

# GOBERNANZA, BUENA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Jaime Rodríguez-Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Coruña

Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

## **ÍNDICE**

I. INTRODUCCIÓN

II. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN PÚBLICA

III. SOBRE EL BUEN GOBIERNO

IV. ESPECIAL REFERENCIA A LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS

V. LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

BIBLIOGRAFÍA

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El término gobernanza, que es similar al de gobierno o gobernación, es el que ahora tiene más apogeo probablemente a causa de su origen anglosajón y de generalizado uso en las más prestigiosas Escuelas de Negocios y de Gobierno. Gobernación en España recuerda tiempos del pasado, mientras que gobierno, aunque suele aplicarse al poder ejecutivo en sentido estricto, responde mejor a la acción de determinar los intereses generales a partir de los cuáles se producirá la gestión administración.

El gobierno en un sistema democrático corresponde a la voluntad de los electores, bien sea en un sistema parlamentario o presidencialista. Quien gobierna lo hace a partir del programa electoral que ha merecido el apoyo mayoritario. En el programa es dónde se explicitan los compromisos políticos que deberá llevar a cabo el gobierno a través de la administración pública, una organización profesional que sirve objetivamente el interés general tal y como dispone el artículo 103 de la Constitución española de 1978.

La administración pública gestiona, administra el interés general de forma objetiva. Es decir, maneja los fondos públicos o administra el personal en función de los criterios rectores que establece el gobierno, que a su vez extrae del programa electoral que mereció la confianza mayoritaria en las elecciones.

Es verdad que con frecuencia se confunde gobierno con gestión o administración pero en realidad el complejo gobierno-administración, indisolublemente unido, hace referencia a la cabeza y al cuerpo. La cabeza manda y el cuerpo concreta sus dictados. Unos dictados, insisto, que no son, no deben ser, caprichosos o arbitrarios, sino proyección del programa electoral que concitó la mayoría en las elecciones. La administración, pues, está bajo la dirección del gobierno, pero ni se confunde ni con ella se identifica. Por eso, cuándo tratemos de buen gobierno o de buena administración o gestión pública, queremos decir que ambas actividades, distintas pero íntimamente unidas, deben confeccionarse con arreglo a los postulados que las conforman en el marco del sistema político, fundamentalmente en forma de materializaciones concretas que son trasunto de los valores o vectores marcados por el gobierno de turno.

Por tanto, buen gobierno y buena administración o gestión pública están relacionados como la cabeza y el cuerpo, como la materia y la forma, como la potencia o el acto. Hay, debe haber, una perfecta sintonía en las materializaciones concretas las políticas públicas con lineamientos superiores establecidos. Por ejemplo, un mal gobierno es el que invade la esfera de la administración o gestión. Igualmente una mala administración o gestión es la que se inmiscuye en valoraciones o parámetros políticos.

En este marco es en el que vamos a tratar sobre la gestión o administración en general primero, para pasar después a la denominada buena administración o gestión pública.

## **II. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN O GESTIÓN PÚBLICA**

En los últimos años, como es bien sabido, ha crecido el interés por los estudios de las ciencias administrativas, sobre todo las volcadas sobre la administración o gestión de lo público, y por la perspectiva global del estudio de la Administración pública. En realidad, esta preocupación no es, no podría ser, reciente. Por ejemplo, por citar solo un caso entre muchos, es interesante hacer constar que uno de los grandes hombres del Derecho Administrativo Español de la segunda mitad del siglo XIX, el gallego Manuel COLMEIRO, ya señalaba, sin empacho alguno, que la Administración era, no sólo una realidad compleja y plural, sino un objeto de estudio científico al que el investigador debería acercarse en una aproximación plural: histórica, jurídica, económica, estadística, sociológica, etc. De igual forma, la administración o gestión pública se proyecta sobre realidades diferentes como puede ser el personal, el presupuesto, los bienes o las actividades o servicios públicos.

Me parece de interés una observación preliminar que puede explicar el contenido de este trabajo. Quien escribe es un jurista, un profesor de Derecho Público que ha dirigido varias Escuelas de formación de funcionarios autonómicas así como el Instituto Nacional de Administración Pública. En este sentido me parece interesante reconocer, con la mayoría de profesores que se han dedicado a la organización administrativa, que, desgraciadamente, llevamos muchos, muchos años, estudiando la Administración desde distintos aspectos y, sin embargo, con frecuencia nos olvidamos de que la Administración no es un fin en sí misma, sino una función de servicio a los ciudadanos.

El centro, la sustancia de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa reside en que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano, que el que manda es el ciudadano y que la Administración se justifica, no sólo constitucionalmente, como una organización al servicio objetivo del interés general. Se trata de construir una mejor Administración que haga posible la mejora de la vida de la población. Es decir, las políticas públicas en su proyección práctica y cotidiana se justifican en la medida en que, desde los postulados marcados por el gobierno, mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos.

La Administración Pública del Estado Social y Democrático de Derecho es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad, que produzca resultados que se puedan medir. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración, como ya he dicho, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Por eso, las distintas potestades y poderes públicos son manifestaciones concretas de esa idea de servicio público que, no se debe olvidar, debe ser también una de las notas definitorias de las personas que trabajan en el sector público. Es más, me atrevería a señalar que una de las asignaturas pendientes de la Administración pública de nuestro tiempo es recuperar, de una manera efectiva, la imagen de servidora de la sociedad y de sus ciudadanos. No es de recibo, por ejemplo, que en España se precisen diez procedimientos administrativos y una

media de veinte días, en el mejor de los casos, para poner en funcionamiento una iniciativa empresarial.

La configuración del Estado social y democrático de Derecho conlleva una nueva funcionalidad de la Administración Pública. En efecto, la Administración, al gestionar los intereses colectivos, no tiene que imponerse frente a los ciudadanos. Más bien debe propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada, por su inserción en el Estado Social y Democrático de Derecho, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Quiere eso decir que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión o administración de los propios intereses que les afecten. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos. Esta aproximación, no lo oculto, se apoya en la consideración, prevista en la Constitución, de que los derechos fundamentales y la dignidad de la persona son los fundamentos del orden político y la paz social. De esta manera se puede entender que los poderes públicos tienen la misión de crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión o administración de los intereses públicos. Los derechos fundamentales ya no son solamente ámbitos exentos de la actuación de los poderes públicos, como ha reconocido reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional, sino elementos y líneas directrices del conjunto de la actividad de la Administración. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte servicios de calidad y que promueva los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En un contexto de crisis en el que las técnicas tradicionales de administración y gestión pública parecen no servir, tenemos que pensar cómo es posible gestionar y administrar mejor con presupuestos más austeros. Es verdad que en los años de la bonanza inducida muchos dirigentes y gerentes públicos pensaron que los presupuestos eran prácticamente ilimitados y que podrían realizar sus tareas prácticamente sin condicionamientos económicos. Asistimos también, se ha dicho reiteradamente, al declive de las viejas técnicas de organización administrativa basadas en el modelo weberiano, que imponía la sujeción al principio de legalidad y a la gestión mediante procedimientos rígidos. En este punto, sin embargo, quisiera, porque soy jurista, señalar, para que no se me malinterprete, que buena parte de los males que hoy aquejan a nuestra Administración pública provienen de haber ido desnaturalizando progresivamente el sentido del principio de legalidad, mejor, del principio de la juridicidad. La tan cacareada crisis del principio de legalidad debe resolverse buscando, en el marco de los procedimientos y del control, la mayor agilidad y celeridad administrativa posible con plena salvaguarda de los derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas físicas y jurídicas. De lo contrario, se producirá de facto, así ha venido aconteciendo durante los años llamados de las vacas gordas, una cierta pérdida de perspectiva de los dirigentes y gestores administrativos, que se perdieron en esa tupida red o maraña administrativa que impide la visión de los problemas reales de naturaleza colectiva de los habitantes. La actuación administrativa, en lugar de ganar en sensibilidad ciudadana se obsesionó una y otra vez con la obtención de resultados al precio que fuera. No nos engañemos, como decía un viejo maestro del Derecho, la eficacia debe integrarse en la legalidad. Lo demás, que no es fácil, consiste en agilizar y simplificar los procedimientos y, lo que es más importante, armonizar eficacia, legalidad y servicio a los ciudadanos porque, y no me importa reiterarlo, la Administración no es una empresa más, es una empresa

vinculada por unos principios constitucionales que, evidentemente la erigen en una organización compleja que debe administrarse siempre sin perder de vista el conjunto de los objetivos constitucionales.

Pues bien, en este contexto de crisis por el aspecto fiscal, porque estamos en crisis económica y financiera, y por la crisis de confianza en las políticas y en los responsables, van a surgir, en los países que se enfrentan a estos problemas numerosas experiencias de reforma y modernización administrativa con el fin de afrontar estos desafíos para conseguir una mejora en el desempeño de la Administración con el fin de lograr una buena administración pública, una buena gestión pública.

En concreto, entre las propuestas de mejorar el desempeño y de revitalizar la Administración destaca la que propone desburocratizar, es decir, eliminar el papeleo innecesario y las reglas de procedimiento no funcionales y presentación pública de cuentas, rendir cuentas ante la ciudadanía de forma real. En ese sentido, hay que tener presente las reflexiones sobre una ética pública que cree un ambiente propicio para el buen desempeño de la función pública. En esta dirección, hay que permitir las quejas sobre el desempeño y manejo de la ejecución de la Administración, favorecer la participación del público en las actuaciones de la Administración, incrementar el status de los funcionarios públicos, muy deteriorado en relación con el de los trabajadores del sector privado, y ampliar los estudios e investigaciones sobre la Administración pública. Podemos perfilar de este modo una Administración del futuro que será una Administración receptiva, una Administración que invierta el organigrama de los servicios; que cultive un nuevo espíritu, nuevos valores, en especial el valor servicio y el valor de perfección frente al perfeccionismo, la rapidez en las prestaciones, la calidad del producto...; en fin, que asuma una actitud ética de servicio.

Analícemos, a continuación y muy brevemente, algunas técnicas de reforma del Estado o de la Administración que van dirigidas a la mejora de la administración o de la gestión pública. Las privatizaciones han vuelto, año 2012, al candelero ante la incapacidad del sector público de gestionar o administrar eficientemente la multitud de empresas, compañías, sociedades o agencias de que se ha dotado en este tiempo.

Introducir la competencia en los servicios que presta la Administración es, en nuestro tiempo, un dato capital y, quizás, indudable. Ahí tenemos los servicios económicos de interés general y su regulación por parte del Estado para garantizar servicios universales, asequibles y eficientes.

En efecto, la competencia es la clave, sobre todo en los servicios públicos y en los llamados servicios de interés general. Como han reconocido numerosos profesores, el problema no reside en la oposición entre lo público y lo privado. El problema está en la competitividad y en la oposición al monopolio. ¿Por qué? Porque como reconocen OSBORNE y GAEBLER, la ventaja más evidente de la competencia es una mayor eficiencia: mejor aprovechamiento del dinero, porque la competencia obliga a los monopolios públicos a responder frente a las necesidades de sus consumidores, porque la competencia prima la innovación y, porque, la competencia, en el fondo, incrementa el orgullo y la moral de los servidores públicos. En este sentido, la competitividad obliga a la Administración a mejorar. Sin embargo, no todas las actividades públicas deberían estar sujetas a la competencia porque, no debe olvidarse, que la Administración es una organización en la que la eficacia está modulada por el principio de legalidad, y por el principio de la vinculación a los derechos fundamentales, principios que, es fuerza reconocerlo, garantizan, o deberían garantizar, la transparencia, la igualdad o el mérito y la capacidad como criterio de acceso y promoción en la función pública.

La desburocratización o, si se quiere la reducción de los trámites administrativos que no afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos, es otro aspecto clave de un proceso de reforma y modernización de la gestión y administración pública. Por eso, el profesor CAIDEN, uno de los mayores expertos mundiales en reformas administrativas, señala que, la burocracia y el papeleo excesivo son una lacra para todo el mundo y que el fenómeno consiste en eliminar procesos y procedimientos administrativos innecesarios.

No se debe olvidar, en este contexto, de los procesos de refundición, aclaración y codificación normativa. La administración y la gestión pública están orientadas al servicio objetivo del interés general. ¿Por qué gestión orientada al servicio ?. Porque, lo señalaba con anterioridad, el dueño de la Administración es el ciudadano y porque la Administración está al servicio del ciudadano y no el ciudadano al servicio de la burocracia, de una burocracia que busca en el ciudadano el expediente para crecer y crecer introduciendo en su seno a todo un ejército de personas.

Aproximarse al ciudadano debe ser el talante ordinario de quienes trabajan en la Administración pública para prestar servicios de calidad. Escuchar al ciudadano debe ser la práctica habitual en la Administración pública e, incluso, incorporar a los ciudadanos en la configuración de los intereses generales debe ser también algo connatural al sistema. Sobre todo porque así la Administración, y sus gerentes, se responsabilizan más, evitándose la politización en la toma de decisiones a la hora de elegir proveedores, porque se estimulará la innovación, porque se podrán ofrecer a los ciudadanos distintas opciones entre diferentes tipos de servicios, porque se derrochará menos al igualarse la oferta y demanda, porque los ciudadanos, al elegir, se comprometen más con el servicio y, finalmente, porque se promueve en mayor medida el principio de igualdad. Pero la razón más importante, no me importa recordarlo, es que el ciudadano se convierte así en el eje de toda la actuación administrativa.

Dentro de esta línea de Administración orientada al público destacan estrategias como las llamadas de "punto de encuentro", que se centran en la búsqueda de la idoneidad del punto de contacto entre la Administración y los ciudadanos, de tal modo que se les ahorren molestias a los administrados y se favorezca su participación en la mejora de la gestión. Ejemplo de esto serán las ventanillas únicas, las oficinas de gestión unificada o las estructuras de participación ciudadana como los "comités de usuario" franceses.

Es importante subrayar el gran incremento en el uso de nuevas tecnologías como la informática o las telecomunicaciones para alcanzar una gestión más eficaz. La informática puede contribuir, gracias a sus potencialidades de acumulación de información y a su rápido acceso, a acelerar las gestiones administrativas.

Las organizaciones inspiradas por objetivos colocan a sus gerentes en las condiciones de perseguir los objetivos de la organización con los métodos más eficaces que pueden encontrar. Por eso, las organizaciones regidas por objetivos son más eficientes que las presididas sólo por reglas, suelen ser más eficaces, más innovadoras, más flexibles y, lo que es más importante, se produce en ellas un mayor clima de trabajo y de equipo.

Junto a la dirección por objetivos hay que controlar y evaluar los resultados, teniendo siempre presente que es distinto medir procesos y medir resultados, que es distinto medir eficacia y efectividad, y que son diferentes los resultados de un programa que los resultados políticos. En este sentido, es preciso llevar a cabo tanto análisis cuantitativos como cualitativos, controlar el cumplimiento del principio de igualdad, prever las resistencias de la propia organización, hacer participar activamente a toda la organización, revisar

periódicamente la propia actividad, y, es fundamental, concentrarse en maximizar el rendimiento.

En lo que se refiere a la motivación y compensación del personal integrante de la función pública sería conveniente comenzar recordando que nos hemos olvidado de otras justificaciones más pragmáticas y operativas. Por mucho que se insista en el valor del servicio público, si no se introducen criterios racionales de productividad y de evaluación del rendimiento, la reforma sería incompleta.

En efecto, dos van a ser las motivaciones principales de los trabajadores públicos: primero, un factor de carácter económico, la retribución, pues el incentivo mayor para la gente que trabaja es principalmente el de obtener una satisfacción económica, y, en segundo lugar, un factor de carácter profesional, la carrera en la Administración, las posibilidades de ascenso, la posibilidad de alcanzar puestos de mayor relevancia en la organización. Ambas, eso sí, presididas por la idea del servicio a la colectividad.

Las experiencias modernizadoras de nuestro entorno parece que apuntan a una línea encaminada a alcanzar una mayor flexibilidad en la retribución de los empleados públicos. Ésta se ligaría más a factores de rendimiento como eficacia en el desempeño, mejoras en la ejecución, o innovaciones efectuadas, introduciendo desigualdades retributivas y competitividad, que a factores homogeneizadores e igualadores como la edad o la antigüedad. Se busca incentivar el buen desempeño. La introducción de estas nociones de productividad y eficiencia se da en prácticamente todos los países de nuestro entorno, y se da en forma de aumentos de salario, ventajas individuales o en forma colectiva para la unidad como el caso francés. La cuestión clave, si no me equivoco, es la del procedimiento.

La formación tiene una gran importancia. Ésta debe servir para mejorar la movilidad en la Administración. La formación no debe ser sólo de aula sino que debe buscarse formación en el puesto de trabajo, mediante intercambios, así como mucha experiencia práctica en el aprendizaje. Va a tener también crucial importancia la formación que se imparta, que debe ser una formación para el cambio organizativo, para cambiar la cultura de la Administración.

¿Por qué sólo en un momento de crisis económica se apela por activa, pasiva y perifrástica, a la necesidad de gestionar y administrar con criterios de austeridad y sobriedad? Esta pregunta, interesante, la he escuchado ya en más de una ocasión en los últimos meses en las distintas Mesas Redondas y Coloquios en que he participado sobre cuestiones de administración y gestión pública. No es ni aminoración de lo público, ni reducción de los objetivos públicos ni un concepto retórico. Se trata de evitar el despilfarro, de gastar con racionalidad en orden a la obtención de unos determinados objetivos. Se trata de ofrecer servicios públicos de calidad al menor coste.

También hay que buscar fórmulas para que la Administración pública funcione mejor y cueste menos rediseñando las técnicas de trabajo, revisando los programas y procedimientos, abandonando lo superfluo, eliminando las duplicidades administrativas hoy, como hace años, de palpitante y rabiosa actualidad.

Es evidente, también, que otro elemento que debe estar presente en la reflexión de la gestión pública de nuestro tiempo es la Ética. De ella trataremos al abordar las cuestiones de buena administración a partir de la doctrina del Defensor del Pueblo Europeo.

### **III. SOBRE EL BUEN GOBIERNO**



Tras el traspás de la Constitución europea, quizás pueda parecer sorprendente que ahora dediquemos nuestro estudio a un documento de 2001, elaborado en el seno de la Comisión de las Comunidades Europeas precisamente sobre lo que parece que está fallando: la gobernanza en Europa; al menos a juzgar por la opinión de la ciudadanía en relación con el funcionamiento del gobierno a nivel europeo.

Tal y como se reconoce en el propio documento (COM (2001) 428 final), da la impresión de que los redactores del libro blanco conocen el diagnóstico: escasa confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los políticos de Europa y, a la vez, necesidad de que la política europea haga frente a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Como se puede leer en el documento “a menudo se percibe la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista”.

A pesar de ello, los ciudadanos europeos “esperan que la Unión esté en vanguardia a la hora de aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y humano que ofrece la globalización y se enfrenten a los desafíos que se plantean en ámbitos tales como el medio ambiente, el desempleo, las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria, la delincuencia y los conflictos regionales”. En este contexto, la propia Comisión entendió en el 2000 que precisamente uno de sus cuatro objetivos estratégicos era la reforma de la gobernanza europea, la aspiración al buen gobierno con el fin de adecuar los poderes de la Unión a la realidad con la particularidad de asociar al proceso de elaboración de las políticas públicas europeas “aun mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de los participantes”.

Varios años después, se puede constatar el gran fracaso, no sólo del libro blanco, sino de la Unión Europea para hacerse cercana y accesible a los ciudadanos europeos, mientras que, por el contrario, la percepción general entiende que la Unión, no sólo es incapaz de resolver problemas reales de la ciudadanía, sino que su creciente burocratización y complejidad aleja a la gente de Europa hasta contemplarla, casos recientes hay, como una enemiga de la solidaridad y la sensibilidad.

Un elemento más hemos de introducir en este breve comentario. El proceso de elaboración del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa se confeccionó al dictado de una minoría ilustrada que, muchas veces de espaldas al pueblo, estableció, sin su concurso, nada menos que las reglas de juego generales de la propia Unión. Tarde o temprano, por muy perfecto que fuera el texto, el pueblo tendría algo que decir, como así ha sido en Francia y Holanda.

Es interesante analizar los cambios propuestos por el libro blanco para certificar su fracaso y llamar la atención acerca de algo que hoy se produce no pocas veces. Aprobamos grandes declaraciones programáticas en las Normas jurídicas y esperamos que su fuerza inmanente transformará la realidad y la conducta de los humanos para el cumplimiento automático y diligente de esas magnas construcciones teóricas.

Entre los cambios propuestos por el libro blanco destaca, en primer lugar, un mayor grado de participación y apertura. En este sentido, se sugiere, no está mal, un procedimiento de elaboración de políticas públicas más transparente y más fácil de seguir y comprender. Para ello, es necesario facilitar una información actualizada y en línea sobre la evolución de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión. La realidad, sin embargo, demuestra,

varios años después, que debe ser muy complicada la transparencia en la Unión y que la simplicidad y la sencillez normativa son incompatibles con la normativa europea. El problema, ahora en serio, es que la burocracia europea es enormemente tupida, que la tecnología penetra el contenido de las normas con no poca frecuencia y que los dirigentes europeos no parece que se hayan empeñado en reformar este estado de cosas. El buen gobierno claro que camina en esta dirección de abrir las políticas a la sociedad y de hacer más comprensible a la ciudadanía la normativa europea.

En segundo lugar, se formula una característica del buen gobierno y la buena administración, quizá demasiado general, pero bien relevante: mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados. En este punto, la cuestión no se centra tanto en dictar disposiciones de armonización y simplificación normativa, cuánto en empeñarse en que la pluralidad de la vitalidad de la realidad esté representada eficazmente en las diferentes políticas. Es menester, pues, además de poner en marcha las medidas de racionalización imprescindibles, abrir el interés público europeo a la gente y a sus representaciones sociales para que las políticas no se hagan sin tener en cuenta a la ciudadanía.

En tercer término, el libro blanco propone que la UE colabore a la gobernanza mundial mejorando el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional. En el mismo sentido, el libro blanco sugiere que se revise la representación internacional de la Unión para que ésta pueda expresarse más a menudo con una sola voz.

En cuarto lugar, se trata de facilitar que las instituciones cumplan sus cometidos propios, lo que no es nada fácil dada la complejidad y la burocracia imperante en la Unión. En este contexto, se trata de garantizar la coherencia de las políticas identificando objetivos a largo plazo y, sobre todo, posibilitando que el Consejo europeo disponga de una mayor libertad para dedicarse a la definición y seguimiento de orientaciones estratégicas a largo plazo. Un buen gobierno y una buena administración requieren, en efecto, que las diferentes estructuras públicas llamadas a la implementación de las políticas estén perfectamente integradas y sincronizadas y, lo más importante, conocimiento entre los titulares de esas instituciones.

La realidad, insisto, que es testaruda certifica el gran fracaso de este libro pues poco se ha caminado en la dirección deseada. Es posible que se halla trabajado mucho pero lo que se percibe hoy en Europa es que la Unión está débil, necesitada de vida, de participación y cansada de esa gran esquizofrenia que late bajo las grandes declaraciones que no van acompañadas de medidas concretas que permitan vislumbrar los que se promete. Sin embargo, siendo conscientes de la situación por la que atravesamos, es lo cierto que siendo conscientes de la crisis por la que pasamos debemos seguir peleando para que el viejo continente deje de ser para muchos países un espacio de contradicciones para ser un área de buen gobierno y buena administración encarnada en el quehacer público y personal de sus dirigentes públicos.

#### **IV. ESPECIAL REFERENCIA A LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS**

Los objetivos que Naciones Unidas planteó como metas para el milenio (desarrollo económico y social, democracia, lucha contra la pobreza y contra el hambre ... ) requieren la

existencia de una Administración pública eficaz, eficiente, así como sistemas sólidos de gestión de los asuntos públicos en la medida en que, como reconoce Naciones Unidas, la función esencial de la Administración general y de la capacidad de las personas que trabajan en el sector público en particular, está vinculada a la promoción de los derechos humanos, a la democracia y al buen gobierno.

Los logros de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas dependen, así de claro, de estructuras constitucionales que funcionen correctamente así como de funcionarios públicos capacitados, dedicados y altamente motivados. Las estructuras institucionales serán sólidas y eficaces si las personas que las integran son, a su vez, funcionarios con una clara idea de servicio público y con un permanente y creciente compromiso con los intereses generales.

En este sentido, el desarrollo del personal al servicio de la Administración Pública constituye un factor central para que los países puedan poner en práctica reformas orientadas al desarrollo económico y social. Sin un personal que esté en formación continua, sin fomentar las cualidades para el liderazgo de los dirigentes y sin una carrera profesional que fomente el conocimiento, la capacidad, la movilidad y la integridad de los funcionarios, es muy difícil que se puedan cumplir los objetivos del Milenio anteriormente mencionados.

En muchas ocasiones y de muchas formas se ha subrayado la importancia de la Administración pública en relación con los derechos humanos, con la democracia y la buena gestión de los asuntos públicos. Ciertamente, la Administración tiene una función básica y fundamental como promotora de los derechos humanos y, para ello, es necesario que nunca pierda de vista que debe hacer posible, permanentemente, la mejora de las condiciones de vida de la gente. Esta es, insisto, su tarea más relevante. Lógicamente, desde las instituciones públicas también se debe apuntalar el proceso democrático, que nunca termina completamente y que se debe alimentar continuamente. En este sentido, la profesionalización, la transparencia, la publicidad, etc, son cualidades que deben distinguir al aparato público o burocrático directamente vinculadas al ejercicio cotidiano de valores democráticos. Y, por otra parte, está más que demostrado que la buena gestión de lo público está directamente relacionada con el índice de desarrollo y progreso de los pueblos.

En el mismo sentido, la preparación y capacitación del personal de las instituciones públicas es, en opinión de la ONU condición previa fundamental para el logro de los demás objetivos esenciales, incluidos la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección de nuestro medio ambiente común; la protección de las personas vulnerables; la satisfacción de las necesidades especiales de África; y el fortalecimiento de las Naciones Unidas. Ciertamente, los grandes objetivos del milenio dependen, en buena medida, de que las personas que trabajan en la Administración pública destaquen por su cualificación, disponibilidad, capacidad o motivación en orden a transformar los valores y metas de la Declaración en políticas, en estrategias y acciones concretas que permitan su aplicación sobre la realidad. Para ello, no se puede olvidar que es muy importante el uso de las nuevas tecnologías y el establecimiento de redes apropiadas. Es más, lo que se haga en cada país es muy importante y tiene un evidente efecto ejemplar, sea para bien o para mal.

Hace algún tiempo que los enfoques puramente estructurales aplicados a la teoría de las Administraciones públicas han devenido ineficaces como única aproximación. Para que una institución funcione, tienen que funcionar quienes allí trabajan. Las instituciones, no nos engañemos, son lo que sean las personas que en ellas laboran. También, es lógico, es necesario que las estructuras sean las adecuadas. Pero lo más importante es la cualificación y motivación de quienes dirigen las instituciones. Si la cabeza tiene ideas

claras, capacidad de liderazgo, compromiso y, por ello, dotes de gobierno y dirección, será capaz de orientar el rumbo de la nave hacia puerto seguro.

La cualificación del personal, tanto en sentido técnico como estratégico, es muy importante para llevar a cabo reformas que sean eficaces y sostenibles a largo plazo y flexibles para responder a los cambios que se produzcan tanto en el plano local como en el mundial, tal y como señala el Informe que ahora glosamos. La vuelta a lo local, por una parte y, por otra, la creciente globalización, obligan a ajustar los sistemas de Administración Pública en todo el mundo. La globalización, que es una gran oportunidad para reducir la desigualdad, hace posible que el Estado se abra más a la realidad y que se plantee como mejorar la eficacia sin perder de vista el servicio objetivo al interés general. Para ello, se rompen razonablemente monopolios que hoy ya no tienen razón de ser y aparece una nueva versión de la actividad del Estado convertido ahora en garante de los derechos fundamentales de las personas y de los principios rectores de la política social. En este contexto, las reformas administrativas en marcha dirigidas a eliminar trámites innecesarios, mejorar la evaluación del rendimiento del personal y facilitar los canales de comunicación con los agentes sociales, son fundamentales.

Igualmente, resulta vital que los empleados del sector público sean capaces de interpretar y adaptar estas tendencias a un contexto nacional y fomentar su capacidad para analizar tendencias futuras con el fin de adoptar una actitud activa, más que reactiva, frente a las cambiantes necesidades de carácter tanto local como mundial.

Por todo ello, en gestión de los cambios, el Estado debe estar a la vanguardia, ser pionero y preparar el camino: estableciendo marcos de fomento de políticas favorables, promoviendo el uso de las nuevas tecnologías, midiendo el desempeño del trabajo público, modernizando estructuras, etc. Se trata, pues, de políticas que permiten colocar los cimientos del nuevo edificio que se pretende construir sobre bases sólidas. Bases que requieren, lógicamente, de personas bien preparadas y con un alto componente de compromiso con el servicio público.

La formación del personal es, se puede escribir así, la espina dorsal del proceso. Junto a la mejor capacitación que sea posible, los directores públicos deben tener las aptitudes necesarias para facilitar el cambio y, sobre todo, generar un ambiente positivo, de trabajo en equipo, de sensibilidad social, de trabajo bien hecho y de ética pública. Ni que decir tiene que la profesionalización de la función pública pasa por respetar rigurosamente los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública. En este contexto es indispensable conocer los datos reales referidos a la Administración pública. Sólo así se pueden formular políticas, medir y evaluar su impacto.

Para terminar este epígrafe, debe subrayarse como una reflexión bien atinada que se hace en el informe de Naciones Unidas cuándo señala que una organización que aprende se convierte necesariamente en una organización que evoluciona, es decir, aprende a escuchar y a responder a los mensajes que le llegan de su entorno. En efecto, la capacidad de aprendizaje de las organizaciones es la consecuencia de la mentalidad abierta, la metodología del entendimiento y la sensibilidad social de sus integrantes.

Como es lógico, los objetivos de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas dependen de un liderazgo visible, intenso y coherente, tanto en los aspectos políticos como administrativos. Sin un claro apoyo político y sin una decidida voluntad política, sabemos bien que es muy difícil alcanzar objetivos públicos. Por eso, como señala el Informe de NU, los dirigentes gubernamentales tienen que ser técnicamente competentes, políticamente

sagaces y hábiles en la formación de consenso y asociaciones. En este sentido, trabajar en la mejora del liderazgo es capital para llevar a buen puerto los procesos de reforma y modernización de la Administración pública. La reforma exige, en sus líderes políticos o administrativos, capacidad real para convertir en acciones reales a las estrategias y programas generales.

Lógicamente, el liderazgo y la capacidad de planificación estratégica están compuestos por un amplio conjunto o haz de habilidades y aptitudes. El informe de la secretaria de Naciones Unidas se refiere, en concreto, a seis. Primera, una sólida capacidad de análisis y diagnóstico; segunda, un cuidadoso examen del entorno en busca de posibles dificultades o nuevas oportunidades; tercera, capacidad para integrar y movilizar apoyo en pro de los objetivos y del proceso de cambio organizativo; cuarta, creación de equipos y cultivo de diálogo y de la transacción; quinta, una metodología orientada a la diversidad, y sexta una forma de gestionar el cambio pacífica y eficaz. Esta caracterización de los ingredientes del liderazgo es bien completa y subraya algo muy importante: el líder debe tener una mentalidad abierta, capacidad para el entendimiento y sensibilidad en relación con la dimensión social y personal de los problemas que debe resolver.

En ocasiones, existe una cierta tendencia a pensar y actuar en clave tecnoestructural o tecnocrático. Es lo propio del pensamiento único, cerrado, estático. Pues bien, esta tendencia al aislamiento debe combatirse a través de abrirse a nuevos planteamientos, a otros puntos de vista. Por ello, es imprescindible fomentar la integración de personas y de factores diversos, se debe potenciar un espíritu de equipo y siempre preservar la armonía y la cohesión organizativa. Tareas nada fáciles, pero que identifican, si se consiguen, a los verdaderos líderes. Igualmente, la capacitación de los directivos públicos está en relación directa con aspectos tan relevantes para la gestión pública, como puede ser “anticipar el futuro, analizar opciones de política, estimar los efectos y orientar los programas para la consecución de objetivos acordados”.

La ONU es consciente de que un requisito básico para poder cumplir los objetivos del milenio, reside en un funcionariado con una ética sólida. Sobre todo, porque el manejo no ético de los asuntos públicos produce una reducción directa y muy relevante de los propios fondos necesarios para el logro de los objetivos del milenio. Los supuestos de malversación, de apropiación indebida o la existencia de continuos conflictos de intereses ponen en cuestión el Estado de Derecho, expulsa a la iniciativa privada y, lo que es más grave, atenta contra la misma democracia. Por eso, en el documento que ahora tengo el honor de glosar, se insiste sobremanera en el fortalecimiento del imperio de la ley y en la promoción de una participación libre de los ciudadanos en las cuestiones que afectan a todos. La corrupción puede contemplarse como un sistema de una mala administración y una mala gestión pero su efecto más nocivo consiste en hacer atractivo y muy rentable, poner el interés privado por encima del público. Por ello, siguiendo las recomendaciones del OCDE en materia de ética pública, se aconseja establecer una infraestructura ética que no sólo premie la buena conducta, sino que sancione administrativamente la mala conducta y castigue los actos de corrupción mediante acciones civiles y penales. En este tema de la ética es especialmente importante establecer un sistema de carrera profesional en la Administración pública anclado en el mérito y capacidad, retribuciones dignas y posibilidades reales de formación permanente. Se puede alimentar una cultura de profesionalismo, transparencia y responsabilidad mediante el ejemplo de los dirigentes de más alto nivel, tanto políticos como administrativos, así como una cuidadosa supervisión por parte del público. La integridad, cualidad exigida, debe también supervisarse y mostrarse como ejemplo. La apelación al ejemplo me parece muy atinada porque todos los que tenemos o hemos tenido

responsabilidades políticas sabemos muy bien del efecto multiplicador que tiene la ejemplaridad.

En relación con el gobierno, la Declaración se refiere, al buen gobierno, a la democracia a, la mejora para prestar servicios sociales básicos, a la reforma administrativa, a la planificación integrada, a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, a la descentralización, a la transparencia, a la rendición de cuentas, o a la corrupción. Se insiste, por otra parte, en la necesidad de “innovar y de introducir nuevos mecanismos para introducir todo ello” entre los cuales necesariamente hemos de contar con las tecnologías de la información y las comunicaciones, y con el gobierno electrónico, que bien orientado, debe dar lugar a un nuevo sistema en que el ciudadano sea el centro y el gobierno el organismo que gira entorno a él y que tiene como principal tarea responder a sus necesidades y expectativas a partir de transparencia, responsabilidad y participación.

## **V. LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El derecho administrativo del Estado social y democrático de derecho es un Derecho del poder público para la libertad solidaria, un ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones públicas han de estar, como bien sabemos, orientadas al servicio objetivo del interés general, tal y como proclama solemnemente el artículo 103 de la Constitución española de 1978. Atrás quedaron, afortunadamente, consideraciones y exposiciones basadas en la idea de la autoridad o el poder como esquemas unitarios desde los que plantear el sentido y la funcionalidad del Derecho Administrativo.

En este tiempo en que nos ha tocado vivir, toda la construcción ideológico-intelectual montada a partir del privilegio o 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.

El lugar que antaño ocupó el concepto de la potestad o del privilegio o la prerrogativa ahora lo ocupa por derecho propio la persona, e 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 señalado en el proyecto de la Constitución europea( artículo II-101), de acuerdo con el artículo 41 de la Carta europea de los derechos fundamentales. La persona, el ciudadano, el administrado o particular según la terminología jurídico administrativa al uso, ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le prescribía lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que infundía, gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas, una suerte de amedrentamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en que se constituyó tantas veces el Estado. El problema, como veremos en estas apretadas líneas, reside en intentar construir una concepción más justa y humana del poder, que cómo consecuencia del derecho de los ciudadanos a gobiernos y administraciones adecuados, se erijan en instrumentos idóneos al servicio objetivo del interés general, tal y como establece categóricamente el artículo 103 de la Constitución española.

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 del gobierno y 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.

El derecho administrativo moderno parte de la consideración central de la persona y de una concepción abierta y complementaria del interés general. Los ciudadanos ya no son sujetos inertes que reciben, única y exclusivamente, bienes y servicios públicos del poder. Ahora, por mor de su inserción en el Estado social y democrático de derecho, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la Administración sino que ahora, en un Estado que se define como social y democrático de Derecho, debe determinarse, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en la citada sentencia de 7 de febrero de 1984, a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales. En efecto, el interés general, que es el interés de toda la sociedad, de todos los integrantes de la sociedad, ya no es asumido completamente por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada conformación social. El problema es que todavía, al menos por estos lares, la ciudadanía vive un tanto temerosa de la política porque aún no ha caído en la cuenta de que el titular, el propietario de la política y sus instituciones es el pueblo soberano. Y, por otra parte, los políticos todavía no aciertan a comprender que los poderes que gestionan son del pueblo y que su función es administrar esos poderes al servicio objetivo de todos dando cuentas permanentemente de cómo gestionan esos poderes que se les son entregados por el pueblo soberano.

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

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

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

En el artículo 10.1, bien lo sabemos, la Constitución proclama que los derechos fundamentales y el libre desarrollo de la personalidad constituyen el fundamento del orden

público y de la paz social, estableciendo meridianamente hacia donde se orienta el interés general en el Estado social y democrático de derecho.

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

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

Y, finalmente, el artículo 103.1, que es el precepto cabecera de la opción constitucional en esta materia. Vale la pena, siquiera sea brevemente, una muy breve glosa. Pues bien, el precepto en cuestión dice, en su párrafo primero:

“La Administración pública sirve con objetividad, los intereses generales (...) y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

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

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

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

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



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

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

¿Es previo este derecho a la buena administración pública, o es corolario necesario de la necesidad de que los asuntos comunes, colectivos, deban ser atendidos de determinada manera? Esta es una cuestión relevante, porque de su contestación se deducirá la naturaleza y el sentido de la función de la administración pública. Existen instituciones públicas porque, con antelación, existen intereses comunes que atender convenientemente. Y existen intereses comunes, sanidad, educación, porque las personas en conjunto, e individualmente consideradas, precisan de ellos. Por tanto, 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 de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración, a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios electorales.

La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental. ¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea?. Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la administración pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés general. Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance de este derecho.

En efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello,

aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones.

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

Desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas públicas. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción pública. Por ella, la técnica británica de las “políticas públicas a prueba” es sumamente interesante. La buena administración, el buen gobierno, como anteriormente se ha comentado, tienen una deuda pendiente con la realidad, pues sólo desde ella se puede mejorar el presente para construir un mejor futuro.

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

Una consideración que me parece que puede ayudar a entender mejor el alcance y la funcionalidad de este derecho fundamental se refiere a la estrecha vinculación existente entre el interés general, fundamento de la administración pública, y los derechos ciudadanos. En efecto, si atendemos a versiones cerradas y unilaterales del interés público, entonces desde el poder no se contemplará la centralidad de los derechos de los administrados. Todo lo más, se pensará, desde esta perspectiva, que los ciudadanos no son más que destinatarios de políticas públicas de salvación que proceden del monopolio del lo bueno y benéfico que es la propia institución gubernamental o administrativa. Sin embargo, cómo hemos apuntado con anterioridad, el interés general en el Estado social y democrático de derecho aparece fuertemente conectado al fomento, a la generación de las mejores condiciones posibles que permitan el desarrollo en libertad solidaria de las personas y de los grupos en que se integran removiendo cualesquiera obstáculos que impidan su realización efectiva.

Desde el punto de vista normativo, es menester reconocer que la existencia positiva de este derecho fundamental a la buena administración parte de la Recomendación núm. R (80) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980 relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas así como de de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia. Entre el Consejo de Europa y la Jurisprudencia comunitaria, desde 1980, se fue construyendo, poco a poco, el derecho a la buena administración, derecho que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de diciembre de 2000 recogería en el artículo 41 que, como es sabido, aunque no se integró directamente en los Tratados, se ha incorporado en bloque al proyecto de Tratado Internacional por el que se instituye una Constitución para Europa en su artículo II-101, proyecto que esperamos, con los cambios que sean necesarios, algún día vea la luz.

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

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

El artículo 41 de la Carta constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que a lo largo del tiempo y 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. Hoy, en el siglo XXI, el ciudadano, como ya hemos señalado, ya no es un sujeto inerte que mueve a su antojo el poder. Hoy el ciudadano participa en la determinación del interés general que ya no define unilateralmente la Administración pública. El ciudadano es más conciente de que el aparato público no es de la propiedad de los partidos, de los políticos o de los propios servidores públicos.

Pues bien, dicho precepto dispone:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

-el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.

-el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

-la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

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

Los ciudadanos europeos tenemos un derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente y en un tiempo razonable. Es decir, las instituciones comunitarias han de resolver los asuntos públicos objetivamente, han de procurar ser justas –equitativas- y, finalmente, y, finalmente, han de tomar sus decisiones en tiempo razonable. En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la injusticia y no se puede caer en la dilación indebida para resolver. En mi opinión, la referencia a la equidad como característica de las decisiones administrativas comunitarias no debe pasar por alto. Porque no es frecuente 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 público, cualquiera que sea la institución pública en la que nos encontremos, la principal garantía de acierto. Por una razón, porque cuándo se decide lo relevante es dar cada uno lo suyo, lo que se merece, lo que le corresponde.

La referencia a la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo. Si una resolución es imparcial, justa, pero se dicta con mucho retraso, es posible que no tenga sentido, que no sirva para nada. El poder se mueve en las coordenadas del espacio y 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.

En este sentido, el Tribunal Supremo del reino de España, en una sentencia de 3 de diciembre de 2009, se pronuncia acerca de la razonabilidad del plazo. En concreto, se plantea si los intereses de demora son exigibles por un plazo de tiempo cuando la administración estuvo paralizada más allá de lo razonable. En concreto, esta cuestión el Tribunal Supremo la conecta, como es lógico, con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y señala que tal exigencia de intereses por demora es improcedente cuando el retraso haya sido causado por la propia administración. En el mismo sentido, otra sentencia del Tribunal Supremo español, en este caso de 28 de junio de 2010, entiende que “razones e justicia material nos llevan a considerar inexigibles los intereses de demora en los casos en los que el Tribunal Administrativo no haya resuelto el recurso interpuesto en el plazo legalmente establecido. Hay que procurar una interpretación del ordenamiento jurídico tributario que tenga en cuenta el sentido finalista y marcadamente evolutivo del régimen fiscal (sentencia del Tribunal Constitucional 137/2003). No es dable olvidar el principio constitucional de eficacia administrativa, que se inspira en la indispensable diligencia que debe presidir en la gestión de los intereses generales en su justo equilibrio con los derechos constitucionales de los administrados. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza el 10 de diciembre de 2000, desarrolla el derecho de los ciudadanos a tener una buena Administración que trate sus asuntos de forma imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable. La eficacia interpretativa del citado precepto está fuera de toda duda (ex artículo 10.2 de la Constitución)”.

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

El primero se refiere al derecho a que todo ciudadano comunitario tiene a ser oído antes de que se tome en 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 que el derecho comunitario toma del Derecho Administrativo Interno. No merece más comentarios.

El segundo derecho derivado de este derecho fundamental a la buena administración se refiere, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, se refiere al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Nos encontramos, de nuevo, con otro derecho de los ciudadanos en los procedimientos administrativos generales. En el derecho administrativo español, por ejemplo, este derecho al acceso al expediente está recogido dentro del catálogo de derechos que establece el artículo 35 de la ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común de 26 de noviembre de 1992. Se trata, de un derecho fundamental lógico y razonable que también se deriva de la condición que tiene la administración pública, también la comunitaria, de estar al servicio objetivo de los intereses generales, lo que implica, también, que en aras de la objetividad y transparencia, los ciudadanos podamos consultar los expedientes administrativos que nos afecten. Claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad de otras personas así como del secreto 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, para mí, el más importante: el derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas de la Unión europea sean motivadas. Llama la atención que este derecho se refiera a todas las resoluciones europeas sin excepción. Me 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 que se basa en la razón es legítimo. El que no se justifica es sencillamente arbitrariedad. Por eso todas las manifestaciones del poder debieran, como regla motivarse. Su intensidad dependerá, claro está, de la naturaleza de los actos de poder. Si son reglados la motivación será menor. Pero si son discrecionales, la exigencia de motivación será mayor. Es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativos.

Afortunadamente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo del reino de España ya ha aceptado que la motivación de la actuación administrativa es una manifestación concreta del derecho fundamental a la buena Administración pública consagrado en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. Efectivamente, una sentencia de 19 de noviembre de 2008 señala que “ la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el artículo 54 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, teniendo por finalidad la del que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución española y que, también desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no solo por el artículo 24.2 de la propia Constitución, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, incluye dentro de su artículo 41, dedicado al derecho a una buena administración, entre otros particulares, “la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones”. En el mismo sentido, la sentencia, también del Tribunal Supremo, de 13 de mayo de 2009, aunque con especial referencia a la motivación de las sentencias judiciales.

En una sentencia más reciente, de 15 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo 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 lo 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 “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 cuándo 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, desde luego, un tema polémico que merece un comentario un poco más extenso porque, 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.

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.

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

Una cuestión central en la materia es la referente a la autoridad que ha de investigar las denuncias de mala administración de las instituciones europeas. Pues bien, de acuerdo con el artículo 195 del Tratado de Roma y del Estatuto del Defensor del Pueblo, resulta que esta tarea es de competencia del propio Defensor del Pueblo. Una definición de mala administración nos la ofrece el informe del Defensor del año 1997: “se produce mala administración cuándo un organismo no obra de acuerdo con las normas o principios a los que debe estar sujeto”.

Definición que es demasiado general e imprecisa, por lo que habrá de estarse a los parámetros jurídicos señalados en el artículo 41 de la Carta, de manera que habrá de observarse, además de la lesión de las normas del servicio de los principios generales que presiden la actividad de las instituciones públicas, sí efectivamente se contraviene la equidad, la imparcialidad, la racionalidad en los plazos, la contradicción, la motivación, la reparación o el uso de las lenguas oficiales.

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

Una sentencia de 24 de mayo de 2005, también del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, señaló, en materia de justicia, que el principio de la buena administración consagra la celeridad en los procesos judiciales. Expresión del derecho fundamental a la motivación de las resoluciones administrativas lo podemos encontrar en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de abril de 1997, en cuya virtud cualquier restricción de los derechos de defensa debe estar convenientemente motivada. También es consecuencia de la buena administración pública la resolución en plazo razonable de los asuntos públicos, de manera que cómo dispone la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 1995, “la inactividad de la Administración más allá de los plazos establecidos en las normas constituye una lesión al principio de la buena administración pública”. Igualmente, por sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 16 de marzo de 2005 es consecuencia del principio de la buena administración, la óptima gestión de los organismos administrativos, lo que incluye, es claro, el respeto a los plazos establecidos y al principio de confianza legítima, en virtud del cual la administración pública, merced al principio de continuidad y a que no puede separarse del criterio mantenido en el pasado salvo que lo argumente en razones de interés general.

Es también una consecuencia del principio de la buena administración, dice el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 27 de febrero de 2003, que la Administración ha de facilitar todas las informaciones pertinentes a la otra parte actuante en el procedimiento administrativo. Una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 10 de junio de 2004 señala, en este sentido, que el principio de la buena Administración comprende el derecho de defensa, la seguridad jurídica y la proscripción de incoación del procedimiento disciplinario de maneja excesivamente extemporánea y adoptar una sanción disciplinaria sin esperar a la resolución firme del órgano jurisdiccional penal.

En materia de derecho sancionador disciplinario, el derecho a una buena Administración, en opinión de Membiela, obliga a que la propia administración pública a una agilidad procedimental en la investigación de presuntas irregularidades disciplinarias, violando dicho principio actuaciones disciplinarias dilatadas en el tiempo que causan daño moral. En este sentido, una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 10 de junio de 2004 ha sentado que el conjunto de circunstancias que provocaron al demandante un menoscabo de su reputación y perturbaciones en su vida privada y le mantuvieron en una situación de incertidumbre prolongada constituyen un daño moral que debe ser reparado.

La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 13 de marzo de 2003 recuerda una reiterada jurisprudencia comunitaria en cuya virtud existe un principio general, basado en las exigencias de la seguridad jurídica y la buena



administración, que obliga a la administración pública a ejercer sus facultades dentro de determinados límites temporales, precisamente en aras de la protección de la confianza legítima que en ella depositan los administrados.

Es exigencia también de la buena administración, como señala la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 27 de febrero de 2003, facilitar todas las informaciones pertinentes a la otra parte actuante de un procedimiento. Ocultar informaciones que obren en poder de la Administración durante el curso de un determinado procedimiento lesiona gravemente este derecho fundamental y, además, puede ser también una actuación constitutiva de ilícito administrativo y penal. Igualmente, una manifestación de buena Administración en materia disciplinaria, tal y como señala una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 6 de julio de 2000, es tratar con dignidad respetando la reputación de los interesados mientras no hayan sido condenados.

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

La centralidad de los ciudadanos en el sistema del 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, concretado en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la objetividad y los plazos razonables. En este marco, en el seno del procedimiento, y con carácter general, la proyección de este derecho ciudadano básico, de naturaleza fundamental, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos ciudadanos que en el procedimiento administrativo adquieren una relevancia singular. Estos derechos componen, junto con las consiguientes obligaciones, el estatuto jurídico del ciudadano ante la administración pública.

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

1. **Principio de juridicidad**, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.
2. **Principio de servicio objetivo a los ciudadanos**, que se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes y que se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

3. **Principio promocional**, expresado en la creación de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando igualmente la participación.

4. **Principio de racionalidad**, que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa.

5. **Principio de igualdad de trato**, por el que los ciudadanos que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda discriminación injustificada hacia los ciudadanos.

6. **Principio de eficacia**, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán en el marco de los objetivos establecidos en cada ente público. Especialmente las autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán el silencio administrativo, las dilaciones y los retardos.

7. **Principio de publicidad de las normas**, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones acreditadas de confidencialidad o interés general sea pertinente en cada caso, en los procedimientos para el dictado de actos administrativos. En especial, las autoridades darán a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, aún sin mediar petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información.

8. **Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa**, por los cuales la administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas.

9. **Principio de proporcionalidad**: las decisiones administrativas serán proporcionadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, se dictarán en un marco de justo equilibrio entre el interés general y el interés particular y se evitará limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.

10. **Principio de ejercicio normativo del poder**, en cuya virtud los poderes se ejercerán, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento,

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

**11. Principio de imparcialidad e independencia:** el personal al servicio de la administración pública deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo y actuar en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o pueda existir conflicto de intereses.

**12. Principio de relevancia,** en cuya virtud las actuaciones administrativas habrán de adoptarse en función de los aspectos más relevantes, sin que sea posible, como fundamento de la decisión que proceda, valorar únicamente aspectos de escasa consideración.

**13. Principio de coherencia:** las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos salvo que por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.

**14. Principio de buena fe,** en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

**15. Principio de confianza legítima,** en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración en el pasado.

**16. Principio de asesoramiento:** el personal al servicio de la administración pública deberá asesorar a los ciudadanos sobre la forma de presentación de las solicitudes y su tramitación.

**17. Principio de responsabilidad,** por el que la administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Igualmente, la administración pública rendirá cuentas de sus actuaciones y publicará las evaluaciones de sus unidades.

18. **Principio de facilitación:** los ciudadanos encontrarán siempre en la administración las mayores facilidades para la tramitación de los asuntos que les afecten, especialmente en lo referente a identificar al funcionario responsable, a obtener copia sellada de las solicitudes, a conocer el estado de tramitación, a enviar, si fuera el caso, el procedimiento al órgano competente, a ser oído y a formular alegaciones o a la referencia a los recursos susceptibles de interposición.

19. **Principio de celeridad,** en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable que, en todo caso, no podrá superar los dos meses a contar desde la presentación de la solicitud en cualquier registro público. En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas.

20. **Principio de transparencia y acceso a la información de interés general:** el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración ha de ser accesible a todos los ciudadanos, que pueden conocer la información generada por las administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.

21. **Principio de protección de la intimidad,** de forma que el personal al servicio de la administración pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas.

22. **Principio de ética,** en cuya virtud todo el personal al servicio de la Administración pública así como los ciudadanos en general han de actuar con rectitud, lealtad y honestidad.

23. **Principio de debido proceso:** Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

24. **Principio de cooperación:** Todos los órganos y entidades administrativos deben prestarse asistencia mutua y respetar el ejercicio de las respectivas competencias.

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

1. derecho a la motivación de las actuaciones administrativas
2. derecho a la tutela administrativa efectiva
3. derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.
4. derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas
5. derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos o informáticos.
6. derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.
7. derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública
8. derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente
9. derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas
10. derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública
11. derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.
12. derecho a elegir los servicios de interés general de su preferencia
13. derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa
14. derecho a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa.
15. derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo
16. derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la administración
17. derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes.
18. derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.
19. derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.
20. derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos
21. derecho de acceso a la información de interés general
22. derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública

23. derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general
24. derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad
25. derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo
26. derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten
27. derecho a ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá de los cinco días.
28. derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general
29. derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.
30. derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
31. derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.

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

El artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de diciembre de 2000 es, ciertamente, la referencia normativa más importante que existe en el seno de la UE en la materia. Hasta el punto que el Código de Buena Conducta Administrativa de la UE, 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. Es más, el propio Código dispone en la introducción, al final del epígrafe titulado naturaleza jurídica, que pretende concretar en la práctica el derecho a una buena administración establecido en la Carta.

En la introducción que hace el Defensor del Pueblo Europeo al Código el 5 de enero de 2005, en el epígrafe dedicado a la naturaleza jurídica se recuerda literalmente el contenido del citado artículo 41 de la Carta y se recuerda que el Defensor del Pueblo Europeo investiga posibles casos de mala administración en las actividades de las instituciones y órganos de la Unión. Dos comentarios, la referencia a las instituciones y órganos de la Unión debe entenderse en sentido amplio puesto que las decisiones y las declaraciones de voluntad de las instituciones y los órganos se realizan, bien unilateralmente, bien colectivamente o multilateralmente, de forma y manera que la buena o la mala administración se refiere obviamente a los titulares o al titular de la potestad en cada caso.

Según el Código, y el propio Parlamento Europeo, que se han inspirado en el informe del Defensor del Pueblo Europeo de 1997, es mala administración la que se produce cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse. Obviamente, los organismos no obran por sí solos sino bajo las directrices o indicaciones de sus titulares. Los principios están en el seno del Código y ahora haremos a ellos referencia y también se hallan, de forma más genérica, en un documento elaborado por el Defensor del Pueblo Europeo, que es la institución más comprometida en la

UE en materia de ética pública, precisamente en el año 2012 y de los que también daremos cuenta en esta parte del curso.

La propia Carta dispone en su artículo 43 que todo ciudadano de la UE 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. Esa fue, por ejemplo, la solución que se eligió para determinar el objeto de los procesos jurisdiccionales contra las Administraciones públicas tal y como dispone el artículo 106 de nuestra Constitución.

También se recuerda en la introducción que estamos glosando, que el propio Parlamento de la UE, a través de una resolución contemporánea al mismo Código, entendió que para la determinación o comprobación de si se da un supuesto de mala administración es preceptiva la actuación del Defensor del Pueblo, dando con ello efecto al derecho de los ciudadanos a una buena administración tal y como está redactado en el artículo 41 de la Carta. Es decir, el Defensor del Pueblo es quien en principio toma en consideración las reglas y principios establecidos en el Código al examinar los casos de mala administración.

Es tal la relevancia del derecho fundamental a la buena administración, 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 UE se derivaran de este derecho ciudadano. Tal reglamento, se dice en la introducción del defensor del Pueblo Europeo, sería de vital importancia pues subrayaría el carácter vinculante de las reglas y principios contenidos en el Código, que así se aplicarían de forma uniforme y consistente por todas las instituciones y órganos de la UE promoviendo así la transparencia.

Esta apreciación del Defensor del Pueblo Europeo acerca de la naturaleza jurídica del contenido del Código me parece fundamental. Por una razón sencilla, si las reglas y principios del Código, de eminente carácter ético no son de general observancia para todas las instituciones y órganos de la UE, entonces nos encontraríamos con unas consecuencias contradictorias en sí mismas. En efecto, si el Código no tuviera consecuencias jurídicas, sus principios y normas de conducta serían meras guías voluntarias para el quehacer público en las instituciones y órganos de la UE, cuándo constituyen evidentes principios básicos y fundamentales de la propia actuación administrativa. Su lesión y conculcación, en la medida en que constituyen transgresiones de la esencia misma de la función pública, de la función de servicio objetivo al interés general, deben ser sancionadas. Si la dimensión ética de la función pública no tiene relevancia jurídica, no podremos garantizar que el comportamiento de autoridades y funcionarios se ajuste y se oriente a las más elementales reglas y criterios del servicio público.

En el proyecto de Tratado Internacional por el que se instituye una Constitución para Europa, en el artículo III-398, encontramos la base legal para la instauración, cuándo por fin tengamos dicha Constitución en vigor, para ese Derecho Administrativo Europeo fundado en el derecho fundamental a la buena administración de todos los europeos.

En dicho precepto, como sabemos, se señalaba que en el cumplimiento de sus funciones, las instituciones y órganos de la Unión Europea se apoyarán en una Administración abierta, eficaz e independiente. Dentro del respeto al Estatuto y al régimen adoptado con arreglo al artículo III-427, la ley europea establecerá las disposiciones a tal efecto.

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 UE 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 UE 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), es necesario señalar que es un instrumento magnífico para que el Defensor del Pueblo compruebe la existencia de casos de mala administración cuándo así se le solicite, cumpliendo cabalmente de esta manera la función de control externo de la actuación de las instituciones y órganos de la UE que tiene encomendada. En efecto, esta función la realiza el Defensor del pueblo de acuerdo con el artículo 195 del Tratado de la CE y con el Estatuto del propio Defensor.

La virtualidad del Código es que permite a los ciudadanos de la UE 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. Aunque el Defensor del Pueblo asegura, enero de 2005, que muchos países se han inspirado en el Código para redactar los Códigos nacionales y que se ha hecho una extensa e intensa labor de difusión, lo cierto y verdad es que la simple opinión que existe en la ciudadanía acerca de la UE y de sus instituciones es suficiente elocuente del conocimiento real que tienen los pueblos europeos de este derecho fundamental y de sus consecuencias. En realidad, la mala administración es más detectada en el seno de las Administraciones internas, sean nacionales, regionales o locales, que en el ámbito de la Unión.

El Código señala en su artículo 1 que las instituciones y órganos de la UE, obviamente representados o encarnados en personas individuales o colectivas, deben respetar los principios establecidos en el Código en sus relaciones con el público. Más que respetar, lo que deben es cumplir diligentemente las obligaciones y deberes que marca el Código, y que son corolarios necesarios del derecho fundamental a la buena administración que asiste a todo ciudadano de la UE.

El Código es de aplicación, artículo 2, a todos los funcionarios y agentes de la UE de acuerdo con el Estatuto de la función pública europea y el régimen jurídico aplicable a los agentes de la Unión. El Código utiliza el término funcionario para designar a los funcionarios de la UE en sentido estricto y a los agentes de la UE a los que es de aplicación. Funcionarios y agentes podríamos denominar al personal al servicio de la Administración pública de la UE. Sin embargo, como precisa el precepto, el Código también se extiende, es lógico, a otras personas que trabajen para la Administración comunitaria como son los contratados en régimen de Derecho privado, expertos de Administraciones nacionales en comisión de servicios así como becarios. Es decir, las obligaciones y deberes que se derivan del derecho fundamental a la buena administración se refieren a todas las personas que de forma directa o indirecta laboran para la Administración comunitaria, incluso a



becarios y expertos nacionales en comisión de servicios. Tal extensión de las obligaciones es coherente con el alcance y significado de estas obligaciones y deberes, que gravan la conducta de aquellas personas que reciben su retribución de los fondos públicos comunitarios, con independencia de su categoría profesional.

El Código precisa, en el artículo 2, que entiende por público, por ciudadano, por el sujeto con el que se relaciona la Administración pública comunitaria. Entiende por público a toda persona física o jurídica, independientemente de que residan o tengan su domicilio en un Estado miembro. Es decir, el autor del Código manifiesta un entendimiento muy amplio, como debe ser, del significado y alcance del término público.

También en el artículo 2 precisa dos cuestiones terminológicas. Nos dice que por institución hay que entender institución y también órgano, y por funcionario, funcionario y agente de las Comunidades Europeas.

Por lo que se refiere al ámbito material de aplicación, el Código contiene los principios generales de buena administrativa aplicables a todas las relaciones entre las instituciones y el público en el artículo 3. Capítulo aparte merecen los principios que rigen las relaciones entre los funcionarios y la institución, que se encuentran en el Estatuto de la función pública comunitaria. No se entiende bien la mención que el artículo realiza a que tales principios generales se pueden dispensar si existen disposiciones específicas en la materia. Pueden ser desarrollados, eso sí, pero inaplicables por existir normas específicas parece un tanto contradictorio. ¿Es que estos principios pueden ponerse entre paréntesis o declararse inaplicables para casos específicos?. ¿Es que los principios de ausencia de discriminación, proporcionalidad, ausencia de abuso de poder, imparcialidad, independencia, objetividad, confianza legítima, coherencia, asistencia, justicia, imparcialidad, racionalidad, cortesía, respuesta, acuse de recibo, identificación del funcionario competente, audiencia, motivación, celeridad, acceso a la información...?.

También el Código, como no podía ser de otra manera, prescribe el principio de juridicidad al disponer en su artículo 4 que el funcionario actuará de conformidad con la legislación y aplicará las normas y procedimientos establecidos en la legislación comunitaria. En concreto, el funcionario velará porque las disposiciones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basados en la ley y que su contenido cumpla la legislación. Se trata, pues, de la enunciación del principio de legalidad en su versión más formal. Salvo que interpretemos el término legislación en un sentido amplio, que no es fácil, tal y como está redactado, podríamos colegir que hay una referencia al derecho. El principio de juridicidad se refiere a la ley y al derecho, por ejemplo tal y como está regulado en el artículo 103 de la Constitución española.

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 UE. 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 deberían evitarse pues en el futuro no sería extraño que surja una nueva causa de discriminación por lo que es mejor usar fórmulas más amplias que den cabida a cualquier forma de discriminación por la causa que fuere.

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 aquellas 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. Como advertimos con anterioridad, 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, como señalamos con anterioridad, 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 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 poder en el Estado de Derecho sólo 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 un interés público. Es decir, el poder debe ejercerse en función del fin previsto en la norma, que no puede ser otro que de interés general, obviamente, y también por razones de interés público explícitas, que obviamente habrán de argumentarse conveniente y justificadamente. Insisto, en los casos en que el poder se funde sobre razones de interés general, éste ha de estar perfectamente delimitado en la realidad y argumentado en lo concreto suficientemente.

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. En mi opinión, una interpretación literal, pegada a

la letra de este párrafo del precepto, nos llevaría a una conclusión absurda: que una acción arbitraria que no afecte negativamente a los ciudadanos de la Unión podría ser posible. Algo realmente contrario a la ley y al derecho porque 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.

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 sólo debe guiarse por razones de interés general. Además, cuándo 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 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. Este principio tiene mucha importancia porque hasta ahora en muchos casos los funcionarios resolvían o dictaban medidas o decisiones administrativas en las que por razones, subjetivas, o por sinrazones, basándose en argumentos peregrinos o accesorios.

Los precedentes administrativos siempre han sido muy importantes en la praxis administrativa, así como el principio de confianza legítima, corolario necesario del principio de buena fe proyectado sobre el derecho administrativo. Es lógico que haya una cierta continuidad en las políticas públicas y que los criterios de regularidad y, valga la reiteración, y de continuidad sigan fundando el régimen de los servicios públicos así como de los llamados servicios de interés general. Las decisiones administrativas gozan de la presunción de legitimidad, que exige, cuándo se dictan al amparo de potestades discrecionales una debida justificación. En otras palabras, que la expresiones de voluntad de la Administración, también de la comunitaria, generan razonables expectativas que, salvo por acreditadas razones de interés general, habrán de ser cumplidas por los funcionarios.

El artículo 10 del Código se ocupa de este tema al señalar 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.

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 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.

Consecuencia de la equidad que el artículo 41 de la Carta exige a los funcionarios y a las instituciones en 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.

La buena administración exige un trato cortés, educado, de los funcionarios a los ciudadanos, y viceversa también evidentemente. El artículo 12 trata este principio denominado de cortesía, principio que es tratado en un sentido muy amplio, pues bajo la rúbrica general de cortesía, se hace referencia a la diligencia, a la corrección y a la accesibilidad a los ciudadanos. Quizás fuera más adecuado referirse al principio de servicio al ciudadano, que es más general. La referencia a la diligencia alude a trabajo bien hecho, a trabajo realizado con profesionalidad, lo que nos llevaría también a enunciar, cosa que el Código no hace, a este principio, que es desde luego un principio de ética muy importante, tanto que es capital y central para comprender el sentido y alcance del sentido ético del quehacer administrativo de los funcionarios de la UE. En este punto, el autor del Código ubica el deber de respuesta, que es una obligación, legal por supuesto, pero que tiene un fuerte contenido ético. Así, podemos leer en el párrafo primero de este artículo que al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser servicial y responderá a las preguntas que se le plantean de la manera más completa y exacta posible. En efecto, el principio de servicio imprime una forma de trabajar de los funcionarios a disposición de los ciudadanos, por lo que su entero quehacer administrativo debe estar presidido por este principio, de manera que en sus relaciones con los ciudadanos, también cómo es lógico con sus subordinados, siempre debe conducirse con este sentido de servicio permanente.

Una consecuencia del principio de servicio es que al ciudadano deben ahorrársele todos los trámites innecesarios. El párrafo segundo del artículo 12 dispone que si el funcionario advierte que un asunto sometido a su consideración no es de su competencia, deberá orientar al ciudadano en cuestión al funcionario realmente competente. Sin embargo, sería más sencillo para el ciudadano, que fuera el propio funcionario el que internamente remita el asunto al competente haciéndoselo saber así al ciudadano solicitante. Esta solución me parece más coherente con el principio de servicio porque indicar al ciudadano a quien debe dirigirse supone tantas veces continuar un peregrinaje administrativo, a veces sin fin.

¿Y si el funcionario comete un error que afecta negativamente a los derechos o intereses legítimos de un ciudadano?. El párrafo tercero del artículo 12 viene a dar por bueno ese inteligente dicho que reza así: rectificar es de sabios. En estos casos, el artículo señala que el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el artículo 19 del código.

En consonancia con el artículo 41 de la Carta, el Código garantiza que los ciudadanos que se dirijan a las instituciones comunitarias en una de las lenguas del Tratado recibirán una respuesta en dicha lengua (artículo 13). En este mismo sentido, de facilitar a los ciudadanos los trámites ante la UE, el artículo 14 del Código dispone que de toda reclamación o petición de los ciudadanos ante las instituciones de la UE se entregará a dichos ciudadanos un acude de recibo en un plazo máximo de dos semanas, salvo que en este plazo se pueda enviar una contestación pertinente o salvo en los casos en los que las reclamaciones o peticiones resulten impertinentes, bien por su número excesivo o por ser repetitivas o absurdas.

El acuse de recibo, señala el párrafo segundo de este precepto, especificará el nombre y número de teléfono del funcionario competente para tramitar el asunto así como del servicio al que dicho funcionario pertenece. Tal disposición permite que el derecho que asiste a todo ciudadano a conocer el estado de los procedimientos administrativos en que sea interesado sea efectivo, pues de esta manera los ciudadanos pueden relacionarse con el funcionario responsable y preguntar sobre el curso de sus reclamaciones o pedidos.

El principio de servicio al ciudadano y de facilitación de los trámites se concreta en el artículo 15 del Código, en el que se establece que si un escrito o reclamación es dirigida a una institución que no sea competente para su tramitación, dicha unidad deberá ponerla en conocimiento del órgano competente advirtiendo de tal circunstancia al ciudadano solicitante indicándole además la identidad y el teléfono del funcionario competente al que se ha hecho llegar el expediente. Una vez que el funcionario competente empiece la instrucción del expediente deberá, en caso de existir errores u omisiones en la solicitud, comunicarlo al interesado facilitándole que pueda subsanar dichos errores u omisiones.

El derecho de audiencia y de hacer observaciones durante el procedimiento se encuentra reconocido en el artículo 16 del Código. El funcionario deberá garantizar este derecho, facilitando, además, que se respeten los derechos de defensa del interesado porque en el procedimiento administrativo, como señalamos con anterioridad, rige el derecho a la tutela administrativa efectiva. El derecho de audiencia se complementa, como corolario necesario, con el derecho que asiste a todo ciudadano interesado en el procedimiento administrativo, siempre que la decisión afecte a sus derechos e intereses, de hacer observaciones y comentarios por escrito y, de ser necesario, a formular observaciones orales con anterioridad a la adopción de la decisión administrativa.

El derecho a la buena administración 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. 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 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 UE 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 de 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.

El principio de servicio a los ciudadanos incluye, es lógico, que se les facilita la información relativa a los recursos y reclamaciones, con mención de las autoridades ante las que se deben presentar así como los plazos para hacerlo, que están a su disposición frente a las resoluciones administrativas que afecten desfavorablemente a los derechos e intereses de los ciudadanos, tal y como dispone el artículo 19 del Código.

Las notificaciones de las decisiones que afecten desfavorablemente a los derechos e intereses de los ciudadanos deberán ser comunicadas por inmediatamente a su adopción, absteniéndose el funcionario de comunicar dichas resoluciones a otras fuentes antes que al ciudadano afectado, tal y como prescribe el artículo 20.

El artículo 21 establece el principio del respeto a la vida privada y a la integridad de las personas, a la protección de los datos personales con ocasión de los procedimientos y decisiones administrativas, materia en la que se han de observar las normas comunitarias dictadas al efecto, evitando el funcionario especialmente el tratamiento de datos personales con fines no justificados o la transmisión de tales datos a personas no autorizadas.

El acceso a la información es otra manifestación del principio y del derecho a la buena administración. Tal materia ocupa el artículo 22 del código, que impone a los funcionarios el deber de facilitar a los ciudadanos la información que soliciten, incluida la información acerca de cómo iniciar un procedimiento en el ámbito de su competencia. Por supuesto, la información suministrada por el funcionario debe ser clara y comprensible. Si la información se solicita oralmente y es demasiado complicada o demasiado extensa, el funcionario, párrafo segundo del artículo 22, indicará a la persona afectada que formule la petición por escrito. En caso de que la materia objeto de la información sea confidencial, el funcionario, párrafo tercero, deberá indicar al peticionario los motivos por los que no puede comunicar dicha información. Cuando se soliciten informaciones de las que no sea competente el funcionario que reciba tales peticiones, deberá indicar al solicitante de las mismas el nombre y teléfono del funcionario competente y, si fuera el caso, los datos de la institución competente o responsable para tratar dicha información (párrafo cuarto). Finalmente, el funcionario, dependiendo del tema de la solicitud, dirigirá a la persona solicitante de la información al servicio de información al público de la institución competente (párrafo quinto). El principio de servicio y de facilitación aconsejaría en este supuesto que sea el propio funcionario el que internamente haga llegar la solicitud de información a dónde corresponda, comunicando dicha circunstancia al solicitante.

En el mismo sentido, el artículo 23 se refiere al acceso de los ciudadanos a los documentos y archivos administrativos, señalando que en estos casos, dichas solicitudes se tratarán de acuerdo con el derecho comunitario.

El derecho de acceso a la información sólo será efectivo si los archivos en los que obran las informaciones están ordenados y bien tratados. Por eso el artículo 24 manda a los

departamentos de las instituciones a mantener los adecuados archivos de correspondencia de entrada y salida de los documentos que reciban y de las medidas que se adopten.

Finalmente, cada institución procurará informar a los ciudadanos de sus derechos y, cuándo sea posible, lo hará electrónicamente, publicándolo en su página web. Además, la propia Comisión europea, en nombre de todas las instituciones de la UE publicará y distribuirá el Código entre los ciudadanos en forma de folleto (artículo 25).

El Defensor del pueblo Europeo es la institución competente para conocer de las reclamaciones frente a lesiones o incumplimientos establecidos en este Código dice el artículo 26, por lo que adquiere una gran relevancia en orden a la garantía del derecho a la buena administración y a la preservación de los principios éticos de la función pública en Europa.

## **VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA**

La administración y la gestión pública del presente, y del futuro, debe discurrir por los parámetros expuestos de la buena administración. Es verdad que las exigencias de la sociedad sobre la administración pública traen consigo, en este momento de profunda crisis, un cambio notable en el comportamiento y en la dedicación profesional, sobre todo, de los administradores y gestores públicos. Un cambio que reclama un nuevo compromiso con los valores y el ethos de la democracia.

En este sentido, es menester que caen en la dirección y la rectoría de los asuntos públicos los hábitos democráticos y, por consiguiente, la centralidad de los derechos fundamentales de la persona. El derecho a la buena administración va en esta dirección y reclama mayor objetividad en la toma de decisiones, mayor intensidad en la defensa de los derechos de los ciudadanos, más transparencia, más control y, sobre todo una más proactiva rendición de cuentas.

Al final, la clave estará en la preparación del personal, en la dimensión ética del trabajo de los funcionarios. Si ha buenas leyes pero no personas preparadas y convencidas de la necesidad de su recta implementación, las cosas seguirán como hasta ahora. Por eso, insisto, la clave está en las personas, en las que dirigen en la administración y la gestión pública y en las que son destinatarias de los bienes y servicios públicos.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ARISTÓTELES, Etica a Nicómaco, Medina y Navarro editores, Madrid, 1873
  
- D. BELL, El advenimiento de la sociedad post-industrial, Alianza Editorial, Madrid, 2001
  
- C.J. BONNIN, Principios de Administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
  
- P.S. CODERCH, Causalidad y responsabilidad, In Dret, 01/2000
  
- A. CORTINA, Etica aplicada y democracia radical, Tecnos, Madrid, 2007.
  
- M. CROZIER, El fenómeno burocrático, Amorrortu, Bilbao, 1974.
  
- J. P. DOBEL, The realpolitics of ethics codes. An implementation approach to public ethics, en G. Frederickson (ed), Ethics and public administration, Sharpe, New York, 1993.
  
- G. FERNÁNDEZ FARRERES, Los códigos de buen gobierno en las administraciones públicas, Administración y ciudadanía Vol. 2, nº 2, 2007.
  
- E. FORSTHOFF, Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania, Centro de Formación de funcionarios, Madrid, 1966
  
- J. GALBRAITH, Breve historia de la euforia financiera, Ariel, Barcelona, 1999
  
- F. GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, Tecnos, Madrid, 2005
  
- E. GARCIA DE ENTERRÍA, con TR FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 2011



-E. GARCÍA DE ENTERRÍA, La significación de las libertades públicas para el Derecho Administrativo, Anuario de Derechos Humanos, Universidad Complutense de Madrid, 1981.

-F. GONZÁLEZ NAVARRO, Derecho Administrativo Español, Eunsa, Navarra, 1994

-J. HABERMAS, Teoría de la acción comunicativa, Paidós Ibérica, Barcelona, 2000

-J. HABERMAS, Aclaraciones a la ética del discurso, Trotta, Madrid, 2000.

-D. HUME, Historia natural de las religiones, Tecnos, Madrid, 1992

-A. LLANO, Humanismo cívico, Ariel, Barcelona, 1999

-L. MARTIN-RETORTILLO, Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Iustel, Madrid, 2009

-O. MAYER, Derecho Administrativo Alemán, Depalma, Buenos Aires, 1982

-O. MIR PUIG-PELAT, La responsabilidad patrimonial de la Administración pública, Civitas, Madrid, 2002

-L. MEMBIELA, La buena administración en la Administración general del Estado, Actualidad administrativa, nº 4, 2007

-J.A. MORENO MOLINA, con JM Magán, La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, El consultor, Madrid, 2005.

-A. NIETO, Corrupción en la España contemporánea, Ariel, Barcelona, 1997.

-F. PANTALEÓN, Responsabilidad médica y responsabilidad de la Administración, Civitas, Madrid, 1995.

-M.J. PARDO, De la Administración pública a la gobernanza, Colegio de México, México, 2004.

- R. PARADA, Derecho Administrativo, Marcial Pons, Madrid, 2007
  
- L. PAREJO, Lecciones de Derecho Administrativo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011
  
- J. RIFKIN, La sociedad empática, Paidós Ibérica, Barcelona, 2010
  
- B. TOMÁS MALLÉN, El derecho fundamental a la buena administración, INAP, Madrid, 2004.
  
- P. VALERY, Estudios sobre Leonardo da Vinci, Machado Libros, Madrid, 1987
  
- M. VILLORIA, La corrupción política, Síntesis, Madrid, 2007.
  
- R. VON IHERING, La lucha por el derecho, Comares, Granada, 2008
  
- M. WEBER, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, 2001