

La relación entre el Derecho Administrativo y los derechos fundamentales

Rubén Miranda Gonçalves¹

Resumen: La característica esencial de un Estado de Derecho es el sometimiento de los diferentes poderes públicos al imperio de la ley. Por ello, tanto el poder ejecutivo, como el legislativo y el judicial están sometidos a la ley. Aún así no son los únicos, puesto que los ciudadanos y la propia Administración Pública no son ajenos a ello y también están obligados a cumplir la ley. El propio término Estado de Derecho lleva implícito el de derechos fundamentales, pues sin ellos, no podríamos hablar de Estado de Derecho.

En este capítulo se analizarán en primer lugar, la concepción de Estado y de gobierno; en segundo lugar, la relación existente entre la Administración Pública, Gobierno y Constitución; en tercer lugar, la diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales; en cuarto lugar, la relación entre Derecho Administrativo y derechos fundamentales y por último, una breve alusión a otro tipo de derechos que, aunque no tienen el rango de fundamentales, pueden ser reclamados por los ciudadanos ante cualquier Administración Pública española. En esta última parte, como se puede inferir, es una referencia expresa al caso español y, por tanto, se analizarán en lo que nos afecta, los artículos 13 y 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palabras clave: Estado, derechos fundamentales, Derecho Administrativo, gobierno, Derecho Público.

1. Introducción

Ante las múltiples definiciones que podrían ofrecerse sobre qué es el Estado, la Real Academia Española señala que debe entenderse como la “forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra

¹ Profesor de Derecho Administrativo en el Máster de Abogacía de la Universidad Europea de Madrid; Doctorando en Derecho Administrativo, Máster en Derecho de las Administraciones e Instituciones Públicas y Licenciado en Derecho con grado (sobresaliente) por la Universidad de Santiago de Compostela. Email: ruben.miranda@usc.es

la población de un territorio”. De este concepto, se puede inferir, a grandes rasgos, que el Estado es la forma en la que la población se organiza social, política y económicamente.

En el mismo sentido, y aportando una definición desde el punto de vista constitucional, ZAFRA VALVERDE señala que por Estado debe entenderse un “grupo territorial duradero, radicalmente comunitario, estrictamente delimitado, moderadamente soberano frente a otros, (...) en cuyo seno, sobre una población, con creciente homogeneidad y sentido de autopertenencia, una organización institucional eminentemente burocrática, coherente y jerarquizada, desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad”².

Aunque a veces se confunda, Estado no es lo mismo que gobierno, pues atendiendo nuevamente al significado de la RAE, el gobierno sería el “órgano superior del poder ejecutivo de un Estado o de una comunidad política, constituido por el presidente y los ministros o consejeros”, y en otras palabras, el gobierno es “como una agencia especializada clocada al frente del Estado pero mucho menor que él”³.

Con la aparición del Estado de Derecho⁴ la Administración Pública, al igual que todos los ciudadanos, se somete al ordenamiento jurídico y debe asegurar una serie de derechos a sus ciudadanos cuando se relacionan con ella sin que exista ningún tipo de discriminación al respecto. Entre esos derechos se encuentran, como no puede ser de otra manera, los derechos fundamentales, de ahí que se hable de la existencia de una relación importante entre el Derecho Administrativo –rama del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos– y los derechos fundamentales.

² ZAFRA VALVERDE, José, *Teoría Fundamental del Estado*, Tomo I, Universidad de Navarra, Pamplona, 1990, p. 74.

³ PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, 2ª edición, Colex, Madrid, p. 215.

⁴ Puede profundizarse sobre la materia en:

- DIAZ, Elías, “Estado de Derecho: exigencias internas, dimensiones sociales”, *Sistema*, Nº 125, 1997, pp. 7 y 8.

- DIAZ, Elías y COLOMER, José Luis, *Estado, justicia, derechos. Filosofía y pensamiento*, Alianza Editorial, 2002, p. 78.

- FERNÁNDEZ, Eusebio, “Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho” *Sistema*, Nº 138, 1997, p. 102.

2. Administración Pública, Gobierno y Constitución Española

En el Título IV de la Constitución Española –artículos 97 a 107–, se hace alusión al Gobierno y la Administración. En este sentido, es el gobierno quien dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y también la defensa del Estado. Además, el mismo artículo 97 CE señala que el gobierno es el titular del poder ejecutivo y ejerce también la potestad reglamentaria de acuerdo con la propia Constitución y las leyes.

La Administración Pública, tal y como se infiere del artículo 103.1 de la Constitución Española, “sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Ello significa que la Administración Pública tiene que ser objetiva, neutra e imparcial con todos los ciudadanos por igual para garantizar sus derechos y será el Derecho Administrativo quien garantice ese interés general.

RODRIGUEZ ARANA sostiene que la caracterización que hace el artículo 103.1 de la Constitución Española sobre la función Administrativa en el Estado social y democrático de Derecho, no podría haber sido mejor. “Primero, porque la expresión servicio indica certeramente el sentido y alcance del papel de la Administración en relación con la ciudadanía”⁵ y, “segundo, porque la instauración del sistema constitucional en las democracias supone un paso relevante en orden al necesario proceso de objetivización del poder que supone la victoria del Estado liberal sobre el Antiguo Régimen”⁶.

Cuando la Administración Pública no cumple con todo lo anterior, incurre en responsabilidad, así se infiere del artículo 106.2 de la Constitución Española “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos” y esa responsabilidad también se dará,

⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El marco constitucional del Derecho Administrativo. (El Derecho Administrativo Constitucional)” *Anuario da Faculta de de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 15, 2011, p. 93.

⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El marco constitucional del Derecho Administrativo. (El Derecho Administrativo Constitucional)” cit., p. 93.

como es evidente, en caso de que la Administración Pública viole cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos.

3. Derechos fundamentales y derechos humanos

Está aceptado por la doctrina que el término derechos fundamentales, como tal, aparece tras la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual se convierte en el primer texto en el que aparecen citados los derechos fundamentales. “Los derechos fundamentales son un concepto histórico del mundo moderno que surge progresivamente a partir del tránsito a la modernidad”⁷.

No obstante, ello no quiere decir que antes de 1789 no existiesen elementos que son fundamentales para determinar este concepto, pues ya en textos anteriores –no de derechos fundamentales– aparecía, como señala PECES-BARBA, referencias a la dignidad: “la idea central, que podemos encontrar en todo momento histórico, será la de la dignidad humana. En cada tiempo se realiza de acuerdo con las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas y solo en el mundo moderno a través de los derechos fundamentales (...) la persona reclamará su libertad religiosa, intelectual, política y económica”⁸. Este proceso de evolución, para PECES-BARBA se debe a un triple proceso: “la positivización, la generalización y la internacionalización”⁹. Primero, incluyendo los derechos fundamentales en las diferentes Constituciones; segundo, introduciendo “componentes igualitarios (...), económicos, sociales y culturales que pretenden mejorar la condición del trabajador, la sanidad, la educación o la cultura”¹⁰; y tercero, “superar el ámbito del Estado nacional y su soberanía para su reconocimiento y protección”¹¹.

Es importante señalar que el término derechos humanos y derechos fundamentales, aunque existen autores como DURÁN MARTÍNEZ que los usan

⁷ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho Positivo de los Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1987, p. 11.

⁸ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho Positivo de los Derechos ...*, cit., p. 11.

⁹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho Positivo de los Derechos ...*, cit., p. 13.

¹⁰ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho Positivo de los Derechos ...*, cit., p. 14

¹¹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho Positivo de los Derechos ...*, cit., p. 14

como sinónimos, en mi opinión no lo son¹². Considero que no pueden usarse como sinónimos porque todos los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son derechos fundamentales. Basta con observar diferentes Constituciones para observar que muchos de los derechos humanos no están contemplados como fundamentales. Por ejemplo, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, recoge el derecho al trabajo y derecho a igual salario por trabajo igual. En ese sentido, el artículo 24 del mismo texto, regula el derecho al descanso, tiempo libre y vacaciones. Otro ejemplo sería el famoso derecho de autodeterminación, recogido en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, reconocido como un derecho humano, pero no un derecho fundamental¹³. Todos ellos son derechos humanos, pero no derechos fundamentales.

Al respecto, también se pronuncia el profesor PÉREZ LUÑO cuando señala que el término derechos humanos es más amplio e impreciso que la noción derechos fundamentales. “Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que con la noción derechos fundamentales, se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en la norma constitucional”¹⁴.

4. Relación entre Derecho Administrativo, Administración Pública y derechos fundamentales

Anteriormente se hacía referencia a que todo Estado de Derecho supone el pleno sometimiento del propio ente al imperio de la ley. Un Estado que no

¹² DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El Derecho administrativo entre legalidad y derechos fundamentales” *Revista de Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, Nº, 12, 2007, p. 129.

¹³ MIRANDA GONÇALVES, Rubén y CARBAJALES NEIRA, Cristian, “El Derecho de autodeterminación como Derecho Humano del Pueblo saharauí”, *Derechos Humanos y Juventud*, Xunta de Galicia, 2015, pp. 395 y ss.

¹⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio E., “Los Derechos Fundamentales”, *Temas clave de la Constitución Española*. Dir. Pedro de Vega, 6ª edición, p. 46.

garantice el principio de igualdad, no es un Estado democrático y por ende, no protege la libertad de sus ciudadanos y genera discriminación.

Los principios de igualdad y de legalidad son fundamentales para entender la relación entre el Estado y sus ciudadanos y el sometimiento a la ley se traduce en el respeto de los ciudadanos y poderes públicos a todo el ordenamiento jurídico de un Estado, empezando, como es evidente, por el respeto a la Constitución.

Sería inconcebible hablar de Estado de Derecho sin derechos fundamentales, pues son de vital importancia y para ello, el Estado tiene que garantizar la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos frente a los ataques que puedan recibir de terceros, incluida la Administración Pública, que debe servir al ciudadano¹⁵. En este sentido, es cuando entra en juego el Derecho Administrativo. En palabras de JUSTEN FILHO, el Derecho Administrativo viene a ser “el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que disciplinan las actividades administrativas necesarias para la realización de los derechos fundamentales y la organización y el funcionamiento de las estructuras estatales y no estatales encargadas de su funcionamiento”¹⁶. Es aquí cuando el Estado asume un papel relevante para garantizar el interés general al que hacíamos referencia en páginas anteriores y para garantizar los derechos y libertades ciudadanas¹⁷, por ello, sin libertad e igualdad, difícilmente se podría hablar de un Estado democrático y de Derecho.

No obstante, no sólo la libertad y la igualdad deben ser respetadas por las Administraciones Públicas, ya que no son los únicos derechos fundamentales que existen, pues también se encuadran dentro de los derechos fundamentales el derecho a la vida y a la integridad física y moral; el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto de los ciudadanos; el derecho a la seguridad; el derecho al honor, intimidad personal, familiar y propia imagen; el derecho a la

¹⁵ DEL MASSO, Fabiano, MIRANDA GONÇALVES, Rubén y ZEFERINO FERREIRA, Rui Miguel, “A (Re)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático” *Revista Internacional Consinter de Direito*, Vol. I, 2015, pp. 306 y ss.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª Edición, Editorial Saraiba, 2006, p. 1.

¹⁷ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración de las instituciones públicas y el Derecho Administrativo”, *El derecho a la buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 77 y ss.

libertad de expresión y el derecho a la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales sin que pueda producirse indefensión, entre otros.

Como se ha dicho, la Administración Pública no es ajena a ese respeto de los derechos fundamentales de sus administrados y por tanto, tiene que respetarlos. En caso contrario, y ante cualquier lesión¹⁸ que sufran en sus bienes o derechos, ya sea por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, serán indemnizados. Esta indemnización tendría lugar salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

En España, tanto la Constitución –tal y como hemos visto anteriormente en su artículo 106.2– como la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, prevén la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

5. Otros derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública española

Antes de terminar con este capítulo, resulta conveniente hacer alusión a otros derechos que, aunque no tienen el rango de fundamentales, también pueden ser reclamados por los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas españolas. Para ello debemos acudir al artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual establece los Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas. En este sentido, cualquier ciudadano con capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas españolas, es titular de los siguientes derechos:

“a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

¹⁸ En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes”.

Para concluir, hay que hacer referencia al derecho y obligación que tienen los ciudadanos para relacionarse con la Administración pública vía electrónica si ésta lo requiere. Esta es una novedad que se da en esta Ley de 2015, pues no estaba prevista en la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. Conclusión

Todos ciudadanos de un Estado, a través de la Constitución, tienen reconocidos una serie de derechos que son fundamentales y, en base al principio de igualdad, son iguales ante la ley. Ello se traduce también en el ámbito de la Administración Pública, pues todos los ciudadanos tienen que ser tratados igualmente, sin ningún tipo de discriminación que pueda causarle agravio o perjuicio frente a terceros.

La Administración Pública no es ajena a ese respeto de los derechos fundamentales de sus administrados y por tanto, tiene que respetarlos. En caso contrario, y ante cualquier lesión que sufran en sus bienes o derechos, ya sea por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, serán indemnizados. Esta indemnización tendría lugar salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

7. Bibliografía

- DEL MASSO, Fabiano, MIRANDA GONÇALVES, Rubén y ZEFERINO FERREIRA, Rui Miguel, “A (Re)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático” *Revista Internacional Consinter de Direito*, Vol. I, 2015, pp. 306-324.
- DIAZ, Elías, “Estado de Derecho”, *Sistema*, N° 125, 1995, pp. 5-22.
- DIAZ, Elías y COLOMER, José Luis, *Estado, justicia, derechos. Filosofía y pensamiento*, Alianza Editorial, 2002.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El Derecho administrativo entre legalidad y derechos fundamentales” *Revista de Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, N° 12, 2007, pp. 129-134.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, “Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho” *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Dykinson, Madrid, 2000 pp. 103-122.
- JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª Edición, Editorial Saraiba, 2006.
- MIRANDA GONÇALVES, Rubén y CARBAJALES NEIRA, Cristian, “El Derecho de autodeterminación como Derecho Humano del Pueblo saharauí”, *Derechos Humanos y Juventud*, Xunta de Galicia, 2015, pp. 395-432.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Derecho Positivo de los Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1987.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, 2ª edición, Colex, Madrid.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., “Los Derechos Fundamentales”, *Temas clave de la Constitución Española*. Dir. Pedro de Vega, 6ª edición, p. 46.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El marco constitucional del Derecho Administrativo. (El Derecho Administrativo Constitucional” *Anuario da Faculta de de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 15, 2011, pp 85-100.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración de las instituciones públicas y el Derecho Administrativo”, *El derecho a la buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 76-106.

ZAFRA VALVERDE, José, *Teoría Fundamental del Estado*, Tomo I, Universidad de Navarra, Pamplona, 1990.