



**EL DERECHO FUNDAMENTAL
A LA BUENA ADMINISTRACIÓN
Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO**
THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD
ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE LAW

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

[Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad da Coruña. Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.]

Resumen

En el presente artículo se analiza y explica el derecho a la buena Administración Pública, desde los postulados desarrollados por el nuevo derecho administrativo con base en los principios del Estado social y democrático de derecho, partiendo de la idea de que la centralidad del ordenamiento jurídico está en la dignidad de la persona. Es la persona la que está en el centro del ordenamiento jurídico, y no las instituciones ni dogmas tradicionales.

Abstract

This article analyzes and explains the right to good public administration, based on the postulates developed by the new administrative law based on the principles of the social and democratic State of law, based on the idea that the centrality of the legal system is in the dignity of the person. It is the individual who is at the centre of the legal system and not the traditional institutions and dogmas.

PALABRAS CLAVE: *buena Administración, derecho administrativo, interés general, Estado social y democrático de derecho.*

KEYWORDS: *Good Administration, Administrative Law, General Interest, Social and Democratic Rule of Law.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Un nuevo derecho administrativo. III. Servicio objetivo al interés general y derecho a la buena Administración Pública. IV. El derecho a la buena Administración en el derecho administrativo constitucional. V. El derecho fundamental a la buena Administración en la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*. VI. El derecho a la buena Administración y los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo. VII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo del Estado social y democrático es un derecho del poder público para la libertad solidaria, un ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones públicas han de estar orientadas al servicio objetivo del interés general. Atrás quedaron, afortunadamente, consideraciones y exposiciones basadas en la idea de la autoridad, o el poder, como esquemas unitarios desde los que se debe plantear el sentido y la funcionalidad del derecho administrativo.

En este tiempo en que nos ha tocado vivir, toda la construcción ideológico-intelectual montada a partir del privilegio o la prerrogativa va siendo superada por una concepción más abierta y dinámica (más humana también) desde la que el derecho administrativo adquiere un compromiso especial con la mejora de las condiciones de vida de la población a partir de las distintas técnicas e instituciones que componen esta rama del derecho público.

El lugar que antaño ocupó el concepto de la potestad, el privilegio o la prerrogativa ahora lo ocupa por derecho propio la persona, el ser humano, que asume un papel central en todas las ciencias sociales, también obviamente en el derecho administrativo. En efecto, la consideración central del ciudadano en las modernas construcciones del derecho administrativo y de la Administración Pública proporciona el argumento medular para comprender en su cabal sentido este nuevo derecho fundamental a la buena Administración, reconocido en el artículo 41 de la *Carta Europea de los Derechos Fundamentales*.

La persona, el ciudadano, el administrado o particular —según la terminología jurídico-administrativa al uso— ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le prescribía lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que infundía —gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas— una suerte de amedrentamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en la que se constituyó tantas veces el Estado. El problema, como veremos en estas apretadas líneas, reside en intentar construir una concepción más justa y humana del poder; que, como consecuencia del derecho de los ciudadanos a gobiernos y administraciones adecuados, se erija en instrumentos idóneos al servicio objetivo del interés general, tal y como establece categóricamente, por ejemplo, el artículo 103 de la Constitución española.

II. UN NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO

La perspectiva abierta y dinámica del poder —ordenado a la realización de la justicia, a dar a cada uno lo suyo, lo que se merece— ayuda sobremedida a entender que el principal atributo del gobierno y la Administración Pública sea, en efecto,

un elemento esencial en orden a que la dirección de la esfera pública atienda preferentemente a la mejora permanente e integral de las condiciones de vida del pueblo en su conjunto, entendido como la generalidad de los ciudadanos.

El derecho administrativo moderno parte de la consideración central de la persona y de una concepción abierta y complementaria del interés general. Los ciudadanos, insisto, ya no son sujetos inertes que reciben, única y exclusivamente, bienes y servicios públicos del poder. Ahora, *por mor* de su inserción en el Estado social y democrático de derecho, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la Administración, sino que ahora, en un Estado que se define como social y democrático de derecho, debe determinarse (tal y como ha señalado el Tribunal constitucional en una sentencia del 7 de febrero de 1984) a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales.

En efecto, el interés general (que es el interés de toda la sociedad, el de todos los integrantes de la sociedad en cuanto tales) ya no es patrimonializado por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada conformación social. El problema es que todavía, al menos por estos lares, la ciudadanía vive un tanto temerosa porque aún no ha caído en la cuenta de que el titular, el propietario de la política y sus instituciones es el pueblo soberano. Y, por otra parte, los políticos funcionarios todavía no aciertan a comprender que los poderes que gestionan son del pueblo y que su función es administrar esos poderes al servicio objetivo de todos, dando cuentas permanentemente de cómo gestionan esos poderes que les son entregados por el pueblo soberano.

El derecho administrativo, tal y como ha sido concebido por un jurista malagueño *de pro* como es el profesor Francisco González Navarro, es el derecho del poder público para la libertad ciudadana. Es decir, la Administración Pública del Estado social y democrático de derecho ha de promover las condiciones que hagan posible que las libertades de los ciudadanos sean reales y efectivas superando cualquier obstáculo que impida su despliegue solidario, tal y como manda la Constitución de 1978, en su artículo 9.2, a los poderes públicos. En este contexto, el ciudadano, que ocupa un lugar estelar en la acción administrativa, tiene un elemental derecho a que la Administración, como proclama la Constitución de 1978 en su artículo 103, sirva con objetividad al interés general. En esta idea de servicio objetivo encontramos un presupuesto claro de la obligación de la Administración para administrar adecuadamente los asuntos públicos. De esta obligación se des-

prende, como corolario necesario, el derecho fundamental de la persona a que el quehacer de las Administraciones públicas se realice en el marco del servicio objetivo al interés general.

III. SERVICIO OBJETIVO AL INTERÉS GENERAL Y DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tratar sobre buena Administración constituye una tarea que ha de estar presidida por los valores cívicos, y correspondientes cualidades democráticas, los cuales son exigibles a quien ejerce el poder en la Administración Pública a partir de la noción constitucional de servicio objetivo al interés general. Es decir, tal y como he señalado en mi libro *El buen gobierno y la buena Administración de instituciones públicas*, es menester que ese poder sea abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativo, atento a la opinión pública, dinámico y compatible.

El nuevo derecho administrativo, que parte de la idea de servicio objetivo al interés como suprema tarea encargada a la Administración Pública, incorpora una nueva visión del sentido de las instituciones y categorías de nuestra disciplina. Por ejemplo, los dogmas de la ejecutividad y ejecutoriedad de la actuación administrativa han de ser replanteados desde la luz que proyecta el principio y derecho fundamental de la persona de la tutela judicial afectiva. Los poderes, denominados por el legislador privilegios y prerrogativas de la Administración en materia de contratos públicos, han de ser operados exclusivamente cuando así lo requiera el servicio objetivo al interés general. Es decir, en los casos en los que sea menester ejercer la potestad de modificar los contratos, será necesaria una previa declaración motivada y argumentada de la propia Administración, en la cual se expliquen las razones que aconseja en el caso concreto tal poder. Dicha motivación puede ser objeto de impugnación o de paralización cautelar. Ahora, la Administración no dispone de una posición de supremacía por definición que le permite operar en un mundo de exorbitancia. Los poderes han de estar previstos expresamente, pues ya no hay poderes implícitos. Esto, como regla general, no excluye que pueda haber algún supuesto, más motivado cuanto mayor sea la discrecionalidad, donde sea necesario el ejercicio, motivado y justificado, de una determinada potestad para asegurar el servicio objetivo al interés general.

En realidad, el nuevo derecho administrativo nos plantea una nueva funcionalidad de la institución en la motivación, que ahora tendrá una mayor relevancia, especialmente cuando se trata de acudir a las cláusulas exorbitantes. La razón de esta nueva manera de contemplar el derecho administrativo se encuentra en la centralidad de la persona y en su derecho fundamental a una buena Adminis-

tración. Este concepto, para nosotros, en nuestro derecho, podría resumirse diciendo que la buena Administración es aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo del interés general.

Tratar sobre el derecho fundamental de la persona a una buena Administración significa plantear la cuestión desde la perspectiva del ciudadano: el derecho administrativo considerado desde la posición central del mismo. Este punto de vista, como señaló agudamente Crozier no hace mucho, ha sido tradicionalmente superado por la concentración de aproximaciones y dimensiones sobre la propia Administración Pública de carácter cerrado, endogámico o inmanente (como se prefiera denominar), todavía bien presentes en el panorama académico. La explicación no es compleja porque, hasta hace relativamente poco tiempo, la centralidad en los estudios y comentarios sobre la función de la Administración Pública se concentraba en exceso en la propia organización administrativa, que se analizaba hasta la saciedad desde diferentes ángulos, olvidándose, esto es lo sorprendente, del destinatario natural y propio de las políticas públicas y de los poderes públicos: la ciudadanía. El *por qué* o el *cómo* haya acontecido esta situación en el tiempo no es materia para este breve comentario. Ahora solo me interesa constatar que así ha sido durante muchos años y que, afortunadamente, en nuestro tiempo han cobrado especial fuerza e intensidad la consideración central del ciudadano y la perspectiva instrumental de la Administración Pública como organización pública de servicio objetivo a los intereses generales en la que se incardina, como corolario de esta obligación administrativa de naturaleza constitucional, el derecho fundamental a la buena Administración Pública.

En la medida en que la Administración se contempla, en efecto, como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales —y estos últimos se definen de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos—, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio esencial a la comunidad. De esta manera es más fácil entender el carácter capital que tiene el derecho ciudadano a una buena Administración Pública. Este derecho supone, insisto, como corolario necesario, la obligación de la Administración Pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretos y determinados que se expresan constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general.

El derecho administrativo, tal y como se nos presenta en la cotidianeidad en nuestros países, es —lo sabemos bien— un producto cultural que hunde sus raíces en la necesidad de racionalizar el ejercicio del poder, que comparte causa de aquel magnífico compromiso con la libertad, la igualdad y la fraternidad de los seres humanos que fue la Revolución francesa. En efecto, el derecho admi-

nistrativo, tal y como lo conocemos hoy, es una respuesta comprometida con la necesidad de objetivar el poder público; antaño, en el Antiguo Régimen, estaba al capricho y a la pura voluntad de mando del soberano. Derecho administrativo, sin embargo, ha habido siempre porque permanentemente ha existido la necesidad de organizar, según el derecho, los intereses colectivos, unas veces con más acierto que otras.

Pues bien, hoy, en los albores de un nuevo siglo del que tanto se espera en varios sentidos, el derecho administrativo adquiere una gran relevancia, pues asistimos al intento —desesperado a veces— del fundamentalismo económico —o de la lógica del poder por el poder— por arrumbar, por abatir las más nobles aspiraciones de justicia a favor del beneficio empresarial, el dominio político o la utilidad, que son hoy los nuevos ídolos ante los que legiones de seres humanos hincan sus rodillas como señal de veneración. Pues bien, frente a este intento de teñir el interés general bajo consideraciones parciales, se levanta hoy el nuevo derecho administrativo como un dique de contención frente a tanto atentado contra el bienestar general e integral del pueblo que se perpetra a diario en nombre de un pensamiento único que desdice de la esencia, de la naturaleza, del alma de un ordenamiento jurídico construido para que el poder público actúe a través de la senda del derecho consciente de su función de servicio objetivo al interés general.

Desde este punto de vista, destaca la necesaria caracterización constitucional del derecho administrativo, pues, desde esta perspectiva encontramos unas sólidas bases que nos permiten pensar con cierto optimismo en la tarea que tiene todavía por delante un sector del derecho público que encontró en la lucha contra las inmunidades del poder, como diría García de Enterría, su principal seña de identidad. En este contexto, marco de centralidad de la posición jurídica del ciudadano, adquiere especial sentido el denominado derecho fundamental a la buena Administración. Este derecho, aunque no se reconoce expresamente en el catálogo de derechos fundamentales, puede considerarse, desde la Constitución española, una derivación lógica de la tarea de servicio objetivo que debe caracterizar a la actuación de las Administraciones públicas. Obviamente, las referencias al que denomino *derecho administrativo constitucional* se harán a partir de la Constitución española.

En efecto, la caracterización del derecho administrativo desde la perspectiva constitucional trae consigo necesarios replanteamientos de dogmas y criterios que han rendido grandes servicios a la causa y que, por tanto, deben sustituirse de manera serena y moderada, por los principios que presiden el nuevo Estado social y democrático de derecho, (por cierto, muy diferente en su configuración, y en su presentación al del nacimiento del Estado-providencia y de las primeras nociones sobre la conformación y dirección de las tareas sociales como esencial

función de competencia del Estado). Hoy, en mi opinión, la garantía del interés general es la principal tarea del Estado, y por ello el derecho administrativo ha de tener presente esta realidad y adecuarse, institucionalmente, a los nuevos tiempos, pues, de lo contrario, perderá la ocasión de cumplir la función que lo justifica, la cual es la mejor ordenación y gestión de la actividad pública con arreglo a la justicia.

Tradicionalmente, cuando nos hemos enfrentado con el arduo problema de seleccionar una perspectiva central sobre la que montar todo el derecho administrativo, hemos acudido a la aproximación subjetiva, a la objetiva o a la mixta. Hoy me parece que mantener una orientación única quizás sea una pretensión que dificulta la comprensión de un sector del derecho público que trasciende sus fronteras naturales y que actúa sobre otras realidades, por años vedadas, precisamente, por la estrechez de miras que surge del pensamiento único, cerrado o estático o único.

Parece también —fuera de dudas— que el derecho administrativo del siglo XXI es distinto del derecho administrativo del siglo pasado en la medida en que el sustrato político y social que le sirve de base es otro, como también es otro el modelo de Estado actual. “El derecho constitucional pasa, el derecho administrativo permanece” es una manida y reiterada frase acuñada —según parece— por Otto Mayer, que nos ayuda a entender que las instituciones típicas de la función administrativa, de una u otra forma, son permanentes, y que puede variar obviamente la intensidad de la presencia de los poderes públicos de acuerdo con el modelo político del Estado en cada momento.

Como veremos, el entendimiento que tengamos del concepto del interés general va a ser capital para caracterizar el denominado derecho administrativo constitucional, que, en dos palabras, aparece vinculado al servicio objetivo del interés general y a la promoción de los derechos fundamentales de la persona. Marco en el que se comprende mejor el alcance del hoy denominado derecho fundamental a la buena Administración Pública. La perspectiva iluminista del interés público —de fuerte sabor revolucionario y que, en definitiva, vino a consagrar la hegemonía de la entonces clase social emergente, (la burguesía) que dirigió con manos de hierro la burocracia— hoy quizás no sea compatible con un sistema sustancialmente democrático en el que la Administración Pública y quienes la componen, lejos de plantear grandes o pequeñas batallas por afianzar su *status quo*, deben estar a plena y exclusiva disposición de los ciudadanos, pues no otra es la justificación constitucional de la existencia de la entera Administración Pública. En esta línea, el derecho administrativo constitucional (el derecho administrativo presidido por el derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública) plantea la necesidad de releer y repensar dogmas y principios

considerados, hasta no hace mucho, como las señas de identidad de una rama del derecho que se configuraba, esencialmente, a partir del régimen de exorbitancia de la posición jurídica de la Administración como correlato necesario de su papel de gestor, nada más y nada menos que del interés público. Insisto, no se trata de arrumbar elementos esenciales del derecho administrativo, sino de repensarlos a la luz del ordenamiento constitucional. Es el caso, por ejemplo, de la ejecutividad del acto, que ya no puede entenderse como categoría absoluta, sino, en el marco del principio de tutela judicial efectiva, como consecuencia de los postulados de un pensamiento compatible y complementario que facilita esta tarea.

Lo que está cambiando es el papel del interés general, que —desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario— aconseja el trabajo, ya iniciado hace algunos años entre nosotros, de adecuar nuestras instituciones a la realidad constitucional. Tarea que se debe acometer sin prejuicios ni nostálgicos intentos de conservar radicalmente conceptos y categorías que hoy encajan mal con los parámetros constitucionales. No se trata de una sustitución *in toto* de un cuerpo de instituciones, conceptos y categorías por otro. Se trata de estar pendientes de la realidad social y constitucional para detectar los nuevos aires que han de alumbrar los nuevos conceptos, categorías e instituciones del derecho administrativo. Desde este punto de vista se nos presenta, ahora, en una nueva versión más en consonancia con los que son los elementos centrales del Estado social y democrático de derecho dinámico, o también denominado de segunda generación. Ello no quiere decir, como se comentará más adelante, que estemos asistiendo al entierro de las instituciones clásicas del derecho administrativo. Más bien, hemos de afirmar, no sin radicalidad, que el nuevo derecho administrativo está demostrando que la tarea que tiene encomendada de garantizar y asegurar los derechos de los ciudadanos requiere de una suerte de presencia pública, quizás mayor en intensidad que en extensión, que hace buena aquella feliz definición del derecho administrativo como el derecho del poder para la libertad (González).

En fin, junto a la metodología que nos proporciona el acercamiento a las ciencias sociales desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, es menester trabajar en el marco constitucional para extraer toda la fuerza, la cual no es poca, que la norma fundamental encierra en orden a configurar un derecho administrativo más democrático en el que el servicio objetivo al interés general ayude a redefinir todos aquellos privilegios y aquellas prerrogativas que no se compadecen ya con una Administración que trabaja solo desde la unilateralidad.

De un tiempo a este, observamos notables cambios en lo que se refiere al entendimiento del interés general en el sistema democrático, probablemente

porque, según transcurre el tiempo, la captura de este concepto por la entonces emergente burguesía —finales del siglo XVIII— que encontró en la burocracia un lugar bajo el sol desde el cual ejercer su poder. Lógicamente, ha ido dando lugar a nuevos enfoques más abiertos, más plurales y más acordes con el sentido de una Administración Pública que, como señala el artículo 103 de nuestra Constitución, “sirve con objetividad los intereses generales”. Es decir, si en la democracia los agentes públicos son titulares de funciones de la colectividad y esta es llamada a participar en la determinación, seguimiento y evaluación de los asuntos públicos, la necesaria esfera de autonomía de la que debe gozar la propia Administración ha de estar empapada de esta lógica de servicio permanente a los intereses públicos y estos, a su vez, deben abrirse, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional español en la citada ya sentencia del 7 de febrero de 1984 (tan célebre como aislada), a los diversos interlocutores sociales en un ejercicio continuo de diálogo. Lo cual, lejos de echar por tierra las manifestaciones unilaterales de la actividad administrativa, plantea el desafío de construir las instituciones, las categorías y los conceptos de nuestra disciplina desde nuevos enfoques bien alejados del autoritarismo y el control del aparato administrativo por los que mandan en cada momento. No es una tarea sencilla porque la historia nos demuestra que la tensión que el poder político introduce en el funcionamiento administrativo a veces socava la necesaria neutralidad e imparcialidad de la Administración en general, y de los funcionarios en particular.

La participación de los ciudadanos en el espacio público está, poco a poco, abriendo nuevos horizontes que permiten, desde la terminación convencional de los procedimientos administrativos, pasando por la presencia ciudadana en la definición de las políticas públicas, llegar a una nueva forma de entender los poderes públicos, que ahora ya no son estrictamente comprensibles desde la unilateralidad, sino desde una pluralidad que permite la incardinación de la realidad social en el ejercicio de las potestades públicas.

Instituciones señeras del derecho administrativo, así como las potestades de que goza la Administración para cumplir con eficacia su labor constitucional de servir con objetividad los intereses generales (ejecutividad, ejecutoriedad, *potestas variandi*, potestad sancionadora...), requieren de nuevos planteamientos, pues evidentemente nacieron en contextos históricos bien distintos y en el seno de sistemas políticos también muy diferentes. Y, parece obvio, la potestad de autotutela de la Administración no puede operar de la misma manera que en el siglo XIX por la sencilla razón de que el sistema democrático actual parece querer que el ciudadano, el administrado, ocupe una posición central; por tanto, la promoción y defensa de sus derechos fundamentales no es algo que tenga que tolerar la Administración, sino, más bien hacerlo posible y facilitarlo.

Frente a la perspectiva cerrada de un interés general que es objeto de conocimiento, y casi del dominio de la burocracia, llegamos —por aplicación del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario—, a otra manera distinta de acercarse a lo común, a lo público, a lo general, en la que se parte del presupuesto de que siendo las instituciones públicas de la ciudadanía, los asuntos públicos deben gestionarse teniendo presente en cada momento la vitalidad de la realidad que emerge de las aportaciones ciudadanas. Por ello, vivimos en un tiempo de participación, quizás más como postulado que como realidad, a juzgar por las consecuencias que ha traído consigo un *estado de bienestar estático* que se agotó en sí mismo y que dejó a tantos millones de ciudadanos desconcertados al entrar en crisis el fabuloso montaje de intervención total en la vida de los particulares. En Brasil, un gran país por tantos conceptos, existe una práctica relevante de participación de la que todos podemos y debemos aprender para que, en efecto, el núcleo central de los intereses generales esté más conectado con las necesidades colectivas de los ciudadanos.

Hace algunos años, más de los que quisiera, cuando me enfrentaba al problema de la definición del derecho administrativo al calor de las diferentes y variadas teorías que el tiempo ha permitido, lejos de entrar en el debate sobre cuál de las dos posiciones mayoritarias era la mejor, se me ocurrió que quizás el elemento clave para la definición podría encontrarse en el marco de lo que debía entenderse por interés general, ahora en el marco de un modelo de Estado que la Constitución califica de social y democrático de derecho. Más que la presencia de una Administración Pública, que ciertamente es importante, lo verdaderamente determinante del derecho administrativo es la existencia de un interés general que regular en el marco del modelo de Estado en vigor. Ahora, en el llamado Estado social dinámico, como caracterizo al Estado social del presente, es precisamente la idea del interés general —desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y compatible— la matriz desde la cual se pueden entender los profundos cambios que se están operando en el seno del derecho administrativo moderno, como puede ser el alumbramiento del concepto del servicio de interés general —también para los servicios culturales y sociales— o la reconsideración de la autotutela y ejecutividad administrativa.

Hasta no hace mucho, la sociología administrativa relataba con todo lujo de detalles las diferentes fórmulas de apropiación administrativa que distinguía tantas veces el intento centenario de la burocracia por controlar los resortes del poder. Afortunadamente, aquellas quejas y lamentos que traslucen, por ejemplo, algunas novelas de Pio Baroja sobre la actuación de funcionarios que vejaban y humillaban a los administrados desde su posición oficial, hoy son agua pasada. Afortunadamente, las cosas han cambiado mucho, y, en términos generales, para



bien. Siendo esto así, todavía quedan aspectos en los que seguir trabajando para que la ciudadanía pueda afirmar sin titubeos que la Administración ha asumido su papel de organización al servicio y disposición de la ciudadanía. Y, para ello, quienes hemos dedicado años de nuestra vida profesional a la Administración sabemos bien que es menester seguir trabajando para que siga creciendo la sensibilidad del aparato público en general, y la de cada servidor público en particular, en relación con los derechos y libertades de los ciudadanos. Hoy el interés general mucho tiene que ver con incrustar en el alma de las instituciones categorías y conceptos del derecho administrativo, un contexto de equilibrio poder-libertad; ir abandonando la idea de que la explicación del entero derecho administrativo bascula únicamente sobre la persona jurídica de la Administración y sus potestades, privilegios y prerrogativas.

En este sentido, siempre me ha parecido clarividente y pionero un trabajo del profesor García de Enterría de 1981 sobre la significación de las libertades públicas en el derecho administrativo, en el que afirmaba que el interés general se encuentra, precisamente, en la promoción de los derechos fundamentales. Esta aproximación doctrinal, que goza del respaldo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, está permitiendo, sobre todo en el derecho comunitario europeo, que auténticas contradicciones conceptuales como la del servicio público y los derechos fundamentales se estén salvando desde un nuevo derecho administrativo, me atrevería a decir que más relevante que antes. Desde este nuevo entendimiento del interés general se está ayudando a superar estas confrontaciones dialécticas a partir del equilibrio metodológico, el pensamiento abierto y la proyección de la idea democrática, cada vez con más intensidad, sobre las potestades administrativas. Lo que está ocurriendo es sencillo y consecuencia lógica de nuevos tiempos que requieren nuevas mentalidades, pues, como sentenció hace tiempo Ihering, el gran problema de las reformas administrativas se halla en la inercia y la resistencia a los cambios, que hay en la mentalidad de las gentes. Es decir, la caracterización clásica del servicio público (titularidad pública y exclusiva) ha ido adecuándose a la realidad hasta que se ha llegado a un punto en el que la fuerza de la libertad y de la realidad ha terminado por construir un nuevo concepto con otras características, sin enterrar nada, y menos con intención de enarbolar la bandera del triunfo de lo privado sobre lo público, porque ni el debate conceptual se plantea en estos términos ni es verdad que el derecho administrativo haya perdido su razón de ser. Más bien, lo que ocurre es que está emergiendo un nuevo derecho administrativo desde otras coordenadas y otros postulados diferentes a los de antes, pero, al fin y al cabo, derecho administrativo.

IV. EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL

En España, esta aproximación propia del tiempo en que vivimos es consecuencia de la proyección del Estado social y democrático de derecho sobre la funcionalidad de la Administración Pública y encuentra soporte en lo que Meilán Gil denomina desde hace bastante tiempo derecho administrativo constitucional, que, en mi opinión, es el sustrato sobre el que se construye la idea de buena Administración como Administración al servicio objetivo del interés general.

¿Cuáles serán, entonces, las bases constitucionales de este nuevo derecho administrativo? En mi opinión, la Constitución de 1978 nos ofrece presupuestos más que suficientes para edificar el moderno derecho administrativo.

El artículo 9.2 plantea lo que se ha denominado la función promocional de los poderes públicos en la medida en que su papel constitucional reside, precisamente, en promover la libertad e igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran y, sobre todo, en remover los obstáculos que se opongan a esta tarea. Aquí nos encontramos, con toda claridad, con la función constitucional por antonomasia de la Administración Pública en el Estado social y democrático de derecho en nuestro tiempo, que es la de garantizar el ejercicio de todos los derechos a todos los ciudadanos, con especial referencia a los más necesitados.

En el artículo 10.1, la Constitución proclama que los derechos fundamentales y el libre desarrollo de la personalidad constituyen el fundamento del orden público y de la paz social, estableciendo meridianamente hacia dónde se orienta el interés general en el Estado social y democrático de derecho.

El artículo 24.1 proclama la tutela judicial efectiva y prohíbe toda situación de indefensión, lo cual supone la necesidad de releer y repensar, desde la Constitución, muchos de los dogmas y principios que han levantado el edificio del derecho administrativo y que, hoy en día, deben ser claramente replanteados.

También encontramos un vector constitucional relevante en el artículo 31.2 cuando caracteriza el gasto público en un contexto de economía, planteando que la acción administrativa en el Estado social es limitada y debe producirse en un contexto de austeridad porque el presupuesto público no es de propiedad de la Administración, sino de los ciudadanos, y los funcionarios no son ni más ni menos que agentes de intereses públicos.

Y, finalmente, el artículo 103.1, que es el precepto cabecera de la opción constitucional en esta materia. Vale la pena, siquiera sea brevemente, una muy breve glosa. Pues bien, el precepto en cuestión dice, en su párrafo primero, “La Administración Pública sirve con objetividad, los intereses generales [...] y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

En primer lugar, debe subrayarse de nuevo la naturaleza instrumental de la Administración, pues la utilización del término *sirve* alimenta esta explicación sin mayores dificultades. En efecto, entre las muchas caracterizaciones posibles, el constituyente quiso dejar bien claro que la Administración Pública es una persona jurídica-pública que se realiza en la medida en que está al servicio del interés general. Ciertamente, se pudo haber elegido algún otro término que también encajase en la Administración en relación con el interés general: *representar, defender, gestionar*; pero la realidad es que se quiso deliberadamente configurar la Administración Pública desde este punto de vista.

En segundo lugar, merece la pena llamar la atención sobre la manera en que la Administración debe llevar a efecto su esencial función de servicio al interés general. Esto es, el servicio habrá de ser objetivo. Es decir, la Administración Pública es una organización imparcial y neutral que se limita, y no es poco, a la tarea de la ejecución de la ley. Por eso, en materia de contratación, se rige por el principio de publicidad y concurrencia, y, en materia de personal, por los criterios de mérito y capacidad. Se trata, pues, de criterios esenciales a los que debe someterse la Administración Pública, sea en sus actuaciones directas o a través de fórmulas instrumentales, hoy tan de moda.

En tercer lugar, el precepto constitucional señala la finalidad pública del quehacer administrativo: “servicio objetivo al interés general”, que, aplicado al Estado social y democrático de derecho que define la Constitución española, nos sitúa en esa dimensión promocional y garantizadora anteriormente señalada.

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 103.1 de la Constitución de 1978 se refiere a la Administración Pública en singular, por lo que debe entenderse que el sistema que diseña debe predicarse tanto de la Administración del Estado como de la Administración autonómica, provincial o local.

Y, finalmente, el precepto alude a que la Administración Pública actúa con “sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Ordinariamente, será el derecho administrativo su matriz normativa de referencia, pero, en ocasiones, el aparato público actuará sujeto al derecho privado. Ahora bien, en estos casos en que su derecho regulador es el privado, en modo alguno significa que se quedarán al margen los criterios esenciales de la actuación administrativa. En otras palabras, la objetividad, que es una nota constitucional, exige que los principios y vectores jurídicos que le son consustanciales se apliquen siempre que estemos en presencia de fondos públicos.

V. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CARTA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Estas consideraciones constitucionales pienso que van a permitirnos entender mejor el sentido que para nosotros puede tener esa expresión de la *Carta Europea de los Derechos Fundamentales* del “derecho fundamental a la buena Administración”, recogida, ya por cierto, en los catálogos de derechos establecidos en las últimas reformas de los estatutos de autonomía de este tiempo.

¿Es previo este derecho a la buena Administración Pública, o es corolario preciso de la necesidad de que los asuntos comunes, colectivos, deban ser atendidos de determinada manera? Esta es una cuestión relevante porque de su contestación se deducirán la naturaleza y el sentido de la función de la Administración Pública. Hay instituciones públicas porque, con antelación, existen intereses comunes que atender convenientemente. Y existen intereses comunes, sanidad, educación, porque las personas, en conjunto e individualmente consideradas, precisan de ellos. Por tanto, son la persona y sus necesidades colectivas las que explican la existencia de instituciones supraindividuales ordenadas y dirigidas a la mejor satisfacción de esos intereses comunitarios de forma que su gestión y dirección se realicen al servicio del bienestar general, integral, de todos, no de una parte, por importante y relevante que esta sea.

La buena Administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena Administración, a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios electorales.

La buena Administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano de naturaleza fundamental. ¿Por qué es proclamado como derecho fundamental por la Unión Europea? Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día —con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas— dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de donde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la Administración Pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés



general. Si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance de este derecho.

En efecto, el ciudadano es ahora no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y por ello aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque estos se definen, en el Estado social y democrático de derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice de manera acorde con el libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona, en cuanto tal, requiere que lo público, que el espacio de lo general esté atendido de forma que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones.

A continuación voy a reflexionar sobre dos dimensiones de la buena Administración que me parecen básicas: la apertura a la realidad y la cuestión de la caracterización de las políticas públicas. Finalmente, se comentará brevemente el sentido del artículo 41 de la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*.

El derecho fundamental a la buena Administración de instituciones públicas constituye un paso decisivo en orden a garantizar unos mínimos democráticos en el ejercicio del poder. Que el poder se use de manera abierta, plural, social, equilibrada y humana es algo que se debe considerar el solar de racionalidad desde el que se proyectan las diferentes formas de gobernar y administrar a partir de las distintas opciones políticas; algo que en el tiempo que vivimos no es fácil ni sencillo por la sencilla razón de que el ansia de poder, de dinero y de notoriedad ciega de tal manera a nuestros gobernantes y administradores que les impide ver con claridad las necesidades colectivas, reales, de los ciudadanos. De igual manera, existe otra causa que dificulta comprender en su complejidad y pluralidad la realidad que se cifra en la obsesión ideológica. Planteamiento que excluye del espacio de la deliberación pública y, por ende, del interés público a quienes no se identifican con los proyectos políticos de quien gobierna o administra la cosa pública.

Una consideración que me parece que puede ayudar a entender mejor el alcance y la funcionalidad de este derecho fundamental es la estrecha vinculación existente entre el interés general, fundamento de la Administración Pública, y los derechos ciudadanos. En efecto, si atendemos a versiones cerradas y unilaterales del interés público, entonces desde el poder no se contemplará la centralidad de los derechos de los administrados. Todo lo más, se pensará, desde esta perspectiva, que los ciudadanos no son más que destinatarios de políticas públicas de

salvación que proceden del monopolio de lo bueno y benéfico que es la propia institución gubernamental o administrativa. Sin embargo, como hemos apuntado con anterioridad, el interés general en el Estado social y democrático de derecho aparece fuertemente conectado al fomento y a la generación de las mejores condiciones posibles que permitan el desarrollo en libertad solidaria de las personas y de los grupos en que se integran, removiendo cualesquiera obstáculos que impidan su realización efectiva.

Desde el punto de vista normativo, es menester reconocer que la existencia positiva de este derecho fundamental a la buena Administración parte de la Recomendación núm. R (80) 2, —adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980, relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas—, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia. Entre el Consejo de Europa y la jurisprudencia comunitaria, desde 1980, se fue construyendo poco a poco el derecho a la buena Administración, derecho que la *Carta Europea de los Derechos Fundamentales*, del 7 de diciembre de 2000, recoge en el artículo 41.

Antes del comentario de este precepto, me parece pertinente señalar dos elementos de los que trae causa: la discrecionalidad y la jurisprudencia. En efecto, la discrecionalidad, se ha dicho con acierto, es el caballo de Troya del derecho público por la sencilla razón de que su uso objetivo nos sitúa al interior del Estado de derecho y su ejercicio abusivo nos lleva al mundo de la arbitrariedad y del autoritarismo. El ejercicio de la discrecionalidad administrativa, en armonía con los principios del derecho, es muy importante, tanto que un ejercicio destemplado, al margen de la motivación que le es inherente, deviene en abuso de poder, en arbitrariedad. Y la arbitrariedad es la ausencia del derecho, la anulación de los derechos ciudadanos en relación con la Administración.

Por lo que respecta a la jurisprudencia, debe tenerse en cuenta que, normalmente, los conceptos de elaboración jurisprudencial son contruidos desde la realidad, algo que es en sí mismo relevante y que permite construir un nuevo derecho fundamental con la garantía del apoyo de la ciencia que estudia la solución justa a las controversias jurídicas.

El artículo 41 de la Carta constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que, a lo largo del tiempo y en diferentes ordenamientos, han caracterizado la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere al derecho administrativo. Hoy, en el siglo XXI, el ciudadano, como ya hemos señalado, ya no es un sujeto inerte que mueve a su antojo el poder. Hoy el ciudadano participa en la determinación del interés general que ya no define unilateralmen-

te la Administración Pública. El ciudadano es más consciente de que el aparato público no es de la propiedad de los partidos, de los políticos o de los propios servidores públicos.

Pues bien, dicho precepto dispone:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.
 - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
 - la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua (Parlamento Europeo).

Una primera lectura del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales sugiere que dicho precepto es un buen resumen de los derechos más relevantes que los ciudadanos tenemos en nuestras relaciones con la Administración. La novedad reside en que a partir de ahora se trata de un derecho fundamental de la persona; cuestión polémica pero que, en mi opinión, no debiera levantar tanta polvareda porque el ciudadano, si es el dueño del aparato público, tiene derecho a que dicho aparato facilite el desarrollo equilibrado y solidario de su personalidad en libertad porque la razón y el sentido de la Administración en la democracia residen en una disposición al servicio objetivo al pueblo. El problema, para que sea un derecho susceptible de invocabilidad ante los tribunales, reside en la exigibilidad de los parámetros que caracterizan dicho derecho, parámetros que en el precepto son claros.

Los ciudadanos europeos tenemos un derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente y en un tiempo razonable. Es decir, las instituciones comunitarias han de resolver los asuntos públicos objetivamente, han de procurar ser justas —equitativas— y, finalmente, han de tomar sus decisiones en tiempo razonable. En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la injusticia y no se puede caer en la dilación indebida para resolver. En mi opinión, la referencia a la equidad como característica de las decisiones administrativas comunitarias no debe pasar por alto. Porque no es frecuente en-

contrar esta construcción en el derecho administrativo de los Estados miembros y porque, en efecto, la justicia constituye, a la hora del ejercicio del poder público, cualquiera que sea la institución pública en la que nos encontremos, la principal garantía de acierto por una razón: porque, cuando se decide lo relevante, se da cada uno lo suyo, lo que se merece, lo que le corresponde.

La referencia a la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo. Si una resolución es imparcial, justa, pero se dicta con mucho retraso, es posible que no tenga sentido, que no sirva para nada. El poder se mueve en las coordenadas del espacio y tiempo y este es un elemento esencial que el derecho comunitario destaca suficientemente. La razonabilidad se refiere al plazo de tiempo en el que la resolución pueda ser eficaz de manera que no se dilapide el legítimo derecho del ciudadano a que su petición, por ejemplo, se conteste en un plazo en que ya no sirva para nada.

El derecho a la buena Administración es un derecho fundamental de todo ciudadano comunitario a que las resoluciones que dicten las instituciones europeas sean imparciales, equitativas y razonables en cuanto al fondo y al momento en que se produzcan. Dicho derecho, según el citado artículo 41, incorpora, a su vez, cuatro derechos.

El primero se refiere al derecho a que todo ciudadano comunitario tiene a ser oído antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente. Se trata de un derecho que está reconocido en la generalidad de las legislaciones administrativas de los Estados miembros como consecuencia de la naturaleza contradictoria que tienen los procedimientos administrativos en general, y en especial los procedimientos administrativos sancionadores o aquellos procedimientos de limitación de derechos. Es, por ello, un componente del derecho a la buena Administración que el derecho comunitario toma del derecho administrativo interno. No merece más comentarios.

El segundo derecho derivado del derecho fundamental a la buena, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, se refiere al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Nos encontramos, de nuevo, con otro derecho de los ciudadanos en los procedimientos administrativos generales.

Se trata de un derecho fundamental lógico y razonable que también se deriva de la condición que tiene la Administración Pública —también la comunitaria— de estar al servicio objetivo de los intereses generales, lo que implica también que, en aras de la objetividad y transparencia, los ciudadanos podamos consultar los expedientes administrativos que nos afecten. Claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad de otras personas, así como del secreto profesio-

nal y comercial. Es decir, un expediente en que consten estrategias empresariales no puede ser consultado por la competencia en ejercicio del derecho a consultar un expediente de contratación que le afecte en un determinado concurso.

El tercer derecho que incluye el derecho fundamental a la buena Administración es, para mí, el más importante: el derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas de la Unión Europea sean motivadas. Llama la atención que este derecho se refiera a todas las resoluciones europeas sin excepción. Me parecen un gran acierto la letra y el espíritu de este precepto, sobre todo porque una de las condiciones del ejercicio del poder en las democracias es que sea argumentado, razonado, motivado. El poder que se basa en la razón es legítimo; el que no se justifica es, sencillamente, arbitrariedad. Por eso todas las manifestaciones del poder debieran, como regla, motivarse. Su intensidad dependerá, claro está, de la naturaleza de los actos de poder. Si son reglados, la motivación será menor; pero si son discrecionales, la exigencia de motivación será mayor. Es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativos.

En el apartado tercero del precepto se reconoce el derecho a la reparación de los daños ocasionados por la actuación u omisión de las instituciones comunitarias de acuerdo con los principios comunes generales a los derechos de los Estados miembros. La obligación de indemnizar en los supuestos de responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración está, pues, recogida en la Carta. Lógicamente, el correlato es el derecho a la consiguiente reparación cuando las instituciones comunitarias incurran en responsabilidad. La peculiaridad del reconocimiento de este derecho, también fundamental, derivado del fundamental a la buena Administración, reside en que —por lo que se vislumbra— el régimen de funcionalidad de este derecho se establecerá desde los principios generales de la responsabilidad administrativa en derecho comunitario.

El apartado cuarto dispone que toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los tratados y deberá recibir una contestación en esa lengua.

Por su parte, la jurisprudencia ha ido, a golpe de sentencia, delineando y configurando con mayor nitidez el contenido de este derecho fundamental a la buena Administración atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y Administración Pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea.

Debe tenerse presente, también, que el artículo 41 del denominado Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 1995 es el antecedente del ya comentado artículo 41 de la carta de los Derechos Fundamentales. Es más, se trata de una fiel reproducción.

Una cuestión central en la materia es la referente a la autoridad que ha de investigar las denuncias de mala Administración de las instituciones europeas. Pues bien, de acuerdo con el artículo 195 del Tratado de Roma y del Estatuto del Defensor del Pueblo, resulta que esta tarea es de competencia del propio defensor del pueblo. Una definición de mala Administración nos la ofrece el Informe del Defensor del año 1997: “se produce mala administración cuando un organismo no obra de acuerdo con las normas o principios a los que debe estar sujeto”. Esta definición es demasiado general e imprecisa, por lo que habrá de estarse a los parámetros jurídicos señalados en el artículo 41 de la Carta. De manera que habrá de observarse —además de la lesión de las normas del servicio de los principios generales que presiden la actividad de las instituciones públicas— si, efectivamente, se contravienen la equidad, la imparcialidad, la racionalidad en los plazos, la contradicción, la motivación, la reparación o el uso de las lenguas oficiales.

Lorenzo Membiela ha recopilado en un trabajo recientemente publicado en *Actualidad Administrativa*, en el número 4 de 2007, algunas de las sentencias más relevantes en la materia, bien del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, bien del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, bien del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Evidentemente, la jurisprudencia ha ido decantando el contenido y funcionalidad del llamado principio a una buena Administración, principio del que más adelante se derivaría, como su corolario necesario, el derecho fundamental a la buena Administración. Por ejemplo, en 2005, el 20 de septiembre, encontramos una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la que se afirma que, en virtud del principio a la buena Administración, el traslado de funcionarios de un municipio a otro debe estar justificado por las necesidades del servicio.

Una sentencia del 24 de mayo de 2005, también del Tribunal Europeo de Derechos Fundamentales, señaló, en materia de justicia, que el principio de la buena Administración consagra la celeridad en los procesos judiciales. Una expresión del derecho fundamental a la motivación de las resoluciones administrativas la podemos encontrar en la sentencia del 23 de abril de 1997 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuya virtud cualquier restricción de los derechos de defensa debe estar convenientemente motivada. También es consecuencia de la buena Administración Pública la resolución en plazo razonable de los asuntos públicos, de manera que, como dispone la sentencia del 12 de julio de 1995 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, “la inactividad de la Administración más allá de los plazos establecidos en las normas constituye una lesión al principio de la buena Administración Pública”. Igualmente, por sentencia del 16 de marzo de 2005 del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, es consecuencia del principio de la buena Administración la óptima

gestión de los organismos administrativos, lo que incluye —es claro— el respeto a los plazos establecidos y al principio de confianza legítima, en virtud del cual la Administración Pública, merced al principio de continuidad, no puede separarse del criterio mantenido en el pasado, salvo que lo argumente en razones de interés general.

Es también una consecuencia del principio de la buena Administración, dijo el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 27 de febrero de 2003, que la Administración ha de facilitar todas las informaciones pertinentes a la otra parte actuante en el procedimiento administrativo.

En fin, el reconocimiento, en el contexto europeo, del derecho fundamental a la buena Administración constituye, además, un permanente recordatorio a las Administraciones públicas de que su actuación ha de realizarse con arreglo a unos determinados cánones o estándares que tienen como elemento medular la posición central del ciudadano, posición central del ciudadano que ayudará a ir eliminando de la praxis administrativa toda esa panoplia de vicios y disfunciones que conforman la llamada mala administración.

VI. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La centralidad de los ciudadanos en el sistema del derecho administrativo ha permitido que, en otras latitudes como la Unión Europea, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales haya reconocido el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena Administración Pública, concretado en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la objetividad y los plazos razonables. En este marco, en el seno del procedimiento, y con carácter general, la proyección de este derecho ciudadano básico, de naturaleza fundamental, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos ciudadanos que en el procedimiento administrativo adquieren una relevancia singular. Estos derechos componen, junto con las consiguientes obligaciones, el estatuto jurídico del ciudadano ante la Administración Pública.

En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los siguientes principios, que son corolarios del derecho fundamental a la buena Administración Pública:

- 1. Principio de juridicidad**, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.

2. **Principio de servicio objetivo a los ciudadanos**, que se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes y que se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
3. **Principio promocional**, expresado en la creación de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando igualmente la participación.
4. **Principio de racionalidad**, que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa.
5. **Principio de igualdad de trato**, por el que los ciudadanos que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda discriminación injustificada hacia los ciudadanos.
6. **Principio de eficacia**, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán en el marco de los objetivos establecidos en cada ente público. Especialmente, las autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán el silencio administrativo, las dilaciones y los retardos.
7. **Principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que, por razones acreditadas de confidencialidad o interés general, sean pertinentes en cada caso, en los procedimientos para el dictado de actos administrativos**. En especial, las autoridades darán a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, aun sin mediar petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información.
8. **Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa**, por el cual la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas.
9. **Principio de proporcionalidad**. Las decisiones administrativas serán proporcionadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, se dictarán en un marco de justo equilibrio entre el interés general y el interés particular, y se evitará limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.
10. **Principio de ejercicio normativo del poder**, en cuya virtud los poderes se ejercerán, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de

otorgamiento, evitándose especialmente el abuso de poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

11. **Principio de imparcialidad e independencia.** El personal al servicio de la Administración Pública deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo y actuar en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que él mismo o personas o familiares próximos tengan cualquier tipo de intereses o pueda existir conflicto de intereses.
12. **Principio de relevancia,** en cuya virtud las actuaciones administrativas habrán de adoptarse en función de los aspectos más relevantes, sin que sea posible, como fundamento de la decisión que proceda, valorar únicamente aspectos de escasa consideración.
13. **Principio de coherencia.** Las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que, por las razones que se expliciten por escrito, sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.
14. **Principio de buena fe,** en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
15. **Principio de confianza legítima,** en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado.
16. **Principio de asesoramiento.** El personal al servicio de la Administración Pública deberá asesorar a los ciudadanos sobre la forma de presentación de las solicitudes y su tramitación.
17. **Principio de responsabilidad,** por el que la Administración responderá por las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionadas como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o del interés general. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Igualmente, la Administración Pública rendirá cuentas de sus actuaciones y publicará las evaluaciones de sus unidades.
18. **Principio de facilitación.** Los ciudadanos encontrarán siempre en la Administración las mayores facilidades para la tramitación de los asuntos que les afecten, especialmente en lo referente a identificar al funcionario responsable, a obtener copia sellada de las solicitudes, a conocer el estado de tramitación, a enviar —si fuera el caso— el procedimiento al órgano competente, a ser oídos y a formular alegaciones o a la referencia a los recursos susceptibles de interposición.

19. **Principio de celeridad**, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable, que, en todo caso, no podrá superar los dos meses a contar desde la presentación de la solicitud en cualquier registro público. En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas.
20. **Principio de transparencia y acceso a la información de interés general**. El funcionamiento, actuación y estructura de la Administración ha de ser accesible para todos los ciudadanos, para que puedan conocer la información generada por las Administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.
21. **Principio de protección de la intimidad**. El personal al servicio de la Administración Pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas.
22. **Principio de ética**, en cuya virtud todo el personal al servicio de la Administración Pública, así como los ciudadanos en general, han de actuar con rectitud, lealtad y honestidad.
23. **Principio de debido proceso**. Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.
24. **Principio de cooperación**. Todos los órganos y entidades administrativos deben prestarse asistencia mutua y respetar el ejercicio de sus respectivas competencias.

El derecho general fundamental de los ciudadanos a una buena Administración Pública, finalmente, se puede concretar, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

1. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
2. Derecho a la tutela administrativa efectiva.
3. Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.
4. Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.
5. Derecho a presentar, por escrito o de palabra, peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos o informáticos.
6. Derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.

7. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública.
8. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.
9. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.
10. Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública.
11. Derecho a servicios públicos y de interés de general de calidad.
12. Derecho a elegir los servicios de interés general de su preferencia.
13. Derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa.
14. Derecho a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa.
15. Derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.
16. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.
17. Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes.
18. Derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.
19. Derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.
20. Derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos.
21. Derecho de acceso a la información de interés general.
22. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.
23. Derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
24. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
25. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
26. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
27. Derecho a ser notificado, por escrito o a través de las nuevas tecnologías, de las resoluciones que le afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá de los cinco días.

28. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
29. Derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.
30. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
31. Derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores y, en general, de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.

Es decir, el derecho fundamental a la buena Administración Pública trae consigo, con todas sus consecuencias, la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la Administración Pública.

VII. FUENTES CONSULTADAS

- López-Castillo, A. (2001), “En torno a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”, *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 113 Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España.
- Weber, A. (2002), “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)* _____, núm. 64 Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España.
- Freixes, T. (2005), “Derechos fundamentales en la Unión Europea: evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo (Redce)*, núm. 4, Granada, Junta de Andalucía-Universidad de Granada..
- Falcao Martins, H. (1997), “Administración Pública gerencial y burocracia: la persistencia entre política y administración”, *Revista del CLAD Reforma y democracia*, núm. 9, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Tomás Mallén, B. (2004), *El derecho fundamental a una buena Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Alonso García, R. (2000), “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, núm. 209.