

EL FIDA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO.

*FIDA AND IBEROAMERICAN ADMINISTRATIVE
LAW.*

DR. JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

- Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña
- Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

EL FIDA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO.

FIDA AND IBEROAMERICAN ADMINISTRATIVE LAW.

SUMARIO

I- INTRODUCCIÓN

II- SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA

III- LA CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

IV- REFLEXIÓN CONCLUSIVA

RESUMEN

El Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) fue constituido en el año 2001, y entre sus objetivos fundacionales se halla el de ahondar en el estudio del Derecho Administrativo, nacional y comparado, a fin de proponer múltiples recursos organizativos y funcionales. En cada encuentro surgen dos obras colectivas –Foro y Congreso–, que, esperamos que ayuden a la investigación del Derecho Administrativo. De hecho, ya se percibe la construcción de un Derecho Administrativo Iberoamericano, más humano, más solidario, que apuesta por repensar las categorías y las instituciones del Derecho Administrativo desde la dignidad del ser humano en el marco del Estado social y democrático de Derecho. En definitiva, estas citas favorecen, año tras año, la consolidación de un espacio jurídico administrativo iberoamericano que, a la vista del compromiso de los participantes, tiene muchísimo futuro por delante.

ABSTRACT

Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) was constituted in 2001, and one of its foundational aims is deepening in the study of the Administrative Law, national and compared, to propose multiple organisational and functional resources. In each meeting, two collective works arise –Forum and Congress–, that, we expect that they help to the investigation of the Administrative Law. In fact, the construction of an Ibero-American Administrative Law is perceived already; it's more human, more solidary, and it bets by rethinking the categories and the institutions of the Administrative Law from the dignity of the human being in the frame of the social and democratic State of Law. Definitely, these appointments favour, year after year, the consolidation of an Ibero-American juridical space that, in sight of the commitment of the participants, has a lot of future by in front.

INTRODUCCIÓN

El Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) fue fundado el 1 de marzo de 2001 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), como corporación académica regional de los juristas iberoamericanos especializados en la disciplina, con el fin de intercambiar conocimientos y experiencias atinentes a la materia y, de ese modo, contribuir al mejoramiento del régimen jurídico de sus países y al logro de una actuación estatal acorde con las exigencias derivadas de un Estado comprometido con la Justicia y sometido al Derecho, tal y como consta en el artículo primero de su acta constitutiva.

Además, entre sus objetivos fundacionales, se encuentra la labor de profundizar en el

estudio del Derecho Administrativo nacional y comparado, investigar en materia de Derecho Administrativo –a fin de proponer soluciones y/o alternativas organizativas y funcionales–, preparar iniciativas tendientes al perfeccionamiento del Estado de Derecho, así como al logro del bien común, el respeto y protección de los derechos humanos y la realización de la justicia.

Para la participación en el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo es requisito necesario ser profesor de Derecho Administrativo en una universidad pública o privada de los países iberoamericanos, además de estar dispuesto a aplicar los mejores esfuerzos para materializar los objetivos antedichos.

Por otro lado, desde su fundación, el FIDA se reúne periódicamente en forma de Foro y de Congreso Internacional para analizar los aspectos actuales de las instituciones del Derecho Administrativo, resultando como fruto de estos encuentros una completa colección de libros de actas de los foros de profesores, así como más de veinte obras colectivas que recogen las aportaciones de los Congresos Internacionales.

La convocatoria de 2025, que es la número XXIV, se celebró en la ciudad de San José (Costa Rica) gracias a la generosidad del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, a la Universidad Escuela Libre de Derecho, y, sobre todo la comisión que lideran Ernesto Jinesta y Luis Ortiz con un magnífico grupo de profesionales. Los días 29 y 30 de septiembre de 2025 se desarrolló el Foro en torno a «Los bienes públicos». Y a continuación, los días 1, 2 y 3 de octubre, se realizó el congreso bajo el título «Regulaciones del Derecho Administrativo Iberoamericano». Ambos eventos, Foro y Congreso, en homenaje al destacado jurista costarricense a quien tanto admiramos Ernesto Jinesta Lobo.

En los primeros años del Foro, esta institución académica de especialistas del Derecho Administrativo Iberoamericano se circunscribía realmente al encuentro de los profesores en

torno a un tema de estudio previamente seleccionado. Entonces, durante los años 2001 y 2003, con el concurso –en aquel momento, de los funcionarios del Instituto de Administración Pública del Reino de España–, se organizaban los debates en torno a la cuestión previamente determinada que, como era lógico, versaba sobre la función pública. Más tarde, con el compromiso de socializar el conocimiento y ayudar al desarrollo del Derecho Administrativo en cada uno de los países de la región, se estableció que al calor del Foro se celebrara un Congreso Internacional sobre los temas de mayor interés para la comunidad nacional de administrativistas encargada de la organización del Foro.

En este sentido, los colegas, siguiendo las rigurosas y precisas directivas que elabora el secretario general año tras año, el profesor Carlos Enrique Delpiazco Rodríguez, empezaron a redactar sus ponencias, que entregaban a tiempo para la publicación. Desde México hasta Argentina, contando con España y Portugal, los plazos se cumplieron también en esta ocasión y en los próximos días contaremos en Costa Rica con el libro del foro de profesores y con el libro del Congreso Internacional. Dos magnas obras colectivas que esperamos contribuyan al estudio y a la investigación de una rama del Derecho Público de tanta actualidad como es el Derecho Administrativo.

En efecto, en cada edición del FIDA se presentan dos obras colectivas, una que reúne las ponencias del Foro de los profesores y la otra que aglutina las intervenciones de los colegas en el congreso internacional. Así, de esta manera, en estos veinticuatro años de existencia, la comunidad jurídica del Derecho Administrativo dispone de más de cuarenta obras colectivas que estudian las fuentes y las principales categorías del Derecho Administrativo a partir de una aproximación comparada iberoamericana.

El espacio jurídico administrativo iberoamericano va siendo, poco a poco, una realidad. Las publicaciones del FIDA ayudan sobre-

manera a la consolidación de esta realidad cultural, histórica y jurídica que tanto futuro tiene por delante. En este sentido, –gracias al FIDA– ya es una venturosa realidad, fruto de la colaboración de una quincena de Universidades de la región, el Programa de Doctorado interuniversitario en Derecho Administrativo Iberoamericano que, de seguro, fortalecerá –ya lo está haciendo– los estudios e investigaciones en esta rama del Derecho Público.

II. SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN IBEROAMÉRICA

Hace algunos años, en 1997 para más señas, recuerdo que el profesor Allan Brewer Randolph Carías, uno de los grandes forjadores de la democracia en Venezuela al que la defensa de la libertad en su país le ha costado el exilio y la persecución política, me comentó que el espacio jurídico iberoamericano del Derecho Administrativo compartía raíces, tradiciones y fuentes que aconsejaban la tarea de estudiar el conjunto de las instituciones, categorías y conceptos de esta rama del Derecho Público desde esta perspectiva regional. El consejo no cayó en saco roto, y gracias también al trabajo infatigable de Julio Rodolfo Comadira, empezamos a pensar en la manera de dar forma a esta gran aventura intelectual. Para ello era necesario acudir más al continente, propiciar foros de encuentro, leer y citar la doctrina americana y contribuir a tender puentes entre España y América en lo que se refiere al Derecho Administrativo. La misma orientación, unos años antes, entre 1990 y 1992, la recibí de otro gran maestro del Derecho Administrativo, Juan Carlos Cassagne, gran amigo de España y también egregio jurista de renombre universal. Por supuesto, Jesús González Pérez animó esta gran propuesta académica. Finalmente, mi maestro el profesor José Luis Meilán Gil certificó la pertinencia de tal proyecto y nos pusimos manos a la obra coincidiendo en ese tiempo con la dirección del Instituto Nacional de Administración Pública en el Reino de España.

Así, empezamos a trabajar a través del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, a partir del año 2000, estudiando las principales instituciones del Derecho Administrativo gracias a la colaboración de tantos y tan buenos profesores y maestros del Derecho Administrativo de los países de la región. Y después de algunos años, en el 2013, comenzó el Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano, que promovimos entre más de diez universidades de ambos lados del Atlántico.

La tarea de comparación de los Derechos Administrativos de nuestros países es posible porque en España ha existido y existe una escuela de Derecho Administrativo de gran calibre e influencia que ha sabido acercarse, con modestia y sentido del aprendizaje, a la gran comunidad académica del Derecho Público Iberoamericano.

Doctorandos, discípulos, leyes de procedimiento administrativo, legislación en materia de jurisdicción contencioso-administrativa, normas en materia de empleo público, de contratación, etc. ... han tenido su origen en la presencia española en la región gracias a la influencia de profesores como Eduardo García de Enterría, Jesús González Pérez, José Luis Meilán Gil, Luciano Parejo y otros tantos, Alejandro Nieto y Fernando Garrido Falla, que transmitieron con generosidad sus conocimientos. Una presencia que a mí me gusta decir, porque así lo experimento con frecuencia, que permite a los españoles conocer mejor esta gran realidad que es Iberoamérica y aprender tanto de los profesores de Derecho Administrativo allende los mares. Mi universidad, como ya he recordado, la Universidad de A Coruña, desde el curso 2013-2014 dispone de un Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano en colaboración con once universidades latinoamericanas que va a permitir, hoy y es una realidad venturosa, en régimen interuniversitario, potenciar la investigación al más alto nivel en este sector tan relevante del Derecho Comparado que es el Iberoamericano. En estos días se ha defendido la tesis

número cincuenta de este doctorado.

No es casual o baladí que en estos momentos Iberoamérica tenga la pujanza que tiene. Con luces y con sombras, es verdad, como toda realidad humana que se precie. En materia de Derecho Administrativo, la región está de enhorabuena, pues dispone desde el 10 de octubre de 2013 de una Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública que supera con creces, por ejemplo, la regulación europea en materia de derecho fundamental de la persona a la buena administración pública.

Así, de esta manera, se percibe la construcción de un nuevo Derecho Administrativo Iberoamericano, más humano, más solidario, que apuesta por repensar las categorías y las instituciones del Derecho Administrativo desde la dignidad del ser humano en el marco del Estado social y democrático de Derecho. Consecuencia de la radicalidad con la que las Constituciones de la región afirman que el centro, la raíz y el principio del Estado es la persona.

Es verdad que la influencia en Iberoamérica, y en otras partes del globo, de la doctrina española es patente. No hay más que abrir cualquier de los distintos manuales al uso de Derecho Administrativo que los estudiantes manejan en las Facultades de Derecho de las Universidades de la región. Es verdad. Los que con frecuencia tenemos el privilegio de compartir actividades académicas con los colegas de este lado del hemisferio damos fe de ello, y, sobre todo, somos conscientes de que en este momento la cátedra de Derecho Administrativo de los países americanos, de todos sin excepción, brilla con luz propia, y en bastantes sectores de nuestra disciplina, los europeos somos los que tenemos que aprender de tan agudas y afinadas lecciones como se imparte al otro lado del Océano.

Por lo que se refiere a la Administración pública en Iberoamérica, conviene tener en

cuenta algunas consideraciones que ayudan sobremedida a comprender las reformas y nuevos planteamientos que empiezan a alumbrarse en el continente, muchas de gran calado y actualidad.

En efecto, en este tiempo de crisis económica y financiera planetaria, destacadas voces del sector económico, a pesar de los actuales riesgos de contagio para las economías emergentes, han reconocido que el futuro, en alguna medida, pasa por Iberoamérica. El futuro, desde luego, pero también el presente. Y no sólo desde la perspectiva económica, también desde el punto de vista cultural y social –el Derecho es un producto cultural– el continente americano, a pesar de las dificultades que atraviesa, está en inmejorables condiciones de liderar las grandes transformaciones que el mundo actual precisa. Entre otras razones porque en la región todavía late con inusitada fuerza, con luces y sombras obviamente, la vitalidad propia de una tierra en la que todavía late con intensidad, esperemos que, por largo tiempo, la centralidad del ser humano y de sus derechos fundamentales.

Desde el punto de vista cultural y social, las condiciones para el despegue son también óptimas. En la sociedad, a pesar de la existencia de no pocas desigualdades y de una alta corrupción, los valores humanos están bien presentes y la institución familiar es central para la vida de las personas. Los gobiernos, unos más que otros, están preocupados por mejorar los patrones de la gobernanza y por el compromiso con los derechos humanos, algo que, en Europa, el viejo y enfermo continente, hoy, sumidos como estamos en una grave crisis moral, brilla por su ausencia. La Universidad en Iberoamérica está pujante, los alumnos estudian, tienen hambre de conocimientos, el fracaso escolar es más bajo que en Europa. Es posible, pues, también en este sector, poner en marcha iniciativas de vanguardia porque los prejuicios apenas existen.

Iberoamérica es un continente abierto a la

vida, al conocimiento. Hay dificultades que todos conocemos, pero en términos generales en la región, unos países más que otros obviamente, se advierte que la mayoría de las naciones están comprometidas en un desarrollo plenamente humano con especial referencia a los más pobres y desfavorecidos. La crisis económica y financiera que se ha cebado en el mundo occidental, espacio en el que reina un modelo de capitalismo que habrá de renovarse o refundarse sobre bases más humanas y razonables, no ha podido doblegar, hasta el momento por lo menos, las economías de los países iberoamericanos. Países que ordinariamente, dada su especial fragilidad institucional y económica eran, tiempo atrás, las primeras víctimas que se llevaba por delante cualquier recesión o crisis económica internacional. Sin embargo, a día de hoy, las economías de las repúblicas hermanas de la otra parte del Atlántico, con las excepciones que todos conocemos, siguen creciendo equilibradamente, ahora un poco menos, y disponen de cuentas públicas razonablemente sólidas.

En términos generales, el modelo de Administración pública en los países de la región trae causa del régimen presidencialista que domina en esas latitudes. Un sistema de “botín” que concibe a la burocracia como propiedad de quien gana las elecciones. De esta manera, a pesar de que se han producido en algunos países evoluciones destacables en orden a una profesionalización de la función pública, en muchos de estos países sigue siendo una asignatura pendiente en la que España debería estar más presente y más activa.

Las reformas administrativas, pues, deben partir, en estos países, por garantizar un sistema de función pública estable y profesional en el que el acceso y la promoción se realice mediante los criterios de mérito y capacidad y no en función de la adscripción política de los candidatos. Es verdad que sobre todo en el área de las relaciones exteriores, en algunos de estos países se cuenta con sistemas profesionales de acceso a la diplomacia,

pero, insisto, es esta una cuestión de Estado que afecta considerablemente, al progreso y a la estabilidad política, económica y social de la región.

Durante la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en 2002 en Santo Domingo se proclamó que «el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales» y que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, para el progreso económico y la reducción de la desigualdad, el Estado es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar económico.

En Europa nos puede sorprender inicialmente este tipo de tareas que se le pide al Estado en Iberoamérica ya que, para nosotros, en contextos más estables y de mayor protección social, hoy en entredicho debido a la crisis, el Estado está para garantizar y asegurar derechos y libertades que cada uno realiza personalmente desde los postulados de la libertad solidaria. Sin embargo, sabemos que en Iberoamérica la inestabilidad es una realidad, la política no tiene buena prensa y, con excepciones, es frecuente pensar que trabajar para el sector público es poco menos que una tarea deshonrosa porque el sector privado, para tantos, es la fuente de todas las bendiciones y parabienes. Algo que en Europa a día de hoy a causa de la crisis en que está en inmersa desde tantas dimensiones, también pesa lo suyo.

A mi juicio, el gran desafío de estos países es recuperar el sentido del Estado, del modelo del Estado social y democrático de Derecho. En un Estado, es obvio, en el contexto de la realidad social, política y económica de cada país. Y para ello, para que el Estado social y democrático de Derecho pueda desplegar sus fines, es menester que su principal instrumento, la Administración pública, esté en condiciones de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas.

Desde este planteamiento puede entenderse que el Estado sea la máxima instancia de articulación social. Claro, que la función de articulación debe circunscribirse a integrar, a animar redes sociales sólidas y, sobre todo, a ayudar a que los excluidos y desfavorecidos puedan acceder al sistema social. Para ello, es necesario, parece lógico, disponer de un aparato administrativo profesional, bien preparado, con mentalidad abierta, capacidad de entendimiento y sensibilidad social. El Estado, para la tarea que se le encomienda debe contar con buenos servicios sociales a cuyo frente debe haber personas, insisto, con una fuerte vocación de servicio público.

Por eso, hoy en Iberoamérica es muy importante abrir el debate sobre la dignificación del servicio público planteando sin miedo la profesionalización de la Administración pública como cometido básico. En este marco, es urgente modificar la percepción que del Gobierno y de la Administración pública existe en la ciudadanía a través, insisto, de una inteligente labor de recuperación de la honorabilidad del servicio público, de insistir en la preparación de los funcionarios, de retribuir dignamente este trabajo y de atraer para la Administración pública a los mejores.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, rubricada en Santa Cruz de la Sierra el 27 de junio de 2003, señala en su artículo primero la función esencial inherente a la existencia misma de la Administración pública: «garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general». En el mismo sentido, dicho precepto establece también la finalidad de la propia Administración pública: «compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de Administraciones profesionales en contextos democráticos».

Estas referencias de la Carta Iberoamericana de la Función Pública son suficientes, a mi juicio, para afirmar que algo está cambian-

do en la estructuración y conceptualización de la Administración pública en Iberoamérica, como sabemos muy cercana, al menos hasta ahora, a los más conocidos ejemplos del sistema de botín ("spoils-system").

Primero, porque ya se empieza a hablar de profesionalidad y de servicio al interés general. Es decir, de una organización imparcial cuya tarea consiste esencialmente en el servicio al interés general. La magnitud de la tarea requiere de una organización caracterizada por la profesionalidad y que trabaje eficaz y eficientemente, en el marco de la imparcialidad, igualdad y mérito, al servicio del interés general. En segundo término, la referencia a la igualdad y mérito nos hace pensar en sistemas de reclutamiento en los que tales criterios sean los parámetros rectores de la selección del personal al servicio de la Administración pública. Así, si los patrones que se desea que presidan los procesos de selección en la función pública son el mérito y la capacidad es lo cierto que el nepotismo y amiguismo, en definitiva, la arbitrariedad, parecen condenados a partir de ahora. En tercer lugar, la apelación a la eficacia y eficiencia de la Administración, debe entenderse siempre, así lo entiende la propia Carta Iberoamericana de la Función Pública, en sintonía con el principio de servicio al interés general.

Lógicamente, la Carta Iberoamericana de la Función Pública no se pronuncia por ningún sistema concreto y específico de función pública porque no puede hacerlo por razones obvias. Pero sí que señala con nitidez los principios generales que deben caracterizar el modelo iberoamericano de función pública, bien conocido y experimentado entre nosotros, que debe adecuarse a las peculiaridades de cada país, pero sin que su asimilación, por decirlo así le haga perder las notas que lo distinguen esencialmente.

Quizás por ello, el artículo 3 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública nos perfila las notas básicas de la noción de función pública: «Se entiende por Administración

profesional una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público». La cabeza rectora de la Administración es el Ejecutivo, pero ello no quiere decir que el poder político se expanda sobre la Administración, que invada la estructura administrativa, sino que la función administrativa, separada, aunque dependiente del gobierno, tiene como tarea profesional la imparcial gestión del interés público. Para esta tarea necesita la Administración de un margen razonable de autonomía que le permita cumplir su función. Autonomía que está pensada para preservar la mejor gestión del interés público en el marco de los objetivos marcados en cada momento por el gobierno.

Sin embargo, a pesar de los pesares, la situación general de estas cuestiones en Iberoamérica precisa de grandes consensos porque, de lo contrario, la región puede entrar en una dinámica inquietante en el que, otra vez, las dictaduras y el autoritarismo, se extiendan como la pólvora. Sobre todo, si el contagio de la crisis económica y financiera del mundo occidental se expande como la pólvora por Iberoamérica y crea mayores bolsas de pobreza y de exclusión.

En efecto, para apuntalar mejor los fundamentos de una sociedad democrática, es menester disponer de Administraciones públicas profesionales en las que el sistema de ingreso y promoción en el aparato gubernamental sea el de mérito y capacidad. Quizás por eso, la Carta iberoamericana de la Función Pública, suscrita en junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra con una activa participación española, aspira a constituir «un instrumento al servicio de las estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de los esfuerzos de modernización», tal y como reza el criterio sexto del capítulo segundo, dedicado a los vectores orientadores y a los criterios rectores de la Carta.

En este sentido, desde la perspectiva del protagonismo que en los procesos de reforma deben compartir ciudadanos y servidores públicos encargados de gestionar el interés público objetivamente, la Carta acierta al señalar como el primero de los criterios «la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que garanticen y garanticen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público».

Las personas son, en efecto, el centro de las nuevas políticas públicas. Ese carácter central supone que la ciudadanía asume su papel medular superando una perspectiva meramente pasiva, como sujeto de los servicios, para adquirir mayor conciencia de constructor, junto a la propia Administración, de las nuevas políticas públicas. La tarea es complicada y bien difícil porque todavía encontramos, incluso en los países más desarrollados, aproximaciones políticas que buscan la manera, a veces bien sutil, de sumergir a la ciudadanía en ese agradable sueño del anonimato, en el que juegan un papel bien importante las más variadas fórmulas de manipulación que ofrece el pensamiento único. Por lo tanto, por un lado, las personas se presentan como ciudadanos comprometidos con el interés general, y por el otro, como servidores con las mayores capacidades técnicas posibles, para que, de verdad, de manera veraz y cierta, la tarea profesional de la gestión pública esté realmente en muy buenas manos. A todos interesa, sobre todo a la ciudadanía, que quien maneja el interés general disponga de una muy buena preparación y de una digna retribución. Este tema, capital, tiene mucho que ver en Iberoamérica con la educación en todos los niveles: familiar, social y docente.

Los sistemas de acceso a la función pública son variados, como variadas son las tradiciones administrativas. Ahora bien, dentro del área democrática parece que el mérito y la capacidad deben ser los criterios que presidan esta fundamental tarea. Lo común, lo

público, lo colectivo, debe estar confiado a personas con acreditada capacidad profesional y también con una rectitud ética que les lleve a realizar su trabajo profesional al servicio real y objetivo de los intereses generales. Por eso, se entiende bien el segundo de los criterios de la Carta Iberoamericana de Función Pública: «la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las Administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos».

En un contexto de profesionalidad exigente aparece la estabilidad, condición indispensable para la gestión pública, lo que reclama sistemas de selección objetivos. Para unos será estabilidad temporal, y para otros indefinida. Probablemente, un sistema con estabilidad indefinida bajo criterios objetivos de selección con evaluación permanente, también objetiva, puede ser una solución que garantice la continuidad de las políticas públicas. Por ello, quizás, el otro importante criterio de la Carta Iberoamericana de la Función Pública se formula en estos términos: «la estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o eventual, de la temporalidad que se establezca». También la Carta Iberoamericana de la Función Pública se refiere a otros criterios generales como la flexibilidad de organización y de la gestión del empleo público, la responsabilidad de los funcionarios, la observancia de la ética pública, el protagonismo de los directivos, el fomento de la participación, la transparencia y el impulso de políticas que fomenten la igualdad, el respeto a las minorías y la no discriminación. Criterios todos ellos que parten de la necesaria dignidad de la tarea de la gestión pública y, sobre todo, de una adecuada interpretación de lo que es el interés general en una democracia. Ahora, los procedimientos y las instituciones ya no son ni de los funcionarios ni de sus dirigentes, sino de la gente. Algo que, todavía, en muchos países iberoamericanos sigue siendo un sueño mientras no se decidan a hacer de la profesionalización una de las políticas de

personal más urgentes.

Si estamos de acuerdo en que el personal que trabaja en la función pública es un elemento fundamental para alcanzar los fines de interés público que distingue al aparato público, entonces entenderemos mejor el sentido que tiene que se busquen las mejores políticas de personal para que los servidores públicos estén en las mejores condiciones posibles para realizar con eficacia y sentido de servicio su tarea.

En este contexto, la Carta Iberoamericana de la Función Pública dedica varios de sus preceptos a la planificación del personal, en la que es medular una razonable definición de los puestos de trabajo y una adecuada forma de diseñar los perfiles de competencias de los empleados públicos. Pues bien, quienes sabemos de la trascendencia de estas previsiones y hemos certificado las grandes dificultades, por su complejidad, que caracteriza esta materia en la política de personal, abogamos por una razonable flexibilidad que permita que esta política en la función pública sea, no un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio del cumplimiento y desarrollo del interés público al servicio de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la llamada planificación del personal en la función pública es un instrumento, dice el artículo 13 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, «mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas en sus capacidades internas e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas». Se trata, pues, de una planificación indicativa que está al servicio de los intereses públicos, algo que debiera haber quedado mejor reflejado en el precep-

to pues la realidad nos enseña como tantas veces los expertos y prácticos de la función pública terminan por pensar que, en efecto, el sistema de función pública tiene tal relevancia que subsume cualesquiera otras consideraciones, incluso sobre las finalidades públicas de la organización.

Obviamente, para proceder a una razonable planificación del personal, es preciso disponer, de acuerdo con el artículo 14 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, de «sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano». La misma reflexión anterior debe formularse también a este precepto en el que la ausencia de los criterios de interés general debiera corregirse para evitar, insisto, que la política de personal se maneje desde los postulados del pensamiento único, cerrado y estático, como desgraciadamente ocurre en tantos países. Igualmente, entre los objetivos de la planificación a que hace referencia el artículo 15: «optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles, adaptación de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y su entorno, correcta distribución de los recursos disponibles, redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas, reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos, seguimiento y actualización de sus previsiones, participación activa de los directivos en los procesos de planificación»; no encontramos una clara orientación de esta política de personal en función de los intereses públicos a los que debe orientar su actividad cualquier función pública.

En este sentido, la relación y descripción de los puestos de trabajo debe estar en con-

sonancia con los objetivos públicos que en cada momento se consideran prioritarios por los ciudadanos. Objetivos públicos que igualmente deben tenerse en cuenta a la hora de valorar los perfiles de competencias de las personas que trabajan en el aparato público.

Cuántas veces la rigidez del sistema de función pública mantiene estructuras obsoletas, dificulta la adaptación de las unidades y servicios a las nuevas necesidades colectivas. Cuántas veces los registros de personal albergan toda suerte de datos sobre los funcionarios menos los realmente relevantes, como pueden ser, por ejemplo, su formación y trayectoria profesional, que podrán ser muy útiles para seleccionar en cada caso, de acuerdo con el mérito y capacidad, a quienes estén en mejores condiciones de realizar estas tareas.

Lógicamente, la política de personal debe ser razonable flexible, pues es un instrumento al servicio de la consecución de los objetivos públicos de la preferencia de los ciudadanos. Hoy por hoy, por lo menos en España, estamos todavía muy lejos de políticas de personal modernas en las que se conjugue el mérito y capacidad, la flexibilidad y la permanente orientación de las estructuras al servicio del interés general. Todavía la política de personal sigue siendo un coto cerrado por el pujan algunos de los grupos que aspiran al control del sistema de función pública. La Carta Iberoamericana de la Función Pública, consciente quizás de este problema, aconseja la «flexibilidad necesaria que facilite la movilidad funcional y geográfica de las personas y el reconocimiento de la mejora profesional» (artículo 19).

Cualquier persona que conozca la situación económica de los países iberoamericanos seguramente coincidirá en la necesidad de mejorar sustancialmente la Hacienda pública de estas naciones. En muchas de ellas, a pesar de que la pobreza es lacerante y de que solo algunos acceden realmente a condiciones de vida realmente dignas, resulta

que nos encontramos con bolsas importantes de ciudadanos que no hacen declaración de la renta. A veces, desde otro punto de vista, la situación de la hacienda pública muestra grandes carencias: la justicia del gasto público, sobre todo en educación y sanidad, tantas veces brilla por su ausencia. Es decir, no todos contribuyen a las arcas públicas y la ineficacia en la gestión del gasto y del ingreso conforman un panorama preocupante y necesitado de profundas y hondas reformas.

Estas consideraciones acaban de hacerse públicas con ocasión del informe sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –en adelante, OCDE– en relación con las perspectivas económicas de América Latina. Dicho estudio comienza con una afirmación que hay que tener muy en cuenta: «América Latina es la región que presenta más desigualdades. Hoy se calcula que el 40% de la población, cerca de doscientos millones de almas, viven bajo el umbral de la pobreza. El crecimiento económico, sin embargo, se sitúa en torno al 5%, lo que debe propiciar mayores ingresos fiscales que, a pesar de los pesares, no se gastan con criterios de eficiencia y eficacia».

Es verdad que la población no tiene mucha fe en el sistema fiscal. Probablemente porque el nivel de las desigualdades y la desconfianza hacia las políticas públicas, cualesquiera que estas sean, dificulta sobremanera una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, que ordinariamente manejan castas y grupos que se encaraman al poder mande quien mande con el fin de sacar el mayor partido a su conocimiento y experiencia en el manejo de los intereses generales. Por otra parte, la ciudadanía tiene una gran desconfianza en relación con el sistema fiscal porque, entre otras cosas, los impuestos apenas inciden real y efectivamente en la redistribución de la renta en la mayoría de los países de la región.

El informe de la OCDE se cuestiona cómo conseguir una fiscalidad más justa y eficien-

te. Para contestar a esta pregunta es menester tener muy en cuenta que los hogares con mayores ingresos son los que reciben la mayoría de los beneficios del gasto público. También hay que considerar que las exenciones que se consagran en numerosos sistemas fiscales de la región fomentan la evasión y reducen la recaudación. Por supuesto, no se trata de gastar más, sino de gastar mejor. En estos países el gasto en educación y sanidad ha de mejorar en cantidad y en calidad.

En fin, si estos países consiguen instaurar sistemas fiscales en los que todos aporten se habrá dado un salto cualitativo sin precedentes. Más, por supuesto, los que más tienen y más los que más se benefician de la situación. El presupuesto público en la región ha de atender numerosos servicios públicos que en ocasiones se privatizan de mala manera entregando a determinados grupos el control de empresas públicas que una vez en manos privadas pierden, paradójicamente, en calidad. La ciudadanía tiene que percibir que el presupuesto público tiene un activo compromiso social que lleva a los Gobiernos a estar presentes de modo inteligente en ciertas políticas sociales, educación y sanidad entre ellas, con el fin de garantizar que el derecho de las personas a la enseñanza o una atención sanitaria de calidad sea un derecho de todos no de una parte o sólo de los ricos y potentados.

Cada país es cada país, cada sociedad es cada sociedad. Por eso, las soluciones a los problemas no son las mismas para todos. En cada caso hay que buscar las políticas que mejor se enraícen en las peculiaridades del país sin renunciar, es obvio, a las señas de identidad del Estado de Derecho y de la democracia, algo que, sin embargo, no es del gusto de los líderes populistas que todavía pululan en Iberoamérica y el Caribe. En fin, mientras Iberoamérica parece que ha hecho en términos generales los deberes, Europa, el viejo continente, se debate en una grave crisis económica que tiene una dimensión moral evidente.

III. LA CARTA IBERAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El 10 de octubre de 2013, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –en adelante, CLAD–, fiel a su tradición, aprobó en su seno la llamada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP). El borrador me fue encargado por la secretaría general del CLAD y, con las mejoras introducidas por los responsables de función pública de la región, pienso que constituye el reflejo del compromiso que existe en esta parte del mundo en relación con una Administración pública más humana, más justa, más cercana a la ciudadanía, a la que debe servir en sus necesidades públicas. No es exageración alguna afirmar que tantos colegas de estas tierras han influido, y mucho, en un documento que reconoce el derecho fundamental a la buena Administración pública y que, en este sentido, va más allá que lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico europeo. Esta realidad, que se puede comprobar con una rápida lectura de la Carta (CIDYDCAP), insisto, es la demostración palpable del rigor y del buen hacer de la doctrina y la escuela de Derecho Administrativo en la región.

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

nente con calidad y calidez».

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

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

La aspiración a una Administración Pública que contribuya a un mejor servicio objetivo al interés general no es algo propio de este tiempo. Es una exigencia de la misma existencia de la Administración Pública, y desde siempre, de una u otra forma, se ha tratado de poner a disposición de los habitantes de un aparato administrativo comprometido con el libre y solidario desarrollo de las personas. En este sentido, el preámbulo de esta Carta (CIDYDCAP) sigue señalando que «en el marco del complejo Gobierno-Administración Pública, núcleo en el que se realiza la

definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración Pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable».

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

La propia Carta (CIDYDCAP) subraya la capitalidad del ser humano como centro y raíz del Estado, y por ende de la Administración Pública: «Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, inherente al ser humano, que el Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los derechos fundamentales del ciudadano». En este párrafo se justifica sólidamente el carácter de derecho humano del derecho a la buena Administración Pública, un derecho del que forman parte un conjunto de derechos derivados o integrantes, que, como el

derecho fundamental, deben gozar de la mayor protección jurisdiccional.

La buena Administración Pública puede ser concebida como obligación de los Poderes Públicos, como derecho humano y, también, como no, como principio general del Derecho Público y de la Ciencia de la Administración Pública. Extremo que explica también claramente el preámbulo de la Carta (CIDYDCAP): «La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana».

En realidad, la caracterización de la buena Administración, sea cual sea su funcionalidad concreta, responde, eso lo sabemos muy bien los conocedores de la Constitución del Reino de España, a la principal tarea de la Administración Pública: el servicio objetivo al interés general; y así lo refleja el preámbulo de la Carta (CIDYDCAP): «La buena Administración Pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo. La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida

por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos».

En el Estado democrático, los intereses generales, es bien sabido, ya no son objeto de definición patrimonial o monopolística por parte del Estado o de la Administración Pública. Más bien, tal definición se produce en el marco de un proceso dinámico de diálogo e interacción entre Poderes Públicos y agentes ciudadanos. De esta manera se evita esa versión unilateral, de fuerte sabor iluminista, a partir de la cual el funcionario público, que tantas veces se considera dueño y señor de los procedimientos y las instituciones, termina por pensar, y actuar consecuentemente, como soberano del interés general. Por eso, la Carta (CIDYDCAP) señala también en su preámbulo, que «la Administración Pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales. Unos intereses que en el Estado Social y Democrático de Derecho ya no se definen unilateralmente por las Administraciones Públicas. Por el contrario, los Poderes Públicos deben salir al encuentro de los ciudadanos para que de forma integrada y armónica se realice la gran tarea constitucional de la construcción democrática, profundamente humana, solidaria y participativa, de las políticas públicas. Una función que en este tiempo debe diseñarse desde las coordenadas de la participación social, tal y como se puso de relieve en la precedente Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública adoptada en Estoril el 1 de diciembre de 2009 por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a iniciativa precisamente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo».

El derecho fundamental a la buena Adminis-

tración Pública y sus derechos componentes, junto a los deberes de los mismos ciudadanos, deben ser objeto de autoconocimiento por los habitantes pues en la medida en que las personas sean conscientes realmente de su posición medular en el sistema político y administrativo, entonces es posible que estemos en el momento de la verdadera reforma administrativa, que sin participación ciudadana, no es más que un precipitado de diversas dimensiones tecnocráticas por muy plurales y multidimensionales que sean. Por eso, la Carta (CIDYDCAP) señala con nitidez en el preámbulo que «en la medida que la ciudadanía ponga en valor su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las Administraciones públicas. Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del fundamental a una buena Administración Pública, el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será una realidad».

En efecto, la rendición de cuentas como exigencia ciudadana es ciertamente distinta que la rendición de cuentas como expresión del quehacer de los entes públicos. Es más, una Administración que asume con habitualidad la motivación de sus decisiones, que es reacia a la oscuridad y que busca siempre y en todo atender objetivamente las necesidades colectivas de los habitantes, es una Administración profundamente democrática que se legitima en función de la calidad de la justificación de su actuación.

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

nes con las Administraciones Públicas».

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

En la Carta (CIDYDCAP), antes de la caracterización del derecho fundamental a la buena Administración Pública y de sus derechos componentes, se hace referencia a los principios por una elemental razón. El derecho humano a la buena Administración se levanta sobre el solar de los principios básicos del Derecho Administrativo y de la Administración y, los derechos componentes, como se puede colegir fácilmente, se encuentran en buena medida desperdigados por las diferentes leyes administrativas de la región. Así también lo ha entendido la Carta (CIDYDCAP) cuándo en la parte final del preámbulo señala que «por lo que se refiere a los principios sobre los que descansa el derecho fundamental de la persona a una buena Administración Pública, máxima expresión de la función de dignificación humana propia de los Poderes Públicos, es menester tener presente que todas las leyes administrativas que se han promulgado en Iberoamérica disponen de relevantes elencos y repertorios. Igualmente, muchos de los denominados derechos componentes del derecho fundamental a una buena Administración Pública están recogidos en las principales normas que regulan el régimen jurídico de la Administración Pública y el procedimiento admi-

nistrativo en los diferentes países iberoamericanos».

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

«La Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana». En el punto primero de la Carta (CIDYDCAP), transcrito al principio de este párrafo, se expone con meridiana claridad su objeto, que no es otro que dar carta de naturaleza de derecho humano, con todas sus consecuencias, al derecho fundamental de la persona a una buena Administración Pública. Un derecho humano que obligará a que todas las actuaciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, se caractericen por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana. Es más, una actuación administrativa que no se oriente al servicio objetivo del interés general nunca podrá promover la dignidad humana.

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

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

En el apartado tercero se define el principio promocional de los poderes públicos, que «se dirige a la creación de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando la participación ciudadana a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente a definir el interés general en un marco de potenciación de la dignidad humana». Este principio, como sabemos, es la expresión administrativa de la cláusula del Estado social y democrático de

Derecho.

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

En el apartado quinto se trata del principio de igualdad de trato, en cuya virtud «todos los ciudadanos serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda forma de discriminación cualquiera que sea su naturaleza». Este principio debe facilitarse especialmente a las personas con capacidades especiales o diferentes: «Las Administraciones Públicas deberán realizar los ajustes tecnológicos y físicos necesarios para asegurar que este principio llegue efectivamente a los ciudadanos con especiales dificultades, especialmente a las personas con capacidades especiales o capacidades diferentes».

En el apartado sexto se hace referencia al principio de eficacia, «en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse, de acuerdo con el personal asignado, en el marco de los objetivos establecidos para cada ente público, que siempre estarán ordenadas a la mayor y mejor satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano». La Administración Pública debe ser guiada en atención a objetivos en los que los ciudadanos han de tener presencia en el marco de las preferencias electorales que ha de concretar el Gobierno salido de las elecciones. Sin objetivos es difícil que la Administración Pública sirva con objetividad

los intereses generales.

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

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

De acuerdo con el principio de economía, apartado octavo, «el funcionamiento de la Administración Pública estará guiado por el uso racional de los recursos públicos disponibles (...) de manera que el gasto público se realizará atendiendo a criterios de equi-

dad, economía, eficiencia y transparencia». El gasto público debe, pues, realizarse en un contexto de equilibrio y complementariedad entre los principios de eficacia, eficiencia y equidad, siempre de forma transparente.

En virtud del principio de responsabilidad, según el punto noveno, «la Administración Pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente». Como es lógico, la Carta (CIDYDCAP) no entra en la cuestión de si las lesiones deben ser consecuencia del funcionamiento anormal o irregular de los servicios públicos, optando por la regla general de la responsabilidad por actuaciones administrativas que lesionen, sin más, los bienes o derechos de los ciudadanos.

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

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

continuidad de estos servicios garantizando su universalidad, asequibilidad y calidad.

El “ethos” de la Administración Pública es obvio, pues, se dedica al servicio objetivo del interés general. No sólo estructuralmente, sino también a través de las personas que laboran en su interior. De ahí que el apartado décimo segundo se refiera al principio de ética, «en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular».

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

Dicha participación, como es lógico, tiene una relevancia especial cuándo se refiere a la elaboración de las normas administrativas. De ahí que la parte final de este apartado

señala que «de igual manera, la Administración Pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles».

En el punto décimo cuarto, consecuencia también de la función de servicio a la ciudadanía que acompaña a la Administración en todo su quehacer, se hace referencia a los «principios de publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que, por razones de confidencialidad o interés general, serán objeto de interpretación restrictiva».

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

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

La denominada actividad administrativa de policía, ordenación o limitación especial-

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

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

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

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

La Administración Pública, como está al ser-

vicio de los ciudadanos, debe facilitar todo lo que pueda las relaciones de éstos con el Poder público. Por eso, el punto vigésimo dispone que «de acuerdo con el principio de facilitación los ciudadanos encontrarán siempre en la Administración Pública las mejores condiciones de calidez, amabilidad, cordialidad y cortesía para la tramitación y asesoramiento de los asuntos públicos que les afecten». En este sentido, las innovaciones tecnológicas han de estar orientadas a esta finalidad, por lo que, como establece la Carta (CIDYDCAP) al final de este apartado, «en estos casos, el uso de las TICS facilita la tramitación de numerosos procedimientos y permite de forma puntual conocer en cada momento el estado de la tramitación, así como solventar las dudas que puedan tener los interesados».

La resolución de los asuntos públicos en plazo razonable justifica el principio de «celeridad, en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación de personas y de medios materiales disponibles y de acuerdo con el principio de servicio objetivo al interés general, así como en función de las normas establecidas para tal fin» (punto vigésimo primero).

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

y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva».

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

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

Finalmente, apartado vigésimo cuarto, el principio de debido proceso implica que «las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en los ordenamientos superiores de cada uno de los países miembros, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción».

Tras señalar el punto vigésimo quinto que «los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, jus-

ticia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana», la Carta reconoce que «el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país».

Estos derechos componentes que señala la Carta (CIDYDCAP), se encuentran en los apartados subsiguientes y, son, de forma resumida los siguientes: derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; derecho a la tutela administrativa efectiva; derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale; derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos; derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país; derecho a no presentar documentos cuando éstos se encuentren a disposición de la Administración Pública; derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente; derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas; derecho a servicios públicos y de interés general de calidad; derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa; derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo; derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración Pública: los ciudadanos podrán denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones; derecho a conocer

las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente; derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos; derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública; derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general; derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad; derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo; derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten; derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten; derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general; y, derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

IV. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

En fin, el futuro del Derecho Administrativo Iberoamericano lo contemplamos con esperanza pues un destacado grupo de especialistas de todos los países de la Región se ha comprometido en esta visión y en esta dimensión de la comparación de los Ordenamientos.

Cada FIDA es una ocasión, además, para el reencuentro personal, que para nosotros es tan valioso que no se admiten las intervenciones online porque el FIDA es un encuentro de personas comprometidas con la excelencia académica y con los valores humanos. Por eso estamos a punto de cumplir los

veinticinco primeros años en 2026. Y, por eso, contemplando a los más jóvenes, vemos el futuro con esperanza.

Bibliografía:

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP). Caracas, Venezuela.

IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2002). Santo Domingo, República Dominicana.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2022). ¿Cómo va la vida en América Latina?: Medición del bienestar para la formulación de políticas públicas. OECD Publishing, Paris, Francia.

TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN
DIGITAL

Edición 19 / 1, Diciembre 2025

Costa Rica