

## **EL ORDENAMIENTO EUROPEO, EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL Y EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN**

**Francisco Javier Sanz Larruga**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña*

### **RESUMEN:**

El objetivo de este trabajo consiste en el estudio del llamado “derecho a una buena administración” que se introdujo en el apartado de “ciudadanía” de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000.

La recepción de la “buena Administración” como principio jurídico en el Derecho español se ha operado recientemente a través de la legislación ordinaria del Estado como de la jurisprudencia contencioso-administrativa. Pero, con motivo de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, a partir de 2006, el “derecho a una buena Administración” ha adquirido una gran relevancia jurídica en nuestro país.

Desentrañar la naturaleza de este novedoso principio y analizar su plural contenido como base de varios derechos de los ciudadanos es la finalidad primordial de este trabajo.

**Palabras clave:** Gobernanza – buena administración – ciudadanía – derechos de los ciudadanos – derecho administrativo.

### **ABSTRACT:**

The aim of this work consists of the study of so called “right to a good administration” that got in the paragraph of “citizenship” of the Charter of Fundamental Rights of the European Union of December 7, 2000.

The receipt of the “good Administration” like juridical principle in the Spanish Law has occurred recently across the ordinary legislation of the State as of the administrative jurisprudence. But, on the occasion of the approval of the new Statute of Autonomy of Autonomous Communities, from 2006, the “right to a good Administration” has acquired a great juridical relevancy in our country.

To uncover the nature of this new principle and to analyze his plural contained as base of several rights of the citizens is the basic purpose of this work.

**Keywords:** Governance – good administration – citizenship – citizens’ Rights – administrative law.



## *El ordenamiento europeo, el Derecho Administrativo español y el derecho a una buena administración\**

**Sumario:** Introducción. I. Algunas precisiones conceptuales previas. II. El derecho a una buena administración en el Ordenamiento comunitario europeo. III. La recepción del derecho a una buena administración en el Ordenamiento jurídico español. IV. El contenido plural del principio de buena administración. V. Reflexión final. Bibliografía seleccionada.

### INTRODUCCIÓN.

Cuando iniciaba mi andadura investigadora tuve la ocasión de leer un artículo del Prof. SOTO KLOSS publicado el año 1973, en el número 70 de la española *Revista de Administración Pública*, bajo el sugerente título: “¿Existe un derecho administrativo inglés?”. Era mi primer contacto con la autorizada doctrina de este prestigioso Profesor chileno, al que, con todo agradecimiento, van dedicadas estas páginas. A lo largo del citado trabajo demostraba el significativo acercamiento experimentado por entonces entre el Derecho inglés y el continental sobre la Administración Pública hasta el punto de afirmar que “el sistema inglés camina hacia una concepción que podría ser la de un régimen administrativo”<sup>1</sup>. Y, como botón de muestra en esta evolución, además de los “tribunales especiales” (*Administrative Tribunals*), el Prof. SOTO KLOSS recogía en el artículo el precedente relativo a la implantación del *Parliamentary Commissioner for Administration*, en la *Parliamentary Commissioner Act*, de 22-11-1967, un órgano especializado del Parlamento británico, encargado de combatir los casos de “*maladministration*” y salvaguardar así la esfera de los administrados frente a los excesos e incorrecciones del Ejecutivo<sup>2</sup>.

Treinta y cinco años después de aquella lectura, la versión positiva de la “*maladministration*”, es decir, la “buena administración”, está de actualidad en mundo jurídico europeo desde su introducción –como “derecho a una buena administración”– en el art. 41 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* adoptada en Niza en diciembre de 2000 por los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Reflexionar sobre este nuevo derecho de la ciudadanía europea y estudiar su contenido plural y su reciente recepción en el Ordenamiento jurídico español es el objetivo de este trabajo con el convencimiento de que puede colaborar a la construcción de un Derecho Administrativo basado en el servicio efectivo al ciudadano. Una dirección hacia la que ya apuntaba el Prof. SOTO KLOSS en su concepción finalista del Derecho Administrativo, según la cual, “por una parte, es el instrumental técnico que el Estado utiliza para promover concretamente la utilidad social, el bien del todo, por medio de la satisfacción concreta de las necesidades públicas, por el otro, es el instrumental técnico operativo de las libertades y derechos fundamentales del ciudadano, de la persona –hombre/mujer– concreta, de carne y hueso, en su vida diaria de relación con la autoridad pública”<sup>3</sup>.

---

\* Trabajo presentado al *Libro de Estudios de Derecho en honor al Profesor Eduardo SOTO KLOSS*.

1 SOTO KLOSS. E.: ¿Existe un Derecho administrativo inglés?, *Revista de Administración Pública*, 70 (1973), p. 182.

2 *Ibidem*. pp. 160 y ss.

3 *Derecho Administrativo. Bases fundamentales*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1996, p. 36.

## I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES PREVIAS.

### 1. Buen gobierno o “gobernanza” y “buena administración”.

Con independencia de los desarrollos que realicemos más adelante sobre el objeto de nuestro estudio (el “derecho a una buena administración”), es fácil encontrar trabajos en los que se identifican los conceptos de “buen gobierno” –o “gobernanza”– y “buena administración”<sup>4</sup>. Ambos conceptos, de no fácil precisión, vienen utilizándose desde hace varias décadas como “conceptos-fetiché”, siempre vinculados a los sucesivos intentos de reforma o modernización administrativa.

Por lo que se refiere a la “gobernanza” (traducción al castellano del término inglés *governance*) son innumerables los estudios que se han realizado (en particular desde el campo de la Ciencia de la Administración) hasta el punto de pretender conformar un nuevo paradigma sobre la manera de gobernar en el actual horizonte de la globalización, ante los profundos cambios y complejidad crecientes experimentados en la sociedad, como respuesta a los fallos del mercado y como fruto de la nueva gestión pública<sup>5</sup>. La nueva manera de gobernar se caracteriza por un modo más cooperativo y consensuado en las relaciones entre las Administraciones y los actores sociales que pretende recuperar la erosionada legitimidad democrática del Gobierno. La “buena gobernanza” está orientada –siguiendo a CERRILLO I MARTÍNEZ– por los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas (*accountability*), eficacia y coherencia<sup>6</sup>. Además, resulta esencial para este paradigma la existencia de “redes de actores” sobre los que la gobernanza se proyecta con “el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre los actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública”<sup>7</sup>.

Como señala RODRIGUEZ-ARANA “la buena administración, el buen gobierno, aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. Desde este punto de vista, es más sencillo llegar a acuerdos unos con otros porque se trata de hacer políticas de compromiso real con las condiciones de vida de los ciudadanos, no tanto hacer políticas para el ascenso en la carrera partidaria”<sup>8</sup>. En esta misma dirección TORNOS MAS dice que “el principio de buena administración responde a las concepciones 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 de actuación y, por

---

4 En particular, cfr. la reciente monografía del Prof. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas (adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril)*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006

5 Una buena síntesis del panorama actual de la gobernanza puede encontrarse en el trabajo de CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005. Y más particularmente, en su trabajo introductorio –que precede a diez textos de algunos de los principales autores que han teorizado sobre este fenómeno– (pp. 11-35). Para una profunda reflexión sobre la gobernanza cfr. la monografía de AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

6 *La gobernanza hoy...*, cit. pp. 19-23.

7 *Ibidem.* p. 23.

8 *El Buen Gobierno y la Buena Administración...*, cit. p. 34. Se trata en definitiva de contrarrestar los negativos efectos de la partitocracia en los Gobiernos que con tanta agudeza –y descarnada– crítica el Prof. NIETO en su reciente monografía *El desgobierno de la público*, Ariel, Barcelona, 2008. Por cierto, que en las pp. 270 a 273 de este ensayo advierte sobre los peligros que conlleva la moderna concepción de la gobernanza.

otro lado, por la voluntad de *situar al ciudadano en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa*<sup>9</sup>.

Pese a la estrecha –e indudable- imbricación entre las ideas de “buen Gobierno” y “buena administración”, éste último concepto ha tenido la fortuna de plasmarse en los textos normativos –bien como principio general del Derecho o bien como una nueva generación de derechos fundamentales- y de allí ha pasado a las decisiones jurisprudenciales. Y frente a la amplitud o evanescencia conceptual de la gobernanza, la “buena administración” es posible concretarla hoy –como veremos luego- en técnicas jurídicas precisas.

## 2. “Mala administración” y “buena administración”.

El origen de la utilización del concepto de “mala administración” como antagónico al “deber de buena administración” tiene su origen en el Derecho británico, utilizándose para delimitar el alcance de los poderes del defensor del pueblo<sup>10</sup>. Tras la creación del “Parliamentary Commissioner for Administration”, en virtud de la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967, hubo de definirse el concepto y alcance de la “maladministration” que “significaba esencialmente mal procedimiento administrativo, y se refiere a la manera en que la decisión discrecional es elaborada, al desarrollo de la función administrativa”<sup>11</sup>. Por su parte, en el seno de la Unión Europea, cuando el *Tratado de Maastricht* de 1992 introdujo el concepto de ciudadanía europea y se creó la institución el Defensor del Pueblo Europeo, se definió la “mala administración” (transcripción al castellano del término inglés “maladministration”) como causa para presentación de reclamaciones de los ciudadanos comunitarios ante dicho organismo contra las actividades de las instituciones de la Comunidad Europea. Con el fin de facilitar el cumplimiento del mandato del Defensor del Pueblo Europeo, el Parlamento Europeo le requirió que definiera el concepto de “mala administración” y aquél, en su *Informe Anual* correspondiente al año 1996, señaló que:

“la mala administración se produce cuando una entidad pública no actúa de acuerdo con una norma o principio vinculante para ella”<sup>12</sup>

Como señala SÖDERMAN, la mala administración incluye la “conculcación de los derechos humanos”<sup>13</sup>, pero de ella se excluye la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> *El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona, 2007. El subrayado es mío.

<sup>10</sup> Cfr. el trabajo de PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 134 y ss.

<sup>11</sup> *Ibidem*. p. 136. La cursiva es del autor de la cita. Durante los debates de la referida *Act* de 1967, uno de los parlamentarios (el Sr. CROSSMAN) sostuvo que la mala administración cubría supuestos como “falta de objetividad, negligencia, falta de atención, retraso, incompetencia, ineptitud, perversidad, infamia y arbitrariedad” (*Ibidem*. p. 135). Cfr. también el trabajo ya citado del Prof. SOTO KLOSS: “¿Existe un Derecho administrativo inglés?”, *Revista de Administración Pública*, n° 70 (1993), pp. 160-178.

<sup>12</sup> *Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo del año 1997*, p. 25. Cfr. el trabajo de J. SÖDERMAN (a la sazón, Defensor del Pueblo Europeo): “El derecho a la buena administración”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, n° 214, pp. 10 y 11. Como señala TOMÁS MALLÉN, en un inicial intento de conceptualizar la “mala administración” el Ombudsman europeo recondujo dicho concepto hacia “los casos de irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información y demoras innecesarias” (*El derecho fundamental a una buena administración*, MAP-INAP, Madrid, 2004, p. 70).

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 11.

<sup>14</sup> En la nueva versión del Tratado de la Unión Europea resultante tras el Tratado de Lisboa de 2007, la referencia a la “mala administración” se mantiene en la regulación del “Defensor del Pueblo Europeo” del

Este concepto negativo de la “buena administración” es posible positivizarlo, como veremos a continuación, gracias a su desarrollo normativo y conceptual en el ordenamiento comunitario europeo.

## II. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO.

### 1. En la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 7 de diciembre de 2000.

El 7 de diciembre de 2000, en el Consejo Europeo celebrado en Niza, se acordó proclamar la “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” que pese a la ambigüedad de su valor jurídico –al no haber sido incluida en los Tratados y al no haber contemplado un específico sistema de garantías- ha sido utilizada profusamente en la actividad de la Comisión y el jurisprudencia comunitaria<sup>15</sup>. Tras el Tratado de Lisboa de 2007 –que reforma el *Tratado de la Unión Europea* (TUE) y que se prevé que entre en vigor en el año 2009-, si bien la Carta sigue sin incorporarse directamente al mismo (TUE), se incorpora por vía de referencia de acuerdo con el nuevo art. 6,1 de la TUE afirmando que la Carta –en su versión definitiva de noviembre de 2007- “tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”<sup>16</sup>.

---

art. 228 (antiguo artículo 193 del Tratado de la Comunidad Europea). Pero también se utiliza para determinar la causa para la formación de “comisiones temporales de investigación” en el Parlamento Europeo (cfr. art. 226, antiguo art. 193 TCE).

15 En palabras de la Profa. MANGAS MARTÍN, “la Carta es hoy un texto político de la Unión de extraordinaria importancia y del que no cabe excluir algunos efectos jurídicos indirectos” (MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y de Derecho de la Unión Europea*, 5º edición, Madrid, 2006, p. 571).

16 Cfr. FERNÁNDEZ TOMÁS, A. F.: “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. Limitaciones a su eficacia y alcance generadas por el Protocolo para la aplicación de la Carta al Reino Unido y Polonia”, en *El tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 119 y ss. Según este autor, una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa en 2009, “la Carta será un auténtico Tratado internacional, incorporado al derecho comunitario por vía de referencia...”. En la “Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” -aneja al Acta Final e la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa- se dice que “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros” y que además, “La Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados”. Por otra parte, el nuevo art. 6,1 del TUE dispone que:

“La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones”.

Por lo que se refiere a la “buena administración”, la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*<sup>17</sup> contempla dentro de su Título V –sobre “ciudadanía”- el artículo 41º el “derecho a una buena Administración”<sup>18</sup> que dispone lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten 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 oída* antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el *derecho de toda persona a acceder al expediente* que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del 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 sus agentes* en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las *lenguas* de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua<sup>19</sup>.

En las “Explicaciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales” -publicada junto al texto actualizado de la Carta<sup>20</sup>- en lo relativo al citado art. 41 se dice lo siguiente:

1º) que “el artículo 41 se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un *principio general de Derecho*”<sup>21</sup>.

2º) que “Las manifestaciones de este derecho enunciadas en los dos primeros apartados se derivan de la *jurisprudencia* (comunitaria)”<sup>22</sup> y, “con respecto a la obligación de motivar” se deriva del artículo 296 del Tratado de Funcionamiento la Unión Europea<sup>23</sup>.

---

17 Versión publicada en el nº C 303/1 del *Diario Oficial de la Unión Europea* de 14.12.2007.

18 Una buena exégesis de este derecho, sobre sus antecedentes, contenido, delimitación subjetiva y garantías, puede encontrarse en la obra ya citada de TOMÁS MALLÉN (cfr. pp. 177 y ss.).

19 Los subrayados son míos.

20 Cfr. nº C 303/17 del *Diario Oficial de la Unión Europea* de 14.12.2007. El subrayado es mío.

21 Se citan en este sentido la STJCE de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, Burban, Rec. 1992, p. I-2253; así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, Nölle, Rec. 1995, p. II-2589; de 9 de julio de 1999, T-231/97, New Europe Consulting y otros, Rec. 1999, p. II-2403).

22 Se citan en concreto, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, Heylens, Rec. 1987, p. 4097, apartado 15; de 18 de octubre de 1989, asunto 374/87, Orkem, Rec. 1989, p. 3283; de 21 de noviembre de 1991, C-269/90, TU München, Rec. 1991, p. I-5469, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, T-450/93, Lisrestal, Rec. 1994, p. II-1177; de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, Nölle, Rec. 1995, p. II-2589.

23 El nuevo art. 296 establece que “Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados”. También se remite al artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para la adopción de actos legislativos en aras de una *administración europea abierta, eficaz e independiente*.

3º) que el “El apartado 3 reproduce el derecho garantizado ahora en el artículo 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”<sup>24</sup>.

4º) que “el apartado 4 reproduce el derecho garantizado ahora en la letra d) del apartado 2 del artículo 20 y en el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, estos derechos se aplicarán en las condiciones y dentro de los límites establecidos en los Tratados”.

5º) que “El *derecho a la tutela judicial efectiva* que constituye un aspecto importante de esta cuestión está garantizado en el artículo 47 de la presente Carta”<sup>25</sup>.

Como complemento al derecho a la buena administración, en el artículo 42 se reconoce el “derecho de acceso a los documentos”<sup>26</sup>.

## 2. En el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 2001.

Otra manifestación positiva y expresa sobre la “buena administración” se recoge en el “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público” redactado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001. Sobre la base de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, este *soft-law* comunitario pretende concretar en la práctica lo que significa el derecho a una buena administración establecido en la Carta. Este Código -que vincula de modo particular al personal que trabaja en los servicios de la Comisión Europea- se estructura en seis apartados: el 1º sobre los “principios generales de buena administración”, el 2º sobre “directrices para la buena conducta administrativa”, el 3º sobre “información de los derechos de las partes interesadas”, el 4º sobre “tramitación de la solicitudes”, el 5º sobre la “protección de los datos personales e información confidencial” y el 6º sobre “reclamaciones”. De todos ellos queremos destacar los principios de “legalidad”, “no discriminación e igualdad de trato”, “proporcionalidad” y “coherencia” que se enuncian como los “principios generales de buena administración”, y los de “objetividad e imparcialidad” y de “información de los procedimientos” como directrices para la “buena conducta administrativa”<sup>27</sup>.

24 En el párrafo 2º del nuevo artículo 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se establece, a estos efectos, que “En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”.

25 El art. 47 de la Carta –en el que se reconoce este “derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez parcial”- establece que:

“Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia”.

26 En la oficial “Explicación” sobre este precepto de la Carta se señala que: “El derecho garantizado en este artículo ha sido tomado del artículo 255 del Tratado CE, sobre la base del cual se adoptó posteriormente el Reglamento nº 1049/2001. La Convención Europea ha ampliado este derecho a los documentos de las instituciones, organismos y agencias en general, independientemente de la forma que tengan (véase el apartado 3 del artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, el derecho de acceso a los documentos se ejercerá en las condiciones y dentro de los límites establecidos en el apartado 3 del artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

27 Cfr. el trabajo de TOMÁS MALLÉN, B.: *El derecho fundamental a una buena administración*, cit. pp. 89 y 90. La autora recoge asimismo otras muchas referencias, directas e indirectas, a la buena

### 3. En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Desde finales del siglo XX, tanto el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo* (TEDH) como el *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* (TJCE) han venido invocando tanto el “derecho a una buena administración” como el derecho a una buena administración de la justicia”<sup>28</sup>.

Por lo que se refiere a la “buena administración de justicia”, el TEDH ha invocado este principio con relación a la necesaria celeridad de los procesos judiciales (así, por ejemplo, la Sentencia de 24 de mayo de 2005; *Caso Intiba contra Turquía/ TEDH 2005/53*), o la presunción de inocencia del inculcado (cfr. Sentencia de 3 de octubre de 2000; *Caso Du Roy y Malaurie contra Francia/ TEDH 2000/158*), la dignidad de la profesión de abogado (cfr. Sentencia de 24 de febrero de 1994; *Caso Casado Coca contra España/ TEDH 1994/1*), el principio de contradicción procesal (cfr. Sentencia de 11 de julio de 2002; *Caso Göç contra Turquía*), etc.

En la jurisprudencia comunitaria el principio de buena administración ha sido por el TJCE en diversos asuntos como: la STJCE de 12 julio de 2005 (Comisión/CEVA *Santé Animale* y otros) sobre inactividad de la Administración, y las abundantes Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas<sup>29</sup>.

## III. LA RECEPCIÓN DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

### 1. En la legislación ordinaria y en la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Aunque como dice PONCE SOLÉ se pueda deducir implícitamente de la propia *Constitución Española de 1978* –de sus artículos 9,3, 31,2 y 103– el deber jurídico de buena administración<sup>30</sup>, lo cierto es que recepción del concepto moderno de “buena

---

administración en la actividad de las instituciones comunitarias y, en particular, las promovidas por el Defensor del Pueblo de la Unión Europea.

28 Cfr. el trabajo de LORENZO DE MEMBIELA, J. B: “La buena administración en la Administración General del Estado”, *Actualidad Administrativa*, nº 4 de febrero 2007, pp. 405-414, en el que se citan numerosas decisiones judiciales de ambas jurisdicciones de ámbito europeo.

29 Así, por ejemplo, las Sentencias de 16 de marzo de 2005 (*Caso BW Kernkraft/Comisión*) sobre dilaciones indebidas y infracción del principio de confianza legítima; de 10 de junio de 2004 (*Caso François/Comisión*) sobre actuaciones disciplinarias dilatadas en el tiempo que causan daño moral; etc. Cfr. además la jurisprudencia citada expresamente por las “Explicaciones sobre la Carta de Derechos Humanos de la UE” a la que nos referimos con anterioridad. Por último, cabe destacar que de la utilización de la base de jurisprudencia del TJCE disponible en su página web hemos encontrado casi cincuenta decisiones judiciales –tanto del TJCE como el TPI–, desde la STJCE de 31 de marzo de 1992 (Caso Jean-Louis Burban contra Parlamento Europeo) hasta la actualidad, en las que el “principio de buena administración” aparece como descriptor de su contenido.

30 Cfr. *Deber de buena administración...*, cit. pp. 155 y ss. Aunque el mismo autor encuentra precedentes normativos en los que se recoge tempranamente la terminología de la “buena administración” como la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956.

administración” es relativamente reciente en nuestro país<sup>31</sup>. Posiblemente ha sido la *Ley 13/1995, de 18 de mayo de 1995, de Contratos de las Administraciones Públicas*, la norma que más tempranamente se refiere al principio de “buena administración” en nuestro ordenamiento jurídico<sup>32</sup>; un principio que ha sido mantenido (con similares términos) en el art. 25,1 (sobre “libertad de pactos”) de la nueva *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*<sup>33</sup>.

Mucho más recientemente, la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, afirma en su exposición de motivos que “las administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el *derecho de los ciudadanos a una buena administración* que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre estos factores –añade– el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración [...]”<sup>34</sup>.

También en la Jurisprudencia española contencioso-administrativa, a utilizado de forma creciente el principio de “buena administración”, tanto por la invocación del mismo en los asuntos relativos a los contratos administrativos<sup>35</sup> como por la referencia a la Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea<sup>36</sup>.

## 2. La reciente recepción en los nuevos Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Por encima de las anteriores referencias legales y jurisprudenciales, el dato jurídico más relevante sobre la “buena administración” es el de la regulación de un nuevo derecho -que genéricamente podríamos denominar “derecho a una buena administración”-, que está introduciéndose en los listados de “derechos” reconocidos a los ciudadanos en las reformas de los *Estatutos de Autonomía* de varias Comunidades Autónomas que se han venido aprobado en los últimos años<sup>37</sup>.

---

31 En relación a otros países de nuestro entorno, existen muchas referencias legales y constitucionales al reconocimiento de principios o derecho de buena administración que pueden encontrarse en los trabajos de TOMÁS MALLÉN (*El derecho fundamental a una buena administración*, cit. pp. 104 y ss) y de PONCE SOLÉ (*Deber de buena administración...*, cit. pp. 126 y ss.).

32 Cfr. su 4º en virtud del cual “la Administración puede concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre y cuando no sean contrarios al interés público, la ordenación jurídica o los principios de *buena administración*...”.

33 El referido art. 25,1 dispone que: “En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los *principios de buena administración*”.

34 La cursiva es mía.

35 Cfr. en este sentido las SSTs de 30 de octubre de 1995 (RJ 1995/7714), de 29 de junio de 1999 (RJ 1999/6909), de 7 de octubre de 1999 (RJ 1999/8840), etc.

36 Desde la pionera Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de febrero de 2002 (JUR 2002/143175) hasta las más recientes citadas por TORNOS MÁS: la de la Audiencia Nacional de 7 de junio de 2007 y las del Tribunal Supremo de 19 de junio y de 3 de julio de 2007 (*El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2007, pp. 12 a 14). Otras referencias jurisprudenciales sobre el principio de buena administración pueden encontrarse en los ya citados trabajos de TOMÁS MALLÉN (pp. 150 a 153) y de PONCE SOLÉ (pp. 299 y ss.).

37 Sobre esta novedosa –y polémica– introducción de relaciones de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía existe una interesante discusión doctrinal acerca de su constitucionalidad o no y de los límites que implica el marco de la Constitución de 1978 en esta materia. Cfr. los trabajos de MUÑOZ MACHADO, S.: “El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias”, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 738 y ss. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L.: “Límites

Desde el punto de vista cronológico, los derechos a “una buena administración” aparecen regulados en los nuevos o reformados Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas<sup>38</sup> del siguiente modo:

1º) En el nuevo art. 9,1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV) –reformado por el art. 12 de la *Ley Orgánica 1/2006, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio-*, dentro del Título II sobre los “derechos de los valencianos y las valencianas” y remitiendo a una Ley del Parlamento Valenciano (Las Corts) la regulación de “el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas”; aunque en el mismo art. 9º se refiere a otros derechos relacionados con la buena administración, como el derecho de los ciudadanos a que la Administración Pública valenciana (*Generalitat*) “traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en plazo razonable” (art. 9,2), el derecho “a dirigirse a la Administración de la Comunidad Valenciana en cualquiera de sus lenguas oficiales” (art. 9,2), etc.

2º) en el art. 30 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) –aprobado por la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña-*, dentro del Capítulo II relativo a los “Derechos en el ámbito político y de la Administración” (inserto, a su vez en el Título I del Estatuto sobre los “Derechos, deberes y principios rectores”), que lleva por título “Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración”. En él se establecen los derechos de las personas a “acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos” (art. 30,1), a ser tratadas por los poderes públicos “de forma imparcial y objetiva” y con una actuación “proporcionada” (art. 30,2)<sup>39</sup>.

3º) El nuevo art. 14 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (EAIB) –introducido por la *Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears-*, sobre “Derechos en relación con las Administraciones Públicas”, mediante la remisión a una Ley del Parlamento Balear que ha de regular “el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos”. Dicho art. 14 –que se incluye en el Título II sobre los “Derechos, deberes y las libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares”– también recoge los derechos de los ciudadanos a que las Administraciones Públicas “traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad...” (art. 14,2), a dirigirse a las Administraciones públicas “en cualquiera de sus dos lenguas oficiales” (art. 14,3), etc.

4º) El nuevo art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) –aprobado por la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, del reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía-* que, dentro del Capítulo II de los “Derechos y deberes” (incluidos, a su vez en el Título I sobre “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”), se titula “buena administración”, dispone lo siguiente:

“Se garantiza el *derecho a una buena administración*, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las

---

constitucionales generales del contenido del las reformas estatutarias”, *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Revista Jurídica de Castilla y León, Valladolid, 2003, pp. 107 y ss. Vid. también el nº 54 sobre *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, publicado por el Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2007.

38 Cuando se escriben estas líneas hay en proceso de reforma los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de Canarias.

39 El art. 29 se refiere al “derecho de participación” de los ciudadanos de Cataluña en los asuntos públicos.

Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”.

5º) El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR) resultante tras la aprobación de la *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, no contempla expresamente un “derecho a una buena administración”, pero del análisis de su contenido y, en particular, de lo recogido en el Capítulo I de “Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas” (dentro, a su vez, del Título I sobre “Derechos y principios rectores”): del artículo 15 –sobre “Derecho de participación”- y del artículo 16 –sobre “derechos en relación con los servicios públicos”- cabe deducir, así mismo el reconocimiento del mismo derecho a una buena administración.

6º) El art. 12 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL) –aprobado por la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*- que dentro de la relación de “Derechos de los castellanos y leoneses” del Capítulo II del Título I (sobre “Derechos y principios rectores”), contempla el “Derecho a una buena administración” que –garantizado por la ley- incluye, a su vez, los derechos de los ciudadanos “en sus relaciones con la Administración autonómica”<sup>40</sup>:

- “a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.
- b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.
- c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.
- d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos (...).
- e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.
- f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.

Se trata, en todo caso, de derechos que se reconocen, con carácter general, a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas autonómicas que para su concreta aplicación requieren de una ley específica que los desarrolle y garantice.

---

40 Téngase en cuenta, además el art. 11 relativo a los “Derechos de participación en los asuntos públicos”.

## IV. CONTENIDO PLURAL DEL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN.

### 1. La “buena administración” como principio rector de la actuación administrativa y como fundamento de derechos de los ciudadanos.

En su exposición para la *Sindicatura de Greuges de Barcelona* el Prof. TORNOS MAS se plantea la cuestión sobre si la “buena administración” es un derecho fundamental o un principio rector de la actuación administrativa<sup>41</sup>, a lo que responde que, en la actualidad, está configurada tanto como “principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas en razón de la construcción jurisprudencial que se ha llevado a cabo de dicho principio a partir de diversos preceptos constitucionales y legales relativos a la labor administrativa”, como un derecho fundamental en la *Carta Europea de Derechos* y en el art. 30 del *Estatuto de Autonomía de Cataluña*<sup>42</sup>.

A nuestro juicio resulta indudable que la “buena administración” constituye un verdadero “principio rector” de las Administraciones Públicas que ha calado en la legislación y la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento, no sólo desde una perspectiva interna, sino también –y en particular- desde el punto de vista de sus relaciones con los ciudadanos<sup>43</sup>. Pero, en todo caso, un principio rector que, como hemos comprobado en el apartado anterior, se ha positivizado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las Administraciones Públicas, e incluso verdaderos derechos de los ciudadanos con concretas garantías para su salvaguardia.

En los siguientes apartados vamos a tratar de identificar dichos contenidos en los que se materializa la “buena administración”, distinguiendo, por una parte, los que se refieren a su propia organización o funcionamiento interno (*ad intra*), que normalmente se identifican con principios funcionales de la Administración Pública, y los que se proyectan sobre las relaciones de las Administraciones Públicas con los ciudadanos (*ad extra*) y que se corresponden con específicos derechos de los ciudadanos. En cualquier caso, el contenido, plural y abierto, del principio rector de la “buena administración” viene a cumplir lo que bellamente expresa el Prof. TORNOS MAS, “la buena administración como *el alma de la nueva administración*”<sup>44</sup>.

### 2. Manifestaciones del principio de “buena administración” *ad intra* de la organización administrativa: principios organizativos y funcionales de las Administraciones Públicas.

---

41 *El Derecho a una buena administración*, cit. pp. 38 y ss.

42 *Ibidem*. pp. 39 y 40.

43 Antes de la recepción expresa del principio de “buena administración” en el ordenamiento español, la *Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, introdujo un principio de contenido similar con es el “principio de *servicio a los ciudadanos*” que, recogido en su art. 4º, establece para dicha Administración la obligación de asegurar en su actuación: la “efectividad” de los derechos los ciudadanos en sus relaciones con aquélla y la “continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas” (cfr. apartado 1), poner a disposición de los mismos medios adecuados (entre ellos los telefónicos, informáticos y telemáticos) para resolver sus asuntos y presentar reclamaciones (cfr. apartado 2º), y mantener unidades y servicios de información (cfr. apartado 3º).

44 *El derecho a una buena administración*, cit. p. 38. El subrayado es mío.

### **A. Los principios de objetividad y de imparcialidad.**

La mayor parte de los nuevos Estatutos de Autonomía identifican la “buena administración” con la actuación “objetiva e imparcial” de las Administraciones Públicas sobre los asuntos que afectan a los ciudadanos (o derecho a un tratamiento objetivo y parcial)<sup>45</sup>. La objetividad tiene su anclaje en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) al disponer en su art. 103,1 que “La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales...” y esta cláusula de habilitación general para la intervención de la Administración se ha reproducido en las más importantes leyes reguladoras del régimen de las administraciones públicas en España<sup>46</sup>. Como señala NIETO, al art. 103,1 de la CE modaliza la intervención administrativa respecto de los intereses generales “mediante el establecimiento de las condiciones de su ejercicio: está a su servicio y, además, ha de actuar con objetividad”<sup>47</sup>. Dicho precepto expresaría así, el “*modelo ideal* de una Administración democrática”<sup>48</sup>. Y el “servicio objetivo a los intereses generales” impone, en primer lugar, la neutralidad política de la Administración Pública, exigencia coherente, por otra parte, con la nítida separación que la CE establece entre Gobierno (como órgano de dirección política) y la Administración (como organización servicial dirigida por el Gobierno). Esta neutralidad política, condensada en la máxima “eficacia indiferente”, reclama la existencia de una función pública profesionalizada –bajo la garantía de la imparcialidad- y protegida de la discrecionalidad política (artículo 103.3 CE)<sup>49</sup>.

Consecuencia de la obligación que tiene la Administración Pública de servir con objetividad los intereses generales es el deber que la misma CE impone a la servidores públicos de ejercer con *imparcialidad* sus funciones<sup>50</sup>.

### **B. La profesionalidad y la ética del personal al servicio de las Administraciones Públicas.**

Un factor primordial para una buena administración es contar con un personal al servicio de las Administraciones Públicas que sea profesional y que haya sido seleccionado sobre la base de los principios de mérito y capacidad. Así se expresa la Exposición de Motivos de la *Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público* y así se recoge en varios de los nuevos Estatutos de Autonomía al enunciar el derecho a la buena administración<sup>51</sup>. Como señala el Informe de la Comisión para el estudio y la aproba-

---

45 Cfr. los arts. 9,2 del EACV, 30,2 del EAC, 14,2 del EAIB, art. 31 EAA, y art. 12,b) EACL.

46 Cfr. arts. 3,1 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (en adelante, LRJPAC) y el 2,1 y 3,2, g) de la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (en adelante, LOFAGE).

47 “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, cit., y loc. cit. p. 2226.

48 *Ibidem*. p. 2225.

49 Cfr. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Tecnos, 12ª edición, Madrid, 1994. Como señala este autor, se trata de “garantizar la neutralidad política de la Administración, pero al mismo tiempo hay que garantizar también la neutralidad administrativa del Gobierno” (p. 61); la “eficacia indiferente” la entiende en el sentido de que “se debe ser eficaz (la Administración) tanto si se perjudica como si favorece la política del partido que está en el poder” (p. 62).

50 Para garantizar la imparcialidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas se prevé las técnicas de la abstención y recusación reguladas en los arts. 28 y 29 de la *Ley 30/1992*, respectivamente.

51 Cfr. arts. 12, e) del EACL y 14,2 EAIB.

ción de este Estatuto, “no puede haber una buena Administración allí donde el sistema de ocupación pública es deficiente”<sup>52</sup>.

Y por otra parte, la buena administración impone –como señala TORNOS MAS– “un determinado comportamiento de los agentes públicos en la forma de tratar los asuntos de su competencia”<sup>53</sup>, lo cual se trata de impulsar mediante los “códigos de buena conducta” y, en general, mediante el “fomento de la ética positiva, dirigida a reavivar el sentido del servicio público y sus valores, así como el compromiso con las labores y funciones del poder público”<sup>54</sup>.

### **C. Los principios de eficacia y de eficiencia. La celeridad en las actuaciones administrativas.**

La eficacia administrativa es un principio jurídico constitucional que tiene su anclaje en la cláusula del Estado Social proclamado en el art. 1,1 de la CE del que derivan una serie de valores, bienes y principios. Si bien la eficacia se proyecta en la CE, con carácter general, sobre la acción de todos los poderes públicos<sup>55</sup>, desempeña una función específica sobre la organización administrativa, justamente, en cuanto instrumento servicial de la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos. Como señala PAREJO ALFONSO, “el principio de eficacia proclamado en el art. 103,1 de la CE implica, en último término, la necesidad jurídica de la realización en cada momento histórico, de la situación consistente en la plena, satisfactoria y coherente efectividad del interés general, entendido como síntesis de la pluralidad de concretos intereses, valores o bienes protegidos simultáneamente por la comunidad jurídica y encomendados precisamente al poder público administrativo”<sup>56</sup>.

Del principio de eficacia deriva un rico elenco de consecuencias jurídicas para la Administración. “La eficacia –como dice PAREJO ALFONSO– alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados, pudiendo diferenciarse diversos tipos de eficacia en función, tanto de la naturaleza de los objetivos (determinados normativamente o en virtud de criterios económicos o técnicos) como de las formas de consecución de éstos (celeridad, intensidad, sistematicidad)”<sup>57</sup>, y junto a la eficacia, a modo de subespecie de ésta, la “eficiencia”: “incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma, siendo posible también diferenciar tipos de eficiencia según el criterio material que se emplee para la fijación de la relación óptima”<sup>58</sup>. El principio de eficacia ha calado

52 *El derecho a una buena administración*, cit. p. 18 y ss. En el citado Informe también se pone de manifiesto la necesidad de introducir “garantías precisas ante los riesgos que tantas veces y en tantos lugares amenazan el buen funcionamiento del sistema de ocupación pública: la excesiva politización, el clientelismo partidista o sindical y el corporativismo, la falta de productividad y el absentismo, la rigidez burocrática”.

53 *Ibidem*. p. 19. Cfr. los arts. 1,3 y 52 del *Estatuto* sobre el principio de “buena conducta”.

54 *Ibidem*. Téngase en cuenta los “deberes de los empleados públicos” contenidos en los arts. 52 a 54 del nuevo *Estatuto Básico del Empleado Público*. También las exigencias jurídica que para los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos se derivan de la *Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y los Altos Cargos de la Administración del Estado*.

55 El art. 9,2 de la CE impone a todos los poderes públicos el deber de conseguir que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que éstos se integran sean “reales y efectivas”.

56 Cfr. “La eficacia como principio”, en *Documentación Administrativa* (monográfico sobre el principio de eficacia), 218-219 (1989), p. 63. Vid. también su trabajo: *Eficacia y Administración. Tres estudios*. MAP, Madrid, 1995; en particular, el estudio titulado: “La eficacia, principio de la actuación de la Administración”, pp. 89-154.

57 *Ibidem*. p. 19.

58 *Ibidem*.

hondamente en el grupo normativo relativo al régimen de las Administraciones Públicas<sup>59</sup> y se ha identificado tempranamente con el concepto de la “buena administración”<sup>60</sup>.

La referencia a la celeridad en las actuaciones de las Administraciones públicas –actuación en “un plazo razonable”–, que es una manifestación de la eficacia administrativa, se recoge en casi todas las regulaciones sobre “buena administración” de los nuevos Estatutos de Autonomía<sup>61</sup>.

#### **D. El principio de proporcionalidad.**

El principio de proporcionalidad se recoge igualmente en alguna de las regulaciones sobre la “buena administración” en los nuevos Estatutos de Autonomía como el de Cataluña al disponer que la “actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican” (art. 30,2)<sup>62</sup>. La regla de la proporcionalidad, que tiene una honda raigambre en el Derecho Español –desde su formulación en el viejo *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* de 1995 (art. 6º) hasta su concreción en el art. 53,2 de la Ley 30/1992– se ha empleado para moderar las potestades de policía administrativa conforme al criterio del “*favor libertatis*”, pero por influjo del Derecho Comunitario europeo se ha extendido también a otros ámbitos de la actuación pública<sup>63</sup>. La racionalidad o adecuación de las potestades administrativas (frente a los excesos), el equilibrio entre los costes y beneficios de las actuaciones públicas y adecuación de las medidas –y medios– del poder con los fines determinados en la norma y con la situación concreta de que se trate, han venido conformando un importante criterio para la mensurabilidad de la actividad de las Administraciones Públicas y como garantía para la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

### **3. Manifestaciones del principio de “buena administración” en las relaciones ad extra entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos: los derechos de los ciudadanos.**

#### **A. Presupuestos previos: los principios de “servicio al ciudadano”, de buena fe y de confianza legítima.**

Aunque no hay referencia a estos principios en la reciente regulación española sobre la “buena administración”, consideramos que constituyen un presupuesto básico y

59 Cfr. las referencias de la LRJPAC a los principios de “eficacia” y “eficiencia” (arts. 3,1 y 3,2, respectivamente) y la amplia cobertura que se atribuye a la eficacia en la LOFAGE, tanto desde el punto de vista del propio funcionamiento de la Administración General del Estado –art. 3,2, a): “eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados”, y art. 3,2, b): “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”–, como en relación con los ciudadanos –art. 3,2, f): “servicio efectivo a los ciudadanos” y el aseguramiento por la Administración sobre la “efectividad de sus derechos (art. 4,1, a).

60 Cfr. *in totum* el trabajo de PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, cit. Aunque limitado al estudio del procedimiento administrativo, sus conclusiones son perfectamente extensibles sobre la completa función administrativa de servicio a los intereses generales y tienen como inspirador la “calidad” que debe exigirse a la actividad administrativa de las modernas Administraciones Públicas.

61 Cfr. arts. 9,2 del EACV, 14,2 del EAIB, 12,b) del EACL, etc.

62 También, en parecidos términos, aunque limitada a la actuación de las “Administraciones Públicas”, en el art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

63 Cfr. la monografía de LÓPEZ GONZÁLEZ, I.: *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, I.G.O, Sevilla 1988.

previo para el buen funcionamiento de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos. El principio de “servicio a los ciudadanos” fue introducido por la LOFAGE (Cfr. sus arts. 3,2, f) y 4) y posteriormente incorporado –tras su reforma por la Ley 4/1999- al art. 3,2 *in fine* la LRJPAC. Se refiere a los deberes de las Administraciones Públicas de garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos, de procurar la mejora continua de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, y de facilitar a los ciudadanos los medios de información y auxilio oportunos<sup>64</sup>.

En cuanto a los principios de “buena fe” y de “confianza legítima”, ambos fueron incorporados también –tras la reforma de la Ley 4/1999- en el art. 3,1 *in fine* de la LRJPAC y, como dice la Exposición de Motivos, su común fundamento que no es otro que el de la “seguridad jurídica”.

El principio de buena fe, con una larga tradición en el derecho privado, -y tras haberse superado las objeciones sobre su aplicación al Derecho administrativo- ha venido siendo aplicado, con toda normalidad, por la jurisprudencia contencioso-administrativa<sup>65</sup>. Como señala GONZÁLEZ PÉREZ, la buena fe “constituye cauce para la integración de todo el ordenamiento jurídico conforme a la idea de creencia y confianza” y “puede contribuir a humanizar las relaciones entre administradores y administrados”; “La aplicación del principio de buena fe –sigue diciendo este autor- permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga”<sup>66</sup>.

En cuanto al “principio de la confianza legítima” tiene su origen, tal como señala CASTILLO BLANCO, en la doctrina y jurisprudencia alemanas, siendo posteriormente recibido en el Derecho Comunitario<sup>67</sup>. En nuestro país es reciente su introducción por vía jurisprudencial antes de ser acogido tras la reforma de la LRJPAC<sup>68</sup>. La confianza legítima tiende a sobreponer la seguridad jurídica y la estabilidad a los cambios repentinos del proceder administrativo en sus relaciones con los ciudadanos, defendiendo la confianza de éstos fundada en signos o actos externos que la Administración manifiestamente realiza.

### ***B. Los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo y el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posible.***

En la formulación del “derecho a una buena administración” del art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se contienen abundantes refe-

64 Ya consideramos este “servicio a los ciudadanos” al tratar del principio de eficacia administrativa, pero ahora, desde una perspectiva relacional Administración pública-ciudadano adquiere una nueva perspectiva de cercanía y proximidad de las Administraciones públicas a los ciudadanos. Se trata, en definitiva, aproximar la Administración Pública a los postulados de la “nueva gestión Pública” que, según, LÖFFLER, “se caracteriza por una orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de los recursos y el personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia” (Citado por PALOMAR OLMEDA, A.: “Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones”, *Documentación Administrativa*, n° 254-255 (1999), p. 67.). También, téngase en cuenta la regulación de las “Cartas de Servicios” en el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio.

65 Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 3ª edición ampliada, Civitas, Madrid, 1999, pp. 36 y ss.

66 *El principio general de la buena fe...*, cit. p. 91

67 *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 115.

68 Cfr. MARTÍN RIAÑO, F.: “La recepción de principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista La Ley*, n° 2.248 (1989).

rencias a los derechos de los ciudadanos en el seno de un procedimiento administrativo. En este sentido se dispone en el apartado 2º del citado precepto que el “derecho a una buena administración” “incluye en particular”:

- a) el *derecho de toda persona a ser oída* antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
- b) el *derecho de toda persona a acceder al expediente* que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- c) la obligación que incumbe a la administración de *motivar sus decisiones*.

El “derecho de audiencia” como garantía fundamental del principio de contradicción que ha de inspirar el procedimiento administrativo y el “acceso al expediente” como parte de aquél, así como la exigencia de motivación de las decisiones administrativas, son requisitos fundamentales para poder hablar de “procedimiento administrativo debido”<sup>69</sup>. Algunos de estos derechos de los ciudadanos –procedimentales o no– fueron recogidos como novedad destacada en el art. 35 –sobre “derechos de los ciudadanos”– de la LPAC<sup>70</sup>. Y dada la existencia de la pluralidad de lenguas oficiales en varias Comunidades Autónomas del Estado español, el derecho de los ciudadanos a dirigirse a la Administración autonómica respectiva en cualquiera de las lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada, constituye una manifestación de la “buena administración”<sup>71</sup>.

### **C. La transparencia administrativa y el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos.**

El principio de transparencia de las Administraciones Públicas<sup>72</sup> –como trasunto de la objetividad y directamente relacionada con el de la participación<sup>73</sup>– se proyecta en tensión dialéctica con el deber de secreto o de sigilo que en ciertos ámbitos es preciso salvaguardar<sup>74</sup>. Aunque su operatividad se manifiesta especialmente sobre el derecho de

69 Seguimos aquí la expresión utilizada por PONCE SOLÉ en cuya monografía –tantas veces citada en este trabajo– desarrolla un extenso y completo análisis de la obligación legal de seguimiento por las Administraciones Públicas de un “procedimiento administrativo debido” y sus relaciones con la motivación de las decisiones administrativas, como manifestación ambas del deber constitucional de buena administración. Como dice este autor: “El procedimiento administrativo se configura, así, como uno de los instrumentos jurídicos posibilitadores del cumplimiento del deber de buena administración, como un factor, por tanto, de potenciación de las posibilidades de obtener decisiones administrativas de calidad y, en definitiva, como un elemento de legitimación de las administraciones públicas” (*El deber de buena administración...*, cit. p. 20).

70 Cfr. La monografía de EMBID IRUJO, A.: *El ciudadano y la Administración (los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, MAP, Madrid, 1994.

71 Cfr. arts. 41,4 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, 9,2 del EAV y 14,3 del EAIB. También, cfr. el art. 36 de la LPAC sobre la “lengua de los procedimientos”.

72 cfr. los arts. 3,5 de la Ley 30/1992 y 3,2, g) de la LOFAGE. Vid. el trabajo de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La transparencia en la Administración Pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 42 (1995), pp. 447-463.

73 Como dice la STS de 1 de septiembre de 1987: “Nuestra Constitución dibuja un modelo de Estado de Derecho en el que resulta esencial la participación de los ciudadanos –art. 9,2-. Precisamente porque no cabe participación allí donde hay secreto o penumbra, el mismo texto fundamental establece un criterio general, aunque no absoluto, de publicidad de las actuaciones de los poderes públicos...”.

74 Como señala GONZÁLEZ NAVARRO, el principio de transparencia –opuesto a la opacidad– ofrece dos puntos del vista: visto por su haz: el “deber de informar”; y visto por su envés: el “deber de callar”, concretado en un deber genérico de sigilo o discreción y en el deber específico de secreto (en *Comentarios*

acceso a los archivos y registros expresado en la CE (art. 105, b), entendemos que en el sistema democrático todos los poderes públicos –y entre ellos la administración– tienen, como dice GONZÁLEZ NAVARRO, el deber de “explicar, razonada y razonablemente, su actuación”<sup>75</sup>.

El citado “derecho de acceso a los archivos y registros” –cuya regulación básica se contiene en el art. 37 de la LRJPAC<sup>76</sup>– se recoge en varios de los nuevos Estatutos de Autonomía como manifestación de “buena administración”<sup>77</sup>.

#### **D. El derecho a la participación en las decisiones y asuntos públicos.**

Sobre la participación ciudadana la CE lo impone en relación con determinados ámbitos organizativos y funcionales de las Administraciones Públicas<sup>78</sup>, pero, en definitiva no se trata más que de concreciones del principio recogido –para todos los poderes públicos– en el art. 9,2 de la CE<sup>79</sup>. Por su parte la doctrina ha venido destacando, desde hace mucho tiempo, la importancia de este principio en correlación con la crisis advertida en el sistema de democracia representativa y el paralelo desplazamiento del poder decisorio efectivo hacia las Administraciones Públicas<sup>80</sup>. Pasada la euforia participativa de otras épocas, no cabe duda de la necesidad de potenciar los diferentes medios para el ejercicio del control ciudadano directo sobre las decisiones y normas que haya de adoptar la Administración, de manera especial en aquellos campos de la actividad administrativa en que están en juego intereses colectivos y difusos.

El “derecho a la participación” aparece en alguno de los nuevos Estatutos de Autonomía como parte integrante de la “buena administración” como es el caso de la Comunidad Valenciana (cfr. art. 9,4). En otros casos la participación precede a la regulación del derecho a una buena administración, como ocurre con los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña (cfr. art. 29) y de Castilla y León (cfr. art. 11). Pero, en todo caso, no cabe duda de que la participación ciudadana –y la correlativa transparencia de la Administración– constituye en muchos casos una garantía para lograr el acierto de la decisión administrativa.

a la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, I, Civitas, 2ª edición, Madrid, 1999, pp. 434 y 435).

<sup>75</sup> *Comentarios...*, cit., p. 434.

<sup>76</sup> Cfr. los trabajos de FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997 y de MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos*, Civitas, 2ª edición, Madrid, 1998.

<sup>77</sup> Cfr. los arts. 9,1 del EAV, 14,1 EAIB, 31 EAAñ, y 12, c) EAEL.

<sup>78</sup> Cfr. los arts. 20,3 (medios de comunicación social); 27,5 y 7 (educación); 51,2 (consumidores); 105 a) (elaboración de reglamentos); 129,1 (Seguridad Social); 131,2 (planificación de la actividad económica); etc.

<sup>79</sup> Al establecer que “corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Cfr. art. 3,5 de la LRJPAC donde se vincula la transparencia y la participación.

<sup>80</sup> Cfr. entre muchos otros los trabajos de MUÑOZ MACHADO, S.: “Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de la participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, nº 84 (1977), pp. 519 y ss; y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980 y, del mismo autor: “El principio de participación en la Constitución Española”, *Revista de Administración Pública*, nº 89 (1979).

### **E. Los derechos derivados de la nueva Administración electrónica. El derecho a la intimidad frente a las intromisiones informáticas.**

La reciente aprobación en España de la *Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*<sup>81</sup> puede aportar muchas ventajas para los ciudadanos como la facilitación de la presentación de escritos, documentos y solicitudes a través de los medios telemáticos, el ahorro de tiempo en las gestiones burocráticas, la mayor y mejor información sobre los servicios y actuaciones públicas, la personalización de los servicios administrativos, etc. En el marco de la llamada “Sociedad de la información y del conocimiento”, la “buena administración” no puede prescindir de los instrumentos tecnológicos que cada vez están más universalizados entre la población<sup>82</sup>.

No obstante, tampoco pueden olvidarse los riesgos que pueden originarse por el mal uso de los medios informáticos y telemáticos en lo que se refiere a la intromisión en la intimidad de los ciudadanos. Por este motivo, el nuevo EACL introduce, en su formulación del “derecho a una buena administración”, como “derecho de los ciudadanos” el relativo:

“A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos...” (art. 12, d)<sup>83</sup>

### **F. El derecho a la reparación de daños causados por entidades públicas**

Sobre el principio de responsabilidad patrimonial de los entes públicos frente a los ciudadanos –que aparece reconocido en el art. 106, 2 de la *Constitución Española de 1978*<sup>84</sup>- la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* lo recoge como

81 Cfr. el trabajo coordinado por los Profs. GAMERO CASADO y VALERO TORRIJOS: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008. Vid. también mi trabajo sobre “Una aproximación sistémica al régimen jurídico de las administraciones electrónicas”, en *Organización y Procedimientos Administrativos, Libro Homenaje al Prof. González Navarro, ALENZA GARCÍA, J. F. y RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (dirs.)*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 247-274.

82 Cfr. sobre “buena administración” y “administración electrónica” el trabajo de MARTÍNEZ SORIA, J.: “Gobierno electrónico en Alemania y en Europa”, en COTINO HUESO, L.: *Democracia, participación y voto as través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2006, p. 250, en donde se afirma que “se puede constatar que el gobierno electrónico es un elemento esencial para garantizar al ciudadano su derecho fundamental a una buena administración”. Vid. También los comentarios de COTINO HUESO a los preceptos de la Ley 11/2007 sobre los “derechos electrónicos del ciudadano”, en GAMERO CASADO y VALERO TORRIJOS: *La Ley de Administración Electrónica...*, cit. pp. 125-127. En esta dirección mi trabajo sobre “Una aproximación sistémica al régimen jurídico de las administraciones electrónicas”, en *Organización y Procedimientos Administrativos, Libro Homenaje al Prof. González Navarro, ALENZA GARCÍA, J. F. y RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (dirs.)*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 247-274.

83 Un completo análisis sobre las Administraciones Públicas y la protección de los datos personales puede encontrarse en las de FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.: *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, y de GUICHOT, E.: *Datos personales y Administración Pública*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

84 Establece que: “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 el Título X de la LPAC sobre la “Responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio” (arts. 139-146). Vid. También el 3, 2, d) LOFAGE. Sobre este tema cfr. la monografía

uno de los elementos fundamentales del “derecho a una buena administración” al disponer en su art. 41, 3 que:

“Toda persona tiene *derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes* en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”<sup>85</sup>.

Sin este mecanismo de garantía frente a las prácticas de “mala administración” el principio y de los derechos a la buena administración se convertirían en meras palabras o papel mojado.

### **G. El derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos.**

Por último, otro derecho que se reconoce en el marco de la buena administración es el relativo al “buen funcionamiento de los servicios públicos”<sup>86</sup>. Así, en el art. 9, 2 del EAV y el art. 14, 2 del EAIB se reconoce el derecho de los ciudadanos a “gozar de servicios públicos de calidad”; en el art. 30, 3 del EAC se obliga a que los servicios públicos dependientes de las Administraciones Públicas de Cataluña adopten: “una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores”; y en el art. 12, f) del EACL se establece el derecho “A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.

Pese a las transformaciones que ha experimentado el régimen de los servicios públicos<sup>87</sup> -o de su plasmación en específicos “servicios universales”<sup>88</sup>- los clásicos estándares de calidad (continuidad, mutabilidad, igualdad, etc.), concretados en las “obligaciones de servicio público”, siguen formando parte de un verdadero “derecho a unos buenos servicios públicos”, con trasunto del derecho a una buena administración.

## **V. REFLEXIÓN FINAL.**

Seguramente que de la lectura de este trabajo cabe deducir que el “derecho a una buena administración” no es otra cosa que el “compositum” de todo aquello bueno –lo mejor- que se espera de las Administraciones Públicas en el Estado Social y Democrático de Derecho. Pero bien sea como principio jurídico, como derecho fundamental o como derechos subjetivos procedimentales no cabe duda de que la expresión “buena administración” –que tiene su contrapunto en la “*maladministration*”- ha hecho fortuna en los ordenamientos jurídicos, comunitario y estatales. Como ejemplo de mutua influencia entre el derecho continental y el anglosajón, la “buena administración” se abre paso en medio de las transformaciones experimentadas por las Administraciones Públicas en los albores del siglo XXI, respondiendo a las concepcio-

---

de MIR PUIGPELAT, O.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.

85 El subrayado es mío.

86 Cfr. el trabajo de MARTÍNEZ MARÍN, A.: *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1990.

87 Cfr. el trabajo de Ariño Ortiz, G., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

88 Cfr. a modo de ejemplo, la monografía de CARLÓN RUIZ, M.: *El servicio universal de telecomunicaciones*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.

nes más recientes del Derecho Administrativo, caracterizadas como señala TORNOS MÁZ, “por el intento de superar la visión estrictamente formal que legitima la Administración para el mero cumplimiento neutral y objetivo de la norma que la otorga las potestades de actuación y, por otro lado, por la voluntad de situar al ciudadano en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa”<sup>89</sup>.

Y de la salvaguardia del nuevo “derecho a una buena administración” depende, en definitiva, que el Derecho Administrativo cumpla su cometido fundamental: recordar a la autoridad que no tiene ésta más misión que “servir a la persona humana, promover su desarrollo y contribuir, con el poder que le ha sido conferido, a esa vida virtuosa que todos anhelamos para alcanzar la felicidad y paz social”<sup>90</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA<sup>91</sup>

- ADDINK, H.: “Principles of good governance: lessons from administrative law”, CURTIN, D.M. y WESSEL, R.A. (editors): *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance*, Antwerp: Intersentia, 2005.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: “Sobre la idea europea de “buena administración””, *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José CAZORLA*, coordinado por MONTABES PEREIRA, Madrid, 2005, pp. 693-702 (también se puede encontrar en la revista *Noticias de la Unión Europea*, nº 247-248 (2005), pp. 61-66.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- CURTIN, D.M. y WESSEL, R.A. (editors): *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance*, Antwerp: Intersentia, 2005.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. F.: “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. Limitaciones a su eficacia y alcance generadas por el Protocolo para la aplicación de la Carta al Reino Unido y Polonia”, en *El tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008
- FERRER JEFFREY, B.: “Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo, Guardián de la buena Administración”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3 (2002) (Ejemplar dedicado a: El futuro de la Unión Europea. La reforma de las instituciones), pp. 341-353.
- GALÁN VIOQUE, R., “El derecho a una buena administración (artículo II-101 del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución europea)”, *Revista de la Facultad de Derecho, Crónica Sevillana*, nº. 1, 2005.

<sup>89</sup> *El Derecho a una buena administración*, cit. p. 28.

<sup>90</sup> SOTO KLOSS, E.: *Derecho Administrativo. Bases fundamentales*, cit. p. 38.

<sup>91</sup> En esta relación bibliográfica sólo se recoge las obras y artículos más directamente relacionados con el título del trabajo.

- GALERA RODRIGO, S.: “Ciudadanía. El derecho a una buena administración”, *Comentarios a la Constitución Europea*, GARRIDO MAYOL y otros (coords.), vol. 2 (los derechos y libertades), Madrid, 2004, pp. 1439-1466.
- LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: “La Buena administración en la Administración General del Estado”, *Actualidad Administrativa*, núm.4/2007, pp. 405-414.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y de Derecho de la Unión Europea*, 5ª edición, Madrid, 2006.
- NIETO GARCÍA, A.: *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.
- PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* núm. 100/2007, pp. 39-47.
- SÖDERMAN, J.: “El derecho fundamental a la buena administración”, *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 214/2001, pp. 8-14.
- SOTO KLOSS. E.: ¿Existe un Derecho administrativo inglés?, *Revista de Administración Pública*, 70 (1973), pp. 170-168.
- SOTO KLOSS, E.: *Derecho Administrativo. Bases fundamentales*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1996.
- TOMÁS MALLÉN, B.: *El derecho fundamental a una buena Administración*, MAP, Madrid, 2004.
- TORNOS MÁS, J.: *El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona, 2007.