

## Un análisis del derecho a la buena administración

### An analysis of the right to good administration

José Antonio MORENO MOLINA\*

**RESUMEN:** El trabajo reflexiona sobre el derecho a una buena administración y su función clave en los Estados sociales de derecho. Se analizan el conjunto de derechos que derivan del principio de buena administración y su consagración en el Derecho de la Unión Europea y su integración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. También es objeto de estudio el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración pública en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

**PALABRAS CLAVE:** derecho del consumo; ley civil; protección al consumidor; consumidor de vivienda; construcción.

**ABSTRACT:** The work reflects on the right to a good administration and its key function in the social States of law. The set of rights that derive from the principle of good administration

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla la Mancha. En la actualidad es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-la Mancha. Es Director del Máster en Contratación Pública de la Universidad de Castilla-La Mancha, Director de la Revista Contratación Administrativa Práctica de la editorial La Ley y codirector del Observatorio de Contratación Pública. Especialización investigadora y científica jurídico-administrativa en Derecho de la contratación pública, medio ambiente y protección de las personas con discapacidad. Contacto: <joseantonio.moreno@uclm.es>. Fecha de recepción: 18/04/2023. Fecha de aprobación: 09/08/2023.

and its consecration in the Law of the European Union and its integration in the Charter of Fundamental Rights of the European Union are analyzed. The recognition of the fundamental right of the person to good public Administration in the Ibero-American Charter of the Rights and Duties of the Citizen in relation to the Public Administration is also the object of study.

**KEYWORDS:** Good administration; Fundamental rights; Social state; governance; Charter of Fundamental Rights of the European Union

## I. INTRODUCCIÓN. DERECHO ADMINISTRATIVO Y BUENA ADMINISTRACIÓN

**E**l Derecho administrativo desarrolla una decisiva función de transformación social<sup>1</sup>, caracterizado por su servicio al bien común y al interés general<sup>2</sup> en unos momentos como los actuales de los Estados sociales en los que hay que redefinir las fronteras entre Estado y sociedad, entre el sector público y el privado, que deben colaborar, tras haber pasado de un modelo de Estado prescricional a un modelo de Estado garante<sup>3</sup>, cuyas debilidades se han puesto de manifiesto con la pandemia de la COVID-19<sup>4</sup>.

La puesta en manos privadas de funciones públicas (como las residencias para la tercera edad y personas dependientes) explica buena parte del fracaso en la gestión frente a la pandemia<sup>5</sup>, como había ocurrido también antes con la gran crisis financiera y

---

<sup>1</sup> JORDANO FRAGA, “Tendencias de evolución en el Derecho Administrativo y alguna propuesta iconoclasta”, *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 199.

<sup>2</sup> MARTIN REBOLLO, L., “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, RAP nº 100-102 (1983), vol. III, págs. 2472 y ss.; y GAMERO CASADO, E., *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada, Comares, 2015.

<sup>3</sup> ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013; y “La Administración garante. Una aproximación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 197, 2015, pp. 11-39.

<sup>4</sup> PONCE SOLÉ, J., “El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 58, 2021, RI §424237.

<sup>5</sup> CHOMSKY, N., suplemento “Ideas” núm. 261, *El País*, 17 de mayo de 2020, p. 1.

económica internacional de los años 2008 y siguientes (en la que fallaron los controles sobre los bancos y los fondos de inversión y capitales), que disparó los datos de pobreza y desigualdad de los países (2015 fue el primer año de la historia donde el 1% de la población poseía el 50% de la riqueza global<sup>6</sup>).

Resulta evidente la necesidad de una mayor intervención de las Administraciones públicas, de más inversión pública, de mejorar los servicios públicos y de más Derecho administrativo.

En este sentido, adquiere mucha relevancia la función del principio de buena administración<sup>7</sup>. Como ha destacado el profesor Ponce Solé, contra la retirada de la Administración, el mejor antídoto es el buen gobierno, el derecho a una buena administración y los estándares de calidad<sup>8</sup>.

## II. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

La *buena administración* significa para el profesor Tornos Mas “el

---

<sup>6</sup> TOCA OTEO, A., “La crisis financiera de 2008”, *Estudios sobre Derechos humanos* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, PRADO RUBIO, y MARTÍNEZ PEÑAS(coords.), Valladolid, Omnia Mutantur, 2017, p. 346.

Según Naciones Unidas, más de 700 millones de personas, alrededor del 10 % de la población mundial, vive en situación de extrema pobreza a día de hoy, con dificultades para satisfacer las necesidades más básicas, como la salud, la educación y el acceso a agua y saneamiento. Consultado en: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>> (consultada el 17 de julio de 2022).

<sup>7</sup> ARCILA, L.A. y LÓPEZ OLVERA, M.A. “El derecho humano a una buena administración pública en México y Colombia”, *Inciso*, 21, 2019, pp. 41-57. DOI: <<http://dx.doi.org/10.18634/incj.21v.1i.841>>.

<sup>8</sup> PONCE SOLÉ, J., “El fracaso de la administración garante”, *op. cit.*, ap. II.1.

intento de dotar de alma a la Administración Pública”<sup>9</sup>

La sentencia del Tribunal Supremo español 361/2021, 15 de marzo de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2, recurso 526/2020, define con precisión su alcance al señalar que se refiere a:

un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y -como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones- no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigibles por el ciudadano a los órganos públicos.

Conviene diferenciar la buena administración del buen gobierno y de la gobernanza, conceptos todos ellos muy conectados entre sí.

Dentro de las diferentes connotaciones y significados del concepto de gobernanza, se puede partir de la definición de Cerrillo de que la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos, asociándose sobre todo la idea de gobernanza a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políti-

---

<sup>9</sup> TORNOS MAS, J., “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”, en AA.VV., *Derecho fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 629 y ss.

cas públicas<sup>10</sup>. También el Libro Blanco sobre la gobernanza de la Unión Europea plantea la necesidad de impulsar una mayor participación de todos los actores sociales y fija entre los principios de una buena gobernanza los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia<sup>11</sup>.

La idea de buen gobierno se refiere al modo como los Gobiernos y los altos cargos desarrollan sus funciones, mientras que la buena administración hace referencia a cómo son desarrolladas las funciones administrativas, siendo su opuesto el concepto de mala administración<sup>12</sup>. La profesora Menéndez parte de una idea restrictiva de buena administración como aquella que cumple bien su función sirviendo al interés general y teniendo debidamente en cuenta los intereses de las personas<sup>13</sup>.

Buena e imprescindible administración es la que tiene como principales objetivos la mitigación del cambio climático<sup>14</sup>; el uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; la transición hacia una economía circular; la prevención y control de la contaminación; la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas; y la aplicación del principio de no causar un

---

<sup>10</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Prólogo”, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 10.

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea. Un Libro Blanco”, COM (2001) 428 final, Diario Oficial C 287 de 12 de octubre de 2001.

<sup>12</sup> PONCE SOLÉ y VILLORIA MENDIETA, “Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19”, *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019, p. 20.

<sup>13</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

<sup>14</sup> MIÑARRO YANINI (ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaen, UJA, 2021.

perjuicio significativo al medio ambiente<sup>15</sup>. También la que lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>16</sup> y fomenta la inclusión de las personas con discapacidad<sup>17</sup>; la que impulsa y refuerza la aten-

---

<sup>15</sup> Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión, de 4 de junio de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales.

<sup>16</sup> Puede verse ORTIZ GARCÍA, M. (dir.), *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>17</sup> La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Estrategia de la UE para los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030 y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, han llevado a un cambio de paradigma en la protección y garantía de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad. Pueden verse los trabajos recogidos en la obra colectiva CUENCA GÓMEZ, P., (ed.), *Estudios sobre el impacto de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Dykinson, 2010; MORCILLO MORENO, J., “La accesibilidad de productos y servicios en la Unión Europea: luces y sombras de una esperada regulación que deja la última palabra a los Estados”, *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, pp. 405-438, DOI: <<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.17>>; TORRES LÓPEZ, A., *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2012 y BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y EZQUERRA HUERVA, A. (dir.), *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Pamplona, Aranzadi, 2015.

ción social y sanitaria<sup>18</sup>; y la que lleva a cabo una contratación pública socialmente responsable y sostenible<sup>19</sup>.

### III. EL PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El origen del principio de buena administración como derecho fundamental se encuentra ligado a la institución del Defensor del Pueblo Europeo, que fue establecida por el Tratado de Maastricht<sup>20</sup>, con influencia anglosajona, con objeto de combatir los casos

---

<sup>18</sup> GARRIDO CUENCA, N., *Derecho, salud pública y prestaciones sanitarias: Retos éticos y jurídicos de las enfermedades raras*, Tecnos, Madrid, 2019; y CUETO PÉREZ, M., “Buen gobierno y buena administración en la sanidad pública”, *R.V.A.P.* núm. 120, 2021, pp. 61-102.

<sup>19</sup> Como hoy exigen tanto el Derecho de la UE (cuarta generación de Directivas sobre contratación pública, jurisprudencia del TJUE y Guía de la Comisión Europea sobre aspectos sociales en las contrataciones públicas -DOUE 2021/C 237/01-), el Derecho español (Ley 9/2017 de contratos del sector público) y el Derecho internacional (con la Agenda 2030 y el ODS nº 12 a la cabeza). Puede verse GIMENO FELIÚ, J.M., *La Ley de contratos de sector público 9/2017: sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019 y “Los objetivos de sostenibilidad e inclusividad de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública: de las ideas a la acción”, ESTEVE PARDO (coord.), *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales* 2021, pp. 67-100; GALLEGO CÓRCOLES, I., “El impacto de la crisis del COVID-19 sobre los contratos públicos en vigor”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2020, pp. 419-446; y CANCINO GÓMEZ, R., “La solución de controversias en la contratación pública internacional (CPI)”, *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 8, núm. 2, 2021, pp. 5-26.

<sup>20</sup> Puede verse MELLADO PRADO, P., “El Defensor del Pueblo Europeo, quince años después”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 2010, pp. 191-227.

de mala administración en las actuaciones de las instituciones y órganos comunitarios<sup>21</sup>. El concepto de mala administración se desarrolló sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los principios del Derecho administrativo europeo.

El artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>22</sup> establece en su apartado 1 que “El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión...”.

El Defensor del Pueblo Europeo investiga posibles casos de mala administración en las actividades de las instituciones y órganos de la Unión, de acuerdo con su Estatuto<sup>23</sup>. La definición de mala administración establecida por el Defensor del Pueblo y contenida en su Informe Anual de 1997 es la siguiente: “se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse”<sup>24</sup>.

Ahora bien, el más alto reconocimiento del derecho a la buena administración se produjo con su integración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que

---

<sup>21</sup> GIL-ROBLES, A., “El Defensor del Pueblo Europeo. De la utopía a la esperanza”, en AAVV, *Los derechos del europeo*, Madrid, Cyan, 1993, pp. 224 y ss.

<sup>22</sup> Antiguo artículo 195 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

<sup>23</sup> Decisión del Parlamento Europeo sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, DO L 113 de 04.05.1994, pág. 15.

<sup>24</sup> Consultado en: <<https://www.ombudsman.europa.eu>> (12 de julio de 2022)

los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión firmaron y proclamaron el 7 de diciembre de 2000 con ocasión del Consejo Europeo de Niza<sup>25</sup>, y que tiene desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, “el mismo valor jurídico que los Tratados” (artículo 6 del Tratado de la Unión Europea –TUE-, apartado 1, párrafo primero)<sup>26</sup>.

Su antecedente es la resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001<sup>27</sup>, por la que se aprobó un Código de Buena Conducta Administrativa dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea, cuyo contenido obligaba a estas Administraciones y sus funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos<sup>28</sup>.

En el capítulo V de la CDFUE, dedicado a los derechos relacionados con la ciudadanía, se reconocen el derecho de buena ad-

---

<sup>25</sup> La Carta también se había incorporado al fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, en su Parte II. Sobre el proyecto de Constitución Europea puede verse ORTEGA ALVAREZ, “Las reformas políticas e institucionales en el proyecto de Constitución Europea”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 39, 2004, pp. 16-19.

<sup>26</sup> Acerca del principio y su conexión con los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJUE, véase MARTÍN DELGADO, I., “Derechos fundamentales y Buena administración”, en ORTEGA, ARROYO y PLAZA, (eds.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Europa Law Publishing, 2010, pp. 43-81.

<sup>27</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo, relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios (C5-0438/2000 - 2000/2212(COS) - A5-0245/2001).

<sup>28</sup> Defensor del Pueblo Europeo, *El código Europeo de buena conducta administrativa*, Oficina de Publicaciones, 2015. Consultado en: <<https://data.europa.eu/doi/10.2869/61089>>.

ministración<sup>29</sup> y el de acceso a los documentos. Establece así el artículo 41, apartado 1, que “toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”<sup>30</sup>.

Se trata de un precepto basado en la existencia de una comunidad europea de Derecho y detrás del cual se encuentra la decisiva jurisprudencia del TJUE, de la también derivan las manifestaciones del derecho de buena administración que enuncian los distintos apartados del artículo 41 de la Carta<sup>31</sup>.

Hay que destacar en este sentido que la labor creadora del TJUE ha ido configurando todo un conjunto de principios generales del Derecho administrativo<sup>32</sup>, que han servido para interpretar el Derecho de la Unión Europea y para colmar las lagunas en él existentes<sup>33</sup>. De la misma forma que el Consejo de Estado francés contribuyó decisivamente con su jurisprudencia a la formación del Derecho administrativo francés y, a la postre, de gran parte de los Derechos administrativos europeos –como el español– que

---

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ ARANA, J., *Interés general, derecho administrativo y estado de bienestar*, Madrid, Iustel, 2012 y “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y Administración Pública”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 16, 2012, pp. 247-274,

<sup>30</sup> Sobre el deber de diligencia e imparcialidad véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, T-24/90, apartado 79, y de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/Comisión, T-95/96, apartado 53.

<sup>31</sup> ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO, D., *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Madrid, Thomson-Civitas, 2006, p. 333.

<sup>32</sup> La exposición más amplia y documentada sobre el proceso de formación de estos principios se puede encontrar en SCHWARZE, J., *European Administrative Law*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas y Sweet & Maxwell, Bruselas-Luxemburgo, 1992.

<sup>33</sup> ORTEGA ALVAREZ, L., “Main changes in Administrative Law in the last decades”, *European review of public law*, vol. 22, nº 1 (2010), pp. 199 y ss.

bebieron en sus fuentes<sup>34</sup>, el TJUE está jugando un papel trascendental en el desarrollo de este Derecho administrativo común europeo.

La formación de este conjunto de categorías generales y principios se ha producido, fundamentalmente, a través de la extensión, a todo el ámbito de la UE, de la remisión, prevista en el artículo 340 del TFUE en relación con la responsabilidad extracontractual de la Unión, a los “principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”<sup>35</sup>.

El TJUE ha declarado que el principio de buena administración<sup>36</sup> incluye la obligación de la Comisión de tramitar correctamente los procedimientos que desarrolle y de examinar minucio-

---

<sup>34</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 5ª ed., Madrid, 1989, t. II, p. 549.

Sobre la influencia del Derecho administrativo francés en los sistemas de Derecho administrativo europeos, véase *Le Conseil d'Etat, Livre Jubilaire*, París, 1989, pp. 481 y ss.

<sup>35</sup> Como ha indicado Alonso García, esta fórmula, que, paradójicamente, presenta en el ámbito de la responsabilidad muchas dificultades de aplicación, ha jugado, sin embargo, un papel decisivo al extenderse al ordenamiento comunitario globalmente considerado. ALONSO GARCIA, R., *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 231 y ss.

<sup>36</sup> Sobre el derecho de buena administración véase también MARTÍN DELGADO, I., “La Carta ante las Administraciones nacionales: hacia la europeización de los derechos fundamentales”, en NIETO GARRIDO y MARTÍN DELGADO, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 53 y ss.; TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004; y CASTILLO BLANCO, F. A., “Derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios”, en BALAGUER CALLEJÓN (dir.) y ORTEGA ÁLVAREZ, CÁMARA VILLAR y MONTILLA MARTOS (coords), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 351 y ss.

sa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate<sup>37</sup>.

Entre los principios generales de Derecho administrativo formulados por el Tribunal de Justicia<sup>38</sup>, se pueden destacar también los principios de igualdad y no discriminación<sup>39</sup>, de seguridad ju-

---

<sup>37</sup> Véanse las sentencias del TJUE de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, apartados 14 y 26, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's Finance, C-367/95 P, apartado 62; así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, La Cinq/Comisión, T-44/90, apartado 86, y de 11 de julio de 1996, Métropole télévision y otros/Comisión, asuntos acumulados T-528/93, T-542/93, T-543/93 y T-546/93, apartado 93.

<sup>38</sup> Al respecto, pueden verse, en general, entre una amplia bibliografía: MUÑOZ MACHADO, S., "Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española", *REDA* núm. 75, 1992, p. 339; FLOGAITIS, S., «Droits Fondamentaux et principes généraux du Droit administratif dans la jurisprudence de la Cour de Justice», *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 4, núm. 2, 1992, pp. 291 y ss.; CHITI, M., "I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 3, 1991, pp. 796 y ss.; MASSERA, A., "Una nozione comunitaria di pubblica amministrazione", en la obra colectiva *El desenvolupament del dret administratiu europeu*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pp. 55 y ss.; GARCIA MACHO, R., "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", en el *Libro Homenaje al Profesor VILLAR PALASI*, Madrid, Civitas, 1989; y MORENO MOLINA, J.A., "Los principios generales del Derecho", en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Derecho comunitario europeo*, Valladolid, Lex Nova, 2007, pp. 23-93.

<sup>39</sup> La doctrina del Tribunal de Justicia que ha aplicado y desarrollado el principio de igualdad es verdaderamente amplia. Por todas, véanse las SSTJUE de 25 de octubre de 2001, asunto C-120/99, República Italiana contra Consejo; de 13 de noviembre de 1984, Racke, 283/83; de 13 de julio de 2000, Idéal tourisme, C-36-99 y de 29 de abril de 1999, Royal Bank of Scotland, C-311/97. Sobre el principio de igualdad como principio fundamental del Derecho

rídica<sup>40</sup>, de cooperación y colaboración leal entre las instituciones comunitarias y los Estados<sup>41</sup>, de legalidad de la Administración<sup>42</sup>, de proporcionalidad<sup>43</sup>, de equivalencia y efectividad<sup>44</sup>, el principio de publicidad<sup>45</sup> y el principio de la responsabilidad del Estado por

---

comunitario, véase CHRISTOPHE TCHAKALOFF, M.F., “Le principe d’égalité”, *L’Actualité juridique-Droit administratif*, número especial, 20 de junio de 1996, p. 168.

<sup>40</sup> SSTJUE de 12 de diciembre de 2002, asunto C-470-99; de 10 de julio de 1997, Palmisani, C-261/95; de 16 de mayo de 2000, Preston y otros, C-76/98; y de 12 de febrero de 2004, en el asunto C-236/02.

<sup>41</sup> SSTJUE de 13 de julio de 2004, asunto C-82/03, Comisión contra República Italiana; de 11 de diciembre de 1985, Comisión contra Grecia, 192/84 y de 6 de marzo de 2003, Comisión contra Luxemburgo, C 478/01.

<sup>42</sup> Sentencia de 21 de septiembre de 1989, *Hoechst AG*.

<sup>43</sup> Véanse, entre una amplísima jurisprudencia, las sentencias del TJUE de 16 de diciembre de 1999, UDL, asunto C 101/98, de 12 de marzo de 2002, *Omega Air* y otros, asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, de 9 de septiembre de 2004, asuntos acumulados C-184/02 y C-223/02, de 17 de octubre de 1989, *Dow Chemical Ibérica*, de 26-11-1990, *Zardi* y de 11 de mayo de 2006, asunto C 384/04.

<sup>44</sup> STJUE de 9 de diciembre de 2010, en el asunto C-568/08, que recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal según la cual la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad). Véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, *Rewe-Zentralfinanz* y *Rewe-Zentral*, 33/76, apartado 5; de 13 de marzo de 2007, *Unibet*, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 43; de 15 de abril de 2008, *Impact*, C-268/06, apartado 46, y de 8 de julio de 2010, *Bulicke*, C-246/09, apartado 25.

<sup>45</sup> Sentencia de 17 de noviembre de 1988, *British American Tobacco and Reynolds*.

daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión que le son imputables<sup>46</sup>.

También reconoció el TJUE el principio de la confianza legítima, trasladándolo de la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán (“Bundesverfassungsgericht”)<sup>47</sup>. El principio puede ser invocado por todo particular al cual una Institución comunitaria haya hecho albergar esperanzas fundadas. Por el contrario, nadie puede invocar una violación del principio de confianza legítima si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas<sup>48</sup>. Sobre la exigencia de buena fe como requisito de la confianza legítima se pronuncia el TJUE en su sentencia de 12 de mayo de 1998 (asunto C-366/95), en el marco de un litigio sobre ayudas comunitarias indebidamente pagadas, al señalar que “el Derecho comunitario no puede supeditar la posibilidad de que un exportador alegue su buena fe, en lo relativo a la conformidad de la mercancía con la descripción que hizo de la misma en la declaración presentada para lograr una restitución a la exportación, a la práctica de un control del procedimiento de fabricación o de las materias primas utilizadas por su tercer proveedor, con el fin

---

<sup>46</sup> El Tribunal de Justicia ha declarado que los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma de Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares (sentencias de 19 noviembre 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, apartado 35; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factor-tame, C-46/93 y C-48/93, apartados 31 y 51, y de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier, C-445/06, apartados 19 y 20).

<sup>47</sup> Véase CASTILLO BLANCO, F., *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1998 y GARCÍA MACHO, R., “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, *REDA*, núm. 56, 1987.

<sup>48</sup> Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de febrero de 1998, asunto T-105/96, y de 31 de marzo de 1998, asunto 129/96.

de verificar la calidad de la citada mercancía, a menos que no haya razones especiales para dudar de que el contenido de la declaración se ajusta a la realidad o a las circunstancias particulares, como es el caso de unos precios anormalmente bajos o la importancia del margen de beneficio de las empresas exportadoras” (f.j.25).

Acerca del alcance y límites del principio de confianza legítima, la STJUE de 23 de noviembre de 2000<sup>49</sup>, señaló que el quinto Código de ayudas a la siderurgia<sup>50</sup> no podía en ningún caso generar expectativas legítimas en lo que respecta a la posibilidad de conceder excepciones individuales a la prohibición de las ayudas de Estado, sobre la base del artículo 95, párrafos primero y segundo, del Tratado, en una situación imprevista como la que llevó a la adopción de las Decisiones impugnadas.

En la sentencia de 15 de junio de 2000<sup>51</sup>, el TPI desestimó la pretensión de los recurrentes basada en la violación del principio de protección de la confianza legítima. Según la doctrina del Tribunal europeo, únicamente circunstancias excepcionales pueden justificar la confianza de los beneficiarios en la legalidad de una ayuda. Además, el reconocimiento de esta confianza legítima presupone, en principio, que esta ayuda se ha concedido observando el procedimiento previsto en el artículo 93 del Tratado. Los regímenes de ayudas controvertidos, que constituían, en la medida en que preveían la concesión de ayudas a empresas que se dedican al transporte internacional, regímenes de ayudas nuevos sujetos a la

---

<sup>49</sup> Asunto C-1/98 P, British Steel plc. Contra Comisión, Consejo, Italia y España. La sentencia resuelve un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 1997, British Steel/Comisión, T-243/94.

<sup>50</sup> El quinto Código de ayudas a la siderurgia fue adoptado mediante la Decisión n° 3855/91/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia (DO L 362, p. 57).

<sup>51</sup> Asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, Alzetta y otros.

obligación de notificación, no fueron notificados. Pues bien, para el TPI el mero hecho de que las partes demandantes sean pequeñas empresas no justifica que puedan tener una confianza legítima en la legalidad de las ayudas controvertidas, sin comprobar que se ha respetado el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado. Además, el hecho de que las ayudas concedidas a empresas que ejercen una actividad de transporte local, regional o nacional fuesen ayudas existentes no puede justificar la confianza de las empresas que se dedican al transporte internacional en la legalidad del procedimiento seguido por lo que respecta a las ayudas que se les concedían. No quedó pues demostrado, para la Corte Europea, que la obligación de restituir estas ayudas viole el principio de protección de la confianza legítima.

En relación con el principio de confianza legítima, la jurisprudencia del TJUE señala que el derecho a reclamarlo se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria le hizo concebir esperanzas fundadas, siendo preciso determinar si un operador prudente hubiera podido protegerse de los riesgos en que se incurran en un determinado supuesto y que los operadores económicos igualmente deben soportar los riesgos económicos inherentes a sus actividades, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias del TJUE de 11 de marzo de 1987, asunto 265/85, Rec. 1987, p. 1155 y de 26 de junio de 1990, C-152/88, Rec. 1990, p. I-2477.

#### IV. BUENA ADMINISTRACIÓN Y CARTA IBEROAMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL CIUDADANO EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública<sup>53</sup> reconoce el derecho fundamental de la persona a la buena Administración pública y sus derechos y deberes componentes<sup>54</sup>.

El apartado 25 de la Carta declara que los ciudadanos “son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

De esta forma, en los apartados 26 a 46 de la Carta, se concretan los derechos que integran el derecho fundamental a la buena Administración pública, que se podrán ejercer de acuerdo con lo

---

<sup>53</sup> La Carta fue aprobada el 10 de octubre de 2013 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013.

<sup>54</sup> El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental, que se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y cuya sede se encuentra en Caracas. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

<sup>54</sup> PONCE SOLÉ, J., “Derecho administrativo global, derecho a una buena administración, economía del bien común y bienes comunes: ¿Hacia una paulatina convergencia al derecho administrativo y el derecho privado?”, ORTIZ GARCÍA, M. (Dir.), *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 32.

previsto por la legislación de cada país y que son los siguientes: derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; a la tutela administrativa efectiva; a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa; a presentar por escrito o de palabra peticiones; a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración; a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente; de participación en las actuaciones administrativas; a servicios públicos y de interés general de calidad; a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos; a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo; a presentar quejas y reclamaciones; a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora; de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos; a copia sellada de los documentos que presenten; a ser informado y asesorado en asuntos de interés general; a ser tratado con cortesía y cordialidad; a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo; a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten; a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten; a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general; a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

El capítulo cuarto de la Carta recapitula, de forma general, los principales deberes que tiene el ciudadano en el marco de sus relaciones con las Administraciones públicas. Se trata de una de las principales novedades de la Carta Iberoamericana, que la diferencia de otros instrumentos similares que sólo recogen catálogos de derechos del ciudadano y no deberes. La Carta declara así que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones públicas, tienen, correlativamente con sus derechos, sendos debe-

res y obligaciones, que concreta acertadamente en: lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro; y colaboración y cumplimiento diligente de todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico.

Las cartas de derechos del ciudadano o cartas de servicios son unos instrumentos jurídicos que tienen como objetivo situar al ciudadano en el centro de la preocupación administrativa. Con estas cartas las Administraciones conciben al ciudadano como cliente y se fijan niveles de calidad en la prestación de los servicios públicos.

Como bien declara en sus primeras palabras el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública, el Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración pública. En efecto, “ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural”.

El origen de las cartas se encuentra en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que, desde principios de los años 90, recomendó a las Administraciones públicas abordar procesos de reforma basados en la gestión de la calidad para mejorar la gestión pública. En Europa, las primeras cartas del ciudadano se aprueban en Inglaterra en 1991<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> TORRUBIANO GALANTE, FERNÁNDEZ VELASCO y GONZÁLEZ MIGUEL, *Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración local*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2011, p. 25.

## V. CONCLUSIONES

Con la evolución de los Estados prestacionales a los Estado garantés, ha adquirido importancia la función del principio de buena administración<sup>56</sup>.

La buena administración se diferencia del buen gobierno y de la gobernanza y puede ser definida, como ha hecho el Tribunal Supremo español en su sentencia 361/2021, 15 de marzo de 2021, como un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente e impone a las Administraciones públicas el respeto de un conjunto de derechos y un correlativo elenco de deberes, que son plenamente exigibles por los ciudadanos.

El reconocimiento más importante del derecho a la buena administración se produjo con su integración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000, en cuyo capítulo V, que versa sobre los derechos relacionados con la ciudadanía, consagra el derecho de buena administración estableciendo que “toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”<sup>57</sup>.

Para este reconocimiento debe tenerse en cuenta el que fue decisiva la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

También la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública reconoce el derecho fundamental de la persona a la buena Administración pública y sus derechos y deberes componentes.

La Carta declara que los ciudadanos “son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en

---

<sup>56</sup> PONCE SOLÉ, J., “El fracaso de la administración garante”, *op. cit.*

<sup>57</sup> Sobre el deber de diligencia e imparcialidad véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, T-24/90, apartado 79, y de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/Comisión, T-95/96, apartado 53.

que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana” y concreta los derechos que integran el derecho fundamental a la buena Administración pública, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país firmante.