

IX ENCUENTRO AVEDA: ESTADO GARANTE Y DERECHO ADMINISTRATIVO DEL RIESGO

Luis Alfonso Herrera Orellana

Fecha: 19 de marzo de 2021

Quiero exponer sobre este paradigma del Estado garante y su impacto en el derecho administrativo, y para ello quiero seguir una estructura que parece larga, pero van a ver es bien sintética. Primero hablarles de algunas ideas de las cuales deriva este paradigma o este planteamiento del Estado garante, de la Administración garante y cómo, a partir de ella, entonces surge esta noción o planteamiento del derecho administrativo centrado en los riesgos. En segundo lugar, comentarles cuáles son algunos de los factores determinantes del surgimiento de esta propuesta o de esta perspectiva del Estado garante.

Luego, hablar un poco de cuál es el paradigma que, desde esta visión, se entiende debe ser sustituido, no a los efectos de romper (como verán) plenamente con él, pero sí a efectos de superar el umbral o el techo que ese paradigma más tradicional en el derecho administrativo ha planteado hasta hace (relativamente) poco tiempo.

A continuación, hablar un poco de cuáles serían algunas de las características centrales de este nuevo paradigma (de esa Administración garante y ese derecho administrativo centrado en los riesgos).

De seguidas, plantear cuáles serían propuestas concretas, es decir, desde el punto de vista de las potestades, de las técnicas y de esa relación jurídico-administrativa entre la Administración y los particulares en este nuevo paradigma, para finalmente quizá plantear algunas ideas de cómo esto para Venezuela (que ojalá sea la que estemos por construir pronto) puede ser relevante, es decir, cómo estas ideas podrían orientar una Administración Pública, no solamente moderna, sino (como veremos) una Administración Pública responsiva, una Administración Pública con una calidad desde el punto de vista de la toma de decisiones y de efectividad en cuanto al cumplimiento de los resultados mucho mayor de la que en su mejor momento haya podido tener.

Y, finalmente, presentarles o compartir algunas fuentes que he tenido en cuenta desde el tiempo que estoy estudiando y he estado revisando esta propuesta.

Bien, ¿de qué ideas se desprende (según las fuentes consultadas) propiamente en el derecho administrativo este paradigma o esta idea del Estado garante y concretamente de la Administración garante? Bueno, fundamentalmente, de los planteamientos de autores como Ulrich Beck (entre otros) que, como, por ejemplo, en este libro en «La sociedad del riesgo», han venido desarrollando (concretamente en Alemania y en otros países de Europa) en torno a la distinción entre una primera modernidad y una segunda modernidad.

Muy concretamente, Beck plantea que hemos pasado de una primera modernidad del progreso, centrada en el dominio y (de algún modo) en el control lineal o progresivo del mundo, es decir, tanto del ámbito de la naturaleza como de los procesos sociales, momento en el cual lo que importaba era avanzar en el referido dominio, a un momento que se desarrolla hacia mediados de la segunda mitad del siglo XX, en el que surge una nueva modernidad, la reflexiva, que ya entiende que este progreso, que este avance, no siempre es lineal, que más bien es zigzagueante; pero que, en particular, presta atención ahora, se hace responsable, de algunos efectos que ese progreso de la primera modernidad ha venido generando, efectos nocivos, efectos que dan lugar a nuevos problemas que (por supuesto) en un inicio no estaban presentes y que no habían sido objeto de consideración.

Esta segunda modernidad (como la denominan autores como el indicado) o modernidad reflexiva, habrá de ocuparse no sólo de promover el progreso, sino de valorar, prever, reducir y evitar, en lo posible, los efectos negativos que en ella se hacen visibles, sobre todo como consecuencia del desarrollo industrial y la tecnología. Por supuesto, aquí (quizá lo más evidente para todos) tiene que ver con el impacto ambiental que (en los procesos de industrialización y la utilización creciente de tecnologías en una cantidad bastante amplia y diversa de procesos económicos, institucionales, etcétera) ha generado, pero no solamente en el ámbito ambiental (simplemente por poner un ejemplo), sino en todo lo que ahora tiene que ver con pautas de transparencia, de protección a los datos personales y a la intimidad, en el contexto del uso de unas tecnologías que potencian la comunicación y la interconexión, pero que generan incertidumbres y retos, desafíos inéditos en la protección de estos derechos personales.

Desde el inicio, en este periodo que acordamos llamar en algún momento «modernidad», la técnica se ha convertido en el instrumento para controlar o reducir los peligros naturales, es decir, para generar seguridad o para generar condiciones de protección, de estabilidad, en lo posible, frente a eventos de la naturaleza y también (de alguna manera) frente

a eventos sociales. Pero, justamente la técnica se convierte entonces en la fuente de riesgos, no solamente (como decía) en materia ambiental, sino también, por ejemplo, en el ámbito de la protección en los datos personales, y por supuesto, en muchos casos, a la salud misma de las personas. Es decir, genera afectaciones/impactos, algunos de los cuales son tolerables y otros no.

En esos riesgos que se generan, el elemento relevante para esta perspectiva de una Administración garante, es poder determinar adecuadamente cuáles son los riesgos que resultan tolerables y diferenciarlos de los que resultan no tolerables, es decir, que ya rebasa un umbral en cuanto a la capacidad de dañar o de perjudicar o afectar a las personas o al entorno social o al entorno ambiental.

Esas son las ideas de las cuales comienza el derecho público y concretamente el derecho administrativo, a tener referentes distintos a los que, de alguna manera mantuvo, cuando solamente se tenía presente las premisas de esa primera modernidad, de esa modernidad del progreso y del control. Ahora, esas ideas se pueden conectar con una serie de factores que dan lugar a lo que autores (por ejemplo, como el profesor José Esteve Pardo en España) denominan «una nueva relación entre el Estado y la sociedad»; una nueva relación que, por supuesto, nosotros vamos a encontrar que en países libres, donde hay un funcionamiento aceptable y adecuado de la democracia, del Estado de derecho, de la economía de mercado, allí se va a producir una nueva relación que deriva de qué factores o cuáles son los que la determinan o que han hecho que ella sea posible.

En primer lugar, la insostenibilidad financiera del Estado social, es decir, los costos, en definitiva, de todas esas obligaciones que, en su dimensión más amplia, que es la del Estado de bienestar, ese modelo de Estado prestacional había asumido, y junto a ese proceso de los costos crecientes que, ya imposibles de sufragar de manera directa por esa organización que llamamos Estados.

Tal insostenibilidad produce un creciente flujo de tareas del Estado a la sociedad, como, entre otros, puede observarse, ocurrió a partir de la década de los 90's en el caso de Suecia, a través de distintos mecanismos: privatización, liberalización, en algunos casos a través de caminos intermedios como el otorgamiento de mayor cantidad de concesiones, etcétera; pero una transferencia de tareas que por supuesto tiene un impacto en los costos.

En segundo lugar, la creciente incapacidad (ya veremos por qué motivos) del Estado para actuar como planificador, como prestador y como empresario de manera unilateral, es decir, con independencia de potenciar y estimular la participación de los privados en estos distintos ámbitos

de la vida en sociedad y del proceso económico; y, por supuesto esa incapacidad no es intrascendente, porque afecta la gobernabilidad, la estabilidad institucional y el desarrollo, es decir, la posibilidad de ir mejorando progresivamente la calidad de vida de las personas y reducir, en definitiva, la pobreza que pueda existir en cada país.

Luego, hay un tercer factor (y aquí creo que es interesante que se tenga especial atención), es la reducción del poder político para gobernar como soberano, es decir, para poder actuar unilateralmente, y aquí estamos hablando fundamentalmente de los gobiernos o del Poder Ejecutivo de los países. Esto, de hecho, es algo que, desde otra perspectiva, Moisés Naim ha estado examinando mucho en uno de sus libros, que se llama «El fin del poder». Pero acá, desde esta perspectiva, se pone el énfasis en que esa reducción del poder (y esto es un factor determinante para llegar a esta idea de Estado garante) deriva:

En primer lugar, de los crecientes y cada vez más intensos procesos de integración e interdependencia regional y mundial que tienen los Estados y, por supuesto, dentro de ellos: los gobiernos; es decir, a causa de la globalización.

En segundo lugar, en las sociedades libres en donde esto se tiene claro, en la imposibilidad de dominar y ordenar de forma unilateral los flujos económicos, no significa esto que no pueda regular, que no pueda fiscalizar; lo que no puedes dirigir, lo que no puede es planificar de manera voluntarista la economía, y esto porque justamente en ese flujo de tareas del Estado a la sociedad, el Estado (o los gobiernos) ha entendido en muchos lugares que allí se da una relación de ganar-ganar y no de pérdida de soberanía o de calidad de vida para los ciudadanos.

Y, en tercer lugar, algo que es muy interesante (y que por ejemplo en una serie de charlas el profesor Antonio Canova ha venido destacando en una serie de programas disponibles en el canal de Youtube de Universitas Fundación, llamados «viernes de disrupción»): la falta del poder por parte del Estado sobre el conocimiento científico y la innovación tecnológica, es decir, hay una cantidad de descubrimientos, constantemente de innovaciones, de cambios, de procesos... que no pueden ser controlados en las sociedades libres por el Estado, y, por lo tanto allí hay un ámbito en el cual los Estados inteligentes entienden que tienen que promover ese emprendimiento, esa innovación, esa creatividad, y, por supuesto, no quedar a la zaga, sino procurar, en lo posible, estar lo más cerca de esas innovaciones, pero sin monopolizarlas, es decir, sin (por ejemplo) planear temas de titularidad o de reserva porque iría justamente en contra de esa posibilidad para la sociedad en particular en la que opera.

Esos factores dan lugar a un paradigma nuevo, que ha ido desarrollándose en países como Alemania, no necesariamente así en países como

España; y acá en Chile hay sectores en los cuales ha comenzado a incorporarse a la legislación vigente y a lo que es la actividad propiamente de la Administración, pero lo importante entonces es: si estos factores se han venido desarrollando en las últimas décadas ¿qué es lo que esos factores están llamando a sustituir?, estarían llamando a sustituir a este paradigma que podemos denominar el del «derecho administrativo del control, represivo o de la luz roja» (como autores acá en Chile lo denominan, entre otros, Cristián Rojas en Chile, al examinar el llamado por él «derecho administrativo del riesgo»).

¿Qué características tiene ese paradigma que se procura sustituir? (que de alguna manera quizás es el paradigma en que la mayoría de los aquí presentes nos hemos formado):

En primer lugar, el paradigma asume como fuentes formales de derecho (para esta área, para esta disciplina dentro de los estudios jurídicos) sólo o principalmente a las estatales, sin reconocer como tales (como fuentes formales también) a las internacionales y a las privadas. Como veremos, fuentes privadas que no solamente tienen que ver con contratos de los particulares, sino verdaderas tareas administrativas que realizan los particulares, ya sea en el contexto de actividades liberalizadas o ya sea en el contexto de (incluso) actividades de policía, en donde hay algunas delegaciones —externalización— por parte de las autoridades. Entonces, allí hay una reducción de lo que es el ámbito normativo de acción para la Administración y para privados que realizan tareas relevantes para el interés público en este paradigma del control.

En segundo lugar, es un paradigma orientado a dotar a la Administración de prerrogativas de dominio, de crecimiento, de conducción, de sanción e intervención, en principio muchas veces carentes de límites ciertos en la economía y en la sociedad, incluso proclive a asignarle el monopolio de la garantía del bien común por el cual voy a entender una noción en la que están involucrados o incluidos tanto el interés general que comparten los integrantes de la comunidad, como el interés particular de cada persona o cada grupo de la sociedad civil, buscando su propio beneficio. Ese derecho administrativo, como parte de colocar a la Administración (de alguna manera) en una posición de supremacía frente a una cantidad de objetivos comunes, sociales o de interés público, entonces, entiende que es natural o es lógico que tenga pues una serie de medios jurídicos para actuar cercanos a la idea de «prerrogativa», sin perjuicio de que siempre ha mantenido el argumento de la sujeción al derecho, pero, que ya veremos, es una sucesión bastante limitada en esta perspectiva.

Por eso, en tercer lugar, este paradigma lo que plantea es especializar el control jurídico sobre la actividad administrativa, en la forma de dicha actividad, en materias como los requisitos de validez, aspectos procesales, reduciendo el control sobre el fondo, de alguna manera invocando, en

algunos casos, la división de poderes, y en otros, de conocimiento técnico, es decir, esto es algo que compete por especialidad al gobierno, a la Administración Pública, y si el juez va más allá (o los que controlan, van más allá) de este ciertos límites, entonces podría haber incluso una usurpación de funciones.

Esto último creo que en Venezuela lo tenemos muy claro desde que se dio todo este debate muy fructífero en torno al contencioso administrativo, si como un proceso objetivo o como un proceso subjetivo que controla, que resuelve controversias atendiendo a la actividad en su conjunto y no solamente el acto formal. Eso es algo que evidencia un poco cómo se ha cuestionado ese paradigma tradicional del derecho administrativo, del control o represivo, en el sentido de, orientados al control y a la sanción, en el caso de incumplimiento; para avanzar hacia un control jurisdiccional más pleno, que verifique la observancia de las formalidades, requisitos, condiciones, pero que analice el fondo de los asuntos, más allá de los principios generales y del control de la discrecionalidad.

¿Cuál sería entonces el paradigma que (de algún modo) puja o se plantea, podrían enriquecer, superar, por supuesto, dejar atrás lo que ya no sea operativo del paradigma anterior y, en todo caso, fortalecer y ampliar el ámbito de acción del derecho administrativo, en este caso, actualizándolo en nuestros países? Bueno, este llamado «derecho administrativo direccional, responsivo o de la luz verde» que se caracteriza por:

En primer lugar, asumir que el Estado no puede mantener ya la posición que venía ocupando, por lo que debe redefinirse y asumir una posición (autores como Esteve Pardo y Muñoz Machado la denominan «retrasada y estratégica», o regulatoria), que es la que corresponde a un Estado garante, es decir, aquel que no presta de manera directa ya los servicios, pues sólo lo hace de manera subsidiaria (ya voy más adelante a volver sobre esa idea), sino que regula, asesora y fiscaliza. Por supuesto, como veremos también, en caso de incumplimiento: sanciona.

En segundo lugar, es un paradigma que concibe esta función de garantía que no es una función o una manera de actuar que venga a sustituir a esa clasificación tradicional en cuatro de la actividad administrativa (de policía, de servicio público, de fomento y de gestión empresarial), sino que las actividades, cuando las realice (sin perjuicio de que algunas son las principales y otras pasan a ser subsidiarias), debe hacerlo con este criterio de la garantía, es decir, cumpliendo la obligación de asegurar que en la gestión y actuación del sector privado (orientada hacia esas tareas que ahora pasan a desarrollar privados en ejercicio de derechos propios), se atiendan los intereses generales comprometidos y se alcancen los objetivos y requerimientos que la Constitución, las leyes y la regulación plantean.

Fíjense, por ejemplo, en el ámbito de los denominados servicios públicos, esto es, las prestaciones que se deben realizar de manera continua, regular y universal en cuanto al acceso, que en muchos países han dejado de ser monopolios estatales, y han pasado ser un ámbito en el que (en la medida de lo posible) hay competencia también entre agentes privados. Bueno, allí la función de garantía se centra en que esos privados hagan bien sus tareas, no simplemente en fiscalizarlos y si incumpliste, te sanciono; porque la sanción no es necesariamente algo que redunde en fortalecer la continuidad, la universalidad, la calidad, de esos servicios.

Y, un elemento muy importante, en tercer lugar, en este nuevo paradigma: dar preferencia a la acción administrativa; es decir, emplear el conocimiento disponible científico y tecnológico para responder a problemáticas públicas que requieren su actuación, procurando el cumplimiento de obligaciones y la eficiencia, por supuesto, con sujeción a los criterios o principios del Estado de derecho.

Y esto (que pareciera algo o se supone que siempre la Administración ha debido cumplir con este tipo de estándar) lo que plantea es que la Administración tenga un compromiso mayor desde el punto de vista del sector en que opere, su personal, el funcionariado, tenga una capacitación o un dominio de esas áreas en las cuales opera, que le permita monitorear de una manera más eficaz, y actuar como asesor de esos privados que operan en esos ámbitos para prevenir incumplimientos, para prevenir interrupciones, para prevenir riesgos no tolerables; que es una lógica distinta a aquella en que simplemente te fiscalizo y si te equivocas te sanciono. Porque al final (repito), más que el interés por sancionar, este paradigma pone el énfasis es en el interés de que se cumpla, porque así es que se genera el bienestar para los usuarios y en general para la ciudadanía.

En concreto ¿qué plantearía este nuevo paradigma (que, por supuesto, tiene otras características, otros elementos distintivos, pero yo aquí simplemente quise centrarme en estos tres)?

En primer lugar, como propuestas, plantea avanzar hacia un derecho administrativo de respuestas, un derecho administrativo que genere soluciones o que contribuya a que la Administración genere soluciones. Y para ello, ese paradigma reconoce el rol de los privados en el desafío de satisfacer el bien común, que asume las técnicas de cooperación público-privadas y actúa desde el principio de subsidiariedad, gracias a que entiende que se vive en una época compleja, en una sociedad del riesgo, de la incertidumbre, en donde no hay certezas, en donde no existe una instancia central que sepa cómo hacerlo y resolverlo todo; sino que la atención de las necesidades públicas y los intereses generales es un proceso (en muchos casos) de ensayo y error, de descubrimiento, y en él el rol

principal del Estado es regular y asistir a los privados para lograr los mejores resultados posibles.

Es, además, un derecho administrativo que replantea el control jurisdiccional a través de metodologías basadas en la técnica y en la ciencia, es decir plantea robustecer lo que es el control que el juez (o la instancia jurisdiccional que vaya a desarrollar esa tarea) ejerza, de modo que vaya más allá de los requisitos de validez del acto administrativo, las garantías del procedimiento administrativo, las formalidades del contrato o de la licitación, sino que pueda ir al fondo, es decir, a evaluar y a juzgar la racionalidad de la decisión tomada por la Administración al momento de imponer una obligación. al momento de emitir una instrucción, en definitiva: imponer alguna carga de gravamen o alguna sanción a privados.

Luego, fortalecer una Administración garante, cuya fiscalización o supervigilancia tenga tres elementos en particular:

Primero, que sea focalizada y proporcional, ya no una general e ilimitada; (esto tiene que ver, por supuesto con la creación de las llamadas «administraciones independientes sectoriales»); que se enfoquen en elementos en particular y no que haya instancias (como la hemos conocido en Venezuela) que quieren monitorearlo todo y que quieren controlarlo todo (por ejemplo, los organismos administrativos encargados de la supuesta protección de derechos al consumidor, la administración de divisas, la fijación de alquileres o la distribución de alimentos, devenidos todos en medios para planificar centralmente la economía); se trata de una Administración regulatoria para identificar el nivel de los riesgos tolerables y focalizada, subsidiaria, al ejercer actividades de fomento, servicio público o gestión económica.

En segundo lugar, una Administración colaborativa y no que actúe permanentemente de modo unilateral, en la que la matriz de riesgo se define a partir de un trabajo conjunto entre la Administración y el particular interesado, es decir, el que opera en el sector en particular; allí lo que se plantea es un diálogo, una comunicación permanente para trabajar de manera colaborativa y no desde un punto de vista de supremacía o prerrogativa, imponiendo lo que debe ser el estándar o la obligación a cumplir por parte del particular.

Y, en tercer lugar, preventiva (antes que punitiva), orientada al cumplimiento antes que, a la búsqueda de incumplimientos, porque una multa o un cierre no necesariamente es lo que necesita el usuario, es decir, no es lo que la ciudadanía requiere para satisfacer sus necesidades y mejorar o mantener su calidad de vida.

En definitiva, lo que plantea es consolidar una Administración especializada en fiscalizar y asistir, no en prestar y dirigir; experta en técnicas administrativas propias de la «conversación regulatoria» (según Jaime

Arancibia Mattar en Chile, al analizar la supervisión basada en riesgos), sin que ello implique que desaparezcan la actividad de ordenación y la potestad sancionatoria.

Es decir, no se plantea que la actividad de policía o de ordenación se achique hasta el nivel o se cambie a tal nivel que el aspecto de regulación, de establecer normativas y de imponer sanciones desaparezcan; sino que más bien no se quede allí como ocurría en el tradicional paradigma, sino que lo enriquezca con esta nueva relación con los particulares que fiscaliza, y por supuesto, como vamos a ver en las propuestas a continuación, no se trata tampoco de que esa Administración no pueda prestar, no pueda fomentar y eventualmente no pueda desarrollar actividad de gestión; lo importante (y es lo que el paradigma plantea justamente por los costos, por la insostenibilidad financiera) es que debe ser muy prudente y responsable al momento de plantear ese tipo de intervenciones, es decir, calcular adecuadamente si es sostenible o no y si lo va a hacer de modo más eficiente que un particular, grupo de particulares, podría hacer.

¿Por qué pienso que estas nociones o estas propuestas de este paradigma del Estado garante o de la Administración garante, de este derecho administrativo de los riesgos pueden ser relevantes para nosotros en Venezuela?

Bueno, porque durante la vigencia de la República Civil Democrática (1958-1998), predominó un «derecho administrativo de la luz roja», que potenció el intervencionismo, el estatismo, de alguna manera, el desprecio, la indiferencia hacia los privados, bajo el rentismo petrolero y, por supuesto, de la corrupción, es decir, de los incentivos negativos que todo ese estado de cosas generó. Una Administración en la cual la relación con los particulares (y ojalá este punto quede bien claro) fue una relación más bien de la desconfianza, una relación en donde la Administración estaba para mandar y los privados debían obedecer (así lo evidencio en el libro *La Cultura Política del Fracaso*, en su capítulo 9). Así concebida la Administración abusa; y más en concreto, lo hacen las personas que dirigen a la Administración, pues entienden que tienen el monopolio del conocimiento del interés general, de la manera de hacer las cosas y además el poder para sancionar en caso de cumplimiento o desobediencia por parte del privado.

Pienso que, en una Venezuela futura que habrá de levantar de nuevo la República civil, democrática, esto debe mejorar, es decir, su Administración Pública. Asumiendo, en primer lugar, el Estado de derecho, cosa que nunca estuvo suficientemente clara en el país; y un nuevo paradigma en su derecho público, que podría ser (y esto simplemente es un planteamiento) el del «derecho administrativo de la luz verde», esta perspectiva de un derecho administrativo orientado a la solución de problemas más que al conflicto. Y, por tanto, desde el punto de vista de su control, menos

centrado en limitar, menos centrado en anular; sino más bien en evaluar la racionalidad desde vista jurídico, pero también desde el punto de vista más técnico y sustantivo de las decisiones de la Administración.

Pienso que, la razón de incorporar este planteamiento no sería (como en algunas de las fuentes consultadas nos plantean) «asegurar la supervivencia de los objetivos del Estado social», porque justamente la historia ha demostrado que esos objetivos, por la vía del Estado, no se pueden alcanzar. Si los objetivos son calidad de vida, inclusión, superación de la pobreza, bienestar (no solamente material, por cierto; sino también espiritual), bueno, el reto es más bien involucrar a la sociedad como siempre debió ser en ese proceso, y en ese sentido, lo que corresponde es asignar a la Administración un rol realista y útil.

Pienso que, este paradigma (a diferencia de otras visiones críticas del paradigma tradicional) le asigna (y ahí está un valor importante) un rol a la Administración. No se conforma simplemente con quejarse de la Administración: decir que es un problema, decir que es inoperante, decir que es abusiva; sino que le asigna un rol y le da unos criterios para actuar adecuadamente. Y el desafío acá es generar riqueza en libertad a partir de la subsidiaridad y del reconocimiento de la autonomía de los grupos intermedios, que son categorías que en el derecho administrativo chileno se utilizan para: en primer lugar, plantear un estándar de medición o de evaluación de la intervención del Estado en la economía; la subsidiariedad no es prohibición de intervención (el Estado siempre interviene y debe hacerlo como regulador y fiscalizador), sino es más bien una regla para justificar esa intervención directa, de provisión, cuando es necesaria. Y la autonomía de los grupos intermedios está vinculada a la libertad de la asociación en sentido amplio, es decir, todas las formas de asociación que hay en el mercado y en la sociedad civil, la responsabilidad y la libertad que tienen en procurar también la satisfacción del bien común junto con la autoridad, no solamente un monopolio de la actividad (como bien lo sostienen Mariano Brito y Carlos A. Delpiazzo en Uruguay).

Se trata, pues, de plantear una Administración y un derecho administrativo guiados por la supervisión basada en los riesgos en todos los ámbitos en donde el cumplimiento deba ser más importante que en el control y la sanción, sea aplicable. Urge superar el derecho administrativo de la prerrogativa de la supremacía. Y avanzar hacia un control jurisdiccional pleno e independiente sobre aquella, en garantía de los particulares, pero yo diría incluso, más allá, en garantía de que ese cumplimiento de los derechos de las personas y la atención de los intereses públicos, que pasa a ser el objetivo central, de verdad pueda materializarse en los casos concretos, incluso cuando haya controversias jurídicas. Pienso que allí pues hay un objetivo por el que vale la pena trabajar y este paradigma quizá nos puede dar algunas luces para avanzar en esa dirección.