el análisis de una *directriz* como la contenida en el artículo 40.2 de la Constitución, que establece que «los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales...», nos muestra que mientras que el supuesto de hecho se sigue configurando de forma abierta (allá donde se puedan producir situaciones de posible inadaptación profesional), en el consecuente no hay determinado un modelo de conducta, sino tan sólo un objetivo: la continua formación profesional de los trabajadores, que se

¹³ R. Alexy, «Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica», traducción de M. Atienza, en *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, p. 11.

¹⁴ Juan Ruiz Manero, «Principios jurídicos», en *El Derecho y la Justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Trotta, Madrid, 1996, pp. 152-157.

puede alcanzar a través de procedimientos muy diversos y todos ellos susceptibles de ser incluidos en la expresión «fomento de políticas».

En la perspectiva *funcional* y sobre la base de una conocida caracterización hartiana, realiza Ruiz Manero algunas distinciones.

Las *reglas* imponen obligaciones o prohibiciones como razones para la acción perentorias e independientes del contenido. Ello quiere decir que las reglas constituyen una razón de primer orden para que su destinatario realice la acción exigida (p. ej.: que el juez dicte una sentencia cuyo contenido corresponda a la regla) y una razón de segundo orden para que excluir o suprimir cualquier deliberación independiente por parte de su destinatario, es decir, para que el evitar que el juez funde su resolución en sus propias consideraciones sobre cuál sería la mejor resolución del conflicto; en resumen, el juez debe aplicar de forma perentoria la regla simplemente porque ésta existe y es técnicamente aplicable, por razón de la autoridad normativa que la ha dictado, al margen de cualquier otro tipo de consideración por el órgano judicial.

Respecto a los *principios*, cabe hacer una subdivisión, distinguiendo entre los *explícitos* (expresamente dictados por una fuente de producción jurídica) e *implícitos* (extraídos a partir de disposiciones expresas del ordenamiento, como racionalización). Pues bien, los *principios explícitos* ofrecen razones para la acción independientes del contenido, pero no perentorias. Son independientes de su contenido por que, al igual que las reglas, han de aplicarse por razón de la autoridad de la fuente que los ha dictado, pero no proporcionan razones perentorias porque «al configurar de forma abierta sus condiciones de aplicación y no determinar, por consiguiente, en qué casos prevalecen frente a otros, exigen su ponderación con otros principios que sean razones para actuar en otro sentido». Por otro lado, los *principios implícitos*, se muestran como razones para la acción no perentorias y no independientes del contenido; la primera característica la comparten con los principios explícitos por la misma causa, y la no independencia del contenido deriva de que si son razones para la acción «no es por virtud de su origen en fuente alguna, sino por cierta cualidad de su contenido», que les hace formar parte de una valor superior asumido por la comunidad.

Por último, para Ruiz Manero, las *directrices* constituyen razones para la acción *de tipo instrumental o estratégico*: «el que la consecución de un fin F sea deseable hace que exista una razón en favor de aquello que conduzca a tal fin», pero tales razones no excluyen razones en sentido contrario ni tienen necesariamente más fuerza que éstas. Añade, además aquí otra distinción con los *principios*, señalando que éstos, además de lo arriba expuesto, ofrecen para diferenciarse de las directrices, razones para la acción caracterizables como «razones de corrección»; es decir que aunque, al igual que las anteriores, ni son excluyentes ni necesariamente concluyentes, se diferencian de ellas en que actúan, en la deliberación del sujeto, como razones últimas (no finalistas, sino finales) y por ello, afirma, «las razones estratégicas pueden y deben ser evaluadas —y en su caso, superadas— por razones de principio, mientras que lo contrario no puede ocurrir».

Pasemos seguidamente al siguiente orden de diferencias entre principios y directrices de actuación.

2.3. El carácter fundamental de los principios jurídicos

«Los principios jurídicos son la base sobre la que descansa la organización jurídica; la parte permanente del Derecho y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica. Los principios informan a todas las normas formuladas; la convierten de *flatu vocis* o de pintados signos en mandatos y reglas de conducta y hacen un conjunto orgánico de las frases des-cosidas de un inconexo articulado. Determinan el modo como lo jurídico actúa sobre la realidad social y cómo ésta, a su vez, influye sobre las normas jurídicas»¹⁵. Así definía el profesor De Castro la función fundadora de los principios generales del Derecho. Según Beladiez Rojo, fue mérito de este autor el sacar a los principios jurídicos de ese lugar secundario en el que los había relegado el antiguo artículo 6 del Código Civil al considerarlos como mera fuente supletoria aplicable sólo en defecto de ley y costumbre, y situarlos en un lugar esencial del ordenamiento¹⁶.

No obstante, esta consideración —válida cuando se proyectaba únicamente sobre el antiguo artículo 6 del Código Civil (actual artículo 1)— se complica como consecuencia de la sustancial alteración del sistema de fuentes operado con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la esencial transformación que supone positivizar en su artículo 9.3 principios generales tradicionales en el Derecho español. ¿De dónde obtienen en estos momentos los principios jurídicos su virtualidad y legitimidad fundadora; de su propia naturaleza como tales principios o de su expresa formulación en el texto constitucional? Si la respuesta optase por la primera de las opciones, tal y como sería coherente con lo hasta ahora expuesto, ¿supondría ello situar a los principios como fundamento superior a la propia Norma Fundamental? Si, por el contrario, nos inclinásemos por la segunda posibilidad, ¿no estaríamos proclamando un ordenamiento jurídico radicalmente positivista, negando así cualquier virtualidad a los principios por su propia naturaleza?

La solución a la aparente incoherencia nos la ofrece Margarita Beladiez, de la mano de García de Enterría, con ocasión del análisis del principio de legalidad consagrado en la primera línea del artículo 9.3 CE, del que, afirma, no puede deducirse la reducción del Derecho a la ley. Señala el citado autor que el Estado de Derecho que esta norma establece ha de ser entendido como un Estado material de Derecho, «lo cual quiere decir un Estado donde el poder del Estado democráticamente formado está vinculado al Derecho, en el sentido de sus valores materiales y de sus principios gene-

¹⁵ F. Castro, *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid, p. 420.

¹⁶ M. Beladiez Rojo, *op. cit.*, p. 99.

rales»¹⁷. En consecuencia, cabe predicar el carácter fundamentador de los principios jurídicos en virtud de su propia naturaleza, señalando, en todo caso, que la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 ha generado la aparición de un nuevo principio general en nuestro ordenamiento: el denominado «principio de constitucionalidad»¹⁸, que exigiría que todo el ordenamiento deba ser interpretado atendiendo a lo dispuesto en la Constitución y que —según el esquema operativo típico de los principios jurídicos que más arriba señalábamos—, determinaría que todo acto contrario a la Constitución está sancionado con su nulidad.

Luis Prieto Sanchís¹⁹, apoya la fundamentalidad de los principios jurídicos en cuatro dimensiones; la *fundamentalidad jerárquica*, que se identifica con la jerarquía normativa; la *fundamentalidad lógico-deductiva*, toda vez que de los mismos pueden ser deducidas, por vía lógica, otras normas; la *fundamentalidad teleológica*, porque en ellos se establecen fines y objetivos para otras normas; y, por último, la *fundamentalidad axiológica*, al contener los valores políticos y éticos sobre los que se asienta una determinada estructura política y social.

Ninguna de las características que otorgan un valor fundamental a los principios jurídicos es predicable de las directrices de actuación, en las que, por contrastar solamente con la clasificación de Prieto Sanchís, ni poseen supremacía jerárquica respecto de otras normas, ni permiten deducir otras de ellas mismas, ni establecen fines —sino que se orientan a los mismos— ni, por último, contienen valores estructurales de una sociedad, no siendo más que un reflejo de los mismos.

2.4. La función interpretativa de los principios jurídicos

Considera Leguina Villa que los principios son «reglas o preceptos normativos que presuponen la existencia de otras normas específicas y su objeto consiste, no tanto en regular relaciones o definir posiciones jurídicas concretas, sino en versar sobre la aplicación de estas normas jurídicas»²⁰.

La enorme relevancia que despliegan los principios jurídicos en el momento de la interpretación y aplicación del Derecho ha sido asimismo puesta de manifiesto entre nosotros por el profesor García de Enterría, quien, en su célebre *Curso* junto a Tomás Ramón Fernández, señala literalmente:

¹⁷ E. García de Enterría, «Principio de legalidad constitucional, positivismo jurídico, Estado material de Derecho y jurisprudencia de valores», en *Reflexiones sobre la Ley y los Principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984, p. 104.

¹⁸ E. García de Enterría, *la Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, p. 95.

¹⁹ L. Prieto Sanchís, «La doctrina de los principios generales del Derecho y la distinción entre reglas y principios», en J. Betegon y otros, *Lecciones de Teoría del Derecho*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 339-343; según la versión ofrecida por Francisco Javier Ansuátegui en *Curso de Teoría del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 106.

²⁰ J. Leguina Villa, «Principios generales del Derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.

«Los principios generales del derecho, digámoslo ya, son fruto de la propia vida jurídica y tienen, por tanto, dos formas capitales de manifestación; la práctica aplicativa del Derecho y especialmente la jurisprudencia, que es la práctica dotada de mayor *auctoritas* y a la vez con más capacidad conformadora de la aplicación futura, y la doctrina, o la ciencia jurídica, en la medida en que ésta cumple con su función propia, que no es la de una mera esquematización convencional del Derecho con fines expositivos o didácticos, sino iluminar el sistema institucional del ordenamiento, explicar sus conexiones propias y permitir con todo ello un funcionamiento más afinado del mismo»²¹. Precizando más adelante que «todo el Derecho, pero de manera muy particular el Derecho Administrativo, según hoy impone inequívocamente la Constitución, se constituye necesariamente sobre un sistema de principios generales del Derecho que no sólo suplen a las fuentes escritas, *sino que son los que dan a éstas todo su sentido y presiden toda su interpretación*, como hoy recoge ya el artículo 1.4 del Código Civil»²².

Esta especial virtud de los principios jurídicos para «dar sentido» a todo el ordenamiento jurídico es destacada también por Ruiz Manero al señalar que «es corriente afirmar que los principios sólo entran en juego en el razonamiento de los órganos jurisdiccionales cuando éstos tienen que hacer frente a casos difíciles, mientras que en los casos fáciles las reglas serían elementos necesarios y suficientes para justificar la decisión. Tal forma de ver las cosas sólo parece aceptable si se toma en cuenta que los principios están involucrados en la propia calificación de un caso como fácil o como difícil. Un caso es fácil precisamente cuando la subsunción de unos determinados hechos en una determinada regla *no resulta controvertible a la luz del sistema de principios que dota de sentido a la institución o sector normativo de que se trate*»²³.

En la misma línea, Beladiez Rojo, afirma que «la consecuencia práctica que se deriva de atribuir esta fuerza de obligar a la *función interpretativa* es, como ya se ha dicho, que el intérprete tiene que elegir entre todos los sentidos posibles que tenga un acto jurídico (normativo o no), aquel que sea más acorde con los principios generales del Derecho; obligación que si no es cumplida, podrá ser exigida jurídicamente por quien se vea afectado por el acto incorrectamente interpretado. La infracción del deber jurídico de interpretar todo el ordenamiento de conformidad con los principios generales del Derecho otorga al perjudicado por la correcta interpretación un derecho subjetivo reaccional o impugnatorio que le permite recurrir para que se reconozca su derecho a que los actos jurídicos se interpreten según *ordena* esta fuente del Derecho»²⁴.

Frente a esta caracterización de la función interpretativa de los principios jurídicos que establece un mandato para los jueces y autoridades, legitimando

²¹ E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999, p. 82.

²² E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso...*, *op. cit.*, p. 84.

²³ Ruiz Manero, J., «Principios jurídicos», en *El Derecho y la Justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Trotta, Madrid, 1996, p. 157.

²⁴ M. Beladiez Rojo, *Los principios...*, *op. cit.*, pp. 110-111.

incluso a los particulares para entablar pretensiones impugnatorias jurisdiccionales frente a su inobservancia, la virtualidad hermenéutica de las directrices de actuación es mucho más modesta. En efecto, en la medida en que las *directrices* no son expresión en sí mismas de un valor superior del ordenamiento, sino un medio para hacerlo efectivo, para conseguir una meta deseada y valorada por la comunidad en un momento determinado, permiten un amplísimo margen de apreciación a la autoridad encargada de gestionar el proceso, que incluso podría dar cabida a métodos distintos que, por razones coyunturales se mostrasen más eficaces para la consecución del fin querido, sin que de ello pudiese derivarse con éxito, a nuestro juicio, fundamento suficiente para una pretensión impugnatoria. Por ejemplo, las actuaciones requeridas por virtud del denominado «principio de oficialidad» (y que para nosotros constituye, como ya se anticipó una *directriz de actuación*) podrían verse limitadas o incluso suspendidas si durante la tramitación de un expediente administrativo se produce un cambio legal que proscriba ahora un resultado que había sido definido como deseable al inicio del mismo expediente.

Cabe citar como elemento ilustrativo de lo anterior el de un cambio legal en los objetivos perseguidos por una ley de educación y que, en su caso, justificaría que las autoridades educativas limitasen o incluso suspendiesen la prosecución de oficio de determinados expedientes que se orientaban a la consecución de metas queridas por la anterior legislación y que la nueva rechaza; en tal supuesto, difícilmente tendría éxito una demanda judicial que pretendiese obligar a las autoridades administrativas a seguir impulsando un expediente que se orienta a un fin ahora no deseado por el legislador. El carácter puramente procedimental o estratégico al que más arriba aludíamos en relación con las *directrices de actuación* determina esta servidumbre igualmente medial en el desempeño de su función interpretativa.

III. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS Y LAS DIRECTRICES DE ACTUACIÓN EN LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Expuestas con carácter general, aunque forzosamente sucinto, las consideraciones generales sobre la definición, naturaleza, funciones y distinciones que pueden predicarse de los principios jurídicos, de un lado, y de las directrices de actuación, de otro; procede ya entrar en la clasificación que de unos y otros es posible realizar respecto de los que con la denominación general de «principios» se contienen en la vigente Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; dejando bien entendido desde estos momentos que la clasificación que aquí se propone es puramente tentativa y está basada en los criterios más arriba expuestos, con los que intenta ser coherente, pero que, por supuesto, no pretende ser ni la más completa ni la más adecuada, pues esa pretensión

—además de estar condicionada por las circunstancias siempre cambiantes del contexto normativo— sólo puede ser sostenida por autores con mayor solvencia y formación del que esto escribe y desde postulados objetivistas que, aquí no se persiguen, limitándonos pues a ofrecer una visión claramente subjetiva aunque espero, al menos, suficientemente razonada y coherente.

Tras la delimitación del ámbito de aplicación en el artículo primero y la atribución de personalidad jurídica única a la Administración General del Estado en su artículo segundo, la Ley dedica los artículos tercero y cuarto al tratamiento de los principios de una forma ciertamente curiosa, pues mientras que en el artículo 3, y tras la invocación del principio de legalidad, realiza una distinción entre principios de organización y de funcionamiento, el artículo 4 parece dedicarse a desarrollar uno de los principios que en el precepto anterior se incluía dentro de los de funcionamiento, en concreto, el denominado de «servicio efectivo de funcionamiento».

Con carácter general, no parece aventurado señalar que bajo el epígrafe de principios de organización se intenta dar cabida a las pautas inspiradoras de la construcción administrativa —atendiendo así al momento estático de la configuración— mientras que con la referencia de los principios de funcionamiento se quiere aludir a los criterios que han de regir el ejercicio ordinario de las actividades administrativas —el aspecto dinámico de la Administración—.

Pues bien, sobre esta distribución positiva proyectamos las consideraciones expuestas en los apartados precedentes, obteniendo el esquema clasificatorio que a continuación detallamos.

3.1. Los principios jurídicos en la LOFAGE

3.1.1. El principio de legalidad

En el apartado primero del artículo 2, se señala que «La Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad a los intereses generales...»; y el artículo 3 se inicia con la afirmación de que «la Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad...».

Al situarse el primer párrafo del artículo en el pórtico del mismo es congruente el énfasis mostrado al utilizar los términos «se organiza y actúa», con lo que expresa que el principio de legalidad es por lo tanto común a los dos ámbitos clasificatorios que seguidamente realiza sobre los principios de organización y funcionamiento. Ello, por lo demás, es una consecuencia lógica, de las disposiciones constitucionales contenidas tanto en el artículo 9.3 CE, donde se establece que «la Constitución garantiza el principio de legalidad...», como en el artículo 103.1 CE: «la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa (...) con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». Además, en sede legislativa, previamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Adminis-

traciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, había dispuesto igualmente que las Administraciones Públicas sirven con objetividad a los intereses generales y actúan (...) con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho».

Pero, al margen de las previsiones constitucionales y legislativas sobre la necesaria observancia del principio de legalidad en la actuación de la Administración Pública, lo cierto es que el mismo se ha construido históricamente como uno de los pilares jurídicos básicos del Estado de Derecho (desde su inicial configuración liberal hasta la democrática y que la social no ha desdibujado) que lo sitúa en uno de los vértices más relevantes de lo que García de Enterría dibujó como *esqueleto de principios*²⁵ configurador de cualquier Estado de Derecho digno de tal nombre.

Es decir, el principio de legalidad, tanto por su naturaleza de auténtico principio general del Derecho, como por su positivación en el texto constitucional y su posterior inclusión expresa en las leyes generales de la organización y el funcionamiento administrativo añade a las características esenciales de los principios jurídicos la fuerza normativa propia de los textos que lo recogen que, en este caso, hacen que se eleve a la posición de supremacía normativa por razón de su inclusión expresa en la Norma Fundamental.

El principio de legalidad, que sitúa a las Administraciones Públicas en una posición vicaria respecto del legislador, y que exige la previa habilitación legal para la validez de cualquier actuación administrativa, y especialmente las que incidan en el ámbito de la propiedad o la libertad de los ciudadanos, responde al esquema normativo típico de los principios jurídicos, de tal forma que cualquier acto o disposición administrativa que lo contravenga estaría sancionado con la nulidad radical; fundamentará además cualquier decisión administrativa de inhibición ante la falta de habilitación y decantará la labor interpretativa a favor de su observancia en caso de duda.

No obstante, y retomando aquí una de las reflexiones realizadas anteriormente, la afirmación en toda su extensión del principio de legalidad no implica, en modo alguno, una reducción positivista del actuar administrativo al mero texto legal, tal y como se desprende de la dicción literal del precepto constitucional y de los que lo recogen en sede legislativa, en los que la vinculación de la Administración se predica conjuntamente respecto de la Ley y el Derecho. Por ello señala García de Enterría que... «por mucho que la Constitución enfatice el principio de legalidad y la Ley, la definición global del Estado que formula en su inicial y decisivo artículo 1.1 es la de *Estado de Derecho* y no Estado legal (como también el Preámbulo: el *imperio de la Ley* es un instrumento para consolidar un *Estado de Derecho*). El término Derecho resplandece aquí en todo su significado material y con el alcance constitucional más general y extenso. El verdadero fin de toda la construcción constitucional es así implantar el Derecho, mediante la justicia, la libertad

²⁵ E. García de Enterría, *Reflexiones sobre la Ley y los Principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984, p. 10.

y la igualdad (art. 1.º); la legalidad y la ley son instrumentos indispensables para ese menester, pero como tales instrumentos su función está subordinada a la finalidad que confesadamente han de perseguir. El primado del Derecho en el sistema constitucional queda así configurado sin equívocos»²⁶.

Parece desprenderse de lo anterior que no vulneraría el principio de legalidad una decisión administrativa adoptada en virtud del contenido de un principio jurídico, aunque no hubiese disposición legal que expresamente la habilitase; pero ¿qué ocurre cuando la Administración ha de adoptar una decisión para cuya adopción existe autorización —e incluso obligación— legal y que, sin embargo, se revela contraria al contenido de un principio general del Derecho? ¿Cómo se respeta en estos casos el principio de legalidad? La respuesta es ciertamente complicada, y en ella reside, a nuestro entender, uno de los nudos gordianos que necesariamente habrán de deshacerse en el inmediato proceso de evolución jurídica al que se está viendo abocado no sólo el Derecho español sino el que se ha venido a conocer como ordenamiento comunitario. Apuntaremos nuestra tesis, con toda la humildad y con el mayor apoyo doctrinal posible.

La cuestión puede formularse en los siguientes términos: ¿Cómo se salva la contradicción entre una norma legal y un principio general del Derecho en el marco del principio de legalidad? En el problema se involucran conceptos más amplios como el de seguridad jurídica, el de separación de poderes o incluso el poder constituyente, y un estudio sistemático requeriría el análisis detallado de estos aspectos y otros muchos más. Nuestra pretensión en estos momentos es lanzar un sugerencia —esperamos que razonablemente fundada— que constituya una forma más de aproximación a esta cuestión medular.

La tesis es la siguiente: la eventual contradicción entre normas con rango legal y principios jurídicos ha de salvarse a favor del principio cuando éste ha sido expresamente recogido en la Constitución, y a favor de la norma en los restantes casos. Esta respuesta que parece, en principio, obedecer a una sencilla aplicación lógica del principio de jerarquía normativa esconde, sin embargo, algunas dificultades.

La primera de ellas se deriva del hecho de que el principio jurídico se encuentra nominado en la Constitución, pero no definido en ella ni por ella; en efecto, cuando la Constitución garantiza, por ejemplo, el principio de legalidad o el de seguridad jurídica, no está determinando cuál es el contenido de los mismos, sino que éste habrá de integrarse con el conjunto de propiedades que la comunidad jurídica les ha atribuido en su consideración de principios generales del Derecho; como es sabido, dicho contenido es variable como consecuencia del propio proceso de formación de un principio jurídico —distinto al de las reglas—, y en el mismo intervienen aportando una parte de su significado desde los tribunales de justicia hasta los propios destinatarios de las normas, pasando por los intérpretes cualificados y la doctrina científica. No es posible aceptar que los principios jurídicos

²⁶ E. García de Enterría, *Reflexiones...*, *op. cit.*, p. 103.

expresamente incorporados al texto constitucional queden congelados y hayan de ser entendidos según el contenido que tenían en el momento en que se ejerció el poder constituyente. En el supuesto de una eventual contradicción entre una norma legal y un principio jurídico de rango constitucional ha de dotarse a éste del sentido que le asigna la comunidad jurídica en el momento de producirse el conflicto y no en el de aprobación de la Constitución; ello implica, ni más ni menos, que en relación con este tipo de principios, el poder constituyente se encuentra en un proceso de ejercicio permanente, con la singularidad de que en el mismo no intervienen los sujetos previstos para la reforma constitucional ni se lleva a cabo por los procedimientos formalmente establecidos.

Otro aspecto que ha de tomarse en consideración es que la configuración abierta con la que los principios jurídicos delimitan el supuesto de hecho, permite al intérprete o al aplicador del Derecho optar por plantear el conflicto en dos perspectivas distintas: bien en términos de antinomia (norma legal contra norma constitucional), en cuyo caso el asunto ha de ser remitido necesariamente al Tribunal Constitucional como único órgano legitimado para declarar la nulidad de normas con rango de ley; o bien en términos de laguna, o más precisamente de *laguna axiológica*, es decir, entendiendo que el principio jurídico realiza un acotamiento del caso de forma tal que permite suponer que la ley no es aplicable al mismo, por lo que ante la ausencia de legislación suficiente, procede aplicar directamente el principio —por su naturaleza de fuente del Derecho— como criterio de solución del conflicto.

La procedencia de la segunda de las posibilidades es también aceptada por Beladiez Rojo, quien, tras afirmar la validez de un principio para determinar la inaplicación de una norma reglamentaria contraria, dibuja el siguiente argumento:

«Pero las cosas pueden ser todavía más complicadas. Supongamos que la Ley que desarrollaba el reglamento inválido sí que contiene una determinación, pero resulta que ésta no tiene un sentido claro, por lo que puede ser objeto de interpretaciones diferentes. En estos casos tendríamos que aplicar la función *interpretadora* de los principios, dando a la ley el sentido más conforme con los mismos. De lo que podrían resultar dos cosas: bien que la ley admitiese una interpretación conforme al principio; bien que éste obligase a restringir el ámbito aparentemente general que del tenor de la ley se derivaría, *considerando que este supuesto concreto queda fuera del ámbito regulado por la ley*. Ésta no resultaría de aplicación y nos encontraríamos ante una laguna jurídica que a los principios generales del Derecho correspondería integrar, con lo cual vuelven a resultar de aplicación los principios jurídicos»²⁷.

²⁷ M. Beladiez Rojo, *op. cit.*, p. 115.

Jorge L. Rodríguez, analiza el fenómeno utilizando el concepto de *laguna axiológica*, al que antes nos referíamos, acuñado por Alchourron y Bulygin²⁸, al señalar que «en el lenguaje jurídico muchas veces se emplea la expresión “laguna del derecho” para designar situaciones en las cuales, si bien existe una solución, ella es considerada axiológicamente inadecuada (...) en razón de que el legislador no tuvo en cuenta *una distinción que debería haber tomado en cuenta*»²⁹.

Los autores argentinos en los que se apoya Rodríguez ofrecían la siguiente definición de laguna axiológica: «Un caso Ci de un universo de casos UCi es una laguna axiológica del sistema normativo @ en relación con un universo de acciones UAk=def el caso Ci está solucionado por @ y existe una propiedad p tal que p debe ser relevante para Ci (de acuerdo con una determinada hipótesis de relevancia) y p es irrelevante @ en relación a UAk».

Recuérdese en estos momentos que en el supuesto del nieto parricida que pretendía la herencia del abuelo al que había dado muerte, la propiedad «parricida del abuelo causante de la herencia» era irrelevante para el sistema jurídico del Estado de Nueva York; por ello el Tribunal apreció la existencia de una laguna y resolvió el caso mediante la aplicación del principio jurídico que determina que nadie puede sacar provecho de su propio acto ilícito.

Como se aprecia, la técnica de la aplicación del principio por la existencia de una laguna axiológica procede tanto si aquél está consagrado en la Constitución como si no, pues la razón de su aplicación no sería la supremacía normativa sino simplemente su proyección directa como fuente del Derecho ante la inexistencia de otras aplicables; sólo cuando sea imposible considerar la existencia de lagunas axiológicas procederá plantear el conflicto en términos de antinomia y remitirlo por los sujetos legitimados al Tribunal Constitucional para que decrete la nulidad del precepto legal que lo contradiga.

Resta ahora por analizar los conflictos entre principios no constitucionales y normas legales, no reconducibles a través de las técnicas hermenéuticas de las lagunas axiológicas; en estos supuestos, como ya señalamos, debería primarse la aplicación de la regla legal; las razones al respecto las expone adecuadamente Beladiez Rojo: «Cuando existe una contradicción entre una ley y un principio jurídico, y ésta no puede ser salvada mediante una adecuada interpretación, ha de considerarse preferente la solución prevista por la norma de rango legal. Ya se ha visto que la razón de esta superior jerarquía no se encuentra en una mayor legitimidad de la ley frente al principio (tanto una como otra expresan la voluntad de la comunidad), sino en la indeterminación propia de esta última norma. Los principios, en cuanto valores jurídicos de la comunidad tienen una vigencia bastante peculiar que impide probar fehacientemente su existencia. Por ello, al tener la ley la misma legitimidad que el principio y presentar además la ventaja de constituir

²⁸ C. Alchourron y E. Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Astrea, Buenos Aires, 1975, p. 158.

²⁹ J. L. Rodríguez, *La lógica de los sistemas jurídicos*, edición del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 70.

una prueba inequívoca de ser la expresión de la voluntad de la comunidad, parece lógico que en los supuestos en que exista un conflicto entre una ley y un principio, sea la ley la que resulte de preferente aplicación»³⁰.

Coincidimos plenamente con el planteamiento expuesto; pero antes de finalizar este apartado hemos de apuntar la enorme dificultad que presenta hoy en día en el ordenamiento jurídico español distinguir entre principios jurídicos constitucionales y no constitucionales. Ello se debe a que la expresa inclusión en el final del artículo 9.3 de la Constitución española del «principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» hace que éste actúe como un *cauce de recepción en sede constitucional* de cualquier actuación arbitraria, que en la formulación anglosajona (aceptada por la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional) es equiparable a cualquier actuación *no razonable* en el sentido de no superar un mínimo test de racionalidad determinado por las *accepted moral standards*³¹.

Para mostrar las dificultades señaladas volveremos a utilizar el ejemplo del nieto parricida. Es sabido que en nuestra Constitución no se recoge el principio jurídico de que «nadie puede obtener beneficio de su propio acto ilícito»; en consecuencia, toda vez que, como hemos señalado, la contradicción entre ley y principio jurídico no constitucional se debería resolver a favor de la primera, ¿fallaría un tribunal en el sentido de permitir la entrada en la herencia al asesino de su abuelo?, o ¿cabría entender que dicho previsible fallo supondría una manifiesta arbitrariedad por ser irrazonable y en consecuencia el Tribunal sentenciaría lo contrario por aplicación directa del artículo 9.3 CE? Creo, sinceramente que la solución sería la segunda, pero, como se ve el asunto es ciertamente complejo³².

Un estudio detallado de los interesantes conflictos que pueden plantearse en la colisión del principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad, requiere de mayor espacio y dedicación, pero hemos creído conveniente dejarlo siquiera apuntado brevemente en esta pequeña aproximación a los principios jurídicos de la LOFAGE por entender que su consideración condiciona la aplicación de todos los demás.

3.1.2. Los principios de jerarquía, objetividad y responsabilidad

Con estos tres se agotaría la relación de principios jurídicos contenidos en la LOFAGE, según los criterios antes expuestos, al margen de la denominación que el propio texto legal realice. Entendemos que sólo estos tres

³⁰ M. Beladiez Rojo, *op. cit.*, pp. 117-118.

³¹ T. R. Fernández, *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 2002, p. 213.

³² Este ejemplo tiene tan sólo un valor de mera hipótesis y no analiza si el Derecho civil positivo contiene o no causas específicas de denegación de herencia al asesino del causante, pues aunque ahora las contuviera podría no hacerlo en un futuro, y el asunto quedaría planteado en toda su crudeza. Por lo demás, no es difícil encontrar supuestos reales en los que las leyes permiten o no prohíben situaciones no razonables, y ahí es donde se puede plantear el juicio de razonabilidad para incluirlo o no en el supuesto de hecho configurado abiertamente por el principio de interdicción de la arbitrariedad del 9.3 CE.

principios ahora reseñados (además, lógicamente del de legalidad) se hacen acreedores de las propiedades y virtualidades que, respecto a los principios jurídicos, antes expusimos. Así, cualquiera de los tres ofrece una naturaleza normativa estructurada de forma tal que determina la consecuencia de anulación para las actuaciones que contradigan su supuesto de hecho, sirviendo asimismo de criterio fundamentador de las normas reguladoras de la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado.

El *principio de jerarquía* [art. 3.1.a)], consecuencia de la condición vicaria de la Administración respecto de los ciudadanos y sus representantes, se ordena precisamente a garantizar la vida democrática mediante una organización no democrática, como acertadamente se puso de manifiesto en la célebre paradoja kelseniana. Se orienta pues a garantizar que la voluntad de la comunidad política, manifestada a través de las cámaras legislativas, se ejecute adecuadamente a través de un sistema jerarquizado, desde los puestos superiores hasta los inferiores, asegurando así su cumplimiento adecuado y efectivo. En el derecho positivo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sanciona con nulidad radical en su artículo 62.2 a «las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior». Sin embargo, en la búsqueda de un equilibrio ponderado entre el principio de jerarquía y el criterio de eficacia, otorga una posibilidad de reacción al aparato administrativo frente a *actos* dictados por órganos jerárquicamente incompetentes, al establecer en su artículo 67.3 que «la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado».

El *principio de objetividad* [art. 3.2.g)], al que hace referencia el artículo 103.1 de la Constitución y el 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se pone siempre en relación con la finalidad del *servicio a los intereses generales* y con él se veta al aparato administrativo de dotarse de fines propios o particulares distintos de los señalados por la comunidad política. Al mismo se añade, ya con la categoría de directriz de actuación y a su servicio, la necesidad de *transparencia en la actuación administrativa*. No ha de confundirse con el criterio de *imparcialidad* que no es sino un medio más, una directriz de actuación, al servicio de la objetividad. El criterio de imparcialidad sólo obliga a la Administración a no «tomar partido» en sus decisiones cuando las mismas puedan afectar a varios individuos; por el contrario, el principio de objetividad le obliga a tomar un partido concreto y determinado: el del interés general, que no le corresponde definir a ella sino a la comunidad y sus representantes. La persecución de intereses distintos del interés general (incluso aunque fueran lícitos) acarrea la anulación de la actividad administrativa, a través de la conocida técnica de la interdicción de la desviación de poder, expresamente recogida en el artículo 63.1 LRJAPyPAC.

Por último, el *principio de responsabilidad* [art. 3.2.d)], que aunque la Ley no adjetiva ha de entenderse lógicamente referido al de responsabilidad patrimonial, considerado como una de los pilares característicos del Estado de Derecho, tiene su parejo en el «principio de indemnidad» y garantiza el

resarcimiento al ciudadano por toda lesión o pérdida patrimonial que sufra como consecuencia del actuar administrativo. La norma podrá establecer los requisitos de causalidad precisos para entender sucedido el supuesto de hecho, así como también los criterios indemnizatorios que sean pertinentes; pero lo que no podrá hacer es dificultar de tal modo su ejercicio que haga ineficaz el contenido del principio. Fruto de una profunda elaboración doctrinal —debida fundamentalmente al profesor García de Enterría—, con una inmediata aceptación jurisprudencial, el principio jurídico se fue construyendo con vocación general en nuestro ordenamiento a partir de una específica previsión contenida en la antigua Ley de Expropiación Forzosa y ha encontrado su ubicación ideal en el artículo 9.3 de la Constitución española, plasmándose en sede legislativa en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que le dedica su Título X (artículos 139 a 144), que ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3.2. Las directrices de actuación en la LOFAGE

Al margen de los cuatro principios que acabamos de reseñar —legalidad, jerarquía, objetividad y responsabilidad—, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado enumera lo que ella misma denomina «principios» con gran profusión, clasificándolos en dos grandes bloques: de organización y de funcionamiento (según se proyecten en el momento estático —definición y creación de órganos— o en el dinámico —ejercicio de las competencias atribuidas—) y que, para nosotros, como ya hemos repetido se incardinan más bien en la categoría conceptual que hemos definido como *directrices de actuación*, en el sentido ya señalado de que no constituyen la expresión de ningún valor en sí mismas, sino que describen una mera técnica administrativa para la consecución del auténtico valor al que se orientan, tomando la fuerza normativa de la ley en que se insertan y que, como señalaba Ruiz Manero, «constituyen razones para la acción de tipo instrumental o estratégico»³³, y cuya utilización ha de ser analizada a la luz de los principios jurídicos, tanto de los expresamente señalados en la propia Ley como de los generales a todo el ordenamiento.

El desconocimiento de la directriz podrá generar, en su caso, la exigencia de responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable, pero no será, por sí misma, suficiente para determinar la nulidad del acto o disposición en cuestión.

³³ Juan Ruiz Manero, «Principios jurídicos», en *El Derecho y la Justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Trotta, Madrid, 1996, pp. 152-157.

3.2.1. Las directrices de organización

1.^a *La descentralización funcional* [art. 3.1.b)], que hace referencia a la pauta organizativa que se orienta a atribuir competencias en el mayor grado posible a los órganos inferiores o más próximos a los ciudadanos. Se encuentra recogida, con la denominación de principio, en el artículo 103.1 de la Constitución.

2.^a *La descentralización funcional y territorial* [art. 3.1.c)], que permite que «la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos sean transferidas a otros órganos jerárquicamente dependientes de aquellos y con los requisitos que provean las propias normas de atribución de competencias»³⁴. También se encuentra recogida en el artículo 103.1 CE y, con rango legal, en el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3.^a *Economía, suficiencia y adecuación* estricta de los medios a los fines institucionales [art. 3.1.d)], que constituye la manifestación instrumental del genérico principio de proporcionalidad y se articulan con tres criterios procedentes para su consecución.

4.^a *Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos* [art. 3.1.e)], las dos primeras claras expresiones del principio de buena fe —recogido con carácter general en el artículo 7 del Código Civil— y que se proyecta sobre los derechos de los ciudadanos definidos en el artículo 35 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La proximidad a los ciudadanos se inscribe en una posición de equilibrios entre este último principio y las directrices y criterios de descentralización y desconcentración, con una vocación general de servicio al ciudadano que se tiene muy presente en el desarrollo de la LOFAGE, como ahora se verá.

5.^a *Coordinación* [art. 3.1.f)], directriz tanto de organización como de funcionamiento que ha de presidir tanto el establecimiento de órganos, como la atribución de competencias a los mismos y el posterior ejercicio que de las mismas hagan. Situada en la cúspide normativa, con su expresa incorporación al artículo 103.1 de la Constitución, se reproduce con carácter general sobre todo el ámbito administrativo en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, encontrando un desarrollo específico en el artículo 11 de la citada Ley, dedicado a los requisitos de creación de los órganos administrativos; así como en el artículo 18 del mismo texto legal referido al ejercicio de las competencias administrativas.

La propia LOFAGE vuelve a hacer mención a la coordinación, al contemplar el aspecto funcional de la Administración General del Estado en sus relaciones con otras Administraciones Públicas, añadiendo la necesidad de cooperación, tal y como ya había establecido para las relaciones inte-

³⁴ R. Parada, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 108.

administrativas el artículo 3.2 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.2.2. *Las directrices de funcionamiento*

1.^a *La eficacia* en el cumplimiento de los objetivos fijados [art. 3.2.a)], que nos sitúa ya en el ámbito de funcionamiento administrativo y refleja la propia exigencia de eficacia definida en el artículo 103.1 CE y en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que se concreta en las pautas expresadas en las tres siguientes letras del artículo 3.2 de la LOFAGE:

- a) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- b) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados, y
- c) Racionalización y agilidad de los procesos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

2.^a *El servicio a los ciudadanos*. Esta directriz de actuación es la que más se desarrolla en el texto legal; así, además de incluirla como uno de los «principios» de funcionamiento en el artículo 3.2.f), se procede a dedicarle un artículo propio, el artículo 4, que con denominación de «principio de servicio a los ciudadanos», trata de concretar su contenido en tres apartados. En el primero de ellos, se señala que la actuación de la Administración general del Estado debe asegurar a los ciudadanos:

- a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración. Derechos que, lógicamente comprenderán tanto los expresamente previstos en esta ley, como en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los expresamente establecidos en el resto del ordenamiento administrativo.
- b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

El segundo de los apartados se proyecta sobre la organización de las dependencias administrativas, disponiendo que en las mismas los ciudadanos puedan:

- a) Resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.
- b) Presentar reclamaciones, sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas. (No es que no se garantice la posibilidad de presentación de recursos administrativos —que se da por supuesta— sino que se añade una

nueva: las reclamaciones que afecten no al procedimiento administrativo sino al funcionamiento organizativos de las dependencias.)

Y, por último, en el tercer apartado, se establece que todos los Ministerios mantendrán actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondiente, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y de sus Organismos públicos.

Esta última previsión, además de la importancia que en sí misma contiene, se ofrece como una medida necesaria para que los particulares puedan hacer efectivos los derechos que la propia ley les reconoce; pues sólo conociendo la organización actualizada del aparato administrativo se podrá enjuiciar su mayor o menor adecuación al servicio efectivo de los ciudadanos.