

ano 12 - n. 49 | julho/setembro - 2012  
Belo Horizonte | p. 1-288 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

---

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO &  
CONSTITUCIONAL

A&C

---

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO  
ROMEUFELIPE  
**BACELLAR**

© 2012 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br  
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa  
Supervisão editorial: Marcelo Belico  
Revisão: Adalberto Nunes Pereira Filho  
Cida Ribeiro  
Cristhiane Maurício  
Marilane Casorla

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

Bibliotecárias responsáveis: Ana Carolina Marques - CRB 2933 - 6ª Região  
Luciana Gonçalves - CRB 2863 - 6ª Região  
Tatiana Augusta Duarte - CRB 2842 - 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico e diagramação: Virginia Loureiro

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,  
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela  
Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

**Diretor-Geral**

Romeu Felipe Bacellar Filho

**Diretor Editorial**

Paulo Roberto Ferreira Motta

**Editores Acadêmicos Responsáveis**

Ana Cláudia Finger

Daniel Wunder Hachem

**Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Eros Roberto Grau (USP)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
José Carlos Abraão (UEL)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
	Weida Zancaner (PUC-SP)
	Yara Stroppa (PUC-SP)

**Homenagem Especial**

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# La “buena administración” y el “interés general”

## Graciela Ruocco

Profesor Titular Grado 5 de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor Agregado Grado 4 de Derecho Público de la Facultad de Contador de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor Adjunto Grado 3 de Derecho Público de la Universidad de la República. Especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

---

**Resumen:** El estudio analiza el concepto de interés general en el Derecho Público contemporáneo, y sus relaciones con el concepto de buena administración, investigando los diversos desdoblamientos de esta última, como derecho fundamental, como deber jurídico y como principio rector.

**Palabras-clave:** Buena administración. Interés general. Derecho fundamental.

**Sumario:** Introducción – 1 Origen y evolución del concepto de “interés general” – 2 Origen y evolución del concepto de buena administración – 3 La buena administración como un derecho fundamental de contenido plural – 4 La buena administración como un deber, correlativo del derecho – 5 La buena administración como un principio rector – 6 La “buena administración” debe servir con eficacia el “interés general”

---

## Introducción

El fundamento del orden político y la paz social están en la dignidad de toda persona, en sus derechos y en el respeto a la ley y a los derechos de los demás. En España, Rodríguez-Arana Muñoz destaca que éstos son principios constitucionales explícitos contenidos en el artículo 10 de la Constitución de 1978, que ponen a la persona como centro de la vida pública, y enmarcan la actuación del Estado, y consecuentemente de toda Administración.<sup>1</sup>

La Constitución uruguaya no contiene una disposición semejante, no obstante lo cual, reconoce a los habitantes el derecho a ser protegidos en el

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración y el buen gobierno de instituciones públicas. *Anuario de Derecho Administrativo*. Montevideo: FCU, 2007. t. XV, p. 113-114.

goce de la vida, el honor, la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad (artículo 7º). En su mérito, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que tales derechos del individuo y de los grupos en los que se integra, sean reales y efectivos. Por ello, la Administración tiene que remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de estos derechos y debe facilitar la participación de todos los habitantes en la vida política, económica, cultural y social.

Al presente — dice Delpiazzi<sup>2</sup> —, la noción de gobernanza se asocia a las de buen gobierno y buena administración, aspirando a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales.

Rodríguez-Arana Muñoz señala que:

Definir a la persona como centro de la acción pública significa crear las condiciones para que cada persona encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en la que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mirar precisamente a la generación de ese ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad en forma solidaria.<sup>3</sup>

Para que ello sea posible la Administración debe servir con objetividad, eficacia y equidad a los *intereses generales* y debe someterse plenamente al derecho. De ello deriva el *derecho a una buena administración*, y su concreción.

El proceso de reconocimiento de la “buena administración” ha sido descrito por Durán Martínez<sup>4</sup> con su habitual rigor y claridad, a punto de partida del “deber de buena administración”, que primero fue considerado una cuestión de mérito, para luego ser admitido por la más moderna doctrina como una cuestión de legitimidad.

<sup>2</sup> Véase DELPIAZZO, Carlos E. Marco conceptual de la gobernanza con especial referencia a Internet. *Ámbito Jurídico*, Rio Grande, v. 12, n. 67, ago. 2009. Cita *online*: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6312&revista\\_caderno=17](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6312&revista_caderno=17)>. Consulta del 31 de octubre de 2011; y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2006. p. 34 *et seq.*

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas, *op. cit.*, p. 52, 54 *et seq.*

<sup>4</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. La buena administración. *Estudios de Derecho Administrativo*, n. 1, p. 173 *et seq.*, 2010.

Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que, en palabras de Delpiazzo, la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública.<sup>5</sup>

Derivado de ese deber, la doctrina desentrañó como correlativo el "derecho a la buena administración" y finalmente reconoció el concepto como un principio.

Una mirada crítica a ese tardío reconocimiento del derecho y del principio de buena administración, con una visión neoconstitucionalista, hoy nos permite afirmar primero, la existencia de un "principio rector de buena administración" como mandato de optimización,<sup>6</sup> dirigido al legislador y a las entidades administrativas. Aquél lo transformará en regla cuando lo concrete en el reconocimiento de derechos fundamentales específicos, los que, a la vez, generarán el correlativo deber de la Administración de actuar en consecuencia. Como dice Durán Martínez, "existe el deber porque existe el derecho".<sup>7</sup>

En los últimos años, el principio de buena administración ha ido adquiriendo en Europa una creciente importancia como principio rector de la actuación de las administraciones públicas, y se ha llegado a formular en algunos textos como derecho fundamental (la Carta Europea de Derechos Fundamentales — artículo 41 —, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y más recientemente en la "Ley de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares" de 27 de agosto de 2010).

Se ha ido extendiendo la práctica de explicitar en diversos foros, sedes institucionales y documentos lo que se entiende por principio de "buena administración". Tales principios ya están en buena parte efectivamente institucionalizados en el derecho y la práctica administrativa de la Unión Europea y de la mayoría de los países miembros. Pero el grado y la forma de institucionalización varía mucho dependiendo de la tradición legal y administrativa de cada país y del grado de desarrollo o calidad institucional alcanzado en cada uno de ellos.<sup>8</sup>

En las páginas que siguen expondremos el origen y desarrollo del concepto de "interés general" y del principio de buena administración, su contenido

---

<sup>5</sup> DELPIAZZO, Carlos E. Marco conceptual de la gobernanza con especial referencia a Internet. *Ámbito Jurídico*, *op. cit.*

<sup>6</sup> ALEX, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 86 *et seq.*

<sup>7</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. La buena administración. *Estudios de Derecho Administrativo*.

<sup>8</sup> PRATS, Joan. La búsqueda de principios de buena administración. *Gobernanza – Revista para la Cultura Democrática del Siglo XXI*, n. 22. Cita online: <<http://www.aigob.org/numero-22/230-la-busqueda-de-principios-de-buena-administracion>>. Consulta del 12 de octubre de 2011.

plural, las razones que a nuestro entender explican el éxito de esta formulación jurídica, su configuración como principio rector, como derecho fundamental y como deber de la Administración.

Finalmente, reflexionaremos acerca del interés general como razón de ser de la Administración Pública, en la medida que ésta, para ser “buena”, debe servir con objetividad, eficacia y equidad a los *intereses generales*. O dicho de otro modo, veremos cómo la función constitucional de la Administración Pública, se centra en el servicio objetivo al interés general.

## 1 Origen y evolución del concepto de “interés general”

Dice Rodríguez-Arana Muñoz:

El término interés general, más utilizado en la sociología, tiene su correlato en el Derecho Administrativo bajo la rúbrica de interés público y atiende al nombre de bien común o bien general desde la perspectiva de la filosofía. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo se han utilizado, y se utilizan con frecuencia, otros conceptos como interés colectivo, interés común, interés comunitario, etc. Tal variedad de posibilidades refleja hasta qué punto lo general es a lo que debe mirar el Derecho Administrativo, se denomine de una u otra manera. El interés público, con este u otro nombre, ha existido desde siempre. Desde siempre que los hombres se han organizado para la atención de asuntos comunes.

Y agrega: “[...] el interés general es un concepto más amplio que el del interés público, pues se refiere directamente al interés social, al interés de todos y cada uno de los ciudadanos”.<sup>9</sup>

También Muñoz señala que:

[...] el ordenamiento jurídico utiliza en forma totalmente promiscua y muchas veces indiferenciada, a veces sí y a veces no, una serie de términos similares: interés público, interés general, utilidad pública, bien común, interés general del Estado, interés general de la sociedad.

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 35, 36.

Pero a la hora de definir el concepto, la cuestión empieza a complicarse. Y concluye: "Yo directamente me enrolo más con los que rehúyen a toda definición".<sup>10</sup>

En el mismo sentido, expresa Durán Martínez: "Con frecuencia, doctrinariamente se emplean los términos interés público, interés general y a veces bien común como sinónimos".<sup>11</sup> Sin embargo, al mismo tiempo, el autor estima que puede intentarse una distinción.

Hace algunos años se decía que el Estado era el único portador del interés público. Pero esa concepción ha ido cambiando en los últimos cuarenta años, como señala Muñoz.<sup>12</sup>

Durán Martínez relaciona la noción de "interés público" con la dimensión social del hombre, y aún en su dimensión política, por la pertenencia a un gremio o un partido político, trascendiendo lo que es valioso para el ser humano en su dimensión individual (interés privado). Ambos son inescindibles, en cuanto la pertenencia a la familia u otras comunidades intermedias (dimensión social de la persona), también pertenece a su dominio particular. Precisamente, dice el autor, esa unidad de la naturaleza humana se ve contemplada en la noción de interés general, ya que, precisamente, es de interés general la adecuada satisfacción del interés privado y del público.<sup>13</sup>

Y esa satisfacción del interés público y privado, se logra a través de la creación de una situación de hecho necesaria para el desarrollo de la persona humana, esto es el *bien común*, que no coincide exactamente con el fin específico de cada una de las entidades estatales. De manera que es de interés general el logro del bien común.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> MUÑOZ, Guillermo Andrés. El interés público es como el amor. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 24.

<sup>11</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Derechos prestacionales e interés público. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 146.

<sup>12</sup> MUÑOZ, Guillermo Andrés. El interés público es como el amor. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*, p. 28.

<sup>13</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Derechos prestacionales e interés público. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*, p. 148.

<sup>14</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Derechos prestacionales e interés público. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*, p. 146, 148.



Esta noción de bien común “se refiere al bien general de todos, al bienestar integral y dinámico de la población. Afecta, por tanto, a realidades supraindividuales: sanidad, educación, urbanismo, vivienda, consumo, por ejemplo”.<sup>15</sup>

El interés general, pues se refiere a la comunidad, y se circunscribe al interés de todos, al conjunto de los habitantes. No corresponde a un sector determinado de la sociedad.<sup>16</sup>

Asimismo debe realizarse en concreto, no siendo admisibles fórmulas abiertas y abstractas de interés general; debe orientarse a la realidad, que no es la misma en todos los tiempos ni lugares, lo que hace del interés general un concepto dinámico que depende del modelo de Estado. El interés general referido al modelo del Estado social y democrático de Derecho, se relaciona con la promoción de los derechos fundamentales de la persona.

En realidad, los parámetros y postulados constitucionales constituyen el marco para la definición en cada caso del interés general.

Esta tarea se hace a través de la legislación, frente a la que el interés general se presenta como un freno, un límite, a la hora de imponer limitaciones o aún privaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Por su parte, la operación de materialización del interés general, al concretarse en la realidad, es realizada por la Administración pública de manera objetiva, racional, argumentada, motivada.

## 2 Origen y evolución del concepto de buena administración

La buena administración — hemos de insistir en ello frecuentemente — es un concepto de amplio contenido y de reciente creación, que habrá de irse recogiendo en nuevas disposiciones y que la jurisprudencia deberá empezar a delimitar en su contenido así como a utilizarlo en la resolución de conflictos.

Creemos que el concepto de buena administración responde a las posturas más recientes del derecho administrativo, caracterizadas por el intento de superar la visión estrictamente formal que legitima la Administración para el mero cumplimiento neutral y objetivo de la norma que le otorga las potestades

<sup>15</sup> Véase RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*, p. 37-39.

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*, p. 39.

de actuación, y poner el énfasis en la voluntad de situar a la persona en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa.

Una visión neoconstitucionalista acerca de lo que debe ser la Administración y la función administrativa, evidencia una realidad plural y compleja que no puede entenderse dirigida de forma uniforme desde la ley, y en la que el Estado no es el único actor.

La Administración se desprende de algunos cometidos y asume otros nuevos. Su función de garantía de las prestaciones básicas de los habitantes pasa a un lugar destacado. Y estas nuevas funciones requieren nuevos instrumentos.

Por otro lado, la función reguladora exige tener en cuenta los datos de la técnica y articular procedimientos complejos en los que hay que escuchar a los sectores implicados.

Desde esta perspectiva — siguiendo a Durán Martínez<sup>17</sup> —, el neoconstitucionalismo ha situado a la persona en el centro de la preocupación del derecho administrativo. En la relación entre el Estado y el individuo, este último deja de ser súbdito o administrado para situarse en la posición central. El desarrollo de su dignidad como persona es la razón de ser del poder público, y el ejercicio de dicho poder está vinculado a sus derechos fundamentales.

Las normas que atribuyen los poderes de actuación a la Administración y le imponen deberes de prestación, deberán interpretarse siempre atendiendo a esta finalidad primaria, desde la Constitución y desde el "bloque de convencionalidad" o "bloque de derechos".<sup>18</sup>

Sobre esta cuestión, insiste de forma reiterada Rodríguez-Arana Muñoz, cuando afirma: "Esta toma de conciencia del buen gobierno o de la buena administración como derecho humano pone en relieve que el centro de la acción del gobierno o de la acción administrativa es la persona y sus derechos y libertades".<sup>19</sup>

De la obligación de sumisión de todos los poderes a la Constitución en un Estado Constitucional de derecho, no sólo se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad

<sup>17</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. En torno al neoconstitucionalismo. *Estudios Jurídicos*, n. 7. p. 73-74, 2009. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Dice el autor: "Como las Constituciones modernas se basan en definitiva en la dignidad de la persona humana, la dignidad de la persona humana se ubica en el centro del ordenamiento jurídico, el que debe interpretarse y aplicarse desde esta perspectiva".

<sup>18</sup> RISSO FERRAND, Martín. *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*. 2. ed. actual. ampl. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas; Ibáñez, 2011. p. 72.

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, p. 11.

de tales derechos, y de los valores que representan. De ahí la estrecha vinculación entre la buena administración y el interés general, en la medida que los intereses privados y públicos de las personas deben ser satisfechos por acciones positivas, y no solamente negativas del Estado.

Ello obliga especialmente al legislador, que recibe de los derechos fundamentales “los impulsos y líneas directivas”, obligación que adquiere una relevancia especial — parafraseando al Tribunal Constitucional español — “allí donde un derecho o valor fundamental quedaría vacío si no se establecieran los supuestos para su defensa”.<sup>20</sup>

La buena administración reclama la exigencia de una administración que dé satisfacción de forma eficaz a las necesidades de los habitantes a cuyo servicio tiene que actuar siempre, y no solamente que no entorpezca el disfrute de sus derechos.

Es por ello que ya no basta con el modelo anterior basado en una administración jerarquizada que concibe su función como la mera ejecución de normas previas en las que se define de forma precisa los objetivos a perseguir.

Administrar bien es un poco más complejo y requiere tener en cuenta aspectos relativos a la organización interna, a la forma de adoptar las resoluciones generales e individuales, a los criterios para determinar los servicios que hay que prestar y a la manera de actuar para conseguir que estos servicios sean de calidad y lleguen a los individuos de forma regular.

La “buena administración” permite englobar dentro de la expresión esta nueva concepción de la legitimidad de los aparatos públicos. Una legitimidad que es más compleja que la limitada al mero cumplimiento escrupuloso de la norma habilitante. Y es que administrar bien es algo más que respetar el principio de legalidad.

Desde las normas de mayor rango, pues, se impone a la Administración una forma de actuar que deberá ser recogida en las normas de rango inferior y en la actuación concreta de la Administración, y se dota a los ciudadanos del instrumento jurídico de reacción para exigir el cumplimiento de este deber.

### 3 La buena administración como un derecho fundamental de contenido plural

La buena administración se nos presenta, por tanto, como un derecho fundamental. Así lo recoge el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos

---

<sup>20</sup> Supremo Tribunal Constitucional español. Sentencia n. 53, de 11 de abril de 1985.

Fundamentales<sup>21</sup> y "Ley de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares" de 27 de agosto de 2010.

Como nuevo derecho, a nuestro entender, su novedad radica en el hecho de que logra integrar bajo un único concepto un conjunto de manifestaciones ya existentes como derechos en sí mismos.

En efecto, como expresa Rodríguez-Arana Muñoz, "una primera lectura del artículo 41 [...] sugiere que dicho precepto es un buen resumen de los derechos más relevantes que los ciudadanos tenemos en nuestras relaciones con la Administración. La novedad reside en que a partir de ahora se trata de un derecho fundamental de la persona", exigible ante los tribunales a partir de de parámetros claramente expresados en la disposición.<sup>22</sup>

El derecho fundamental a una buena administración que se reconoce en el artículo 41 de la Carta Europea integra el derecho a un trato imparcial, equitativo y guiado por el principio de celeridad; el derecho de audiencia antes de la imposición de una medida individual desfavorable; el derecho de acceso al expediente y a una resolución motivada; el derecho a indemnización en caso de lesión producida por la Administración, y el derecho al pluralismo lingüístico en el trato con las instituciones europeas.

Si ponemos en conexión este conjunto de derechos con nuestro ordenamiento, podemos llegar a la conclusión de que no se aporta nada nuevo. Sin embargo, la creación del derecho a una buena administración ha tenido la virtud de resumir en esta expresión la formulación de la nueva forma de concebir la relación de la Administración con los habitantes y de construir esta relación como un derecho de éstos.

---

<sup>21</sup> El artículo 41 de la Carta lleva por título "Derecho a una buena administración" y establece: "1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, organismos y agencias de la Unión traten de sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser escuchada antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y el secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona puede dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y tiene que recibir una contestación en esa misma lengua".

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración y el buen gobierno de instituciones públicas. *Anuario de Derecho Administrativo*, p. 119.

Asimismo, puede incluirse en esa expresión, otras manifestaciones de lo que debe entenderse por buena administración, cuya ductilidad permitirá comprender otras proyecciones según los tiempos y lugares.

Por ejemplo el derecho de toda persona a reclamar una administración que cuente con el personal adecuado al servicio de los habitantes y que actúe de acuerdo con las reglas de la ética pública. Además, la organización tiene que ser transparente. En su actuación, la Administración debe establecer trámites procedimentales que garanticen el respeto de los derechos de los interesados y que permitan alcanzar la mejor decisión. A su vez, la actividad administrativa tiene que ser eficaz y eficiente.

La Ley de la Buena Administración y el Buen Gobierno de las Islas Baleares citada, es un reciente y muy buen ejemplo de explicitación del reconocimiento de las distintas manifestaciones del "derecho a la buena administración". Bajo el título "La Buena Administración" contiene tres capítulos dedicados a "Accesibilidad, administración electrónica y simplificación"; "Transparencia en la gestión"; y "Los sistemas de gestión y la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos".

Lo más trascendente que queda en evidencia a poco que se avanza en su lectura es que, a diferencia de lo que ocurría tradicionalmente, no se trata de un manual de procedimientos que refleje los deberes de la Administración relativos a su propia organización y funcionamiento. Por el contrario, las obligaciones que surgen a cargo de la Administración han sido formuladas a partir de los derechos de los ciudadanos que reconoce.

De manera que, como manifestación del derecho a la buena administración se incluye un conjunto de principios organizativos y de actuación que intentan guiar la conducta de las administraciones, y que van adaptándose a las distintas épocas y lugares.

#### 4 La buena administración como un deber, correlativo del derecho

Durán Martínez analiza la buena administración, desde la perspectiva del deber, como un concepto derivado "directamente del carácter servicial de la Administración. La Administración está para servir y para servir bien. Si no sirve bien, no tiene sentido. En otras palabras, si es ineficaz porque no logra los fines debidos o los logra con un costo desproporcionado o inmotivadamente elevado, deviene ilegítima".<sup>23</sup>

<sup>23</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Principio de eficacia y Estado Subsidiario. In: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de derecho público*. Montevideo: Ed. por el autor, 2008. t. II, p. 14. El autor

El autor relaciona con acierto el deber de buena administración con el principio de eficacia, el que, a nuestro juicio, debe entenderse en un sentido amplio, comprensivo — correlativamente — de todas las manifestaciones del derecho a la buena administración que referimos.

Un derecho en sentido amplio es la conjunción entre distintas relaciones o posiciones jurídicas.<sup>24</sup> Entre las relaciones jurídicas subjetivas, los conceptos "correlativos" hacen referencia a una relación intersubjetiva donde cada elemento de cada par constituye el "inverso" o "correlativo" del otro.<sup>25</sup>

A los efectos de este estudio interesa considerar la pretensión o derecho en sentido estricto, que tiene como correlativo un deber (lo que Kelsen llama "derecho reflejo").

Dice Rodríguez-Arana Muñoz que:

Existen instituciones públicas porque, con antelación, existen intereses comunes que atender convenientemente. Y existen intereses comunes, sanidad, educación, porque las personas en conjunto e individualmente consideradas, precisan de ellos.<sup>26</sup>

Es en este sentido que el reconocimiento del derecho a la buena administración, en todas sus proyecciones, genera el correlativo deber de las administraciones públicas de actuar en consecuencia, encarando una gestión y dirección al servicio del bienestar general; esto es: seleccionar el personal más capacitado al servicio de los habitantes y que actúe de acuerdo con las reglas de la ética pública; facilitar la transparencia de su actuación; establecer trámites procedimentales que garanticen el respeto de los derechos de los interesados y que permitan alcanzar la mejor decisión; motivar las mismas, exhibir una actividad administrativa eficaz y eficiente; en fin, ser una "buena administración".

---

cita doctrina que adopta el mismo enfoque de la buena administración como deber, a saber: Bandeira de Mello, Frugone Schiavone, Brito, Cajarville, y otros. Véase DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. La buena administración. *Estudios de Derecho Administrativo*.

<sup>24</sup> CRUZ PARCERO, Juan Antonio. *El lenguaje de los derechos: ensayo para una teoría estructural de los derechos*. Madrid: Trotta, 2007. p. 34-36.

<sup>25</sup> CRUZ PARCERO, Juan Antonio. *El lenguaje de los derechos: ensayo para una teoría estructural de los derechos*, p. 33, n. 19.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración y el buen gobierno de instituciones públicas. *Anuario de Derecho Administrativo*, p. 114.

## 5 La buena administración como un principio rector

Como principio rector de la actuación administrativa, pretende superar viejas concepciones del Derecho Administrativo, situando al individuo en el centro de las preocupaciones de la Administración.

En la concepción tradicional, la Administración, conceptualmente se encuentra alejada de las personas a las que debe servir.

La nueva forma de concebir la posición de la Administración en su relación con los habitantes evidencia proyecciones diversas para que la buena administración pueda ser una realidad.

La enorme carga potencial de este principio se revela a la vez como regla y como principio de orientación de la reforma legislativa, gerencial y del buen comportamiento administrativo ("mandato de optimización"). Como tales, son el fundamento sobre el que se va construyendo el derecho a la buena administración.

En diversos trabajos de investigación se han expuesto nóminas de lo que se considera manifestaciones del principio de buena administración, advirtiéndose un sumatorio heterogéneo de valores, principios y reglas que se encuentran en la mayoría de los derechos administrativos de los Estados objeto de investigación y en diversos textos comunitarios.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Tales como Resoluciones del Consejo europeo, sentencias del Tribunal Europeo de Justicia y del Tribunal Europeo de Primera Instancia, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Código de Buen Comportamiento Administrativo del Defensor del Pueblo Europeo, y el Tratado que establece la Constitución europea. Encuentro de trabajo del grupo sobre derecho administrativo. Primer Encuentro en Estrasburgo. 29 de setiembre de 2004. Principles of Good Administration in Council of Europe Member States. Citado por PRATS, Joan. La búsqueda de principios de buena administración. *Gobernanza – Revista para la Cultura Democrática del Siglo XXI*. Este documento incluye: 1. Legalidad u obligación de comportarse conforme a la ley. 2. Ausencia de discriminación, igualdad y prohibición de comportamiento arbitrario. 3. Proporcionalidad. 4. Prohibición de abuso de poder. 5. Imparcialidad, objetividad, neutralidad de la administración y los funcionarios. 6. Comportamiento funcional consistente y ajustado a las expectativas legítimas de los ciudadanos. 7. Deber de facilitar la información y el asesoramiento necesario. 8. Trato cortés del público. 9. Deber de comportamiento funcional equitativo y razonable. 10. Uso de un lenguaje claro, simple y comprensible. 11. Reconocimiento del recibo de cualquier petición o demanda e indicación expresa del funcionario responsable. 12. Aseguramiento de que las peticiones o quejas llegan a la autoridad competente. 13. Derecho a ser oído y a formular alegaciones. 14. Deber de resolver o tomar decisiones en un límite de tiempo razonable. 15. Deber de razonar las decisiones administrativas. 16. Deber de indicar los recursos y reclamaciones posibles. 17. Deber de notificar las decisiones. 18. Deber de respetar los principios de privacidad y de protección de datos. 19. Deber de acceder a la información y de respeto de la confidencialidad. 20. Deber de archivar las comunicaciones, peticiones, documentos y decisiones adoptadas. 21. Seguridad jurídica y protección de los intereses legítimos. 22. Derecho de recurso contra las decisiones administrativas. 23. Acceso electrónico a las autoridades y servicios públicos. 24. Flexibilidad

Si bien es cierto que los principios generales del derecho no requieren de su explicitación en textos positivos para constituir el fundamento mismo del derecho —“piedras sillares”; al decir de Brito —, no es menos cierto que se ha discutido sobre la conveniencia de elaborar una ley sobre la buena administración en la Unión Europea con la finalidad de unificar en un solo cuerpo normativo el conjunto de principios que se hallan excesivamente dispersos y presentan algunos problemas de interpretación.

Lo que sí es seguro que la práctica de fijar principios de buena administración mediante procesos de consulta se está extendiendo y se ha concretado en formar parte de guías de comportamiento administrativo.

Estas proyecciones del principio sirven como importante fundamento para la apreciación de si ha existido “mala administración”, facilitando la aplicación de un test de corrección y de razonabilidad, sin perjuicio de la superior jurisdicción de los tribunales de justicia.

Sin embargo, es bueno señalar que estos principios no deben ser interpretados como una lista de chequeo que deba aplicarse mecánicamente, sino que los entes públicos deberán usar su juicio en la aplicación de los mismos para producir los resultados en cada circunstancia de manera que la solución en cada caso adoptada sea razonable, justa y proporcionada.

Un ejemplo claro de este tipo de documentos es el “Código de Buena Conducta Administrativa para el Personal de la Comisión Europea en sus Relaciones con el Público”, aprobado el 13 de setiembre de 2000,<sup>28</sup> que dedica un primer capítulo a lo que denomina “Principios Generales de Buena Administración”, incluyendo: legalidad, no discriminación e igualdad de trato, proporcionalidad y coherencia. Luego consagra “Directrices para la Buena Conducta Administrativa”, comprendiendo la objetividad e imparcialidad y la información sobre los procedimientos administrativos. Para finalmente definir “Los Derechos de las Partes Interesadas”, a saber: escuchar a todas las partes

---

de las prácticas de trabajo de las autoridades administrativas. 25. Eficiencia. Continuidad de los servicios públicos. Productividad en el trabajo administrativo. 26. Transparencia de las actividades administrativas. Políticas activas de información. 27. Sencillez: en el esquema organizativo; coordinación de procedimientos; simplificación de documentos y procedimientos; principio de reducción de trámites y documentos. 28. Principio de actuación con diligencia. 29. Principio de mejora de las reglas internas de la Administración. 30. Mantenimiento, defensa y salvaguardia de la propiedad pública. 31. Formación de los funcionarios. 32. Respeto de los requerimientos presupuestarios. 33. Racionalización de la organización administrativa.

<sup>28</sup> Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas con el número DO L 267, de 20.10.2000.



directamente interesadas, deber de motivar las decisiones, deber de establecer normas de recurso, protección de datos personales e información confidencial.

Se ha dicho que el logro de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 13 de setiembre de 2000) requiere una administración pública eficiente y eficaz, así como sistemas sólidos de gestión de los asuntos públicos. La administración pública en general y la capacidad del factor humano del sector público en particular, tienen una función esencial que desempeñar, directa e indirectamente, en la aplicación satisfactoria de la visión de la Declaración y en el logro de sus objetivos esenciales. Entre esos objetivos esenciales, la administración pública es fundamental para los derechos humanos, la democracia y la buena gestión de los asuntos públicos. Para integrarse en la economía mundial los países tienen que adaptar sus políticas a circunstancias cambiantes, "reestructurar la función del Estado y mejorar la eficiencia y la eficacia de sus operaciones. De la misma manera, las tendencias locales — incluidas la democratización y la descentralización — hacen aumentar las exigencias de los ciudadanos de que se introduzcan cambios en las políticas, las estructuras y los servicios".<sup>29</sup>

El alcance y los medios de garantía de la buena administración como derecho y como principio en un caso y en otro son diferentes. La configuración de un derecho fundamental supone reconocer a la persona una posición jurídica subjetiva determinada ante el poder público. Posición que puede consistir en imponer una abstención de actuación al poder público, o bien en exigirle una determinada prestación. Este derecho tiene, además, unas especiales formas de protección ante el Poder Judicial (por ejemplo el recurso de amparo), ante la jurisdicción anulatoria y permite cuestionar la ley contraria a su contenido (declaración de inconstitucionalidad).

El principio rector, por su parte, comporta la imposición a los poderes públicos de una conducta tendiente a hacer realidad el contenido del principio. Por lo tanto, no otorga a las personas posiciones subjetivas concretas que les permitan exigir lo que el principio pretende. Como mandato se dirige al legislador y al resto de los poderes públicos. El legislador puede convertir el principio en derechos subjetivos. Este mandato se califica como "mandato de optimización", es decir, los poderes públicos atendiendo a las circunstancias concretas de las diversas relaciones jurídicas afectadas por el principio, deben tratar de darle el mayor desarrollo posible.

---

<sup>29</sup> Comité de Expertos en Administración Pública. Consejo Económico y Social. Nueva York. 22 al 26 de julio de 2002. Informe "Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas". E/C 16/2002/3.

Para distinguir las reglas de los principios, Alexy<sup>30</sup> propone considerar a estos últimos como mandatos de optimización, esto es, "que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas", determinadas "por los principios y reglas opuestos".

Por su parte, las reglas sólo pueden ser cumplidas o no, esto es, debe hacerse exactamente lo que ellas exigen. Frente a las reglas, se aplica la técnica de la subsunción, conforme a la cual cuando un hecho encaja dentro del supuesto de hecho determinado se le debe aplicar la consecuencia jurídica prevista en la norma. Mientras que en el caso de una norma de principio, caracterizada por no tener un supuesto de hecho definido (lo que sucede habitualmente con los derechos humanos), será objeto de una interpretación expansiva, procurando darle el mayor alcance y efectividad posible.<sup>31</sup>

Cuando la ley concreta el principio de buena administración en derechos fundamentales especialmente protegidos, configura la buena administración como un derecho fundamental de contenido limitado, pero con garantías reforzadas.

Ello no debe suponer, a nuestro entender, que ésta sea la única forma posible de concebir la buena administración. En efecto, junto al derecho fundamental configurado, mantiene su existencia y su fuerza expansiva el principio rector de la buena administración.

Desde esta perspectiva, la figura de los principios rectores como mandatos de optimización cobra una especial relevancia. Los administradores deben ser los impulsores para llevar la optimización del principio a sus máximos resultados posibles. La Administración debe asumir las preocupaciones de los habitantes a cuyo servicio está y debe intentar dar respuesta a sus inquietudes de la mejor manera. La Administración, en resumen, debe actuar de acuerdo con el principio rector de la buena administración tratando de hacer realidad toda la variedad de su contenido plural.

## 6 La "buena administración" debe servir con eficacia el "interés general"

Configurar el principio de buena administración como un principio de contenido plural, si bien, por un lado, amplía su radio de acción, por otro lado,

<sup>30</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86 et seq.

<sup>31</sup> RISSO FERRAND, Martín. *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*, p. 32-33.

puede hacerle perder fuerza imperativa. Al final, "la buena administración" podría convertirse en un mero recordatorio del deber general de la Administración para que sirva con objetividad y eficacia a los intereses generales.

Esta apreciación nos coloca ante la conveniencia de explicitar el principio rector de la actuación de las administraciones públicas como mandatos de optimización con las siguientes proyecciones.

Un primer mandato de optimización a *nivel interno* es la determinación del régimen jurídico aplicable a los empleados, régimen que tiene que hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo, que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. En fin, se impone la reforma de la ocupación pública, la que tiene que garantizar la profesionalidad de los servidores públicos. Debe erradicarse todos aquellos vicios y peligros que amenazan el buen funcionamiento del sistema de ocupación pública, tales como la excesiva politización, el clientelismo partidista o sindical y el corporativismo, la falta de productividad y el ausentismo, la rigidez burocrática.

En segundo lugar, la buena administración impone también un comportamiento ético de los agentes públicos en la forma de tratar los asuntos de su competencia, erradicando la corrupción.<sup>32</sup>

En tercer término la buena administración también se identifica con una organización transparente, de modo que el ciudadano pueda conocer sin excesivas dificultades cuál es el funcionamiento interno del aparato administrativo. Administrar bien no es sólo producir buenas resoluciones y prestar buenos servicios. También es hacerlo de forma transparente, de modo que los ciudadanos puedan conocer cómo se ha llegado a la decisión o cómo se organiza la prestación del servicio.

Estos mandatos, que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia, a la claridad y simplificación de sus estructuras, a la objetividad de su actuación, tienen su razón de ser para servir a la sociedad.

Por sobre dichos mandatos, dotándolos de sentido, debe prevalecer la finalidad de servicio a la persona, que revela otros mandatos de optimización, respecto de la *actuación administrativa que trasciende a la Administración*. En tal

---

<sup>32</sup> SÁINZ MORENO, Fernando. Ética pública positiva. In: BAIONA I ROCAMORA, Antoni *et al.* *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP, 2004. p. 515 *et seq.*

sentido, cabe señalar que cuando el principio de buena administración se ha positivizado en forma de derecho fundamental, su contenido se reduce a los derechos del administrado dentro del procedimiento administrativo. Así sucede con el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Pero más allá de ellos, también se puede entender que forman parte del principio de buena administración otras proyecciones que no han sido específicamente consagradas como derecho fundamental, pero que constituyen una garantía para los individuos, como ser los requisitos legales establecidos en lo relativo al régimen jurídico de los actos administrativos.

La buena administración incluye también la exigencia de una administración que no se limite al cumplimiento estricto de la norma y a respetar los derechos del administrado dentro del procedimiento. Si la posición de los ciudadanos depende en buena medida de las prestaciones administrativas, también importa contar con una administración eficaz, que preste con calidad el mayor número de servicios, y en forma eficiente, con el menor costo posible.<sup>33</sup>

Otro de los criterios que deben guiar la buena manera de proceder de la Administración es contar con la participación de los ciudadanos en la toma de sus decisiones. Se trata de potenciar una participación plural que tiene que asegurar no solamente el derecho de los administrados a intervenir en los asuntos de interés propio, facilitando a la Administración la mayor información posible, sino también la actuación imparcial de la Administración.

Esta aproximación dialogal de la Administración en el desarrollo de su actividad tiene que articularse en políticas, procedimientos de gestión e iniciativas legislativas que permitan institucionalizar las diferentes formas de comunicación entre la Administración y los ciudadanos y promover sus efectos benéficos. La comunicación debe tener un carácter bidireccional. No sólo se trata de mejorar los sistemas de información y atención al público y de explicitar cuáles son los compromisos de calidad en el servicio que cada unidad adquiere con sus usuarios, sino también de potenciar los sistemas de consulta que aporten a la Administración información relevante sobre las prioridades de los ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas unidades con las que se relacionan.

---

<sup>33</sup> Durán Martínez identifica a los efectos de su estudio, los términos eficacia y eficiencia, cuando dice: "*Eficacia y eficiencia se toman indistintamente en el sentido de hacer bien las cosas*".

El principio de buena administración se ha identificado también con el hecho de que la Administración tiene que seguir el *debido procedimiento* que en cada caso permita llegar a la mejor resolución. La buena administración se conecta, así, de forma directa con el ejercicio de la potestad discrecional y la sujeción de la Administración a un procedimiento riguroso para la toma de sus decisiones, lo que coloca al procedimiento administrativo debido como “un elemento de legitimación de las administraciones públicas”.

Esta demanda social empieza, por cierto, a tener su traducción jurídica en normas de mayor rango que reconocen un nuevo derecho a los ciudadanos a la buena administración, cuyas consecuencias y manifestaciones serán, sin duda, numerosas y crecientes.<sup>34</sup>

El sistema democrático, con el protagonismo de la sociedad y la alternancia política, en un contexto de creciente globalización exige una adecuada puesta al día de la Administración pública para servir con eficacia el interés general que le compete como institución.<sup>35</sup>

Dentro del genérico carácter servicial de la Administración Pública se impone como principio el servicio a los habitantes, asegurando la efectividad de sus derechos, mejoras continuas en los procedimientos, servicios y prestaciones; información y atención a sus reclamaciones. El servicio a los habitantes es el principio básico que justifica la existencia de la Administración y debe presidir su entera actividad.

La Administración Pública no tiene el monopolio del interés general, que es también el de los habitantes y de las organizaciones libremente creadas por ellos. “La consecución de los fines del interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-sociedad”, según sentencia del Tribunal Constitucional de España.<sup>36</sup>

“Para el cumplimiento de su misión” — dice Meilán Gil,<sup>37</sup> con palabras del Tribunal Supremo —, “la Administración Pública tiene potestades, pero no privilegios (S.TS. 27 de marzo de 1986). Aquellas están definidas y limitadas por el fin que las justifica y por tanto, son mensurables en relación con el mismo y

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Consideraciones sobre el Estatuto básico del empleo público. *Justicia Administrativa*, n. 36, p. 6, 2007.

<sup>35</sup> Véase MEILÁN GIL, José Luis. Administración pública para la democracia. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 11, p. 493-506, 2007. Cita online: <<http://hdl.handle.net/2183/2530>>. Consulta del 12 de octubre de 2011.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional español n. 18/1984.

<sup>37</sup> MEILÁN GIL, José Luis. Administración pública para la democracia. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*.

controlables judicialmente en su *quantum* y su *modum*. La potestad se encuentra sometida a juicios de proporcionalidad y de racionalidad. De esa consideración servicial y no dominical se derivan postulados de una Administración para la democracia", postulados de lo que para nosotros es la "Buena Administración".

El adjetivo de "Buena" no agota su virtualidad en términos de eficacia. Alude también a la coherencia, la adecuación, la participación, la objetividad y transparencia, la imparcialidad, independencia y profesionalidad, la relación de colaboración con la sociedad, el sometimiento pleno al Derecho.

Desde esa perspectiva, la Administración, para ser "buena" debe ser portadora de esos principios y valores al servicio del "Interés General".

La Administración debe respetar la norma, pero a su vez debe realizar las mejores prestaciones materiales, y debe adoptar las resoluciones que mejor respondan a los intereses de la persona humana, y así contribuir al logro del interés general.

Al fin de cuentas, sólo ha quedado demostrado que no es tarea fácil definir el interés general, porque como dice Muñoz, *el interés general es como el amor*: todos sabemos lo que es, por cuanto todos lo hemos sentido, pero llegada la hora no podemos definirlo.

---

#### The "Good Administration" and the "General Interest"

**Abstract:** The study analyzes the concept of general interest in contemporary Public Law, and its relationship to the concept of good administration, researching its various manifestations, as a fundamental right, as a juridical duty and as a guiding principle.

**Key words:** Good Administration. General Interest. Fundamental Rights.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RUOCCO, Graciela. La "buena administración" y el "interés general". A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 27-45, jul./set. 2012.

Data de recebimento: 23.04.2012

Data de aprovação: 21.08.2012