

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

**DERECHO
ADMINISTRATIVO Y
DERECHOS SOCIALES
FUNDAMENTALES**



GLOBAL LAW PRESS
EDITORIAL DERECHO GLOBAL

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO X

DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES

1. PLANTEAMIENTO

LA efectividad de los derechos sociales fundamentales depende, al ser esencialmente derechos de prestación, derechos que consisten ordinariamente, constatada la incapacidad de la Sociedad, en acciones positivas del Estado, de que el complejo Gobierno-Administración pública funcione adecuadamente. En efecto, si la Administración sanitaria actúa correctamente, por ejemplo, se podrá facilitar el derecho a la salud adecuadamente. Si la Administración educativa cumple cabalmente sus funciones, entonces se garantizará un buen derecho fundamental a la Administración. Es decir, si el aparato público cumple sus tareas de acuerdo con unos estándares adecuados, se garantizarán los niveles esenciales de derechos sociales fundamentales de manera que al menos el derecho al mínimo vital en las dimensiones más relevantes de la vida de los seres humanos este cubierto por los Poderes públicos.

Una buena Administración, una Administración que actúa equitativamente, objetivamente, en plazo razonable y que **mejora las condiciones de vida de los ciudadanos**, es una Administración comprometida en la satisfacción de todos y cada uno de los derechos sociales fundamentales. Y, en sentido contrario, una mala Administración pública es una Administración que actúa subje-

tivamente, que se retrasa en la toma de decisiones y que en lugar de atender a las necesidades colectivas de las personas se convierte en instrumento de control político o de manipulación social premiando o castigando a los ciudadanos en función de criterios extrajurídicos.

En el tiempo en que vivimos, dada la grave situación de crisis económica, integral, que atravesamos, la forma de gobernar, de administrar las instituciones públicas, al menos en el mundo occidental, debe cambiar sustancialmente. La ineficiencia, la ineficacia y, sobre todo, el sistemático olvido del servicio objetivo al interés general en que debe consistir la esencia de la Administración pública, aconsejan nuevos cambios en la forma de comprender el sentido que tiene el gobierno y administración del interés general. Especialmente, para que principios como los de prohibición de regresividad en materia de derechos sociales fundamentales, promoción de los derechos fundamentales de la persona, juridicidad, objetividad o servicio a la comunidad presidan las actuaciones de estas instituciones públicas con independencia del color político de los gobiernos que las dirijan en cada caso.

La buena Administración pública es, sobre todo, un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa y por supuesto una obligación inherente a los Poderes públicos derivada del marco del Estado social y democrático de Derecho. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración que les garantice la realización de los derechos sociales fundamentales. Y la Administración, está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.

El principio, y obligación, de la buena Administración pública, vincula la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada. Dirigir en el marco de la buena Administración pública supone asumir con radicalidad que la Administración pública, existe y se justifica, en la medida en que sirve objetivamente al interés general. Desde esta perspectiva se comprende en todo su sentido, como hemos señalado al tratar

acerca del interés general, que la efectividad de los derechos sociales fundamentales es precisamente una de las obligaciones más relevantes de una Administración pública en tiempos de crisis como los que vivimos.

Las instituciones públicas en la democracia no son de propiedad de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía. El responsable tiene que saber, y practicar, que ha de rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y que la búsqueda de la calidad en el servicio objetivo al interés general debe presidir toda su actuación. De ahí que una buena Administración pública es incompatible con una forma de gobierno y administración de lo público que promueva o instaure peores condiciones de vida para las personas en beneficio de determinadas minorías.

Hoy es frecuente que las nuevas Constituciones en los diferentes países del globo incorporen como nuevo derecho fundamental el derecho a la buena Administración pública. Por una poderosa razón: porque la razón de ser del Estado y de la Administración es la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales. También, como es lógico, y hoy más perentorio, la protección y promoción de todos y cada uno de los derechos sociales fundamentales, especialmente los que llamamos de mínimos.

En el presente, momento de profunda crisis en tantos sentidos, la indignación reinante en tantos países también se canaliza hacia la exigencia de una buena Administración pública que trabaje sobre la realidad, desde la racionalidad y, centrada en el ser humano, actúe con mentalidad abierta, buscando el entendimiento haciendo gala de una profunda sensibilidad social.

La buena Administración pública, más en tiempos de crisis, ha de estar comprometida radicalmente con la mejora de las condiciones de vida de las personas, ha de estar orientada a facilitar la libertad solidaria de los ciudadanos. Para ello es menester que su trabajo se centre sobre los problemas reales de la ciudadanía y procure buscar las soluciones escuchando a los sectores implicados. En materia de derechos sociales fundamentales, una buena Administración es capital para facilitar los medios en que ordi-

nariamente vinculan a los Poderes públicos en esta materia y que hemos analizado anteriormente.

La buena Administración pública tiene mucho que ver con la adecuada preparación de las personas que dirigen en los organismos públicos. Deben tener mentalidad abierta, metodología del entendimiento y sensibilidad social. Deben trabajar sobre la realidad, utilizar la razón y contemplar los problemas colectivos desde perspectivas de equilibrio para ser capaces de entender dichos problemas y asumir la pluralidad de enfoques y dimensiones que encierran situando en el centro al ser humano y sus derechos inviolables. Si así fuera, sería más sencillo que las políticas públicas conectadas a estos derechos fundamentales de la persona siempre se orienten hacia la mejora integral y permanente de las condiciones de vida de todos los seres humanos.

La dimensión ética incorpora un componente esencial a la buena Administración: el servicio objetivo al interés general, que ha de caracterizar, siempre y en todo caso, la acción administrativa y la impronta directiva de los responsables de las políticas públicas vinculadas a los derechos sociales fundamentales.

Una buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que, como hemos estudiado anteriormente, en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

Estas notas o características a las que hemos hecho referencia, ni son novedosas ni han sido puestas de manifiesto por primera vez en este tiempo. Si ahora subrayamos la importancia de la buena Administración pública es por contraste. Porque en estos años del modelo estático del Estado de bienestar, la Administración ni ha servido al pueblo, ni lo ha hecho objetivamente, ni, evidentemente, ha tendido al interés general. Por eso en este tiempo de crisis, la consideración de la función promocional de la Administración pública en relación con los derechos sociales fundamenta-

les invita a un replanteamiento del entero sistema administrativo para que recupere su lógica y recupere su función instrumental al servicio objetivo del interés general.

La ingente tarea que supone construir una buena Administración pública requiere profundizar en una idea sustancial: asegurar y preservar las libertades solidarias reales de la población. Desde esta perspectiva, la Administración pública aparece como uno de los elementos clave para asegurar que las aspiraciones colectivas de los ciudadanos puedan hacerse realidad. Para que los derechos sociales fundamentales puedan ser realizados por todas las personas, cada vez en mejores condiciones.

Por lo tanto, la Administración pública nunca podrán ser un aparato que se cierre a la creatividad, o la impida con cualquier tipo de trabas, ni tampoco podrá dejar —especialmente a los más débiles— al arbitrio de intereses egoístas. La buena Administración pública se realiza desde esta consideración abierta, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, del bienestar integral de los ciudadanos. Es decir, al servicio de los derechos sociales fundamentales.

En efecto, el pensamiento compatible hace posible que al tiempo que se hace una política de impulso de la sociedad civil, no haya compuertas que limiten una acción de la Administración pública que asegure la libertad de disfrutar, por ejemplo, de una justa y digna jubilación de nuestros mayores, que limiten la libertad de disponer de un sistema de salud para todos, que recorten la libertad de que todos tengan acceso a la educación en todos sus niveles, o acceso a un puesto de trabajo, o sencillamente a disfrutar de la paz.

Por eso, la Administración pública debe ser un entorno de entendimiento y un marco de humanización de la realidad que fomente la dignidad de la persona y el ejercicio de todos los derechos fundamentales de la persona, los sociales incluidos, removiendo los obstáculos que impidan su efectivo cumplimiento.

Una Administración pública que se ajuste adecuadamente a las demandas democráticas ha de responder a una rica gama de criterios que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su

propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia, a la claridad y simplificación de sus estructuras, a la objetividad de su actuación, etc. Pero por encima de todos los de esta índole o, más bien, dotándolos de sentido, debe prevalecer la finalidad de servicio al ciudadano a que vengo haciendo alusión.

En este sentido, no podemos dejar de subrayar de nuevo la centralidad de la persona para la buena Administración pública. Efectivamente, el ser humano, con el cúmulo de circunstancias que lo acompañan en su entorno social, es el auténtico sujeto de los derechos y libertades. A ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, propios, legítimos, es a quien la Administración pública sirve para que se pueda desarrollar en libertad solidaria.

Una Administración pública al margen del principio de juridicidad, que actuara sin normas de cobertura, en función de los caprichos y deseos de sus dirigentes, es una mala Administración pública. El sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho es una de las mejores garantías para que la ciudadanía sepa que toda la actuación del complejo Gobierno-Administración: actos, silencios, omisiones, vías de hecho o inactividades, todo, puede ser controlada jurídicamente por los Jueces y Tribunales.

Veamos a continuación, en términos generales, algunas de las principales características que distinguen, en un Estado social y democrático de Derecho, a una buena Administración pública. Características todas ellas de una Administración que aspira a la promoción y protección de los derechos fundamentales de la persona, de los individuales y, por supuesto, de los sociales.

2. CENTRALIDAD DE LA PERSONA

La centralidad de la persona es la primera y principal característica de una buena Administración pública. Hasta el punto de que si no existiera no podría hablarse de una Administración

democrática porque lo que caracteriza a la Administración del Estado de Derecho, de la democracia, es precisamente el servicio a la ciudadanía, su tendencia a la mejora de las condiciones de vida de las personas, su vinculación con la protección y promoción, por tanto, de todos los derechos fundamentales de todas las personas.

En una democracia avanzada las personas ya no son sujetos inertes que, sin más, reciben pasivamente bienes y servicios de los Poderes públicos. Ahora, la cláusula del Estado social y democrático de Derecho trae consigo una nueva funcionalidad para los ciudadanos al convertirse en sujetos activos, protagonistas en la determinación del interés general y en la evaluación de las políticas públicas. Es decir, por el hecho de ser personas disponen de un derecho fundamental a que los asuntos de la comunidad, los asuntos que se refieren al interés general, deben ser gestionados y administrados de la mejor forma técnica posible. Es decir, para la mejora de las condiciones vitales de las personas, para que cada ser humano se pueda desarrollar en libertad solidaria. Para que todos los ciudadanos disfruten de estándares crecientes de calidad en el ejercicio de todos los derechos fundamentales.

3. METODOLOGÍA DEL ENTENDIMIENTO

La buena Administración pública aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. Desde este punto de vista, es más sencillo y fácil llegar a acuerdos de unos actores con otros porque de lo que se trata es de una acción pública de compromiso real con la mejora de las condiciones vitales de los ciudadanos.

En efecto. Cuando las personas son la referencia del sistema político, económico y social, aparece un nuevo marco en el que la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento reflexivo, la búsqueda continua de puntos de confluencia, la capacidad de conciliar y de sintetizar, sustituyen a las bipolarizaciones dogmáticas y simplificadoras, y dan cuerpo a un estilo que, como

se aprecia fácilmente, busca, por encima de todo, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En este marco, la efectividad de los derechos sociales fundamentales es una característica de la acción de una buena Administración pública.

El método del entendimiento supone que la confrontación no es lo sustantivo del procedimiento democrático. Ese lugar le corresponde al diálogo. La confrontación es un momento del diálogo, como el consenso, la transacción, el acuerdo, la negociación, el pacto o la refutación. Todos son pasajes, circunstancias, de un fluido que tiene como meta de su discurso el bien social, que es el bien de las personas, de los individuos de carne y hueso y, por ende, la satisfacción de todos sus derechos fundamentales en un clima de promoción de la libertad solidaria de los ciudadanos. Si la Administración del sector público, la buena Administración, discurre por estos derroteros las posibilidades de entendimiento de unos con otros son grandes y, por ello, la satisfacción de los derechos sociales fundamentales una prioridad al margen de banderías políticas.

La buena Administración pública se hace entender, necesita afirmar, explicar, aclarar, razonar. Por una razón elemental: porque el dueño y señor de la Administración pública es el pueblo, y a él los dirigentes deben rendir cuentas permanentemente de las decisiones que adoptan.

En el Estado de Derecho es fundamental que los administradores de la cosa pública se habitúen a la rendición de cuentas sobre sus decisiones y, sobre todo, a que el poder se ejerza desde la explicación, desde la razón, desde la luz, desde la transparencia, desde la motivación inherente a la posición que se tiene desde arriba.

4. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

La buena Administración pública implica poner como centro del trabajo público las necesidades de orden social de los ciudadanos, la creación de condiciones para el libre y solidario desarrollo

de todos los ciudadanos... Pero no de cualquier manera, contando con las personas, con los destinatarios del quehacer público que realizan las Administraciones públicas.

En efecto, la buena Administración supone la necesidad de contar con la presencia y participación real de la ciudadanía, de toda la ciudadanía, evitando que las fórmulas cerradas que proceden de las ideologías de este nombre expulsen de su consideración a determinados sectores sociales.

5. VINCULACIÓN ÉTICA

En las formulaciones recientes sobre la buena Administración pública suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha caído en la cuenta de que la buena Administración pública debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, a quienes son sus destinatarios el mejoramiento de sus condiciones vitales para que pueda libre y solidariamente desarrollar su personalidad.

La importancia de la Ética en relación con la muy noble actividad pública continua siendo en el presente uno de los aspectos más complejos de afrontar probablemente porque todavía el poder y el dinero son grandes ídolos a los que se adora con intensa devoción. El poder por el poder, sea financiero o político, explica sobradamente el sentido de la crisis en la que nos encontramos y las dificultades existentes para que en las políticas públicas de este tiempo arraigue la necesidad de facilitar a todos los ciudadanos el disfrute de los derechos sociales fundamentales.

En efecto, la relación entre Ética y Administración pública en sentido amplio constituye un problema intelectual de primer orden, de gran calado. Desde los inicios mismos del pensamiento filosófico y a lo largo de toda la historia ha sido abordado por tratadistas de gran talla, desde las perspectivas más diversas y con conclusiones bien dispares. Y por mucho que se haya pretendido traducir algunas de ellas en formulaciones políticas concretas, la experiencia histórica ha demostrado sobradamente que nin-

guna puede tomarse como una solución definitiva de tan difícil cuestión.

El centro de la Administración pública, repito, es la persona, el ciudadano. La persona, el ser humano, no puede ser entendido como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones públicas. En efecto, definir a la persona como centro de la acción pública significa no solo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la Administración pública. Aquí se encuentra una de las expresiones más acabadas de lo que entiendo por buena Administración pública en el marco democrático.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción pública significa, pues, en primer lugar, perfeccionar, mejorar, los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de Derecho como un marco de libertades solidarias. Significa también crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Para ello es imprescindible que cada persona disfrute de los más elementales derechos fundamentales, tanto de orden individual como de orden colectivo.

Establecidas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. La buena Administración pública ha de mirar precisamente a la generación de este ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad de forma solidaria. Para ello, los administradores de la cosa pública han de tener siempre bien presente que la acción pública ha de atender de manera preferente al bienestar integral de todos los ciudadanos, un bienestar imposible si no se garantiza el disfrute de los derechos sociales fundamentales.

La buena Administración pública no puede reducirse, pues, a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus

aspectos más fundamentales. La buena Administración pública debe partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos fundamentales, a la que los Poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse.

6. SENSIBILIDAD SOCIAL

Una de las características que mejor define a la buena Administración pública es la sensibilidad social. En efecto, la sensibilidad social, actitud solidaria, deriva del principio de la centralidad de la persona en la actuación de la Administración pública. Perspectiva que permite conducir la proa de la nave del aparato administrativo a la búsqueda las soluciones reales a las cuestiones colectivas y a orientar las decisiones en los ámbitos de la cooperación, de la convivencia, de la integración y de la confluencia de intereses. En este contexto, la persona y su dignidad son la clave y la fuerza que lleva a la gran tarea de humanizar desde la misma Administración.

La sensibilidad social supone, insisto, colocar a las personas en el centro de la actuación administrativa. Cuando ello así acontece, la acción pública se dirige de manera comprometida a prestar servicios reales al pueblo, a atender los intereses reales de las personas, a escuchar de verdad a la ciudadanía y, para lo que ahora interesa, asegurar el ejercicio de los derechos sociales fundamentales.

Ahora bien, esas prestaciones, esos servicios no son un fin sino un medio para alcanzar mayores cotas de bienestar general e integral para el pueblo, para asegurar el pleno disfrute de los derechos sociales fundamentales. Son un medio para la mejora de las condiciones de ejercicio de la libertad solidaria de las personas, no un sistema de captación de voluntades.

En fin, las prestaciones sociales, las atenciones sanitarias, las políticas educativas, las actuaciones de promoción del empleo, son bienes de carácter básico que una buena Administración pú-

blica debe poner entre sus prioridades, de manera que la garantía de esos bienes se convierta en condición para que la sociedad libere energías que permitan su desarrollo y la conquista de nuevos espacios de libertad y de participación ciudadana.

7. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

El Derecho Administrativo del Estado social y democrático de Derecho es un Derecho del poder público para la libertad solidaria de las personas, un Ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones han de estar, como bien sabemos, orientadas y abiertas al servicio objetivo del interés general. Atrás quedaron, afortunadamente, consideraciones y exposiciones basadas en la idea de la autoridad o el poder como esquemas unilaterales desde los que plantear el sentido y la funcionalidad del Derecho Administrativo.

En este tiempo en que vivimos, toda la construcción ideológica montada a partir del privilegio o de 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. En esta orientación cobra especial relieve el compromiso del Derecho Administrativo a favor de los derechos sociales fundamentales de los ciudadanos.

El lugar que antaño ocupó el concepto de la potestad o del 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 la Administración pública proporciona el argumento medular para comprender

en su cabal sentido este nuevo derecho fundamental a la buena Administración pública establecido 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, como hemos señalado ya en varias ocasiones, 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 que se constituyó tantas veces el Estado.

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 sobremanera a entender que el principal atributo de la Administración pública sea, en efecto, un elemento esencial en orden a que la dirección de la cosa 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.

Tratar sobre buena Administración pública constituye una tarea que ha de estar presidida por los valores cívicos, y correspondientes cualidades democráticas, que son exigibles a quien ejerce el poder en la Administración pública a partir de la noción constitucional de servicio objetivo al interés general. Poder que debe moderado, equilibrado, mensurado, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, justificado, cooperativo y atento a la opinión pública.

Existen Administraciones públicas porque, con antelación, existen intereses comunes, generales, que atender convenientemente. Y existen asuntos de interés general como la sanidad o la educación, porque las personas en conjunto, e individualmente consideradas, precisan de ellos. Por tanto, es la persona y sus necesidades colectivas quienes explican la existencia de instituciones supraindividuales ordenadas y dirigidas a la mejor satisfacción de esos intereses comunitarios de forma y manera 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 pública parte del derecho ciudadano, fundamental para más señas, a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que a su través se mejoren las condiciones de vida de las personas. Las Administraciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios llamados de buena Administración. Unos criterios, como fácilmente puede colegirse, que van dirigidos a facilitar el pleno disfrute de los derechos fundamentales, individuales y sociales, para todos y cada uno de los ciudadanos.

La buena Administración pública es un derecho ciudadano de naturaleza fundamental a través del cual se puede facilitar el ejercicio de los derechos sociales fundamentales, derechos fundamentales directamente vinculados a la existencia de prestaciones concretas que deben realizar los Poderes públicos. ¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea y en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos ante la Administración pública? Por una razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento político y a la que hemos hecho referencia continuamente: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o de los altos funcionarios, sino que son del dominio popular, 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 cotidianeidad.

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 objetivo del interés general. Y de manera muy especial, a la promoción y desarrollo, en las mejores condiciones, de los derechos sociales fundamentales.

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 pública, derecho que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de diciembre de 2000 recogería en el artículo 41. Más adelante, la nueva Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 12 de diciembre de 2007, que sustituye a la anterior, recoge en los mismos términos el derecho fundamental a la buena Administración pública.

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 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. En materia de derechos sociales fundamentales, la opción por su realización efectiva elimina cualquier espacio de discrecionalidad en la operatividad de las prestaciones que el Estado ha de facilitar para la efectividad de estos derechos.

El ejercicio de la discrecionalidad administrativa en armonía con los principios de Derecho es muy importante. Tanto como que un ejercicio desmesurado, 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 conceptos 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 Europea constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que a lo largo del tiempo y a lo

largo de los diferentes Ordenamientos han caracterizado la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere al Derecho Administrativo.

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».

Los ciudadanos europeos tenemos un derecho fundamental a que los asuntos públicos de la Unión Europea 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 y equitativas y, finalmente, han de tomar sus decisiones en tiempo razonable.

En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la inequidad 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 encontrar esta construcción en el Derecho Administrativo de los Estados miembros y porque, en efecto, la justicia constituye, a la hora del ejercicio del poder pú-

blico, cualquiera que sea la institución pública en la que nos encontremos, la principal garantía de acierto.

Esta caracterización explica por sí misma la gran relevancia que tiene para la efectividad de los derechos sociales el derecho fundamental a la buena Administración. En efecto, en la medida en que los derechos sociales fundamentales dependen de que la Administración cumpla sus obligaciones de dar o actuar en este campo con arreglo a estos parámetros, en esa medida la efectividad de estos derechos será de mayor o menor intensidad. Es decir, el derecho fundamental a la buena Administración es un derecho medial, vehicular, el derecho a través del cual podrán garantizarse adecuada y debidamente las prestaciones en que ordinariamente se concretan todos y cada uno de los derechos sociales fundamentales.

La referencia a la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo. Si una resolución es imparcial 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 del tiempo y éste 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. La razonabilidad del plazo en materia de derechos sociales fundamentales es obvia pues muchas veces nos encontramos ante situaciones de urgencia en las que la prestación en tiempo razonable es fundamental para el disfrute de estos derechos.

El derecho a la buena Administración pública 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 contra suya 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 pública que el Derecho Comunitario toma del Derecho Administrativo Interno.

El segundo derecho derivado de este derecho fundamental a la buena Administración pública se refiere, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 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.

Claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad de las otras personas así como del secreto profesional y comercial. Es decir, un expediente en que consten estrategias empresariales no puede 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 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 parece 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 público que se basa en la razón ética es legítimo. El que no se justifica es sencillamente arbitrario. 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 dis-

crecionales, 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 una sentencia reciente, de 15 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo del Reino de España precisa el alcance de la motivación que exige nuestra Constitución señalando que tal operación jurídica «se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia específica y concreta de los hechos y los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita reconocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por los tribunales de lo contencioso administrativo».

Además, tal obligación de la Administración, dice esta sentencia, «se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la Unión Europea, que ha logrado refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones».

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.

La cuestión del derecho a la indemnización cuando el Estado, como consecuencia del funcionamiento de sus servicios, haya provocado daños a los ciudadanos es un tema polémico. En realidad, una Administración que debe indemnizar con cantidades millonarias es una mala Administración por causar con frecuencia daños a los ciudadanos, por mucho que esté reconocido el derecho a la justa indemnización. Es mejor Administración aquella que indemniza menos porque ocasiona menos daños a los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en general.

La responsabilidad patrimonial del Estado es crucial en materia de derechos sociales fundamentales. Por una razón bien sencilla. Ya que estos derechos consisten ordinariamente en prestaciones de cargo de las Administraciones públicas, si tales prestaciones no se realizan adecuadamente y ocasionan daños a los ciudadanos, entonces procederá la correspondiente indemnización. Indemnización que obviamente será la proporcional a paliar las lesiones producidas en el ejercicio de derechos sociales fundamentales.

El apartado cuarto del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 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. Una excelente gestión pública es aquella que facilita diligentemente las prestaciones que van aparejadas al disfrute de todos y cada uno de los derechos sociales fundamentales.

El artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de diciembre de 2007 es, ciertamente, la referencia nor-

mativa más importante que existe en el seno de la Unión Europea en la materia. Hasta el punto que el Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea, dirigido a las instituciones y a los órganos de la Unión Europea, aprobado por resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001, es un instrumento de concreción precisamente del derecho fundamental a la buena Administración.

La Carta dispone en su artículo 43 que todo ciudadano de la Unión Europea o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio fiscal en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala Administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Siendo el precepto impecable, tiene un pequeño problema, que es el referido al uso del término acción para significar las actuaciones que pueden ser objeto de reclamación por haber lesionado este derecho fundamental. En lugar de acción, y para evitar problemas interpretativos, de manera que las omisiones y las inactividades también puedan desencadenar la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, debió haberse utilizado la expresión actuación, que incluye tanto decisiones expresas, como presuntas o inactividades, junto a vías de hecho. Tema desde luego capital en una materia en la que suele haber omisiones que impiden en muchos casos el ejercicio de los derechos sociales fundamentales.

Es tal la relevancia del derecho fundamental a la buena Administración pública, que el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión Europea que le presentara un reglamento en el que se concretaran las obligaciones que para las instituciones y órganos de la Unión Europea se derivaran de este derecho ciudadano.

Mientras formalmente no se apruebe dicho reglamento, el Defensor del Pueblo Europeo sigue trabajando en orden a transformar el Código en Derecho Administrativo Europeo. Tal objetivo es de gran trascendencia pues de esta manera existiría un cuerpo normativo uniforme para todas las instituciones y órganos de la

Unión Europea en lo que se refiere a los principios que rigen sus relaciones con los ciudadanos.

En este sentido, la elaboración en 2012, por parte del Defensor del Pueblo Europeo, de los principios de la función pública de la Unión Europea es una muy buena herramienta pues ayuda a dar mayor difusión y conocimiento a los principios básicos establecidos en el Código que se derivan del fundamental derecho a la buena Administración establecido en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

Por lo que se refiere al aludido Código Europeo de Buena Conducta, aprobado por el Parlamento Europeo en septiembre de 2001, poco tiempo después de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (diciembre de 2000 y después diciembre de 2007), es necesario señalar que es un instrumento magnífico para que el Defensor del Pueblo compruebe la existencia de casos de mala Administración cuando así se le solicite, cumpliendo cabalmente de esta manera la función de control externo de la actuación de las instituciones y órganos de la Unión Europea que tiene encomendada. En efecto, esta función la realiza el Defensor del pueblo de acuerdo con el artículo 195 del Tratado de la Constitución Europea y con el Estatuto del propio Defensor.

La virtualidad del Código es que permite a los ciudadanos de la Unión Europea conocer en la realidad práctica en qué consiste este derecho fundamental, que significa en concreto y en qué casos se lesiona por parte de las Autoridades de la unión. Como es obvio, los principios de este Código son esenciales para que a través del derecho a una buena Administración pública, esta facilite, a través de prestaciones adecuadas, la efectividad de todos y cada uno de los derechos sociales fundamentales.

En el artículo 5 empiezan las referencias a los principios generales de buena conducta administrativa, que constituyen un corolario necesario, no se puede perder de vista, del derecho fundamental a la buena Administración del que disponen los ciudadanos de la Unión Europea. Estos principios serían de aplicación a las políticas públicas comunitarias europeas dirigidas a garantizar y asegurar derechos sociales fundamentales de los europeos.

El primero de estos principios generales es el de igualdad o, en términos negativos, ausencia de discriminación. El principio se plantea en el marco de la tramitación de las solicitudes del público y en el ámbito de la toma de decisiones. En ambos casos, el funcionario debe garantizar el principio de igualdad de trato, que implica que los ciudadanos que se encuentren en la misma situación procedimental serán tratados de igual manera, de manera similar dice el Código. En el caso de que se produzca alguna diferencia de trato, está deberá ser justificada, motivada convenientemente en función, dice el Código, de las características pertinentes objetivas del caso. Es decir, la motivación debe estar fundada sobre la realidad, sobre las características pertinentes del caso y, lo que es más importante, debe hacerse objetivamente.

El contenido del principio de ausencia de discriminación, en particular, implica que el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público por razones de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. Estas listas tan largas de supuestos de discriminación deberían evitarse pues en el futuro no sería extraño que surjan nuevas causas de discriminación por lo que es mejor usar fórmulas más amplias que den cabida a cualquier supuesto. En esta materia, se comprende fácilmente que el proceder de la Administración deba ser especialmente escrupuloso pues no raras veces determinadas prestaciones esenciales para el disfrute de derechos sociales fundamentales se deniegan precisamente por esta causa.

Un principio general, también del Derecho, es el de proporcionalidad. El Código en su artículo 6 lo define así: al adoptar decisiones el funcionario garantizará que las medidas sean proporcionales al fin perseguido, evitando toda forma de restricción de los derechos de los ciudadanos así como la imposición de cargas cuando éstas y aquéllas no sean razonables con respeto al objeto perseguido.

Además, al adoptar decisiones, el funcionario respetará el justo equilibrio entre los intereses individuales y el interés público general. Es decir, las decisiones deben estar en consonancia con el fin establecido en las normas que le sirven de cobertura y con el interés general concreto.

El interés general al que deben estar supeditadas todas las decisiones de los funcionarios tiene dos dimensiones. Por un lado, los principios y criterios del Estado social y democrático de Derecho que han de estar proyectados en las normas que sirven de cobertura a dichas medidas. Y, por otra, la realidad concreta en que se encarna el interés general porque el interés general solo tiene sentido para el Estado de Derecho si se nos presenta de forma concreta y con la motivación y justificación que sea menester según el grado de discrecionalidad ínsito en la potestad desde la que se dicta la decisión.

Igualmente, la referencia que hace el Código al justo equilibrio entre el interés particular y el interés general debe entenderse como operación de contraste jurídico realizada sobre el caso concreto, sobre la realidad. En otras palabras, es muy adecuada esta expresión de justo equilibrio que utiliza el autor del Código en esta materia porque, en mi opinión, constituye un fiel reflejo de una de las características que mejor define el sentido de las ciencias sociales en este tiempo: el pensamiento compatible o complementario.

El principio de proporcionalidad es también relevante para la efectividad de los derechos sociales fundamentales. Si estos derechos están en la entraña misma del interés general en un Estado social y democrático de Derecho, es lógico que el juicio de proporcionalidad, al ser este su fin principal, permita facilitar las prestaciones en que ordinariamente se concreta la efectividad de los derechos sociales fundamentales.

El poder en el Estado de Derecho solo tiene sentido se ejerce al servicio objetivo del interés general. Por eso, el artículo 7 se refiere al principio de ausencia de abuso de poder. Precisamente porque el poder público es una institución que se justifica en la medida en que se dirige a posibilitar el libre y solidario desarrollo de las personas.

La persona es el centro y la raíz del Estado y los Poderes públicos que las normas atribuyen a los titulares, individuales o colectivos, se justifican en la medida en que su ejercicio vaya dirigido a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, no de las condiciones de vida de los gobernantes. Por eso el artículo 7 dispone con toda claridad que los poderes se ejercerán únicamente de acuerdo con la finalidad para la que han sido otorgados por las disposiciones pertinentes, evitando el uso de dichas potestades para objetivos sin fundamento legal o que no estén motivados por el interés general.

La imparcialidad y la independencia son también dos principios básicos que deben distinguir la actuación de los funcionarios comunitarios y, por ende, a las mismas instituciones europeas. En virtud de la imparcialidad, dice el artículo 8 que el funcionario se abstendrá de toda acción arbitraria que afecte adversamente a los ciudadanos, así como de cualquier trato preferente por cualesquiera motivos.

Una acción arbitraria es una acción irracional y, como ya sabemos, el quehacer administrativo de la Unión Europea, por mor del artículo 41 de la Carta, debe estar motivado. Y una acción motivada excluye radicalmente la arbitrariedad que es, insisto, contraria a la misma Carta y, por tanto, como más adelante comentaremos, al artículo 18 del Código. La imparcialidad exige que no se tome partido a favor de ninguna persona, física o jurídica, porque todas son iguales ante la ley y hacia todas se debe ofrecer el mismo y correcto trato. En todo caso, se debe tomar partido, por supuesto, por la efectividad de los derechos sociales fundamentales, que precisamente están indisolublemente vinculados al interés general en un Estado social y democrático de Derecho.

A la independencia de los funcionarios se refiere el artículo 8 en su último párrafo en estos términos: «la conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que el mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos».

El funcionario solo debe guiarse por razones de interés general. Además, cuando advierta que una determinada decisión a la que está llamado a participar colisiona con asuntos personales o familiares, deberá abstenerse.

Corolario necesario del derecho a una buena Administración pública es el principio de objetividad. La subjetividad suele estar en la base de la mala administración, de las decisiones arbitrarias, que son todas aquellas en las que existe una ausencia de racionalidad. El principio de objetividad en el Código está redactado, artículo 9, en términos de principio de relevancia, que es una consecuencia concreta de la objetividad: «al adoptar sus decisiones, el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante».

Si entendemos que la objetividad supone racionalidad porque lo objetivo es lo que se puede argumentar desde la lógica, lo que se puede fundar desde las más elementales reglas de la razón, el principio de relevancia reclama al funcionario que identifique el o los asuntos relevantes en cada decisión, resolviendo desde esos parámetros y excluyendo las cuestiones accesorias o tangenciales. Obviamente, en esta materia que estamos estudiando, la relevancia es tan obvia que huelga cualquier comentario adicional al respecto.

El artículo 10 del Código señala que el funcionario será coherente en su propia práctica administrativa, así como en la actuación administrativa de la institución, lo que implica que el funcionario debe respetar el precedente administrativo existente en la institución, salvo que existan razones fundadas, en cuyo caso deberá, dice el artículo glosado, expresar ese fundamento por escrito.

Coherencia, precedente administrativo, racionalidad, son términos relacionados con el quehacer de las Administraciones públicas, que en sus actuaciones no disponen, ni mucho menos, de la autonomía de las personas físicas, pues están vinculadas a las normas y a los procedimientos. Y los precedentes administrativos que no se orienten a la efectividad de los derechos sociales fundamentales habrán de ser sustituidos por otros que, por obvias razones, sigan esta dirección.

El principio de confianza legítima está contemplado también en este precepto, concretamente en el párrafo segundo: el funcionario respetará las legítimas y razonables expectativas de sus actuaciones ante los ciudadanos. El límite de este principio se encuentra en la legitimidad y la racionalidad de las expectativas generadas. Si éstas fueran ilegales o arbitrarias, nos encontraríamos con una grave lesión de este principio, que el Código denomina «legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento».

En los dos primeros párrafos de este precepto, el Código se refiere a la confianza legítima y en el tercero al principio de asesoramiento, que es un principio que se deriva de la centralidad del ser humano y, por ende, del derecho fundamental a la buena Administración: si fuera necesario, el funcionario asesorará a los ciudadanos acerca de cómo debe presentarse un asunto de su competencia, así como sobre el modo en que se debe actuar mientras se trate ese asunto. Estos principios tienen una gran importancia en orden a la mejor forma de garantizar derechos sociales fundamentales.

En el caso de la confianza legítima, huelga afirmar que en su virtud la Administración deberá proveer lo que sea menester para la efectividad de los derechos sociales fundamentales. Y, en relación con el principio de asistencia, a las personas con escasos recursos económicos es muy importante asistirles convenientemente en orden a la realización de todos y cada uno de sus derechos sociales fundamentales.

Consecuencia de la equidad que el artículo 41 de la Carta exige a los funcionarios y a las instituciones es el principio de justicia, establecido en el artículo 11: «el funcionario actuará de manera imparcial, justa y razonable». Imparcialidad, justicia y racionalidad, tres principios que conforman el alma de la Administración. Están indeleblemente unidos entre sí y evidentemente no pueden menos que ser ejercidos al servicio de la efectividad de los derechos sociales fundamentales.

Una consecuencia del principio de servicio es que al ciudadano deben ahorrársele todos los trámites innecesarios, tema crucial para que las prestaciones que llevan aparejadas los derechos

sociales fundamentales se realicen diligentemente y en plazo razonable.

El derecho a la buena Administración pública del artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales incluye el derecho a que las decisiones se adopten en plazo razonable. Por eso, el artículo 17 del Código reconoce este derecho a la decisión en plazo razonable, sin demoras y, en caso de ser necesario, antes de un período de dos años a contar desde el momento en el que conste la recepción del escrito de solicitud. El plazo razonable, como fácilmente puede colegirse, es fundamental para que las prestaciones asociadas a la efectividad de los derechos sociales fundamentales sean útiles.

Este mismo derecho, sigue diciendo el precepto, se aplica también a la respuesta a cartas de los ciudadanos dirigidas a las instituciones comunitarias así como a las respuestas a notas administrativas que el funcionario haya enviado a sus superiores jerárquicos solicitando instrucciones relativas a las decisiones que deban adoptar. En el párrafo segundo del artículo se contemplan los casos de expedientes complejos en los que no sea posible resolver en el plazo anteriormente indicado. En estos casos, el Código dispone que el funcionario competente informe al ciudadano autor del escrito en el más breve plazo de tiempo posible, significando que en estos casos la decisión administrativa deberá comunicarse a dicho ciudadano en el plazo más breve posible.

El derecho a la buena Administración pública del artículo 41 de la Carta incluye la obligación para los funcionarios de motivar sus decisiones. Este derecho-deber a la motivación de las decisiones, uno de los más importantes como señalamos con anterioridad, está regulado en el artículo 18.

En este precepto se señala que toda decisión de las instituciones de la Unión Europea que pueda afectar desfavorablemente a los derechos e intereses de los ciudadanos deberá indicar los motivos en que esté basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión. En este sentido, el funcionario, según dispone el párrafo segundo del artículo,

evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves o genéricos que no contengan un razonamiento concreto.

Es decir, la motivación debe ser clara, concreta y con expresa referencia al supuesto individual al que se refiere. Cuando las decisiones afecten a un número elevado de ciudadanos, según el párrafo tercero del artículo 18, y no sea, por tanto, posible comunicar detalladamente los motivos de la decisión, se procederá a partir de respuestas normalizadas aunque el funcionario, en un momento posterior, facilitará al ciudadano que expresamente lo solicite una motivación individual.

En los casos en que, muy excepcionalmente, la Administración no pueda atender a peticiones de prestaciones en materia de derechos sociales fundamentales, las exigencias de rigor e intensidad en la motivación son muy altas, debiéndose justificar convenientemente.

La centralidad del ciudadano para la Administración pública y su posición estelar en el nuevo Derecho Administrativo ha permitido que en la Unión Europea la Carta Europea de los Derechos Fundamentales haya reconocido el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena Administración pública.

Este derecho, como hemos señalado, se concreta en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la objetividad y el plazo razonable. En este marco, en el seno del procedimiento administrativo, 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 adquieren una relevancia singular. Estos derechos componen, junto con las consiguientes obligaciones, el estatuto jurídico del ciudadano ante la Administración pública.

El 10 de octubre de 2013 el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), fiel a su tradición, aprobó en su seno la llamada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública (CIDYDCAP). El borrador me fue encargado por la secretaria general del CLAD y, con las mejoras introducidas por los res-

ponsables de función pública de la región, pienso que constituye el reflejo del compromiso que existe en esta parte del mundo en relación con una Administración pública más humana, más justa, más cercana a la ciudadanía, a la que debe servir en sus necesidades públicas. No es exageración alguna afirmar que en buena medida el texto de la Carta es un precipitado de la mejor doctrina que existe en este lado del hemisferio, de la que por cierto, los europeos hemos de estar más pendientes.

En efecto, esta Carta, como el lector podrá observar de su lectura, reconoce el derecho fundamental a la buena Administración pública. En este sentido, va más allá que lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico europeo pues el contenido de este documento del CLAD trasciende, y supera, la regulación europea establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona.

En el preámbulo, la Carta (CIDYDCAP) afirma que «El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración pública, a una Administración pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez».

Este párrafo primero del preámbulo reconoce, como no podía ser de otra manera, la centralidad del ciudadano en el modelo del Estado social y democrático de Derecho. Si el Estado es la comunidad política jurídicamente articulada sobre un territorio para garantizar y promover el libre desarrollo de la persona, es lógico, todavía más, es una exigencia, la existencia de un auténtico derecho fundamental, de un auténtico derecho humano, a la buena Administración pública.

Por otra parte, si reconocemos, como implícitamente admite la Carta (CIDYDCAP), que los poderes del Estado son de la titularidad y propiedad ciudadana, es lógico que quienes los ejercen temporalmente por mandato del pueblo, a él deban permanentemente dar cuenta del encargo recibido. De ahí que como señala el párrafo segundo de la Carta, «Los poderes del Estado derivan del consentimiento de los ciudadanos, debiéndose buscar un equilibrio entre dichos poderes como entre derechos y deberes de las personas. En su representación, legisladores, ejecutivos y Jueces ejercen el poder que les corresponde. Como administradores y gestores de estos poderes del Estado, deben rendir cuenta permanentemente de su ejercicio ante toda la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos que los ordenamientos jurídicos nacionales establecen».

La aspiración a una Administración pública que contribuya a un mejor servicio objetivo al interés general no es algo propio de este tiempo. Es una exigencia de la misma existencia de la Administración pública, y desde siempre, de una u otra forma, se ha tratado de poner a disposición de los habitantes de un aparato administrativo comprometido con el libre y solidario desarrollo de las personas.

En este sentido, el preámbulo de la Carta (CIDYDCAP) sigue señalando que «en el marco del complejo Gobierno-Administración pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable».

He aquí una caracterización de la buena Administración pública como obligación de los Poderes públicos, una caracterización

más amplia y completa que la establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona de 8 de diciembre de 2000. Una simple comparativa de las dos versiones enseña que en la Carta Iberoamericana aparece la nota de la objetividad y la de la justicia, algo que no acontece en la Norma europea, que se concentra en la imparcialidad, equidad y el plazo razonable.

La propia Carta (CIDYDCAP) subraya la capitalidad del ser humano como centro y raíz del Estado, y por ende de la Administración pública: «Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los derechos fundamentales del ciudadano».

En este párrafo se justifica sólidamente el carácter de derecho humano del derecho a la buena Administración pública, un derecho del que forman parte un conjunto de derechos derivados o derechos integrantes, que, como el derecho fundamental, deben gozar de la mayor protección jurisdiccional.

La buena Administración pública puede ser concebida como obligación de los Poderes públicos, como derecho humano y, también, como no, como principio general del Derecho Público y de la Ciencia de la Administración pública. Extremo que explica también claramente el preámbulo de la Carta (CIDYDCAP): «La buena Administración pública adquiere una triple funcionalidad: En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los Poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra

sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana».

En realidad, la caracterización de la buena Administración, sea cuál sea su funcionalidad concreta, responde, eso lo sabemos muy bien los concededores de la Constitución del Reino de España, a la principal tarea de la Administración pública: el servicio objetivo al interés general: «La buena Administración pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo. La Administración pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos» (Preámbulo CIDYDCAP).

En el Estado democrático, los intereses generales, es bien sabido, ya no son objeto de definición patrimonial o monopolística por parte del Estado o de la Administración pública. Más bien, tal definición se produce en el marco de un proceso dinámico de diálogo e interacción entre Poderes públicos y agentes ciudadanos. De esta manera se evita esa versión unilateral, de fuerte sabor iluminista, a partir de la cual el funcionario público, que tantas veces se considera dueño y señor de los procedimientos y las instituciones, termina por pensar, y actuar consecuentemente, como soberano del interés general.

Por eso, la Carta (CIDYDCAP) señala también en su preámbulo, que «La Administración pública debe estar al servicio objetivo

de los intereses generales. Unos intereses que en el Estado Social y Democrático de Derecho ya no se definen unilateralmente por las Administraciones Públicas. Por el contrario, los Poderes Públicos deben salir al encuentro de los ciudadanos para que de forma integrada y armónica se realice la gran tarea constitucional de la construcción democrática, profundamente humana, solidaria y participativa, de las políticas públicas. Una función que en este tiempo debe diseñarse desde las coordenadas de la participación social, tal y como se puso de relieve en la precedente **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública adoptada en Estoril el 1 de diciembre de 2009 por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a iniciativa precisamente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo».**

El derecho fundamental a la buena Administración pública y sus derechos componentes, junto a los deberes de los mismos ciudadanos, deben ser objeto de autoconocimiento por los habitantes pues en la medida en que las personas sean conscientes realmente de su posición medular en el sistema político y administrativo, entonces es posible que estemos en el momento de la verdadera reforma administrativa, que sin participación ciudadana, no es más que un precipitado de diversas dimensiones tecnocráticas por muy plurales y multidimensionales que sean.

Por eso, la Carta (CIDYDCAP) señala con nitidez en el preámbulo que «En la medida que la ciudadanía ponga en valor su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las Administraciones públicas. Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del fundamental a una buena Administración pública, el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será una realidad».

En efecto, la rendición de cuentas como exigencia ciudadana es ciertamente distinta que la rendición de cuentas como expresión del quehacer de los entes públicos. Es más, una Administración que asume con habitualidad la motivación de sus decisiones, que

es reacia a la oscuridad y que busca siempre y en todo atender objetivamente las necesidades colectivas de los habitantes, es una Administración profundamente democrática que se legitima en función de la calidad de la justificación de su actuación.

En definitiva, como señala acertadamente la Carta (CIDYDCAP), «El estatuto del ciudadano en relación con la Administración pública está compuesto por el derecho fundamental a la buena Administración y sus derechos componentes, así como por los deberes que definen también la posición jurídica del ciudadano. Derechos y deberes son expresiones de la naturaleza dinámica y activa que hoy el Estado Social y Democrático de Derecho demanda de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas».

En efecto, el reconocimiento del derecho fundamental a una buena Administración pública, así como sus derechos integrantes, sería incompleto si no se hiciera referencia a los deberes y obligaciones que gravan sobre los propios ciudadanos. Como señala el preámbulo de la Carta (CIDYDCAP): «**Todas las Constituciones Iberoamericanas hacen referencia, desde una perspectiva general, a los deberes de los ciudadanos a cumplir las leyes, a promover el bien común y a colaborar con los Poderes públicos en aras de la consecución del interés general. Y en las principales leyes administrativas de la región encontramos referencias expresas a dichos deberes aplicados a la relación con la Administración pública en el marco del procedimiento administrativo**».

En la Carta (CIDYDCAP), antes de la caracterización del derecho fundamental a la buena Administración pública y de sus derechos componentes, se hace referencia a los principios por una elemental razón. El derecho humano a la buena Administración se levanta sobre el solar de los principios básicos del Derecho Administrativo y de la Administración y, los derechos componentes, como se puede colegir fácilmente, se encuentran en buena medida desperdigados por las diferentes leyes administrativas de la región.

Así también lo ha entendido la Carta (CIDYDCAP) cuando en la parte final del preámbulo señala que «Por lo que se refiere

a los principios sobre los que descansa el derecho fundamental de la persona a una buena Administración pública, máxima expresión de la función de dignificación humana propia de los Poderes públicos, es menester tener presente que todas las leyes administrativas que se han promulgado en Iberoamérica disponen de relevantes elencos y repertorios. Igualmente, muchos de los denominados derechos componentes del derecho fundamental a una buena Administración pública están recogidos en las principales normas que regulan el régimen jurídico de la Administración pública y el procedimiento administrativo en los diferentes países iberoamericanos».

La Carta (CIDYDCAP) no es una Norma jurídica de obligatorio cumplimiento, tal y como lo expresa el último párrafo del preámbulo: «La presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos».

«La Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana».

En el punto 1 de la Carta (CIDYDCAP), transcrito al principio de este párrafo, se expone con meridiana claridad su objeto, que no es otro que dar carta de naturaleza de derecho humano, con todas sus consecuencias, al derecho fundamental de la perso-

na a una buena Administración pública. Un derecho humano que obligará a que todas las actuaciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, se caractericen por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana. Es más, una actuación administrativa que no se oriente al servicio objetivo del interés general nunca podrá promover la dignidad humana.

A renglón seguido comienza la exposición de los principios, que deben entenderse, como dispone el punto 2 de la Carta (CIDYDCAP), en «el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico», contexto en el que debe afirmarse que «la Administración pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los principios expuestos en los siguientes preceptos, que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana» (punto 2).

El principio de servicio objetivo a los ciudadanos se proyecta según lo dispuesto en el punto 2, «a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración pública, sean expresas, tácitas, presuntas, materiales –incluyendo la inactividad u omisión– y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que habrá de promover y facilitar permanentemente. **La Administración pública y sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración pública deben estar a disposición de los ciudadanos para atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable».**

En el apartado 3 se define el principio promocional de los Poderes públicos, que «se dirige a la creación de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumpli-

miento y fomentando la participación ciudadana a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente a definir el interés general en un marco de potenciación de la dignidad humana». Este principio, como sabemos, es la expresión administrativa de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho y tiene una importancia primordial para la efectividad de los derechos sociales fundamentales.

En el punto 4 se hace referencia al principio de racionalidad, que «se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales». Este principio es uno de los más importantes para la existencia de una Administración comprometida realmente con la democracia y el Estado de Derecho pues en buena medida se puede afirmar que el compromiso con los derechos humanos de una Administración pública se mide por la calidad y rigor de las motivaciones de sus decisiones.

En el apartado 5 se trata del principio de igualdad de trato, en cuya virtud «todos los ciudadanos 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 forma de discriminación cualquiera que sea su naturaleza». Este principio debe facilitarse especialmente a las personas con capacidades especiales o diferentes: «Las Administraciones Públicas deberán realizar los ajustes tecnológicos y físicos necesarios para asegurar que este principio llegue efectivamente a los ciudadanos con especiales dificultades, especialmente a las personas con capacidades especiales o capacidades diferentes».

En el apartado 6 se hace referencia al principio de eficacia, «en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse, de acuerdo con el personal asignado, en el marco de los objetivos establecidos para cada ente público, que siempre estarán ordenadas a la mayor y mejor satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano». La Administración pública debe ser guiada en atención a objetivos en los que los ciudadanos han de

tener presencia en el marco de las preferencias electorales que ha de concretar el Gobierno salido de las elecciones. Sin objetivos es difícil que la Administración pública sirva con objetividad los intereses generales.

La eficacia según la Carta (CIDYDCAP) también se ordena a eliminar y remover las dificultades que impiden que las actuaciones administrativas cumplan los fines previstos. Así en el mismo punto 6, la Carta (CIDYDCAP) dispone que «las Autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, procurarán remover de oficio los obstáculos puramente formales y evitarán las dilaciones y los retardos, buscando la compatibilidad con la equidad y el servicio objetivo al interés general. En esta materia será de aplicación, de acuerdo con los diferentes ordenamientos jurídicos, el régimen de responsabilidad del personal al servicio de la Administración pública». En la medida en que se identifique al funcionario responsable de cada procedimiento, será más sencillo derivar la responsabilidad que en que pudiera incurrir como consecuencia de dilaciones y retardos indebidos, sin justificación alguna.

El principio de eficiencia atiende a la consecución de los objetivos establecidos con el menor coste posible, y según el apartado 7, «obliga a todas las autoridades y funcionarios a optimizar los resultados alcanzados en relación con los recursos disponibles e invertidos en su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el servicio objetivo al interés general». Es decir, la eficiencia debe tener presente, para alcanzar los resultados esperados, los recursos, personales y materiales, disponibles en un marco en el que la equidad y el servicio objetivo al interés general sean criterios determinantes. Esto es así porque la Administración no es una organización que se mueva por el lucro o el beneficio económico, sino por la rentabilidad social.

De acuerdo con el principio de economía, apartado 8, «el funcionamiento de la Administración pública estará guiado por el uso racional de los recursos públicos disponibles», de manera que el «gasto público se realizará atendiendo a criterios de equidad, economía, eficiencia y transparencia». El gasto público debe,

pues, realizarse en un contexto de equilibrio y complementariedad entre los principios de eficacia, eficiencia y equidad, siempre de forma transparente.

En virtud del principio de responsabilidad, según el punto 9, «la Administración pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente».

Como es lógico, la Carta (CIDYDCAP) no entra en la cuestión de si las lesiones deben ser consecuencia del funcionamiento anormal o irregular de los servicios públicos, optando por la regla general de la responsabilidad por actuaciones administrativas que lesionen, sin más, los bienes o derechos de los ciudadanos.

Los ciudadanos son los dueños y señores del poder público y por ende quienes lo ejercen en su nombre deben dar cuentas a la ciudadanía permanentemente de cómo lo administran. Por eso, en el punto 10, de acuerdo con el principio de evaluación permanente de la Administración pública, «ésta, tenderá a adecuar su estructura, funcionamiento y actividad, interna y externa, a la identificación de oportunidades para su mejora continua, midiendo de forma objetiva el desempeño de sus estructuras administrativas».

En el apartado 11, se impone a la Administración pública que asegure la «universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que estos precisen el uso de dichos servicios por parte de las Administraciones Públicas con presencia territorial». En el caso de los servicios públicos va de suyo, y en el caso de los servicios de interés general es consecuencia de propia naturaleza de estos servicios que exigen que el Estado, a través de los medios más pertinentes, preserve también la continuidad de estos servicios garantizando su universalidad, asequibilidad y calidad.

El ethos de la Administración pública es obvio pues se dedica al servicio objetivo del interés general. No solo estructuralmente sino también a través de las personas que laboran en su interior.

De ahí que el apartado 12 se refiera al principio de ética, «en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular».

La cláusula del Estado democrático implica la participación y presencia ciudadana en el análisis y evaluación de las políticas públicas. Por eso el punto 13 de la Carta (CIDYDCAP) hace referencia al principio de participación, «en cuya virtud los ciudadanos, en el marco de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, podrán, según la legislación interna de cada país, estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación. Igualmente, se propiciará que los ciudadanos participen en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa correspondiente». Debe subrayarse que la Carta deja la puerta abierta a la función de control de la actividad administrativa general por parte ciudadana, lo que obviamente se regulará en la legislación general administrativa de cada país.

Dicha participación, como es lógico, tiene una relevancia especial cuando se refiere a la elaboración de las normas administrativas. De ahí que la parte final de este apartado señala que «de igual manera, la Administración pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles».

En el punto 14, consecuencia también de la función de servicio a la ciudadanía que acompaña a la Administración en todo su quehacer, se hace referencia a los «principios de publicidad y claridad 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 de confidencialidad o interés general, que serán objeto de interpretación restrictiva».

Consecuencia de lo expuesto en el párrafo anterior es, como dispone la Carta (CIDYDCAP) en este punto, que «las autoridades procurarán dar a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, según las diferentes legislaciones de cada uno los países de la región, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información».

En el apartado 15, se reconocen los «principios de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la Administración pública se somete al Derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas». La claridad de las normas administrativas trae consigo, como señala más adelante este apartado que «la Administración pública procurará usar en la elaboración de las normas y actos de su competencia un lenguaje y una técnica jurídica que tienda, sin perder el rigor, a hacerse entender por los ciudadanos».

La denominada actividad administrativa de policía, ordenación o limitación especialmente, demanda la aplicación del principio de proporcionalidad, establecido en el punto 16 de la Carta (CIDYDCAP), en cuya virtud «las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido».

La Administración actúa, bien lo sabemos, en virtud de normas. Por eso, apartado 17 de la Carta (CIDYDCAP), el principio de ejercicio normativo del poder «significa que los poderes deberán ejercerse, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento, prohibiéndose el abuso o exceso de poder, sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o para lesionar el interés general».

En virtud del «principio de objetividad, fundamento de los principios de imparcialidad e independencia, las autoridades y funcionarios, así como todas las personas al servicio de la Administración pública, deberán abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo, actuando siempre en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o en los que pueda existir conflicto de intereses según el ordenamiento jurídico correspondiente» (Apartado 18).

El principio de **buena fe también se proyecta sobre la Administración pública**, por lo que el punto 19, señala que en su virtud, «las autoridades y los ciudadanos presumirán el comportamiento legal y adecuado de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes».

La Administración pública, como está al servicio de los ciudadanos, debe facilitar todo lo que pueda las relaciones de éstos con el poder público. Por eso, el punto de 20 dispone que «de acuerdo con el principio de facilitación los ciudadanos encontrarán siempre en la Administración pública las mejores condiciones de calidez, amabilidad, cordialidad y cortesía para la tramitación y asesoramiento de los asuntos públicos que les afecten».

En este sentido, las innovaciones tecnológicas han de estar orientadas a esta finalidad, por lo que, como establece la Carta (CIDYDCAP) al final de este apartado, «en estos casos, el uso de las TICS facilita la tramitación de numerosos procedimientos y permite de forma puntual conocer en cada momento el estado de la tramitación así como solventar las dudas que puedan tener los interesados».

La resolución de los asuntos públicos en plazo razonable justifica el principio de «celeridad, en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación de personas y de medios materiales disponibles y de acuerdo con el principio de

servicio objetivo al interés general, así como en función de las normas establecidas para tal fin» (Punto 21).

La centralidad del ciudadano y su condición capital en el sistema político y administrativo, en cuanto dueño y señor de los poderes públicos, justifica el principio de transparencia y acceso a la información de interés general: establecido en el apartado 22: «el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva».

Las nuevas tecnologías, dice la Carta (CIDYDCAP), tienen también gran importancia para facilitar dichos principios: «Las Autoridades deberán impulsar de oficio los procedimientos y procurarán usar las TICS a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas de acuerdo con los enunciados de la Carta iberoamericana del Gobierno Electrónico. Igualmente, se procurará potenciar el uso de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública o de interés general» (Apartado 22 *in fine*).

En este tiempo, las técnicas de limitación y ordenación a las que la Administración pública puede someter las actividades de las personas deben respetar el principio establecido en el punto 23: el principio de protección de la intimidad, «de forma que las personas al servicio de la Administración pública que manejen datos personales respetarán la vida privada y la integridad de las personas de acuerdo con el principio del consentimiento, prohibiéndose, de acuerdo con los ordenamientos jurídicos correspondientes, el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas».

Finalmente, apartado 24, el principio de debido proceso impli-

«ta que» las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en los ordenamientos superiores de cada uno de los países miembros, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción».

Tras señalar el punto 25 que «los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana», la Carta reconoce que «el derecho fundamental a la buena Administración pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país».

Estos derechos componentes que señala Carta (CIDYDCAP), se encuentran en los apartados subsiguientes y, son, de forma resumida los siguientes.

Primero. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.

Segundo. Derecho a la tutela administrativa efectiva.

Tercero. Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale.

Cuarto. Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos.

Quinto. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país. Los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos cuando éstos se encuentren a disposición de la Administración pública.

Sexto. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.

- Séptimo. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.
- Octavo. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.
- Noveno. Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa.
- Décimo. Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo.
- Undécimo. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración pública.
- Duodécimo. Los ciudadanos podrán denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones.
- Décimo tercero. Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.
- Décimo cuarto. Derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como 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 habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos.
- Décimo quinto. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración pública.
- Décimo sexto. Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
- Décimo séptimo. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
- Décimo octavo. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
- Décimo noveno. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.

Vigésimo. Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten.

Vigésimo primero. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.

Vigésimo segundo. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

La Carta (CIDYDCAP) recuerda, también, que el ejercicio del derecho fundamental a la buena Administración pública supone el ejercicio de deberes, pues sin deberes no puede haber derechos. En concreto, la Carta se refiere a los siguientes:

En primer lugar, los ciudadanos deberán acatar con lealtad la Constitución, las Leyes así como el entero Ordenamiento jurídico con arreglo a las exigencias de un Estado de Derecho.

En segundo término, los ciudadanos habrán de actuar siempre de acuerdo con el principio de buena fe, tanto en el uso de la información obtenida de la Administración pública, la cual deberá ser utilizada con interés legítimo, como así también abstenerse del uso de maniobras dilatorias en todo procedimiento o actuación en relación con dicha Administración pública.

Tercero, los ciudadanos tienen la obligación de ser veraces en todas sus relaciones con la Administración pública, evitando toda afirmación o aportación falsa o temeraria a sabiendas.

En cuarto lugar, los ciudadanos deben ejercer con la máxima responsabilidad los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, absteniéndose de reiterar solicitudes improcedentes o impertinentes o de presentar acciones que representen erogaciones innecesarias de los recursos del Estado.

Quinto, los ciudadanos observarán en todo momento un trato respetuoso con las autoridades, funcionarios y con todo el personal al servicio de la Administración pública.

Y, en sexto y último término, los ciudadanos deberán colaborar siempre y en todo momento al buen desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas, cumpliendo diligentemente todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico, especialmente en materia tributaria, reconociendo los costos establecidos para la atención demandada.

Finalmente, como colofón, la Carta (CIDYDCAP) dispone que el derecho fundamental de la persona a la buena Administración pública y sus derechos componentes tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos.

La Carta, pues, supone un importante punto de inflexión en orden al reconocimiento, con todos sus pronunciamientos, derecho fundamental a la buena Administración en todos los países de la región. Su entrada en las Constituciones, expresa o de forma deductiva, como acaba de hacer el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, permitirá, qué duda cabe, que las obligaciones que las distintas Administraciones asumen en materia de derechos sociales fundamentales, se puedan realizar de forma justa, equitativa, razonable y, sobre todo, en plazo razonable. Por eso el derecho fundamental a la buena Administración es un derecho fundamental que, con independencia de la sustancia propia que tiene, que es mucha, juega un rol básico como derecho vehicular pues a su través los derechos sociales fundamentales es más fácil que puedan ser ejercidos por los ciudadanos, especialmente por aquellos que se encuentran en especiales situaciones.