

1 - La legalidad como límite estructural y garantía sustantiva en la actuación administrativa

La legalidad constituye el principio estructurante por excelencia del modelo jurídico-administrativo. No se trata de una regla meramente formal, sino de una exigencia sustancial que condiciona y legitima todo ejercicio del poder público. La Administración no puede actuar con discrecionalidad absoluta ni al margen del marco normativo: su legitimidad deriva de su sujeción plena al Derecho, concebido como un sistema de normas, principios y valores que orientan y limitan su actuación.

Todo acto administrativo debe estar previamente habilitado por una norma general que determine su contenido, procedimiento y alcance. Esta exigencia no se satisface con una cobertura legal superficial: la legalidad requiere una correspondencia material entre el acto y el ordenamiento en su conjunto. No basta con el cumplimiento formal del procedimiento; es necesario que la actuación sea adecuada a los fines públicos, proporcional al objetivo perseguido, coherente con los principios de racionalidad administrativa y respetuosa con los derechos fundamentales.

El principio de legalidad impone además a la Administración el deber de actuar con objetividad e imparcialidad. La desviación de poder o la utilización abusiva de potestades públicas, incluso si se respetan las formas, constituye una infracción sustancial del orden jurídico. La legalidad, por tanto, es garantía frente a la arbitrariedad y fundamento del control institucional.

Este principio también estructura el funcionamiento interno de la Administración: delimita competencias, establece jerarquías normativas y permite la coherencia del sistema. Es la base del control administrativo y jurisdiccional, que permite revisar y anular actos que se aparten del Derecho.

La legalidad no se agota en la emisión del acto: proyecta efectos sobre todo el ciclo administrativo, desde la planificación normativa hasta la ejecución material. Por ello, requiere una vigilancia continua de la conformidad jurídica de la actuación administrativa.

Desde una perspectiva organizativa, el respeto a la legalidad exige personal capacitado, procedimientos claros y sistemas eficaces de supervisión, archivo y trazabilidad. Sin estos elementos, la legalidad corre el riesgo de convertirse en una declaración formal desvinculada de la realidad operativa.

Finalmente, la legalidad representa una garantía institucional. Es base de la confianza ciudadana, de la previsibilidad del sistema y de la legitimidad democrática. Cuando se debilita, emergen la arbitrariedad, la opacidad y el descrédito institucional. Por ello, su cumplimiento no es solo una obligación técnica, sino un elemento esencial de estabilidad y credibilidad del orden público.