

LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO GARANTÍA DE LA DIGNIDAD HUMANA


Dr. Carlos Reverón Boulton¹

El siguiente artículo se difunde con la autorización expresa de su autor y ha sido publicado originalmente en el Anuario Iberoamericano sobre Buena Administración - Número 3/5 - Año 2023 - En homenaje al Dr. José Luis Meilán Gil.

SUMARIO

I. Introducción	01
II. Reconocimiento jurisprudencial en España de la triple dimensión del derecho a una buena administración	05
III. La persona, su dignidad y derechos fundamentales	16
IV. Reflexión final: La Administración al servicio del goce efectivo de los derechos fundamentales	29

I. INTRODUCCIÓN

Casi tres décadas han transcurrido desde que el Ombudsman europeo, en su Informe Anual de 1995, se refiriera por primera vez a lo que entendía por mala administración, sin acercarse a una primera definición. En esa ocasión señaló que ésta se presentaba cuando “...una institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”.

Además, esa noción incluía prácticas administrativas indeseadas como irregularidades y omisiones administrativas, abusos de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, favoritismos, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminaciones, retrasos injustificados y falta de información o negativa a facilitar información².

1. Especialista en Derecho Administrativo y Doctor en Derecho Summa Cum Laude, ambas por la Universidad Católica Andrés Bello. Miembro Ordinario de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Coordinador del Anuario Iberoamericano sobre Buena Administración. Website: www.creveronb.com.

2. El Informe se encuentra disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/doc/annual-report/es/3468>

La explicación del estudio de las manifestaciones de mala administración se realiza por cuanto el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea insta al Defensor del Pueblo a investigar, por cuenta propia o a partir de una denuncia relativa a un caso en que se actúe como una mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Esa competencia queda reafirmada en el artículo 3.3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

Esa intención de determinación y delimitación respecto a qué es la mala administración continuó observándose en posteriores informes anuales de 1996 y 1997. Fue en este último en el que finalmente se ofreció un concepto, según el cual “se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse”³, vale decir, según esa definición, que la buena administración es aquella que actúa conforme a Derecho.

Esto condujo en última instancia a que el Defensor del Pueblo Europeo propusiera, en un nuevo informe, un Código Europeo de Buena Conducta Administrativa con el objetivo de establecer un modelo de Administración Pública en Europa que beneficie a los ciudadanos, caracterizada por ser moderna, ágil, dinámica y enfocada en brindar un servicio de calidad. De esta manera, las personas podrán conocer de manera clara y anticipada los servicios que recibirán. En particular, esa propuesta se centró en “...el servicio que los ciudadanos europeos tienen el derecho a exigir al funcionariado público...”⁴.

Ese conjunto de informes del Defensor del Pueblo europeo y los posteriormente emitidos, tanto por ese organismo como en diversas Resoluciones del Parlamento Europeo sobre lo presentado anualmente por el Ombudsman, son los antecedentes del artículo 41 de la Carta de Niza y del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, instrumentos que permiten consolidar y, especialmente, exigir el derecho fundamental de los ciudadanos a una buena administración, el cual forma parte de la tradición constitucional de los Estados miembros⁵.

3. Ese Informe se puede descargar en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/doc/annual-report/es/3447>

4. El Informe en cuestión puede observarse en el siguiente enlace: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/doc/annual-report/es/3443>

5. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea de 30 de enero de 2002, dictada en el asunto *max.mobil telekommunikation Service GMBH v. Comisión* (T-54/99).

Ahora bien, por efecto de la globalización el Derecho administrativo ha intentado impulsar una expansión de sus principios hacia el espacio jurídico global⁶, entre ellos el de buena administración, como resultado de las relaciones y regulaciones supranacionales, los Estados y sus Administraciones se enfrentan a nuevas estructuras orgánicas de diversas índoles y propósitos. Esto requiere la homogeneización de cómo se comprende y se actúa frente a esta realidad desafiante, con el fin de evitar la arbitrariedad y fortalecer la importancia fundamental del Estado de Derecho, en aras de lograr una buena gobernanza global.

El espacio jurídico global surge de las nuevas relaciones entre lo público y lo privado, ya que este último abandona su posición tradicionalmente pasiva en la esfera pública y adquiere una influencia activa en la gobernanza global. Se crean nuevas organizaciones de diferentes naturalezas y se establecen regulaciones, tanto tradicionales del Derecho Internacional como normas que no están dotadas de carácter obligatorio (soft law), pues principalmente tienen una función orientadora y complementaria para la interpretación y aplicación del derecho positivo.

Como resultado de esta nueva realidad, y gracias a la consagración del derecho a una buena administración, el Derecho administrativo debe insistir en el concepto y la legitimación de su objeto, que supere el enfoque anterior y tradicional basado únicamente en el interés general y las potestades administrativas que justificaban la existencia de una Administración omnipotente y omnipresente, cuyo lugar debe ser reemplazado por la persona, su dignidad y derechos fundamentales, cuestión que explica la existencia de un Estado garante (instrumental)⁷, como

6. Para una comprensión mejor y más amplia del Derecho Administrativo Global recomendamos las siguientes fuentes:

- a. Kingsbury, Benedict, Krish, Nico y Stewart, Richard, B., "El surgimiento del Derecho Administrativo Global", *Revista de Derecho Público* No 24. Universidad de Los Andes, Bogotá, 2010, pp. 1-46.
- b. Darnaculleta Gardella, M. Mercè, "El Derecho Administrativo Global. ¿Un Nuevo Concepto Clave del Derecho Administrativo?", *Revista de Administración Pública* No 199. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 11-50.
- c. López Escarcena, Sebastián, "Contextualizando el Derecho Administrativo Global", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. Acdi, Bogotá, 2018, pp. 259-305.
- d. Rodríguez-Arana, Jaime, "El Derecho Administrativo Global: Un Derecho Principal", *Revista de Derecho Público* No 120. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009, pp. 7-47.

7. Sobre el Estado garante resulta interesante el voto razonado de Sergio García en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 4 de julio de 2006 (caso: Ximenes Lopes v. Brasil), en el que se expresó lo siguiente: "6. Con respecto a estas cuestiones se analiza el papel de garante que corresponde al poder público. Dispone el artículo 1 de la Convención Americana que el Estado debe (reconocer), respetar y garantizar los derechos y libertades consagrados en el Pacto de San José. Y sostiene el artículo 2 que aquél debe, por lo mismo, remover los obstáculos que se oponen al curso de esas facultades y adoptar medidas de diverso género para ponerlas efectivamente al alcance de todas las personas.

consecuencia del actual protagonismo de entidades privadas como gestores de la actividad administrativa (limitación, control y prestación)⁸.

Todo ello nos impulsa a enfatizar que toda esa actividad que se presenta, dentro y fuera de las fronteras nacionales, obliga a la adopción de principios -globales también- dirigidos a alcanzar estándares de transparencia, participación, decisiones razonadas, legalidad y revisión de las decisiones que se dicten⁹ con el objeto de que las Administraciones globales rindan cuenta y fortalezcan su legitimidad.

En este ámbito global lo que se le pide al Derecho administrativo es asegurar el Estado de Derecho, impedir arbitrariedades y garantizar las libertades ciudadanas frente a la acción de aquellos actores que se desenvuelven en ese espacio y cuya actividad sí tiene consecuencias sobre los Estados y sus ciudadanos, sin que se atente contra la naturaleza de la globalización entendida como orden espontáneo¹⁰ producido a extramuros de los Estados.

(...) 9. El Estado actúa como garante de los derechos y libertades de quien se halla bajo su jurisdicción porque así lo disponen las normas fundamentales internas --señaladamente, la Constitución Política-- y así lo resuelven las disposiciones internacionales que acogen derechos humanos. Ser garante no implica relevar al sujeto en sus decisiones y actuaciones, sino aportar los medios para que pueda decidir y actuar del mejor modo posible, desenvolver sus potencialidades y cumplir su destino..."

Además, sobre ese modelo se ha afirmado que "...Su objetivo no es el dispensar directamente, sino garantizar de manera efectiva unas prestaciones que en muy buena medida estarán a cargo de sujetos privados, por lo que el modelo no contradice, en principio, los postulados fundamentales del Estado social, que no requiere necesariamente de un monopolio o protagonismo del sector público...

(...)

A estos sujetos privados a los que se trasladan así funciones públicas características del Estado social se les habría de trasladar también, en paralelo, un régimen de Derecho público, para garantizar que sus prestaciones resulten accesibles al público en condiciones razonables" (Rojas Calderón, Christian. Esteve Pardo, José, La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis. Marcial Pons, Madrid, 2013 (205 pp.). Disponible en: https://scielo.c onicyt.cl/scielo .php?script=sci_ arttext&pid=S0718-0950201400020001

8. Sobre la mutación y huida del Estado en actividades administrativas y hasta de justicia y legislación recomendamos la lectura de Esteve Pardo, José. La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis. Marcial Pons, Madrid, 201

9. "These developments lead us to define global administrative law as comprising the mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make. Global administrative bodies include formal intergovernmental regulatory bodies, informal intergovernmental regulatory networks and coordination arrangements, national regulatory bodies operating with reference to an international intergovernmental regime, hybrid public-private regulatory bodies, and some private regulatory bodies exercising transnational governance functions of particular public significance" (disponible en: <https://iilj.org/wp- content/uploads/2016/08/Kingsbury-et -al-The-Emergenc e-of-GAL.pdf>).

10. Adrián Ravier define a la globalización como "aquel proceso que surge espontáneamente en el mercado y que actúa desarrollando una progresiva división internacional del trabajo, eliminando restricciones a las libertades individuales, reduciendo costos de transporte y comunicación e integrando progresivamente a los individuos que componen la «gran sociedad»" (Ravier, Adrián. La globalización como orden espontáneo. Unión Editorial, 2012, p. 76).

En concreto, el Derecho administrativo debe establecer y contemplar las normas y principios que deben regir la gestión de los recursos públicos, como la transparencia y la rendición de cuentas. También debe regular los mecanismos relacionados con la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas, fomentando la participación ciudadana en estos procesos. Además, tiene como objetivo fundamental proteger los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración (nacional o global), mediante la implementación de mecanismos de control y supervisión que prevengan posibles abusos o excesos en el ejercicio de la actividad administrativa.

Todas estas ideas están relacionadas con la buena administración, de manera que en estas reflexiones nos proponemos revisar cómo ello ha sido comprendido por la jurisprudencia en España, a la vez de desarrollar cuál es el núcleo esencial de este derecho, a los efectos de delimitar su contenido que debe orientar toda la actividad administrativa que se desarrolle nacional o globalmente, con la finalidad de que la dignidad humana sea la noción que sirva de base para atender esta desafiante y cambiante realidad como nota característica de los tiempos que transcurren.

II. RECONOCIMIENTO JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA DE LA TRIPLE DIMENSIÓN DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

A partir del reconocimiento normativo del derecho a una buena administración, son los tribunales quienes están llevando a cabo una tarea de precisión del contenido de ese derecho al establecer gradualmente sus implicaciones y delimitándolo. En tal sentido, veremos cómo ha sido comprendido por el Tribunal Supremo de España y muy concretamente cuáles manifestaciones de ese derecho se han recogido en la jurisprudencia producida por ese órgano judicial.

Bien se sabe que el derecho a una buena administración es predicable en las sociedades democráticas de los países de la Unión Europea, por así establecerlo diáfananamente el artículo 41 de la Carta de Niza, tal y como lo ha expresado el Tribunal Supremo, al afirmar que ese derecho “...es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, re-

cogidas en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (STS de 23 de mayo de 2005, RC 2414/2002).

La buena administración supone la aplicación y combinación de otros derechos frente a las potestades de la Administración, tomando como ejemplo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como ha sido reconocido expresamente en la Recomendación CM/Rec(2007)7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, mediante la cual se enfatiza que ese derecho solo podrá ejercerse en un marco institucional que respete y garantice el Estado de Derecho y la democracia, conjuntamente con los principios de legalidad, imparcialidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, actuación dentro de un plazo razonable, participación, respeto a la privacidad y transparencia; que se establezcan procedimientos para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, quienes deben estar informados de los procedimientos administrativos en los que tengan interés y permitirles participar previo a la adopción de decisiones administrativas¹¹.

Concretamente, la buena administración debe ser entendida desde una triple perspectiva (funcionalidad), a saber: (i) como un principio general del Estado de Derecho; (ii) un deber de la Administración; y (iii) como un derecho (fundamental) de los ciudadanos. Esa triple funcionalidad ha sido reconocida en el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública¹² de la manera que sigue:

“La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al derecho administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado social y democrático de derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos, en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en

11. Esa Recomendación está disponible en: <https://rm.coe.int/16807096b9>

12. Carta aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, Venezuela, el 10 de octubre de 2013, en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Ciudad de Panamá el 27 y 28 de junio de 2013. Adoptada, finalmente, por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, el 18 y 19 de octubre de 2013.

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

En virtud de ello, a continuación, veremos cómo el Tribunal Supremo español ha entendido y desarrollado esa triple dimensión del derecho a una buena administración:

1. La buena administración como principio

En primer lugar, el derecho a una buena administración es un principio de Derecho al cual queda sometido la Administración por mandato constitucional, es decir, que su actividad debe tener por objeto alcanzar los fines jurídicos que justifican su existencia. El Derecho no debe reducirse y entenderse como un conjunto de reglas y normas aisladas, ya que existen valores y principios fundamentales y anteriores que deben guiar su aplicación.

Los principios fundamentales del Derecho son expresiones técnicas esenciales en el ámbito jurídico y van más allá de simples directrices. Constituyen una fuente que obligan a que tanto los textos legales como su interpretación se ajusten necesariamente a ellos. Estos principios son formulaciones que buscan lograr la estabilidad y coherencia del sistema jurídico en su conjunto, lo cual contribuye a generar confianza, estabilidad y previsibilidad en contraposición a razonamientos ideológicos, basados en casos particulares o contrarios a la esencia del Derecho como una institución en constante evolución que ordena la realidad.

Los principios generales de Derecho también son fundamentales para la libertad. En una sociedad abierta y plural, el derecho debe proteger la libertad de las personas y garantizar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos humanos y libertades individuales, son la base para limitar el poder del Estado, de manera

que la interpretación de las normas que regulan la actividad administrativa debe realizarse en consonancia con esa finalidad.

La relevancia del derecho a una buena administración reside en su mandato tendente a fomentar la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad en la Administración Pública. Por lo tanto, no se debe reducir únicamente a la identificación de casos de mala administración, como la corrupción o el abuso de poder, sino que implica algo más profundo, se refiere a principios y reglas específicas que orientan la acción de la Administración.

De manera particular, el derecho a una buena administración es un principio general de derecho, tal y como se afirmó en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea de 30 de enero de 2002 (caso: max.mobil telekommunikation Service GMBH v. Comisión, asunto T-54/99), según la cual “...la buena administración (...) forma parte de los principios generales del Estado de Derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros”. El derecho a la buena administración es mucho más que un principio, es un nuevo paradigma del siglo XXI (STS de 15 de octubre de 2020 (RC 1652/2019), se trata de “...una especie de metaprincipio jurídico inspirador de otros” (STS de 28 de mayo de 2020, RC 5751/2017), tales como la buena fe, racionalización, lealtad institucional y la confianza legítima en los términos expuestos en la STS de 22 de febrero de 2016 (RC 4948/2013) y la STS de 4 de noviembre de 2021 (RC 8325/2019).

Obsérvese así que el derecho a una buena administración constituye una obligación para perfeccionar toda la actividad administrativa, de manera que debería apreciarse un antes y un después de su consagración, toda vez que debe redimensionar todo el tráfico administrativo e incluso el comportamiento de los funcionarios a los efectos de que la persona y su dignidad estén por encima de cualquier prerrogativa o definición unilateral del interés general por parte de la Administración.

A partir de ahora son las personas las dueñas de su vida y destino y tienen pleno derecho de así hacerlo valer a través de la transparencia y participación (gobernanza colaborativa), como principios y derechos que se desprenden de la buena administración. El ser humano tiene que ser en lo sucesivo el eje sobre el cual

gira toda la actuación de los Poderes Públicos, su finalidad es permitir que cada individuo alcance su proyecto de vida, de ahí la importancia trascendental de la consagración de este metaprincipio.

Téngase en cuenta que, en un Estado democrático de Derecho, la libertad personal es un principio (valor) supremo y un derecho fundamental. En un sistema plural y abierto, que gira entorno a los derechos humanos de los ciudadanos, la libertad es un principio jurídico que permite el ejercicio de otros derechos.

Además, dado que la libertad individual es bifronte y se presenta como un derecho, desde esa perspectiva, también garantiza la autonomía individual y la capacidad de tomar decisiones libres en una sociedad democrática, lo que permite a cada individuo desarrollarse plenamente como ser único, tal es la finalidad de establecer a la buena administración como principio; su finalidad es garantizar la dignidad humana y de acuerdo con ello es que debe interpretarse el ordenamiento jurídico.

2. La Administración tiene el deber de actuar conforme a las exigencias que conforman el derecho a una buena administración

En segundo lugar, el derecho a una buena administración es un deber que delimita cómo debe ser la actividad de la Administración, es esencial para el Estado de Derecho garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública y así proteger los derechos y las garantías de los ciudadanos, mediante el establecimiento de normas y procedimientos que permiten el control y la regulación de su actuación, tal y como se ha sostenido en la STS de 15 de octubre de 2020 (RC 1652/2019), mediante la cual se afirmó lo que sigue:

“1. Es sabido que el principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106), ha sido positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42), constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y -como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones- no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el

conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigibles por el ciudadano a los órganos públicos”.

Los deberes establecidos para asegurar una buena administración pueden ser categorizados en una serie de principios, como la igualdad ante la ley, la seguridad, la razonabilidad, la buena fe, la publicidad, la transparencia y participación, la eficacia, la responsabilidad y el control. Estos principios y deberes tienen como objetivo que la Administración no solo garantice, sino también respete los derechos individuales. De lo contrario, nos encontraremos frente a una Administración arbitraria¹³, de ahí que se exija, por ejemplo, una motivación exhaustiva de sus decisiones debido a que ésta es un derecho consagrado “...no solo por razones de pura cortesía, sino para que el sujeto pueda desplegar las acciones defensivas que el ordenamiento le ofrece” (STS de 15 de marzo de 2021, RC 526/2020)¹⁴, evadir esa obligación “...puede dar lugar al delito de prevaricación administrativa cuando a la injusticia intrínseca de la resolución, se une la arbitrariedad de la misma, resultante de tan inmotivado proceder” (STS de 18 de diciembre de 2008, RC 13/2008). En concreto, se ha afirmado lo siguiente:

“Como muchas veces ha reiterado este Tribunal Supremo, el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal

13. El Tribunal de Primera Instancia Europeo desde hace varias décadas ha vinculado a la buena administración con un conjunto de deberes y principios que rigen la actividad de la Administración, tales como proporcionalidad, derecho de participación en el procedimiento administrativo y a ser oído, derecho a la defensa, instrucción de un procedimiento administrativo previo a cualquier decisión, como se desprende de la sentencia del 9 de julio de 1999 (caso: *New Europe Consulting, LTD v. Comisión*, asunto T-231/97).

14. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea mucho antes ya había relacionado la motivación con la noción de buena administración, tal y como se observa en la sentencia del 11 de febrero de 1995 (caso: *Industrie Siderurgiche Associate (ISA) v. la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asunto 4-54), mediante la cual se sostuvo lo siguiente: “6. The applicant regards as a departure from the rules of sound administration and in consequence as evidence tending to establish a misuse of powers the fact that, in stating the reasons on which the contested decisions were based, the High Authority failed to comment on the divergent opinions expressed within the consultative bodies. The Court does not share this view. Under Article 15 of the Treaty, the High Authority is bound to ‘state the reasons’ on which its decisions are based and to ‘refer to’ any opinions which were required to be obtained. It follows from this that it must state the reasons for which it decided to promulgate the rules in question and that it is bound to refer to the fact that the opinions required by the Treaty have been obtained. On the other hand, the Treaty does not require that it should mention, still less that it should try to refute, the divergent opinions expressed by the consultative bodies or by some of their members. The omission complained of cannot, in consequence, be regarded as proof or even the merest evidence, in support of the submission of misuse of powers”.

que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción -como aquí ha sucedido- para causar un innecesario perjuicio al interesado.

Expresado de otro modo, se conculca el principio jurídico, también emparentado con los anteriores, de que nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (*allegans turpitudinem propriam non auditur*), lo que sucede en casos como el presente en que el incumplido deber de resolver sirve de fundamento a que se haya dictado un acto desfavorable -la ejecución del impugnado y no resuelto-, sin esperar a pronunciarse sobre su conformidad a derecho, cuando había sido puesta en tela de juicio en un recurso que la ley habilita, con una finalidad impugnatoria específica, en favor de los administrados” (STS de 28 de mayo de 2020, RC 5751/2017).

Así entonces, cada uno de los deberes impuestos a la Administración no son meros caprichos, sino necesidades para controlar abusos, excesos y arbitrariedades, con el objetivo de proteger los derechos individuales de cada persona. Esta exigencia no desaparece con el fortalecimiento de la sociedad civil, que ahora está más organizada y regulada por sí misma, y que también posee un mayor poder económico, técnico e innovador. Ello se explica debido a que “...la globalización (...) ha relajado los controles y le han dado al sector privado un rol fundamental en la producción económica”¹⁵.

Por lo anterior, la sociedad civil debe cumplir algunos cometidos propios de la Administración, que estratégicamente cede ante nuevos actores capaces de atender de manera más eficiente el interés de toda la sociedad en su conjunto. Es en relación a estos propósitos que la Administración debe dirigir sus esfuerzos, no como gestora, sino como garante.

15. Ravier, Adrián. Ob. Cit., p. 89.

La Administración tiene la responsabilidad de servir a las personas, siguiendo una serie de principios y con un objetivo establecido en la Constitución y el Derecho. Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad permiten una reducción en las prestaciones que la Administración debe realizar, debido a la capacidad técnica y eficiencia que caracterizan a la sociedad civil en la actualidad.

Su papel, ahora más limitado, debe ser el de garante, como resultado de esta nueva configuración entre lo público y lo privado. El carácter vicarial de la Administración no implica una prestación directa por ésta, más bien lo que se persigue es satisfacer plenamente los derechos fundamentales de las personas por vías más idóneas, con costes menores y abiertos a la competencia y a la innovación. El deber y actividad de la Administración se redimensiona (de prestador a garante), pero no la exime de alcanzar su invariable cometido esencial; asegurar que el hombre y su dignidad estén por encima de todo¹⁶.

En el escenario planteado de reformulación de instrumentos para alcanzar el fin constitucionalmente trazado, la retirada de la Administración es parcial, con miras a que el sistema realmente gire en torno al ser humano como eje central, cuya dignidad y derechos humanos deben asegurarse por ser un deber de la Administración, la buena administración es, en definitiva, un “...presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos” (STS de 28 de mayo de 2020, RC 5751/2017).

Así entonces, se debe garantizar la calidad del servicio, de las regulaciones y de los estándares y tipo de prestaciones de calidad que recibirán los ciudadanos, ello como un mandato lógico y esencial del núcleo duro del derecho a una buena administración, sin dignidad humana se debe hablar de una administración fracasada por incapaz de alcanzar su telos, cuestión que supera cualquier manifestación de mala administración.

Particularmente, la buena administración, aquella que constitucionalmente tiene como objeto servir a los ciudadanos con base en ciertos principios reconocidos de derecho administrativo (transparencia, participación, rendición de cuentas,

16. Vid.: Esteve Pardo, José. Estado Garante. Idea y Realidad. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

eficiencia, responsabilidad, entre otros) y por mandato de la constitución, la ley y el Derecho, se debe centrar en el ser humano, su dignidad y sus derechos y, desde esa triple perspectiva (prestación, actuación ordenada en una base jurídica concreta y centralidad de la persona), debe construir sus categorías, instituciones y actividad administrativa como instrumento para satisfacer y garantizar la “dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás...” (art. 10.1 de la Constitución española), tal es inequívocamente el deber que impone la buena administración.

3. El derecho fundamental a una buena administración debe ser amparado administrativa y judicialmente

Por último, en tercer lugar, la buena administración es primordialmente un derecho fundamental de los ciudadanos que implica que las Administraciones actúen de forma transparente, eficiente y responsable. Reconocer y ejercer este derecho promueve la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y garantiza una gestión efectiva de los asuntos públicos, acorde con las expectativas reales de las personas.

En efecto, la promoción y defensa de una gestión efectiva y ética en la Administración Pública requieren la implementación de diversas estrategias legales para alcanzar estándares claros de buena administración y buen gobierno. Esto significa que los ciudadanos tienen el derecho de exigir a las autoridades públicas que actúen de acuerdo con los principios de transparencia, participación, legalidad, imparcialidad y eficiencia. En palabras de Rodríguez-Arana, este derecho fundamental significa plantear la función administrativa desde la perspectiva del ciudadano, pues la primacía y el espacio central del nuevo Derecho administrativo es la persona¹⁷.

Lamentablemente, muchas veces el esfuerzo de redimensionar a la Administración para que cumpla con su fin de estar al servicio de abstracciones complejas

17. Rodríguez-Arana, Jaime. “El Derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y Administración Pública” en Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña No 16. Universidade da Coruña, La Coruña, 2012, p. 250.

como la democracia, libertad y dignidad humana, en la práctica no se ha alcanzado, y ello ha traído como consecuencia una desconexión y desconfianza ciudadana hacia ella, pues como explica Armando Rodríguez¹⁸, en todas las latitudes se percibe a la Administración como sinónimo de malas prácticas y un repertorio de fallas que pareciera que son intrínsecas a ella, de ahí que desde hace casi tres décadas, desde el primer informe sobre mala administración emitido por el Defensor del Pueblo Europeo hasta nuestros días, el esfuerzo está dirigido en cambiar esa realidad y convertir a la Administración en un instrumento que permita que los ciudadanos alcancen su pleno desarrollo personal.

Para lograr lo anterior, es necesario que exista una Administración transparente, comprometida en proporcionar fácil y oportunamente información relevante sobre su gestión. Esto fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones que les afecten, presentar quejas y reclamaciones, y recibir respuestas adecuadas y oportunas por parte de las Administraciones. Es por esto que, a partir del desarrollo del contenido funcional del derecho a una buena administración, se busca establecer un modelo o estándar que no debe ser descuidado ni ignorado, ya que ello implicaría la responsabilidad extracontractual de la Administración¹⁹.

Como hemos afirmado anteriormente, la correcta gestión está relacionada con otros derechos y garantías procedimentales con el fin de eliminar por completo la arbitrariedad dentro de la Administración, pues así se desprende del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y como ha sido reconocido en cierta medida por el Tribunal Supremo español al afirmar que “... el derecho al procedimiento administrativo debido, que es corolario del deber de buena administración, garantiza que las decisiones administrativas (...) se adopten de forma motivada y congruente con el iter procedimental” (STS de 14 de abril de 2021, RC 28/2020).

18. Rodríguez García, Armando. Administración y derecho administrativo ayer y hoy. Disponible en: <https://aveda.org.ve/administracion-y-derecho-administrativo-ayer-y-hoy/>

19. El derecho a una buena administración consagra un estándar de comportamiento y conducta que se desea siga la Administración, que una vez violado implicará la obligación inmediata de la Administración Pública de indemnizar los daños que pudieron haberse ocasionado al violarse ese estándar (Reverón Boulton, Carlos. “Normas para juzgar la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en Venezuela” en Revista Tachirensis de Derecho 27/2016. Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2017, p. 32).

Este derecho no solo persigue mejorar las decisiones administrativas, sino también imponer una manera de actuar más ética, expedita y eficaz, tomando en cuenta que el ciudadano es titular de un derecho que se correlaciona con diversos deberes materiales de la Administración, como, por ejemplo, no solicitar a las personas la documentación que está en sus archivos (STS de 12 de enero de 2023, RC 2507/2022) o no ordenar judicialmente a la Administración que se pronuncie sobre un asunto formulado en su día y no contestada explícitamente, el cual se está conociendo jurisdiccionalmente (STS de 7 de marzo de 2023, RC 3069/2021), entre otros. Tal debe ser la interpretación de ese derecho conjuntamente con los mandatos establecidos en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución española (interdicción de la arbitrariedad, objetividad, eficacia, seguridad jurídica, etc.). En particular, se ha sostenido lo siguiente:

“5.4 Hemos señalado en varios pronunciamientos recientes que el principio de buena administración (implícito en nuestra Constitución y positivizado ahora en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, sin que baste para dar cobertura a sus deberes la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que, más allá, reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad...” (STS de 11 de junio de 2020, RC 3887/2017).

Concretamente, según la STS de 4 de noviembre de 2021 (RC 8325/2019) el derecho a una buena administración es un deber, cuya otra faz implica la posibilidad y derecho de las personas a invocarlo cuando la Administración lo viole. Particularmente, en esa decisión se sostuvo lo siguiente:

“...el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado, constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la

actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses”.

En definitiva, la concepción de una buena administración se basa en el respeto a las libertades y derechos individuales, así como en la responsabilidad de la Administración de evitar cualquier acción que los viole. Esto implica una Administración comprometida a proteger los derechos de los que son titulares todos los ciudadanos, evitando cualquier conducta que los restrinja indebidamente, atente contra la dignidad humana o que se actúe en detrimento de alcanzar la mayor utilidad para el conjunto de la sociedad (cuestión que solo es posible permitiendo la participación de todos los sectores interesados), tal es la finalidad del derecho a una buena administración al ser concebido como derecho fundamental, cuyo desconocimiento o violación deberá ser amparada judicialmente (STS de 4 de noviembre de 2021, RC 8325/2019).

III. LA PERSONA, SU DIGNIDAD Y DERECHOS FUNDAMENTALES

La mencionada Recomendación CM/Rec(2007)7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sostiene que el derecho a una buena administración depende de la calidad de organización y gestión; que debe cumplir con los requisitos de eficacia, eficiencia y pertinencia a las necesidades de la sociedad, de manera que la Administración debe guiar toda su actividad a la consecución de un fin, cual es, permitir y garantizar el goce de los derechos fundamentales de las personas. La buena administración no es una conducta negociable o preferible, es, ante todo, un derecho humano individual²⁰.

El Defensor del Pueblo Europeo reitera que el fundamento de los derechos humanos es la dignidad humana y proteger a las personas contra la injusticia y la opresión, por lo que su garantía es parte del derecho a una buena administración, de ahí que esa autoridad afirme que en dónde se violen derechos humanos y la justicia sea inexistente, estaremos en presencia de una mala administración (where fundamental rights are not respected, there cannot be good administra-

20. Vid.: Defensor del Pueblo Europeo. The respect for and pursuit of fundamental rights. Disponible en: <https://www.om.budsman.europa.eu/en/thematic-paper/en/75072>

tion (...) good administration means, in the first place, observance of and respect for fundamental rights)²¹.

La buena administración supone que las decisiones que se tomen valoren todos los intereses particulares en juego y así poder dar primacía al que aporte mayor utilidad y respeto a las libertades de la sociedad en su conjunto, con la “debida diligencia”²², para garantizar que se alcance ese fin por el cual se concibe a la Administración al servicio de los ciudadanos (garantizar los derechos fundamentales y ofrecer mayor utilidad a los ciudadanos, según la decisión de éstos en los debidos procesos de participación), con la utilización de la menor cantidad de recursos posibles, actuando imparcialmente y atendiendo a la celeridad que tales intereses exigen que la Administración actúe con prontitud en la resolución de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, tal es el sentido de la objetividad a la que alude el artículo 103.1 de la Constitución española. Es por tal motivo que Rodríguez-Arana nos recuerda que para García de Enterría y el Tribunal Constitucional español el interés general entraña la promoción de los derechos fundamentales de la persona²³.

De manera particular, el derecho a una buena administración es un derecho fundamental dirigido a ensalzar la dignidad humana como fin y objeto de la actuación, no solo de la Administración, sino de todos los Poderes Públicos, tal y como lo reconocen expresamente el Preámbulo y artículos 1, 2, 3 y 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública y el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

1. La dignidad como derecho de libertad

La dignidad humana es un fin, cuya realización requiere el goce de los derechos humanos y, es por ello, que el Estado queda obligado a respetarla y garantizarla.

21. Ibid.

22. Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la debida diligencia forma parte del derecho en cuestión, puesto que la Administración debe siempre examinar minuciosamente todos los elementos que entran en juego previo a la decisión que debe dictar, tal y como se desprende de la sentencia del 29 de marzo de 2012 (caso: República de Estonia, asunto C-505/09 P).

23. Rodríguez-Arana, Jaime. “El Derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y Administración Pública”, Ob. Cit., p. 256.

Su importancia implica la necesidad de un sistema jurídico con sólidos principios democráticos que estén al servicio de las personas, cuya libertad depende de que la dignidad esté absolutamente asegurada.

A partir del renacimiento, el hombre se convierte en el punto central del mundo, especialmente en la época moderna, donde la idea de los derechos humanos y su universalidad se encuentra inseparablemente ligada a la dignidad humana. Esta última adquiere un poder vinculante como derecho y principio sobre el cual deben interpretarse y aplicarse las leyes que consagran y desarrollan los derechos fundamentales.

Así entonces, el individuo, su dignidad y derechos humanos que persiguen asegurar ese valor están por encima del Estado, sus acciones y las de cualquier persona e, incluso, de cualquier norma. Esta noción debe entenderse como el fin que legitima a todo el sistema jurídico y político²⁴. Particularmente es necesario establecer reglas de convivencia que permitan al ser humano desarrollar todo su potencial e impedir que sea agredido por otros. Para ello, el Estado debe establecer un sistema jurídico que proteja a todas las personas ante cualquier acto de violencia y que asegure que puedan actuar y asociarse libremente según sus convicciones y valores propios²⁵.

24. Por citar un ejemplo que recoge esa idea a cabalidad, tenemos la Carta de Derechos Digitales española de 2021, en cuyo primer párrafo se afirma lo siguiente: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son el fundamento del orden político y de la paz social...”.

25. Al respecto Ricardo Manuel Rojas nos indica que “El concepto de derecho se refiere a la acción, específicamente a la libertad de acción. Significa estar libre de toda compulsión física, coerción o interferencia por parte de otros hombres. Es un concepto moral: los derechos del individuo son el medio de subordinar la sociedad a la ley moral.

Un derecho es un principio moral que define y sanciona la libertad de acción de un hombre en un contexto social. Para cada individuo, un derecho es una sanción moral positiva de su libertad para actuar de acuerdo con su propia elección voluntaria. En cuanto a los demás, los derechos de un individuo sólo le imponen una obligación de índole negativa: abstenerse de agredirlo.

(...)

La única función del gobierno es proteger los derechos, o sea, proteger al hombre de la violencia física. Es sólo un policía que actúa como defensor, y como tal sólo puede recurrir a la fuerza contra quienes inicien su uso. Las únicas funciones propias de un gobierno son: policía, ejército y tribunales, para proteger los derechos y arreglar las disputas mediante reglas racionales y según leyes objetivas.

(...)

En una sociedad capitalista, toda relación humana es voluntaria. Los hombres son libres de cooperar o no, de tratar unos con otros o no, como les dicten sus propios juicios individuales, convicciones e intereses. Tratan unos con otros sólo en términos y por medio de la razón, es decir, por la disuasión, persuasión, y el acuerdo contractual; por elección voluntaria y para el mutuo beneficio” (Rojas, Ricardo Manuel. Los fundamentos filosóficos del capitalismo. Disponible en: <https://www.liberalismo.org/articulo/53/38/fundamentos/filosoficos/capitalismo/>).

Es por ello muy importante, para entender qué es concretamente la dignidad, tomar en cuenta el momento en que el derecho (internacional) tomó ese valor como objeto y fundamento de los derechos humanos y, por tanto, debe estar protegido y garantizado por todo el ordenamiento jurídico, a los efectos de asegurar una sociedad abierta y plural, fundada en la legítima expectativa de que esa libertad y dignidad no serán desconocidas o manipuladas arbitrariamente²⁶.

El especial momento histórico que se reconocen los derechos humanos es posterior a la Segunda Guerra Mundial y sus horrores, a partir del cual la dignidad del hombre se entiende como un límite que no permite que algún ser humano sea avasallado o vejado por la conducta de un tercero, sea este un semejante o un agente del Estado. Concretamente Richard M. Ebeling refuerza esa idea al expresar lo siguiente:

“...la propia noción de una sociedad libre se ve amenazada al considerar a las personas como objetos que puedan ser manipulados en lugar de como individuos únicos, cuya propia individualidad como criaturas especiales de Dios y de la naturaleza debe ser tratada con dignidad y respeto: como hombres libres y no como siervos que pueden ser utilizados y abusados por un Señor terrenal, ya sea que ese Señor sea etiquetado como “izquierdista” o “conservador”²⁷.

La dignidad así vista es la ausencia de fuerzas externas que obliguen a una persona a actuar en contra de su naturaleza o como un medio para alcanzar los fines de otro, de ahí que la concebimos como un derecho de libertad, pues reitera la idea de que el hombre es un sujeto indisponible, lo cual exige que el Estado se abstenga de impedir el desarrollo de la persona.

26. Esa idea es plasmada con total claridad en el Acta de Declaración de Independencia de Estados Unidos de Norteamérica, mediante la cual: “Sostenemos como evidentes estas verdades: que los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

Que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”.

27. Ebeling, Richard M. La libertad y el papel del gobierno. Fundación para la Educación Económica (FEE), 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://fee.org.es/articulos/la-libertad-y-el-papel-del-gobierno/>

Es por ello que hay que impedir que la gobernanza sea a espaldas del ciudadano, sin tomar en cuenta su opinión como mecanismo adicional al *checking and balance*, por lo cual se debe insistir en que la dignidad es un derecho de libertad que tiene como núcleo esencial la autonomía y como medio el goce de todos los derechos humanos²⁸. Las amenazas y violaciones, aunque sean leves, tolerables, esclavizan a quienes consienten ellas y a los que lo rodean. La libertad tiene una importancia de primer orden para la humanidad, de manera que:

“No se trata simplemente de alargar la cadena sino de cortarla para respetar la dignidad y la autonomía de cada uno en lugar de tratar a las personas como una masa amorfa susceptible de ser manipulada, regimentada y domesticada por gobiernos inescrupulosos y adiposos que atropellan todo a su paso.

(...)

Todos a los que les interesa vivir civilizadamente deben contribuir a que se comprendan las ventajas de la libertad”²⁹.

La dignidad de la persona será violada en aquellos casos que uno de sus atributos sea desconocidos o alterados forzosamente. Al entender al ser humano como sujeto autónomo y libre, es indiscutible su capacidad para perseguir sus propios fines y proyecto de vida, que en definitiva lo convierte como un ser único (libre autodeterminación). Cualquier lesión de un derecho del que pueda ser titular un individuo viola -también- la dignidad humana.

Reconocer a la dignidad humana como un derecho de libertad implica que el principal rol del Estado es permitir o no impedir que cada persona sea capaz de alcanzar su realización como ser humano, por lo que toda su actuación debe estar dirigida a protegerla y ensalzarla, así pues, tal y como afirma Rand:

28. Previamente hemos sostenido la idea de la dignidad como un derecho de libertad que se basa en la autonomía y el disfrute de todos los derechos humanos, para lo cual es necesario que el Estado cumpla con la responsabilidad de garantizar el desarrollo de las personas conjuntamente con las necesarias relaciones con otros individuos (cooperación) (Reverón Boulton, Carlos. “Derechos humanos en el cine: Una aproximación a partir de la película Argentina, 1985” en Revista de Derecho Público No 171-172. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 340-342).

29. Benegas-Lynch (h), Alberto. El liberal es paciente. CEDICE, Caracas, 2013, p. 164.

“El primer derecho sobre la tierra es el derecho al ego. El primer deber que tiene el hombre es hacia sí mismo. Su ley moral es no situar jamás su principal objetivo en la persona de los demás. Su obligación moral es hacer lo que desee, siempre y cuando su deseo no dependa, en primera instancia, de otros hombres”³⁰.

“Aquí he de recordar que los derechos son un principio moral que define y sanciona la libertad de acción del hombre en una estructura social; que los derechos derivan de la naturaleza del hombre como ser racional y representan una condición necesaria de su modo específico de supervivencia. Recordaré también que el derecho a la vida es la fuente de todos los derechos, incluso el derecho de propiedad”³¹.

La responsabilidad aparejada a esa libertad exige que debemos procurar y asegurar estar insertos en un mundo y un sistema político que permita poder desarrollar nuestras capacidades y virtudes. Cada ser humano ha de ser capaz de elegir sus valores y acciones a través de la razón y existir solo para sí mismo, lo que imposibilita la utilización -arbitraria y contra toda razón o derecho- de los demás para nuestro beneficio exclusivo y para fines ajenos a él, es indispensable respetar a cada ser humano en su individualidad. No en vano, el final de la novela Himno, recoge esa idea al expresarse lo siguiente:

“Y aquí, en el portal de mi fortaleza, grabaré en piedra la palabra que ha de ser nuestra antorcha y nuestra bandera. La palabra que nos hablará de nuestra bendición y de nuestro valor. La palabra que no morirá, aunque pereciéramos todos en la lucha. La palabra que no puede morir sobre esta tierra, porque es su corazón, su espíritu y su gloria.

La palabra sagrada:

“Yo”³².

30. Rand, Ayn. El manantial. Planeta, Barcelona, 2019, p. 1023.

31. Rand, Ayn. Qué es el capitalismo. Disponible en: <https://www.liberalismo.org/articulo/69/38/capitalismo/>

32. Rand, Ayn. Himno. Planeta, Barcelona, 2019, p. 256.

Es conocida la filosofía de Rand, El Objetivismo, por dar primacía al individuo³³, al yo, de manera de procurar principalmente nuestro bienestar, sin utilizar indebidamente a los demás. Se puede decir que el bien común parte de la dignidad de cada persona, desde lo particular hasta lo general (mayor utilidad). Asumirlo a la inversa entraña que quien hace alusión a ello pretende dirigir a la sociedad bajo una concepción imposible de delimitar concretamente. Al respecto, Rand afirma lo siguiente sobre el bien común:

“Pero es que el término no se usa generalmente en su sentido literal. Se le acepta y se le usa precisamente por su carácter elástico, indefinible y místico, que sirve, no como la moral, sino como evasión de la moralidad. Puesto que el bien no es algo aplicable a lo incorpóreo, el término viene a ser simplemente un cheque moral en blanco a favor de quienes presumen de encarnar ese bien.

Y Cuando el bien común de una sociedad es considerado como algo distinto y por encima del bien individual de sus miembros, significa que el bien de algunos adquiere preferencia sobre el bien de otros, condenando a estos otros el estado de víctimas sacrificiales. En estos casos, se presupone tácitamente que el bien común significa el bien de la mayoría en contra de la minoría o del individuo. Obsérvese el hecho significativo de que esta presunción es tácita. Aun las mentalidades más colectivizadas parecen percibir la imposibilidad de justificar esto moralmente. Pero el bien de la mayoría es sólo un pretexto y un engaño, porque, de hecho, la violación de los derechos de un individuo significa la abrogación de todos los derechos y deja a la inerme mayoría en poder de cualquier pandilla que proclame ser la voz de la sociedad y se ponga a gobernar por la fuerza física, hasta que se vea depuesta por otra pandilla que emplee los mismos medios”³⁴.

Así entonces, la violación de la dignidad humana será la negación de la persona, bien por parte de un individuo sobre otro o por parte del Estado, lo cual significa, de manera específica, imposibilitar que cada persona se constituya como única o

33. Sobre individualismo vs. colectivismo puede leerse Reverón Boulton, Carlos. “La amenaza en contra de la libertad por parte de la corrección política” en Revista de Derecho Público No 165-166. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021, pp. 317-320.

También recomendamos Canova González, Antonio, Herrera Orellana, Luis Alfonso y Graterol Stefanelli, Giuseppe. Individuos o Masa. ¿En Qué Tipo de Sociedad Quieres Vivir? Editorial Galipán, Caracas, 2013.

34. Rand, Ayn. Qué es el capitalismo. Disponible en: <https://www.liberalismo.org/articulo/69/38/capitalismo/>

que sea el medio y servidumbre de otras que ejercen indebidamente el Poder. Es por ello que se debe asumir a la dignidad humana y la libertad como valores superiores y, cuyo respeto y garantía, es el fin que legitima toda la actuación estatal.

La filósofa Corina Yoris-Villasana nos explica que la ética pivota sobre el ser humano, quien no puede ser cosificado³⁵ y, por tanto, no puede ser intercambiable, pues, precisamente, el ser humano al tener dignidad es un fin en sí mismo. Aclara que se refiere a la dignidad ontológica y no la adquirida, que vendría siendo sinónimo de honor. Muy apropiadamente la profesora afirma lo siguiente:

“Para circunscribirme a la definición clásica, la dignidad se refiere a la «cualidad propia de la condición humana de la que emanan los derechos fundamentales, junto al libre desarrollo de la personalidad, que precisamente por ese fundamento son inviolables e inalienables».

De esa noción de la persona y enfatizando que no es un medio, sino un fin en sí mismo, -¡cómo les cuesta a muchos entender esto!- se infiere que la persona consigue su propia humanización al conocerse en profundidad.

Al lograr ese autoconocimiento, comprende al otro, se humaniza con ese otro y jamás lo podría hacer de forma aislada. Por ello, la dupla persona-Ética siempre está presente en la realidad humana...”³⁶.

La ética nos ayuda a interrelacionarnos con los demás, una vez que estamos conscientes de nuestra existencia y básicamente comprende la prohibición de usar a los demás para nuestros fines, cuestión que Ricardo Manuel Rojas lo señala de la forma que sigue:

35. En sintonía con lo anterior, el profesor Jaime Rodríguez-Arana señala lo siguiente “Cuándo se lesiona de tal forma la dignidad humana saltándose a la torera las más elementales reglas de la ética y la moral, es momento de levantar la voz y reclamar de nuevo que se proteja al ser humano y que los contratos versen sobre cosas y no sobre personas, pues tal práctica nos retrotrae a momentos de la historia en los que la esclavitud se toleraba y las tratas de seres humanos campaban a sus anchas. En efecto, en el pasado la dignidad del ser humano brillaba por su ausencia pues se la consideraba como las cosas, objeto de la transacción, materia de los contratos. Hoy, parece mentira, de nuevo hay que proclamar a los cuatro vientos que las personas tienen derechos inherentes a su condición de ser humano que son innegociables” (disponible en: <https://rodriguezarana.com/sobre-la-dignidad-del-ser-humano/>).

36. Yoris-Villasana, Corina. Persona y dignidad humana. Diario El Nacional, 16 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.elnacional.com/opinion/persona-y-dignidad-humana/>

“La Ética se encarga de definir un código de valores adecuado, y por lo tanto estudia al hombre como individuo, y no en sus relaciones con los demás. No existe nada parecido a una “Ética Colectiva” o “Ética Social” por lo mismo que no existe un “cerebro colectivo”. Respecto de las relaciones con los demás, el principio social de la Ética Objetivista indica que, así como la vida es un fin en sí misma, todo ser humano es un fin en sí mismo y no un medio para los fines o el bienestar de otros.

Entonces, si la acción de un hombre está orientada a la supervivencia, él será lo más importante para sí mismo. El egoísmo es el motor de las acciones humanas”³⁷.

Es por ello que se puede afirmar que la dignidad es un derecho y característica inherente a la condición humana, de la cual se derivan el resto de todos los derechos fundamentales y el libre desarrollo de la personalidad, entendida como la autonomía que nos permite constituirnos como únicos (para garantizar principalmente nuestra supervivencia). Ese es el motivo por el cual esos derechos son inviolables e inalienables, puesto que, si ello sucede, significa la inmoral anulación absoluta de la persona por causa de un tercero, “garantizar la libertad de pensar y actuar es la única forma de proteger la vida humana”³⁸.

2. Dignidad y la necesaria cooperación humana

Estas ideas relacionadas con la posibilidad de desarrollarnos como seres únicos y de darnos valor y primacía ante cualquier persona, garantizar la seguridad personal para no perecer injusta o antijurídicamente (autodeterminación y autoconservación), así como la proscripción de disponer o dañar a otros es la esencia de la dignidad humana, lo que justifica nuestra existencia, por una parte, así como también lo que explica la cohesión y convivencia social, pues no solo permite que cada personalidad se forje según las expectativas y realidades de cada uno, cuestión que también implica el respeto absoluto de la esfera individual de todo aquel que nos rodea y colaborar con otros para alcanzar metas individuales o conjuntas para que cada quien alcance su proyecto de vida.

37. Rojas, Ricardo Manuel. Ob. Cit. .

38. Ibid.

Esa individualidad no entraña el desconocimiento o anhelo de anular a los demás, ya que la cooperación es fundamental e intrínseca a los seres humanos, puesto que producto de ello será posible alcanzar las metas que cada quien se trace. Al hombre siempre le va a importar la suerte del otro, como sostiene Adam Smith al afirmar que “Por más egoísta quiera suponerse al hombre, evidentemente hay algunos elementos de su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros de tal modo, que la felicidad de éstos le es necesaria, aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de presenciara”³⁹. Lacalle profundiza esta idea aún más, pues perseguir nuestros fines no es olvidarnos de que estamos insertos en una sociedad:

“Defender la libertad individual no significa que ignoremos a la sociedad. La sociedad es el resultado de una elección personal y consciente por la cual unimos por iniciativa propia nuestras necesidades y objetivos individuales...”⁴⁰.

Lo hasta aquí expuesto significa que no solo el interés en cooperar para alcanzar fines individuales y comunes nos unen indefectiblemente a otros seres humanos, la empatía (simpatía, según Smith) es un vínculo afectivo común a todos los seres humanos que los ayuda a comprenderse y entenderse dentro de las vicisitudes de cada quien, con lo cual se puede colaborar con otro, como parte de nuestra naturaleza, sin que ello implique necesariamente perseguir un fin conjunto. La simpatía no es más que una forma de interesarse y comprender a los demás dentro de la necesidad humana de vivir en sociedad.

Evidentemente congeniarán más aquellos cuyos sentimientos sobre la virtud y el vicio sean similares, al igual que se cooperará más con aquellos cuyos fines y medios se satisfagan complementariamente. La sentencia de Adam Smith respecto al comercio, según la cual “No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio”⁴¹, nada quiere decir que el hombre sea absolutamente desinteresado de los demás. Esto ha sido expuesto de la siguiente manera:

39. Smith, Adam. Teoría de los Sentimientos Morales. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010, p. 16.

40. Lacalle, Daniel. Libertad o Igualdad. Por Qué el Desarrollo del Capitalismo Social es la Única Solución a los Retos del Nuevo Milenio. Deusto, Barcelona, 2020.

41. Smith, Adam. La riqueza de las naciones. Edición digital de Carlos Rodríguez Braun, p. 28.

“...es preciso dividir toda acción en dos partes: en lo que hacemos para alcanzar nuestros fines y lo que debemos hacer en beneficio de los demás, para obtener su cooperación. O sea: quien quiera satisfacer sus necesidades o realizar sus propios fines debe favorecer la consecución de los fines ajenos. Las acciones se co-adaptan. Y se realiza un orden social que no está en los planes individuales y que nadie puede programar evidentemente. Lo cual fue explicado por Adam Smith con la imagen de la “mano invisible”: un mecanismo social que, a la luz de lo dicho hasta ahora, no tiene nada de misterioso. Indica sólo que todo acto individual es necesariamente un Jano bifronte, al servicio de finalidades propias y ajenas. Por eso la cooperación voluntaria es un juego de suma positiva, en el que salen ganando todas las partes. Y en efecto nadie acepta libremente participar en un intercambio que no puede mejorar su propia posición” (énfasis del autor)⁴².

Lo anterior debe entenderse, nuevamente, dentro de la necesidad de vivir en sociedad, que existen intercambios entre las personas de distintas naturalezas; comerciales (basadas en la utilidad económica) y personales (vínculo de simpatía). La nota común es que en ambas los individuos se relacionan con otros para su propio beneficio (comercial o personal). Esa consecuencia de la libertad del hombre y sus derechos individuales ha sido destacada por Ricardo Manuel Rojas de la siguiente manera:

“Todo grupo es sólo una cantidad de individuos que no puede tener otros derechos que los de sus miembros individuales. En una sociedad libre, los derechos de cualquier grupo se derivan de los de sus miembros, a través de su elección individual y voluntaria y el acuerdo contractual que formalizó su agrupamiento, permitiendo la aplicación de esos derechos individuales a propósitos específicos comunes. Todo propósito legítimo de un grupo se basa en el derecho que tienen los participantes a la libre asociación y el libre comercio”⁴³.

Téngase en cuenta que la frase harto conocida de Adam Smith sobre el interés del carnicero se usa de forma descontextualizada para acusar al comercio y sus defensores como si se tratase de ogros que solo aspiran a acumular toda la riqueza-

42. Infantino, Lorenzo. “Prólogo” en *La globalización como orden espontáneo*. Unión Editorial, 2012, p. 15.

43. Rojas, Ricardo Manuel. *Ob. Cit.*

za⁴⁴, cuando en realidad ese autor pretende enfatizar que es imposible que los seres humanos no estén constantemente unidos gracias a la división del trabajo y a la necesidad de poder llevar a cabo los constantes intercambios voluntarios que se requieren para alcanzar sus propios fines, ello reitera la necesaria libertad para que cada quien se constituya como un ser único capaz de ofrecer “su yo” al conjunto de la sociedad, o dicho de otra manera:

“Si consiguen darse cuenta del milagro que vengo a simbolizar, podrán ayudar a salvar la libertad que desgraciadamente la humanidad de a poco va perdiendo”. Si alguien es consciente de que estos know-hows se armonizarán natural y automáticamente dando forma a actividades creativas y productivas, en respuesta a las necesidades y demandas de los individuos, y en ausencia de toda mente maestra gubernamental y coercitiva, esa persona poseerá un ingrediente absolutamente esencial para la libertad: fe en la libertad individual. La libertad es imposible sin esa fe.

(...)

Déjese a las energías creativas fluir libremente. Simplemente organícese a la sociedad para actuar en armonía con esta lección. Procúrese que la organización jurídica remueva todos los obstáculos lo más que pueda. Permítase que los conocimientos surjan libremente. Téngase fe en que los hombres y mujeres libres responderán a la Mano Invisible. Esa fe será ampliamente confirmada (énfasis del autor)⁴⁵”.

Reiteramos que la dignidad humana exige absoluta libertad para cada ciudadano (sin impedir y lesionar la autonomía y libertad del otro), de manera de permitir y garantizar su singularidad, pero también es necesario para esto último asegurar

44. La frase en cuestión está inserta dentro de esta idea “El hombre, en cambio, está casi permanentemente necesitado de la ayuda de sus semejantes, y le resultará inútil esperarla exclusivamente de su benevolencia. Es más probable que la consiga si puede dirigir en su favor el propio interés de los demás, y mostrarles que el actuar según él demanda redundará en beneficio de ellos. Esto es lo que propone cualquiera que ofrece a otro un trato. Todo trato es: dame esto que deseo y obtendrás esto otro que deseas tú; y de esta manera conseguimos mutuamente la mayor parte de los bienes que necesitamos. No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio. No nos dirigimos a su humanidad sino a su propio interés, y jamás les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas” (Smith, Adam. La riqueza de las naciones. Edición digital de Carlos Rodríguez Braun, p. 28).

45. Read, Leonard E. Yo el lápiz. Disponible en: <https://www.elcato.org/yo-el-lapiz>

un plano de igualdad, de igualdad ante la ley, que respete que somos iguales en la capacidad de ser distintos y permanecer así debido a los rasgos de la personalidad de cada quien, cuestión indispensable para que cada uno ofrezca lo mejor de sí dentro de la necesidad de llevar a cabo los intercambios voluntarios requeridos para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Esa posibilidad queda reforzada -muy particularmente- al respetarse la universalidad, permanencia e interdependencia, como características esenciales de los derechos humanos.

Rand nos recuerda que el elemento característico del hombre es que es racional, para sobrevivir necesita su mente y sus ideas, las cuales se trasladan de una generación a otra gracias a que se convierten en un aprendizaje. El desarrollo de la humanidad, entonces, solo ha sido posible gracias a esa capacidad humana, la cual requiere de libertad, es un axioma epistemológico decir que “el hombre sólo puede sobrevivir adquiriendo conocimiento, y la razón es el único medio con que cuenta para conseguirlo”⁴⁶.

Ese proceso se vincula a la dignidad humana, pues cada mente y cada idea suele ser autónoma, aunque precise de un conocimiento previo generado por otros e incluso de la necesaria cooperación humana que también permite arribar a nuevos conocimientos. En particular, la filósofa nos dice lo siguiente:

“Los hombres pueden aprender unos de otros; pero el aprendizaje requiere un proceso de pensamiento de parte de cada aprendiz individual. Los hombres pueden cooperar en el descubrimiento de nuevos conocimientos; pero esta cooperación requiere el ejercicio independiente, por cada científico individual, de sus facultades racionales. Los hombres constituyen la única especie viviente que puede transmitir y difundir su acervo de conocimientos de generación en generación.

(...)

Como los hombres no son omniscientes ni infalibles, deben ser libres de asentir o disentir, de cooperar con otros o seguir cada uno su propio camino, de acuerdo con su propio juicio racional. La libertad es el requisito fundamental de la mente humana.

46. Rojas, Ricardo Manuel. Ob. Cit.

Una mente racional no trabaja sujeta a compulsión; no subordina su percepción de la realidad a las órdenes, directrices o controles de nadie; no sacrifica sus conocimientos, su concepción de la verdad, a las opiniones, amenazas, deseos, planes o bienestar de nadie. Esta mente puede ser estorbada por otros, puede ser acallada, proscrita, aprisionada o destruida; pero no puede ser forzada. Una pistola no es un argumento. Ejemplo y símbolo de esta actitud es Galileo⁴⁷.

Concretamente, la dignidad la entendemos como un derecho de libertad, porque permite la autodeterminación, la posibilidad de desarrollar la personalidad y la consecución del proyecto de vida de cada quien bajo un esquema de cooperación humana, por ello en cualquier situación de duda, cabe recordar que la persona, su dignidad, derechos y libertades están por encima de todo y ello podría reconocerse como parte del principio favor libertatis que debe guiar toda la actividad del Estado.

IV. REFLEXIÓN FINAL: LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El profesor José Luis Meilán Gil en un trabajo publicado hace exactamente una década atrás⁴⁸, planteaba que la buena administración se comprende mejor, en toda su dimensión y, cuyo contenido permite ser tutelado concretamente, si se atiende a su fin, toda vez que tiene como objetivo hacer efectivo, tanto el interés general, como los derechos fundamentales. Veamos en palabras del profesor Meilán Gil cuál es la finalidad de este derecho:

“La Administración está sometida al Derecho, no solo a la ley como ha sostenido una tradicional concepción del Derecho administrativo. Es poder, pero vicarial; sirve, pero no determina los intereses generales, ni es titular de ellos. Su fin es hacerlos efectivos o garantizar su efectividad en el caso de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, que son el “núcleo duro”, irreductible, de los intereses generales⁴⁹”

47. Rand, Ayn. Qué es el capitalismo. Disponible en: <https://www.liberalismo.org/articulo/69/38/capitalismo/>.

48. Meilán Gil, José Luis. “La buena administración como institución jurídica” en Revista Andaluza de Administración Pública 87/2013. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2013, pp. 13-50. .

49. Ibid., p. 17 y 18.

Obsérvese entonces que para Meilán Gil, al igual que para García de Enterría, el interés general es la plena satisfacción y procura del goce de los derechos humanos de los ciudadanos, siendo así, esa idea coincide plenamente con que el bien común se construye desde lo particular hacia lo general, pues sostener lo contrario significa que la dignidad y los derechos humanos de muchos estarían siendo sacrificados, impidiendo su goce, por aquellos que creen saber qué conviene a las personas para vivir, dirigiendo y configurando a la sociedad como un medio para alcanzar una meta de manera centralizada, antinatural, sacrificando la libertad y la dignidad como derecho que permite ser a la persona un fin en sí mismo.

De ello se deriva que, desde cualquier perspectiva que se estudie el derecho a una buena administración (principio-deber-derecho fundamental), sea evidente concluir que su fin es permitir a las personas el pleno goce de sus derechos fundamentales, pues ese es el interés general, el velar porque cada quien pueda ejercer sus derechos, sin que sea necesario acudir a alguna abstracción o concepto jurídico indeterminado; el interés general, es lo que es común a todos, alcanzar el proyecto de vida de cada quien según sus propios valores.

Lo anteriormente expresado significa -a la luz del derecho a una buena administración- que la Administración sirve con objetividad a la dignidad humana, entendida como un derecho de libertad y autonomía que solo puede satisfacerse valiéndose -como medio- de los derechos humanos (interés general), ello utilizando la fórmula del artículo 103.1 de la constitución española, de manera que la buena administración garantiza que cada quien sea dueño de su propio destino.

Evidentemente ese postulado que se desprende del derecho a una buena administración resulta insuficiente sin un marco jurídico-institucional que así lo permita. Ese marco debe establecer los principios y normas necesarios, así como las instituciones y mecanismos de control y protección que permitan a los ciudadanos ejercer sus derechos y participar en las decisiones públicas. Solo así se podrá asegurar que cada persona sea considerada como un fin en sí mismo y que tenga el control sobre su vida.

En este sentido, es fundamental contar con leyes y regulaciones que establezcan los mecanismos para asegurar la obligación de respeto y garantía de los dere-

chos humanos. Esto implica, como mínimo, contar con la existencia de normas de transparencia y acceso a la información que permitan a los ciudadanos conocer y participar en las decisiones que les afectan atendiendo a la mayor utilidad para todos los sectores interesados.

Además, se requiere de instituciones sólidas y autónomas, capaces de controlar y obligar a que la Administración actúe de manera imparcial (objetividad), cumpliendo con la ley y el Derecho, así como, contar con mecanismos de rendición de cuentas que permitan a los ciudadanos y a los afectados por las decisiones administrativas exigir responsabilidades y obtener reparación en caso de abusos o negligencias de cualquier índole (funcionamiento normal o anormal), incluyendo aquellos casos en que se viole el contenido específico del derecho a una buena administración, pues en palabras de Meilán Gil, darle el carácter de derecho fundamental a todo lo que comporta la buena administración permite que se asegure su realización, es decir, que sea efectivo y tutelable, ya que no son principios a los que se aspira para un mejor ejercicio de la función pública, son postulados con fuerza jurídica establecidos en función de la realidad siempre cambiante.

Lo anterior es explicado por Meilán Gil, al señalar que en ocasiones la buena administración y el buen gobierno coinciden, puesto que la primera acompaña y sirve de instrumento para la ejecución de las políticas públicas. Resulta muy interesante que para el profesor el adjetivo bueno tiene una connotación ética referida a que la buena administración se alcanza cuando ésta cumple con su cometido, con el fin que justifica su existencia, por lo que en un Estado Democrático se traduce en que la dignidad humana y los derechos fundamentales están por encima de cualquier potestad, visto que la Administración está al servicio de los ciudadanos. En concreto, afirmó que:

“La buena administración tiene un ámbito acotado por esas políticas públicas, con el sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En ese sentido podría sostenerse que toda reforma administrativa que tiende a hacer realidad el paradigma de la buena administración, ha de insertarse en el ordenamiento jurídico, desde el que puede razonarse la idoneidad de la organización, de las formas de actuación y la

regulación del régimen de los agentes para la realización de las políticas públicas, sin que exista una mezcla inapropiada de aproximaciones científicas diferentes”⁵⁰.

La democracia se basa en el respeto a la dignidad inherente de cada individuo y en el reconocimiento de sus derechos fundamentales. La buena administración, en este contexto, se convierte en un instrumento esencial para proteger y promover los derechos de libertad, de ahí que “ese reconocimiento de la “buena administración” como un derecho fundamental de la persona hace más fácil entender los esfuerzos por que se le reconozca eficacia jurídica”⁵¹.

La organización, actuación y el régimen de los agentes involucrados en la implementación de las políticas públicas debe ser examinada a la luz de los postulados que conforman el derecho a una buena administración, cuyo objetivo es la plena satisfacción y goce de los derechos humanos como sinónimo del interés general, cuestión que garantiza que la Administración gestione su actividad de manera objetiva y ética (al alcanzar su cometido). En virtud de ello Meilán Gil afirmó lo siguiente:

“El Derecho administrativo es algo más que un sistema de garantías, por muy importante que éste sea. No puede reducirse a combatir la arbitrariedad, la actuación ultra vires. Es cauce para la satisfacción de los intereses generales, que son de los ciudadanos, y justifica la misión servicial de la Administración Pública”⁵².

Meilán Gil sostenía que en ningún caso deben disminuir las garantías de los ciudadanos frente a la Administración (como el procedimiento debido o la interdicción a la arbitrariedad, por ejemplo), sino que, además, se debe asegurar la buena administración entendida como un derecho subjetivo y una obligación de todo el Poder Público (derecho objetivo).

Es importante tener en cuenta que hoy en día la democracia precisa de la participación (gobernanza colaborativa) para ser más atinada en el cumplimiento ético de sus fines. Se trata de una participación en la actividad administrativa para

50. *Ibid.*, p. 27.

51. *Ibid.*, p. 36.

52. *Ibid.*, p. 39.

asegurar que el interés general esté basado en la nota característica de todas las personas, relativo al anhelo de poder alcanzar libremente su proyecto de vida. Al respecto, Meilán Gil señalaba que:

“Hay una imbricación recíproca de acción estatal y vida social. El Estado, al asumir la obligación de hacer real y efectivo el bienestar, es un Estado garante, lo que conlleva la realización directa de prestaciones, pero también el reconocimiento de que desde la sociedad se contribuya libremente a esa realización. Existe, como ha dicho el Tribunal Constitucional una “interpenetración entre Estado y sociedad”, para concluir lapidariamente: “La configuración del Estado como social y de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-sociedad”⁵³.

Hoy en día participación y democracia solo son comprensibles de manera conjunta, en búsqueda de la realización de los derechos humanos sobre lo cual pivota la actividad de la Administración, cuyos cometidos han mutado por imperativos democráticos y han influido en la construcción de nuevos modelos de gobernanza, en el que el sector privado asume un rol activo en la colaboración con los fines públicos.

Bajo esa perspectiva, la Administración se repliega para asegurar que la calidad de esas prestaciones, brindadas por la misma sociedad civil, sean acordes con las expectativas ciudadanas, de manera que desde este nuevo paradigma la Administración sigue al servicio de la satisfacción de los derechos fundamentales, pero a través de técnicas distintas a las clásicas y con un mismo objetivo: garantizar el interés general, el que es común a todos, esto es, a vivir para alcanzar nuestro proyecto de vida acorde con las metas, posibilidades y capacidades de cada cual.

53. Ibid., p. 43.