

La polisemia del derecho a una buena administración: Análisis crítico de los ordenamientos europeo y español

The polysemy of the right to good administration: A critical analysis of European and Spanish legal orders

Rhita BOUSTA*

RESUMEN: Consagrado por el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a principios del siglo XXI, el derecho a una buena administración ha, desde entonces, circulado por ordenamientos jurídicos muy variados. Concepto abierto destinado principalmente a reforzar los derechos de la defensa durante el procedimiento administrativo, el derecho a una buena administración se convierte, en muchos casos, en un conjunto de derechos ya existentes. Este artículo demuestra su polisemia, tanto en los textos jurídicos como en la jurisprudencia. Para justificar su tesis, la autora ofrece un análisis crítico y comparado de los sistemas europeo y español poniendo de relieve el carácter redundante del derecho a una buena administración en esos ordenamientos. A modo de conclusión, y como alternativa, propone una definición de la buena administración con un enfoque restrictivo y, entonces, posiblemente innovador.

* Université Paris I Panthéon-Sorbonne (2009; summa cum laude); Profesora titular (*Maître de conférences*) de derecho de la Universidad de Lille. Contacto: <rhita.bousta@univ-lille.fr>; Curriculum vitae, publicaciones, lista de ponencias y actividades docentes disponibles en: <www.rhitabousta.net>. Fecha de recepción: 18/09/2019. Fecha de aprobación: 13/01/2020.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento administrativo; Buena administración; Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea; derecho español; derecho europeo.

ABSTRACT: Implemented by art. 41 of the Charter of Fundamental Right of the European Union at the beginning of the 21st Century, the right to good administration has been, since then, transplanted into various legal orders. An open concept that mainly aims at reinforcing the rights of defence during an administrative procedure, the right to good administration appears to be a mish-mash of already existing rights. This article demonstrates its polysemy not only in legal texts, but also in case-laws. In order to ground her thesis, the author offers a critical and comparative analysis of European and Spanish legal orders where the right to good administration appears to be redundant. As a conclusion and alternative, the article ends with a proposal for a restrictive - and then potentially innovative - definition.

KEYWORDS: : Administrative Procedure; Good Administration; Charter of Fundamental Right of the European Union; Spanish Law; European Law.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos quince años, el concepto de buena administración forma parte del vocabulario jurídico habitual. Concepto abierto y pocas veces definido¹, su flexibilidad le permite circular por los más variados contextos legales. Por ejemplo, recientemente ha aparecido en la Constitución del Estado de México como una de las «*facultades y obligaciones*» del Gobernador en el marco de su gestión de las finanzas públicas². Pero ¿cuál es el origen del concepto jurídico de buena administración? Hasta donde sabemos, es necesario remontarse a la jurisprudencia griega para identificar las primeras referencias expresas a este concepto. Desde los años treinta, cuando se implantó el recurso contencioso en este país, los jueces han utilizado esta expresión otorgándole, en la mayoría de los casos, un significado parecido al de la buena fe³.

La transposición de la «buena administración» a otros ordenamientos jurídicos ha revelado su maleabilidad. Desarrollados por la Corona holandesa tras la Segunda Guerra Mundial, los principios de buena administración aparecieron en una ley de 1954 relativa al procedimiento administrativo general⁴. Posteriormente se ratificaron en las leyes generales de derecho ad-

¹ Para un análisis crítico del concepto y una propuesta de definición: BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, L'Harmattan, 2010, 567p.

² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 17/11/1917 (reforma del 3/02/2017), cap. iii, sección segunda, art. 77, xxi.

³ DELLIS, Georges, “Le principe de bonne administration dans la jurisprudence du Conseil d’Etat hellénique”, en *Mélanges en l’honneur de Epaminondas P. Spiliotopoulos. Etat-loi-administration*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 31.

⁴ *Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie*, 16/09/1954, art.5; para un estudio de esta ley, vease: BAX, Cees J., “Droit administratif-Pays-Bas”, en *Revue européenne de droit public*, vol.1, n°1,1989, pp.119-130.

ministrativo (*Algemene wet bestuursrecht*) de 1992 y 1994⁵. Desde entonces, se ha establecido una distinción entre los principios «formales» (toma de decisión y forma, motivación formal, etc.) y los principios «materiales» (proporcionalidad, seguridad jurídica, etc.) de buena administración⁶. La vulneración de estos principios es, por lo tanto, parte integral del control jurisdiccional, al igual que el abuso de poder o el incumplimiento directo de la ley. La observación del derecho holandés resulta útil para entender las primeras evocaciones de la buena administración en la jurisprudencia y la legislación. Además, a menudo se considera que esta legislación es el origen de los principios de buena administración desarrollados a nivel europeo⁷.

Las primeras referencias a la «buena administración» en el derecho comunitario se remontan también a los años cincuenta. En este sentido, cabe remitirse a la sentencia *Industrie Siderurgiche Associate* de 1955, relativa a la omisión, en los motivos de una decisión de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de las opiniones divergentes de determinados órganos consultivos. La parte demandante consideró que se trataba de «una infracción de las reglas de buena administración y, por lo tanto, de un indicio para establecer la desviación de poder [...]»⁸. Se considera aquí, entonces, que la buena administración

⁵ BOK, A.J., “Chronique Droit administratif-Pays-Bas”, en *Revue européenne de droit public*, 2000, pp.193-214.

⁶ KORTMANN, Constantin, “Les principes généraux du droit dans le droit public néerlandais”, en GARBAR, Christian-Albert (coord.), *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp.152-159.

⁷ DE WAARD, Boudewjin; DE MOOR-VAN VUGT, Adrienne J.C., “Les changements récents dans le droit administratif néerlandais”, en MARCOU, Gérard (dir.), *Les mutations du droit de l'Administration en Europe. Pluralisme et convergences*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 1995, pp.221-246.

⁸ T.J.C.E., 11/02/1955, *Industrie Siderurgiche Associate c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, aff. C-4/54, rec.1955,

apoya una eventual desviación del poder. Sin embargo, ni su estatus ni su autonomía están claramente establecidos. En este caso, el juez llegó a la conclusión de que esta omisión no era contraria a las «*normas de buena administración*»⁹, en particular porque la consulta de estos órganos no era obligatoria, según el tenor literal del Tratado.

En una sentencia de 4 de julio de 1963, el juez vincula el principio de contradicción¹⁰ a las «*exigencias de una justicia sana y una buena administración*»¹¹. El uso del plural (*exigencias*) podría llevar a confusión. ¿Se aplica respectivamente a las expresiones «justicia sana» y «buena administración»? ¿O designa la suma de la exigencia de una justicia sana y la exigencia de una buena administración? Por otra parte, la referencia a la exigencia de una «*justicia sana*» puede parecer sorprendente: en este caso se hacía referencia a la potestad de la Administración para imponer sanciones disciplinarias, y no a una decisión judicial.

Con el tiempo, la buena administración se ha convertido en un principio general del derecho con varios sub-principios («principio rector») ¹². A principios del siglo XXI, aparece como un derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. La «*buena administración*»

p.177, §6.

⁹ *Ibidem*, §177.

¹⁰ La contradicción fue calificada de principio general del derecho en: T.J.C.E., 23/10/1974, *Transocean Marine Paint Association c/ Commission*, aff. 17/74, rec.1974, p.1063.

¹¹ T.J.C.E., 1^o ch., 4/07/1963, *Maurice Alvis c/ Conseil*, aff. C-32/62, rec.1963, p.101.

¹² Abogado general VAN GERVEN, concl. en T.J.C.E., 12/02/1992, *Pays-Bas c/ Commission*, aff. C-48/90 y C-66/90, rec.1992, p.627. *A contra* : Abogado general GORDON SLYNN, concl. en T.J.C.E., 15 mars 1984, *Tradax Graanhandel BV c/ Commission*, aff. C-64/82, rec.1984, pp.1385-1386. Para una síntesis de la evolución de este principio, véase: MOLINIER, Joël, “Principes généraux”, *Rép. communautaire Dalloz*, t.3, agosto 2008, n. 134-140.

es, en este caso, la suma de derechos y principios ya existentes desde hace tiempo tanto en el derecho europeo como en la mayoría de los Estados Miembros¹³: imparcialidad, equidad, plazos razonables, contradicción, motivación, acceso a los documentos, responsabilidad de la administración, multilingüismo. Es preciso constatar la naturaleza polisémica del concepto de buena administración¹⁴. Ciertamente, este aspecto tiene su interés, en particular a la vista de la «fuerza evocadora»¹⁵ de la referencia a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Pero su «valor añadido» sigue siendo limitado, como lo demuestra, en nuestra opinión, la jurisprudencia sobre la expulsión de extranjeros¹⁶.

La jurisprudencia española ha prestado mucha atención al derecho a la buena administración desde la firma del Tratado de Niza por el que se establece la Carta europea, e incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que le otorgó fuerza vinculante. Pero como trataremos de demostrar más adelante, esta referencia parece accesoria, ya que la referencia a la buena administración solo confirma derechos y principios ya existentes sin aportar nuevos elementos de definición o derechos.

¹³ BOUSTA, Rhita, “Who said there is a “right to good administration”? A Critical Analysis of art. 41 of the Charter of Fundamental Right of the European Union”, en *European Public Law Review*, vol. 19, n°3, 2013, pp.481-488.

¹⁴ JAQUÉ, Jean-Paul, “Le droit à une bonne information dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, en *Revue Française d’Administration Publique*, n.137-138, 1/01/2011, p.81.

¹⁵ BURGORGUE-LARSEN, Laurence, “La «force de l’évocation» ou le fabuleux destin de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, en *Mélanges en l’honneur de Pierre Pactet. L’esprit des institutions, l’équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, pp.92-95 ; CHEVALLIER, Jacques, “De l’administration démocratique à la démocratie administrative”, en *Revue Française d’Administration Publique*, n°137-138, 1/01/2011, p.223.

¹⁶ BOUSTA, Rhita, “Droit des étrangers – Mais à quoi sert le droit à une bonne administration ?”, en *Revue des droits de l’Homme*, n°12, 2017, p. 17. Revista en línea: <<https://journals.openedition.org/revdh/3216>>.

Este uso retórico de la buena administración se advierte incluso en ordenamientos jurídicos que no han hecho gran caso de este concepto (excepto cuando designa el derecho del artículo 41 de la Carta de Niza antes citado). Es el caso de Francia, y del reciente Código sobre las relaciones entre el público y la Administración. Su artículo L.231-5 introduce una nueva norma según la cual el silencio de la Administración durante más de dos meses equivale a la aceptación de la solicitud, y no al rechazo, como ocurría hasta entonces. No obstante, pueden establecerse algunas excepciones a esta nueva norma, dice el Código, por «*motivos de buena administración*»¹⁷. No es de extrañar que este artículo no aclare el contenido del concepto, que, al igual que la buena administración de justicia, sirve sobre todo para justificar vagamente las derogaciones a un principio¹⁸.

Aunque la mayor parte de la doctrina parece adoptar este enfoque abierto y plural¹⁹, en cambio, sugerimos llevar a cabo un debate conceptual²⁰, aún en desarrollo. En otras palabras, y para retomar el tema general del número de esta revista a la que tan

¹⁷ *Code des Relations entre le Public et l'Administration*, 2ª éd., 2018, p.150.

¹⁸ Para un ejemplo reciente en derecho deportivo: BLANCHART, Nicolas, “ L'application du «silence vaut acceptation» aux procédures des instances sportives ”, en *Jurisport*, n.174, 1/04/2017, pp.28-30.

¹⁹ Para unos ejemplos de estudios detallados (tesis doctorales) adoptando este enfoque: PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de una buena administración y derecho al procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Lex Nova, coll. Derecho público, 2001, p. 862; MARTY Nicolas, *La notion de bonne administration. À la confluence des droits européens et du droit administratif français*, Thèse droit public, Université de Montpellier I, 2007, 708p ; LASSALLE Julie, *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, Thèse droit public, Université Paris II, 2008, p. 795; CHEVALIER Emilie, *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 536.

²⁰ BOUSTA, Rhita, “ Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration “, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Univer-

amablemente nos han invitado a participar: el derecho a una buena administración –así como el concepto que contiene– siguen estando « en construcción » conceptual.

Para ilustrarlo, nos ha parecido pertinente referirnos al ordenamiento jurídico europeo –reflejo de los principios de procedimiento administrativo comunes a los Estados Miembros– y a la legislación española, que, como se ha mencionado, es especialmente receptiva al derecho europeo. En efecto, en estos dos sistemas jurídicos, el derecho a una buena administración no parece tener un contenido propio: a nuestro juicio, su uso tanto textual (I) como jurisprudencial (II) lo demuestra.

II. LA REDUNDANCIA DE LA «BUENA ADMINISTRACIÓN» EN LOS TEXTOS JURÍDICOS

Para ilustrar el carácter retórico de la referencia a la «buena administración», es necesario, en primer lugar, estudiar su uso por parte del legislador o, en el caso del derecho europeo, por los autores de los tratados. Aparte de ciertas referencias escasas al principio de buena administración, asociadas, por ejemplo, al deber de diligencia de la Comisión en el examen de las iniciativas ciudadanas²¹, la principal referencia textual a la « buena administración » en la legislación europea aparece en el mencionado artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. A pesar de su ventaja práctica, este artículo contiene una serie de derechos ya existentes (II.1). Este carácter subsidiario y poco innovador reaparece en los textos de la legislación española (II.2).

sidad Externado-Bogota, n. 21, 2019, 23p. [Revista en línea: <[https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ Deradm/ article/ view/ 5699/ 7095](https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5699/7095)>].

²¹ *Reglamento n°211/2011 del Parlamento europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana*, 16/02/2011, J.O. 2011, L 65, p. 1, y rectificación JO 2012, L 94, p.49, §10.

A) EL ARTÍCULO 41 DE LA CARTA DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA:
UN CONJUNTO DE DERECHOS YA EXISTENTES

El derecho a una buena administración del artículo 41 reafirma los principios y derechos ya existentes a escala europea²². Sin embargo, su existencia tiene un interés relativo. Hay quien sostiene que introduce nuevos derechos para el ciudadano. Sería el caso del derecho al plurilingüismo²³, que, sin embargo, ya estaba establecido desde hace varios años²⁴. Permite igualmente una ampliación *ratione materiae* y *ratione personae* (« toda persona ») del derecho a la persona a ser oída, de la motivación y del acceso a los expedientes²⁵.

Este posible interés práctico, a veces relativizado por las probables divergencias de interpretación a las que podría dar lugar este artículo²⁶, no va acompañado de una aportación conceptual. En efecto, el contenido mismo de la «buena administración» sigue siendo ambivalente. Para algunos²⁷, el «derecho a una buena ad-

²² Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, 18/12/2000, J.O.C.E., n°C364, p.1-22 ; J.O.U.E., 14/12/2007, n°C303, p.1.

²³ Según LASSALLE, Julie, *ibidem.*, p.189.

²⁴ Art. 2 del Reglamento n.1 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, 15/04/1958, J.O.C.E. 6/10/1958, n.17; art. 21.3 del Tratado CE.

²⁵ DIARRA, Eloi, “Les administrés et l’administration”, en BURGOGNE-LARSEN, Laurence (dir.), *La France face à la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp.585-629.

²⁶ PECHEUL, Armel, “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne de l’Union européenne”, en *Revue Française d’Administration Publique*, n°3, mayo-junio de 2001, p.693 (a propósito del deber de motivación).

²⁷ GALERA RODRIGO, Susana, “El derecho a una buena administración”, en ÁLVAREZ CONDE Enrique, GARRIDO MAYOL, Vicente, (dir.), *Comentarios a la Constitución europea*, t.2, Valencia, Tirant lo blanch, 2004, p. 1442.

ministración» es incluso más impreciso que el principio europeo del mismo nombre, lo que pone de manifiesto la heterogeneidad de su contenido. Para demostrarlo y abrir el debate, este artículo debe ser reproducido en su totalidad:

1. 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.
2. Este derecho incluye en particular:
 - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.
 - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.
 - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad 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.

Más allá de su aportación en otros ámbitos, pueden hacerse varias críticas a este artículo. Nos centraremos en cuatro observaciones.

En primer lugar, su estructura puede sorprender. De hecho, parece legítimo preguntarse que es lo que distingue, materialmente, el primer párrafo del segundo²⁸. *A priori*, el primero parece anunciar el «núcleo duro» del derecho a una buena administración. En cuanto al segundo, definiría otros derechos

²⁸ Sobre la autonomía de los cuatro párrafos de este artículo: ZILLER, Jacques, “Droit à une bonne administration”, en *Jurisclasseur Libertés*, fasc.1040, setiembre de 2007, n.16.

que constituyen «concretizaciones»²⁹ del primero. Sin embargo, el criterio material para diferenciar ambos párrafos no queda claro; parece una decisión de redacción puramente formal. Cuando se analiza con más profundidad, el segundo párrafo no es una ampliación o profundización del primero. Según Jaques Ziller³⁰, ambos constituyen independientemente derechos asociados a la «buena administración». Así pues, los tres derechos del segundo párrafo podrían dar lugar a una ampliación de los plazos, lo que se prohíbe en el primero. Además, sin contradecir el principio de imparcialidad (primer párrafo), los derechos del segundo párrafo no pueden considerarse como su desarrollo procedimental.

En segundo lugar, puede cuestionarse la pertinencia de la presentación de los párrafos tercero y cuarto. En efecto, estos están vinculados, igual que los derechos del segundo párrafo, al derecho a la «buena administración». Entonces es posible plantearse, al menos, una pregunta: ¿por qué no se presentan precedidos de un guion, como los demás? ¿Tienen, pues, una naturaleza diferente? Esta pregunta, que consideramos legítimas, sigue sin respuesta.

En tercer lugar, el derecho de acceso a los documentos del Parlamento, el Consejo y la Comisión, previsto en el artículo 42 de la Carta, parece vincularse también al derecho a una buena administración. En efecto, el derecho de acceder a los expedientes³¹, que es similar, forma parte del artículo 41. Cabe preguntarse, pues, por qué el contenido del artículo 42 no figura en el artículo 41. Por el contrario, el derecho a la reparación, que figura en el tercer párrafo de este último, parece derivarse más bien del capítulo 6 de la Carta, relativo a la Justicia, ya que se refiere al derecho a un proceso equitativo. Por lo tanto, puede parecer sorprendente que se incluya entre los componentes del derecho a una buena administración.

²⁹ ZILLER, Jacques, *ibidem*, n. 25.

³⁰ ZILLER, Jacques, *ibidem*, n. 26.

³¹ Para una ilustración: C.J.C.E., 7/06/1983, *Musique Diffusion française et al. c/ Commission*, aff. 100-103/80, rec.1983, p.1825.

En cuarto lugar, el uso de la expresión «*en particular*» puede inducir a crítica, ya que convierte el artículo 41 en una lista abierta. El anterior Defensor del Pueblo europeo ha confirmado esta observación³². Además, algunos derechos parecen corresponder a otros principios. Así, según un autor, el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente «*están mucho más vinculados legítimamente al principio general de respeto a los derechos de la defensa*»³³ que al derecho a una buena administración.

Parece, pues, que el artículo 41 se limita a reproducir la jurisprudencia anterior, asociando una serie de principios y derechos de defensa al derecho a una buena administración. Este parece ser también el caso de la «buena administración» que se contempla en algunos textos jurídicos españoles.

B) EL CARÁCTER ACCESORIO DE LA «BUENA ADMINISTRACIÓN» EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

El adjetivo «subsidiario» no debe entenderse como la expresión de una opinión peyorativa. El uso de un término como «buena administración» persigue, por lo general, un objetivo que no debe ser negado ni minimizado. Sin embargo, desde un punto de vista puramente conceptual, puede considerarse que el recurso a la «buena administración» no es una aportación obvia en la legislación española. Más concretamente, no produce efectos que le sean específicos.

El legislador español mencionó expresamente la «buena administración» en la Ley de 12 de abril de 2007 sobre el Estatuto

³² DIAMANDOUROS, Nikiforos “The relationship between the principle of good administration and legal obligations”, en *Liber Amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.340.

³³ MOLINIER, Joël, “Principes généraux”, en *Rép. communautaire Dalloz*, t.3, agosto de 2008, n°140.

básico del empleado público³⁴, que establece una serie de principios contenidos en un código de conducta para los funcionarios públicos. Efectivamente, esta ley estaba, en parte, motivada por la necesidad de satisfacer «*el derecho de los ciudadanos a una buena administración*». Este objetivo se logra, en particular, mejorando la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración. Sin embargo, aunque el legislador español mencionaba efectivamente el derecho a una buena administración, no proporcionaba ningún elemento de definición suplementaria. Se refería más bien a un objetivo general «*que se va consolidando a nivel europeo*»³⁵. En efecto, se utiliza el gerundio, lo que no nos parece anodino.

Modificado en 2015³⁶, la nueva versión del texto ya no incluye ninguna referencia a la «buena administración», que más bien se asocia implícitamente a la ética de los funcionarios públicos. En la exposición de motivos de la Ley de 2007, se utilizaba la expresión «*principios éticos y reglas de comportamiento*» que también figura en los artículos 53 y 54 de la nueva ley. El objetivo es constituir un *corpus* de normas que rijan su conducta, guiadas a su vez por las exigencias del desempeño eficiente de funciones y la responsabilidad, garantizando una gestión racional, objetiva, rápida y flexible del personal atento a las nuevas tecnologías.

El artículo 52 de la Ley revela una multiplicidad de principios asociados, en la versión de 2007, a la «buena administración», que entonces se empleaba como expresión genérica. Con la finalidad de dar cuenta de la heterogeneidad de sus principios, vale la pena

³⁴ Ley n. 7/2007, 12/04/2007, *Estatuto Básico del Empleado Público*, B.O.E. n°89, 13/04/2007.

³⁵ “*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 [...]*”: *ibidem*, exposición de motivos.

³⁶ Ley n. 5/2015, 30/10/ 2015, *Estatuto Básico del Empleado Público*, B.O.E. n°261, 31/10/2015.

reproducir aquí la lista: «*objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres*».

Este enfoque globalizador también aparece en algunos estatutos de las comunidades autónomas. Por ejemplo, el artículo 9.1 de la Ley orgánica del Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006 establece el «*derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas*»³⁷. Al igual que la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, el acceso a los documentos de las instituciones está disociado de la «buena administración», sin que se halle una justificación clara. No se aclara el contenido preciso de la «buena administración». Además se hace alusión al derecho a un trato justo e imparcial en un plazo razonable (segundo párrafo). Las administraciones públicas también deben prestar servicios de «*calidad*». Así, dentro del mismo apartado, se mezclan dos consideraciones muy distintas: por un lado, el tratamiento del expediente del administrado; por el otro, la prestación de un servicio público. Este mismo párrafo consagra el derecho al pluralismo lingüístico (catalán y español).

El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares³⁸ adopta una fórmula similar: la «buena administración» se basa en los mismos derechos. Se hace también referencia a los principios constitucionales de mérito y capacidad para el acceso igualitario a la función pública. En cambio, la Administración de justicia está algo mejor regulada. Según el párrafo cuarto del artículo 14.1 antes citado, la Comunidad Autónoma garantiza la calidad de los servicios de la Administración de justicia, atención a

³⁷ Ley orgánica n. 1/2006, 10/04/2006, *Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, B.O.E. n. 86, 11/04/2006.

³⁸ Ley orgánica n. 1/2007, 28/02/2007, *Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*, B.O.E. n°52, 1/03/2007.

las víctimas y acceso a la justicia gratuita. Es interesante observar que el término « derecho a » no se reproduce aquí. ¿La calidad y la accesibilidad de la Administración de justicia son solo principios? En cualquier caso, la conexión de estos principios con la «buena administración» parece más instintiva que realmente establecida.

El artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía³⁹ es más claro en este punto. Este artículo establece que el derecho a una buena administración está garantizado en los términos establecidos por la ley, que «*incluye*» el derecho a que la actuación de las administraciones públicas sea proporcionado a sus fines, el derecho a participar plenamente en las decisiones desfavorables mediante la obtención de información veraz, el derecho a un tratamiento objetivo de sus asuntos de manera objetiva, imparcial y en un plazo razonable, así como el derecho de acceso a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos u organismos andaluces, cualquiera que sea el medio, dentro de los límites establecidos por la ley.

Cabe señalar, pues, que este artículo difiere del artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y de la mayoría de los Estatutos de Autonomía españoles: el derecho de acceso a los documentos de las instituciones (y no el derecho de acceso a los expedientes) está plenamente integrado en la « buena administración », mientras que es objeto de una disposición separada en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

Por último, el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere al « *derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena administración* »⁴⁰. Es legítimo preguntarse por qué la « buena administración » no es objeto de una disposición separada e independiente del derecho de acceso a los servicios públicos,

³⁹ Ley orgánica n. 2/2007, 19/03/2007, *Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, B.O.E. n. 68, 20/03/2007.

⁴⁰ Ley orgánica n. 6/2006, 19/07/2006, *Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, B.O.E. n°172, 20/07/2006.

que no debe confundirse con el mencionado acceso a los expedientes. El derecho a una buena administración equivale asimismo al derecho a un trato imparcial y objetivo del administrado en caso de decisión desfavorable de la Administración y a una acción proporcionada por parte de esta⁴¹. Ausente del artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, la proporcionalidad constituye aquí un elemento de definición del derecho a una buena administración⁴². La redacción de este artículo difiere, pues, de los Estatutos anteriores, lo que no hace más que sumarse a la impresión general de confusión en cuanto al núcleo duro del concepto de buena administración.

En resumen, si bien el desarrollo de los derechos de los ciudadanos resulta tangible, este movimiento no parece explicarse por el reconocimiento y referencia al derecho a una buena administración en los textos jurídicos. ¿Qué ocurre con la jurisprudencia? ¿Otorga una función específica a la « buena administración »? En el análisis, parece imponerse una respuesta negativa.

III. LA RETÓRICA DE LA «BUENA ADMINISTRACIÓN» EN LA JURISPRUDENCIA

Al igual que sus homólogos griego y holandés, el juez europeo fue uno de los primeros en mencionar expresamente la «buena

⁴¹ “Todas personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican”: Ley orgánica n. 6, 2006, *ibidem*, art.30, §2.

⁴² Sobre la relación entre buena administración y proporcionalidad, véase *infra*, conclusiones.

administración». La relativa carencia de normas europeas –si excluimos el artículo 41 de la CDFUE analizado previamente– le otorga un papel central en el reconocimiento de los principios generales vinculados a este concepto. Sin embargo, como ya se ha dicho, estos se caracterizan por cierta maleabilidad. La introducción del derecho a una buena administración en el Tratado de Niza no ha conducido a aclarar el contenido preciso de la buena administración por parte de la jurisprudencia europea (III.1). Parece, pues, interesante, en un segundo paso, comparar esta última con la jurisprudencia española (III.2).

A) LA « BUENA ADMINISTRACIÓN » EN LA JURISPRUDENCIA EUROPEA: UN CONCEPTO ABIERTO DESTINADO A REFORZAR LOS DERECHOS DE DEFENSA

La jurisprudencia europea concede un lugar central al procedimiento y, en particular, a los derechos de defensa⁴³. Como «*garantía del ordenamiento jurídico comunitario en los procedimientos administrativos*»⁴⁴, la «buena administración» está vinculada a estos derechos y especialmente al deber de diligencia⁴⁵ y motivación. Así, el respeto de los derechos de defensa responde a las «*exigencias de una buena administración*»⁴⁶. En la sentencia Rich-

⁴³ Según Loïc Azoulay, la fórmula “derechos de defensa” apareció, por primera vez, en derecho europeo, en: T.J.C.E., 21/11/1991, *Technische Universität München*, aff. C-269/90, rec.1991, p.I-5499.

⁴⁴ T.P.I.C.E., 4ª c., 20/03/2002, *ABB Asea Brown Boveri Ltd c/ Commission*, aff. T-31/99, rec.2002, p.II-1881, §99.

⁴⁵ T.P.I.C.E., 4ª c., 9/07/1999, *New Europe Consulting et M.P. Brown c/ Commission*, aff. T-231/97, rec.1999, p.II-2403, §44 ; T.P.I.C.E., 2ª c., 31/05/2006, *Kuwait Petroleum (Nederland) BV c/ Commission*, aff. T-354/99, rec.2006, p.II-1475, §81-83.

⁴⁶ T.P.I.C.E., 5ª c., 8/03/ 2005, *Vlachaki c/ Commission*, aff. T-277/03, rec.2005, p.I-A-57, II-243, §64; T.P.I.C.E., 2ª c., 15/06/2000, *F c/ Commission*, aff T-211/98, rec.2000, p.I-A-107, II-471, §28.

ard Kuhner, el juez afirmó también que, en este caso en particular, «no se puede [...] hablar de los “derechos de defensa”, sino solo de un principio general de buena administración»⁴⁷. El adverbio «solo» expresa, si no la poca autoridad conferida a este principio, al menos su carácter impreciso. Los derechos de defensa tendrían así una fuerza superior⁴⁸.

En una importante decisión, *Max.mobil Telekommunikation*, el juez de la Unión Europea se refiere por primera vez al artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, a propósito de la tramitación diligente e imparcial de una denuncia. Estos principios «se reflejan en el derecho a una buena administración»⁴⁹. Ahora bien, los deberes de diligencia e imparcialidad ya habían sido reconocidos previamente por el juez comunitario. Sobre este punto, los términos de la sentencia son inequívocos: «la jurisprudencia del Tribunal ya ha impuesto explícitamente a la Comisión la obligación de revisión diligente e imparcial [...]»⁵⁰. Además, la diligencia no está expresamente prevista en el artículo 41, lo que refleja la flexibilidad de su uso. Los deberes de diligencia e imparcialidad también se consideran, en esta misma sentencia, como corolarios de la obligación general de supervisión que incumbe a la Comisión en virtud de las normas de competencia⁵¹. Esta sentencia demuestra claramente que el derecho a una buena

⁴⁷ T.J.C.E., 3ª c., 28/05/1980, *Richard Kuhner c/ Commission*, aff. C-33/79 et C-75/79, rec.1980, p.1677, §25.

⁴⁸ MANKOU, Martin, “Du principe de bonne administration au droit à la bonne administration : contribution à une problématique de la bonne administration en droit communautaire”, en *Cahiers de l’Institut de recherche européenne de droit économique, Contributions de droit européen*, Toulouse, P.U. des sciences sociales de Toulouse, vol.2, 2002, p.33.

⁴⁹ T.P.I.C.E., 2ª c., 30/01/2002, *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH c/ Commission*, aff. T-54/99, rec.2002, p.II-313, §48.

⁵⁰ *Ibidem*, §49.

⁵¹ *Ibidem*, §53.

administración del artículo 41 no aporta ningún elemento nuevo, excepto la consolidación de derechos ya existentes.

Lo mismo se aplica al principio de buena administración, que se identifica como un principio matriz⁵². Esta calificación solo puede suscribirse, dada la confusa diversidad de las normas relacionadas con este principio. Además, aunque su condición de principio general parece ya establecida, la « buena administración » aparece en la jurisprudencia bajo múltiples aspectos. Se presenta como una «obligación»⁵³, un «deber»⁵⁴, una «exigencia»⁵⁵, o incluso una simple «preocupación»⁵⁶. Su calificación puede cambiar a lo largo de una misma sentencia⁵⁷.

Aunque reafirman su existencia y su utilidad retórica, las recientes referencias al principio de buena administración acaban de demostrar este hecho. Así, en una sentencia de 28 de junio de 2018, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea evoca el principio de buena administración como un « apoyo » al deber preexistente de motivación de las decisiones de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea⁵⁸. Esta referencia permite al juez ejercer un control exhaustivo al exigir, en particular, una justificación

⁵² FORTSAKIS, Théodore, “Principles Governing Good Administration”, en *European Public Law*, vol.11, n. 2, 2005, p.213.

⁵³ T.P.I.C.E., 4ª c., 6/07/2000, *Volkswagen c/ Commission*, aff. T-62/98, rec.2000, p.II-2707, §281.

⁵⁴ T.P.I.C.E., 4ª c., 10/05/2000, *SIC c/ Commission*, aff. T-46/97, rec. 2000, p.II-2125, §45.

⁵⁵ T.J.C.E., 5ª c., 30/03/2000, *VBA et VGB e.a.t. c/ Commission*, aff. C-266/97 P, rec.2000, p.I-2135, §71.

⁵⁶ T.J.C.E., 3ª c., 28/05/1980, *ibidem*, §25 ; T.P.I.C.E., 5ª c., 10/06/2004, *Jean-Paul François c/ Commission*, aff. T-307/01, rec.2004, p.II-1669, §47.

⁵⁷ T.P.I.C.E., 3ª c., 17/10/1991, *De Compte c/ Parlement*, aff T-26/89, rec.1991, p.II-781, §88; T.P.I.C.E., 3ª c., 14/07/2006, *Endesa c/ Commission*, aff. T-417/05, rec.2006, p.II-2533, § 66; §100.

⁵⁸ T.J.U.E., 2ª c., 28/06/ 2018, *EUIPO c/ Puma SE*, aff. C-564/16P, §64; §76;80.

detallada y expresa de cualquier decisión de la Oficina que difiera de valoraciones previas o solicitar pruebas suplementarias al interesado para apoyar su decisión. Sin embargo, la « buena administración » es una evocación relativamente redundante, tanto en lo que se refiere a la obligación de motivación como al principio de igualdad de trato, que se yuxtaponen a esta. En una sentencia de 9 de abril de 2019, la obligación de motivación es incluso objeto de un párrafo distinto del principio de buena administración, que se reduce a la obligación de la institución competente de examinar, con diligencia e imparcialidad, todos los elementos pertinentes al caso (deber de diligencia)⁵⁹. En el mismo sentido, incluso recientemente, el principio de buena administración se menciona a menudo como una expresión del principio de imparcialidad⁶⁰.

Más allá de los derechos de la defensa, un número significativo de principios están vinculados al principio de buena administración. Además de los ya mencionados, podemos citar la información y la participación⁶¹, el respeto a la salud pública⁶², la buena organización de los concursos⁶³, la transparencia del

⁵⁹ T.J.U.E, 9/04/2019, *Qualcomm, Inc Et Qualcomm Europe, Inc*, aff. T-371/1, §24, §200. Para un análisis similar, véase: T.J.U.E, 12/09/2017, *Anagnostakis c. Commission*, aff. C-589/15 P, §47-48; T.J.U.E., 4/04/2017, *Médiateur c. Staelen*, aff. C337/15 P, §34.

⁶⁰ Para un ejemplo reciente, véase: T.J.U.E, 27/03/2019, *Auguste Wolff et Remedia*, aff. C-680/16; comentario: SIMON, Denys, “Impartialité”, en *Europe*, n. 5, 1/05/2019, pp.11-12.

⁶¹ T.P.I.C.E., 2ª c., 21/10/2003, *Solvay Pharmaceuticals BV c/ Conseil*, aff. T-392/02, rec.2003, p.II-4555, §186.

⁶² T.J.C.E., 3ª c., 12/07/2005, *CEVA Santé Animale SA et autres c/ Commission*, aff. C-198/03 P, rec.2005, p.I-6357, §85-94.

⁶³ T.P.I.C.E., 4ª c., 13/07/2005, *Carlo Scano c/ Commission*, aff. T-5/04, rec.2005, p.II-931, §62.

procedimiento⁶⁴ e incluso el plazo razonable⁶⁵. Las conclusiones del abogado general Mayras sobre la sentencia Kuhner también destacan la polisemia de la buena administración en el derecho europeo. En efecto, se afirma que « las nociones de buena administración, justicia, equidad y atención » son expresiones sinónimas que garantizan relaciones armónicas dentro de una administración⁶⁶. Por su carácter general, esta afirmación demuestra la aproximación que acompaña a la buena administración. Lo mismo puede decirse de la jurisprudencia española.

B) EL «DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN»
EN LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA: UN FORTALECIMIENTO
DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como ya se ha dicho, en esta materia, la jurisprudencia española es especialmente receptiva al derecho europeo. El juez se ha referido durante mucho tiempo a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea; la referencia a su artículo 41, relativo al derecho a una buena administración, se inscribe en esta tendencia.

Hasta donde sabemos, aparece por primera vez incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y en una decisión del Tribunal Superior de Justicia de Valencia en la que el juez se refiere al principio de contradicción « *tal como aparece formulado en el marco del denominado “derecho a la buena administración”* »⁶⁷ para aplicarlo a los procedimientos disciplinarios.

Algunos años más tarde, la motivación se asocia al derecho fundamental del artículo 41: esta obligación « *se ha llegado a con-*

⁶⁴ T.P.I.C.E., 4ª c., 4/05/2005, *João Andrade Sena c/ Agence européenne de la sécurité aérienne*, aff. T-30/04, rec.2005, p.II-519.

⁶⁵ T.P.I.C.E., 5ª c., 10/06/2004, *Jean-Paul François c/ Commission*, *ibidem.*, §47.

⁶⁶ T.J.C.E., 3ª c., 28/05/1980, *Richard Kuhner c/ Commission*, *ibidem.*

⁶⁷ S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c., 1/10/ 2002, nº3340/1998, FJ.4.

*figurar incluso como un derecho fundamental dentro del más amplio derecho a la buena administración recogido en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales»*⁶⁸. En esta decisión, el Tribunal justifica su uso repetido del artículo 41, invocando tres argumentos. En primer lugar, el juez señala que su homólogo europeo utiliza este artículo como parámetro interpretativo. En aquel momento, la falta de fuerza vinculante de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea no le impidió referirse a ella. En segundo lugar, esta Carta reafirma los principios y derechos derivados de la tradición constitucional común a los Estados Miembros. La redacción del considerando principal así lo confirma: el derecho a una buena administración «*está contemplado en instrumentos internacionales recientes, como la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*». La conjunción « como » demuestra que los derechos en cuestión existen independientemente de esta Carta y que esta no es su único vehículo.

Por último, el juez destaca la importancia de la jurisprudencia europea y del artículo 6 del Convenio europeo de derechos humanos. Esta disposición inspiró considerablemente la redacción del derecho a una buena administración. El artículo 41 ocupa, pues, un lugar secundario en la argumentación del juez nacional, que se refiere en primer lugar a las fuentes constitucionales del deber de motivación (artículos 9 y 103 de la Constitución española) antes de señalar en segundo lugar que este deber simplemente ha sido «*reforzado*» por la Carta⁶⁹. En otras palabras, aunque la referencia al artículo 41 está perfectamente justificada, no hay nada que la imponga. La preexistencia de los derechos en cuestión plantea dudas en cuanto a la utilidad de esta referencia, que resulta retórica.

⁶⁸ S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c., 14/05/2004, nº1356/2002, FJ.3; S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c., 14 /09/2004, nº1280/2001, FJ.3-7.

⁶⁹ “*Exigencia constitucional que se refuerza en la Carta*”: S.T.S., 3ª c., 29/03/2004, n. 2146/2004, 8697/1999, FJ.4.

En nuestra opinión, la jurisprudencia sobre el deber de motivación ilustra adecuadamente esta observación. La motivación se basa en primer lugar en el artículo 35 de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas⁷⁰ y, más en general, en los principios de seguridad jurídica (artículo 3 de la Constitución española) y de prohibición de la arbitrariedad (artículo 9 de la Constitución española). El juez tampoco duda al referirse, en un tercer momento, al artículo 103 de la Constitución, que establece el principio de legalidad de la Administración pública española.

Solo al final de esta generosa lista aparece la expresión «buena administración» en los motivos de las decisiones. Esta está separada de las normas internas: el juez la anuncia de forma general en un párrafo independiente.

La especial receptividad respecto al derecho europeo no oculta el alcance relativo del derecho a una buena administración. Por ello, puede considerarse legítimamente accesorio. Así, en una decisión de 23 de marzo de 2005⁷¹, el juez vincula la motivación, prioritariamente, al principio de imparcialidad. En una decisión de 25 de julio de 2006, se mencionan en primer lugar la buena fe y la confianza legítima para apoyar este principio⁷². La referencia al artículo 41 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea se introduce a menudo con las expresiones «*por otro lado*» o «*además*»⁷³. Así, en una decisión de 29 de marzo de 2003, el juez español afirma claramente que el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea es una simple reiteración del deber de motivación. La exigencia constitucional de motivación solo se ve «*reforzada por la Carta de los*

⁷⁰ Ley n. 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 1/10/2015, B.O.E., n. 236, 02/10/2015, p.89343.

⁷¹ S.T.S., 5^o c., 23/03/2005, n. 1841/2005, 1469/2002, FJ.4.

⁷² S.T.S., 5^a c., 25/07/2006, n. 4682/2006, 466/2003, FJ.5.

⁷³ Véase, por ejemplo: S.T.S., 5^a c., 2/06/2005, n. 3795/2004, 202/2002, FJ.3; S.T.S., 5^a c., 30/11/2004, n^o7765/2004, 3456/2002, FJ.3.

derechos fundamentales de la Unión Europea»⁷⁴; «*se enmarca*»⁷⁵ en el derecho a una buena administración, que por tanto se reduce a un marco más general citado de forma secundaria.

En efecto, la motivación de la sentencia (así como la de las partes) puede, por tanto, mejorarse. También puede parecer algo excesivo negar cualquier interés por el uso actual de la «buena administración» en la jurisprudencia. No obstante, desde un punto de vista práctico, no se introduce ningún principio o derecho suplementario.

IV. CONCLUSIONES: PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

La demostración del uso retórico del derecho a una buena administración no debe llevar a una conclusión pesimista o negativa. La flexibilidad de un concepto también tiene, en la práctica, algunas ventajas. Más aún, el estudio conjunto de la jurisprudencia y de la doctrina en derecho comparado es un instrumento para definir la «buena administración». Al menos este es el enfoque que hemos adoptado en otras ocasiones. Así, como propusimos hace casi diez años, en nuestra opinión, la buena administración puede definirse como *la adaptación equilibrada de los medios de la Administración pública*⁷⁶. Este significado no se impone de manera dogmática, sino a través de la lectura atenta y analítica de las referencias a la «buena administración» en los ordenamientos español, europeo, francés e inglés.

⁷⁴ S.T.S., 3ª c., 29/03/2004, *ibidem*, FJ.4.

⁷⁵ S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 18/11/2005, 407/2002, FJ.1 ; “ *se engarza* ” : S.T.S., 3ª c., 13/12/2005, nº7603/2005, 120/2004, FJ.3 ; S.T.S., 3ª c., 23/05/2005, nº3275/2005, 2414/2002, FJ.6.

⁷⁶ BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public... op. cit.*, pp.167-219.

Si bien en el pasado también hemos demostrado la especificidad de la buena administración –tal como la hemos definido–, en particular en lo que respecta a la buena gobernanza, también puede parecer útil caracterizar el vínculo entre esta noción y la de proporcionalidad. Aunque sean conceptos relacionados, siguen siendo independientes, al menos por tres razones.

En primer lugar, la proporcionalidad abarca un ámbito más amplio que la buena administración. Como ya hemos dicho, esta se limita a la Administración pública. Por consiguiente, estos conceptos se distinguen principalmente por su ámbito de aplicación.

En segundo lugar, si la proporcionalidad se deriva del «razonamiento dialéctico asociado a los llamados derechos fundamentales»⁷⁷ y, más en general, a los límites de estos derechos, la idea de vulneración no es una condición para la aparición del concepto de buena administración. La proporcionalidad se define a menudo, especialmente en el ámbito jurídico, por la ausencia de desproporción. En cambio, la noción de buena administración implica una acción positiva de adaptación de los medios y no un «límite a los límites» del ejercicio de determinados derechos. La desproporcionalidad (y la proporcionalidad) están más relacionadas con la mala administración, que no es exactamente el antónimo de la buena administración⁷⁸.

Por último, la idea de ponderación, común a ambos conceptos, no se refiere, sin embargo, al mismo objeto. La proporcionalidad pondera las incidencias o incluso los efectos del objetivo de una norma con las incidencias de los medios previstos para alcanzarlo. Por el contrario, en el contexto del concepto de buena administración, lo que se pondera son los elementos que con-

⁷⁷ MUZNY, Petr, *La technique de proportionnalité et le juge de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique*, t.1, Aix-en-Provence, P.U.A.M., coll. Faculté de droit et de science politique, 2005, p.45.

⁷⁸ BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, *ibidem*, pp.326-335.

stituyen el medio. Mientras que, en el contexto de la noción de buena administración, la ponderación designa la *pertinencia* de varios elementos, en el contexto de la noción de proporcionalidad, se refiere a la relación de *concordancia* entre dos elementos (el objetivo y la vulneración del derecho o derechos causada por la implementación de los medios). La evaluación de la *importancia* del objetivo perseguido se incluye en la proporcionalidad, mientras que está excluida del concepto de buena administración. Por lo tanto, un autor distingue claramente, al tratarlos en dos párrafos separados, el principio de proporcionalidad y el principio de diligencia, que para él está vinculado a la buena administración⁷⁹.

Armonizando la confusa cantidad de derechos y principios citados anteriormente, nuestra definición intenta demostrar el interés de un enfoque restrictivo. En efecto, definida así, la noción de buena administración puede desempeñar una función propia. Pero el debate sobre su contenido sigue abierto: no se trata tanto de imponer nuestra propuesta de definición, sino de convencer de la necesidad de adoptar un enfoque restrictivo que permita conceder un contenido autónomo, y por lo tanto verdaderamente innovador, al derecho a una buena administración. Y si los que dictan la jurisprudencia no parecen dispuestos a tomar este camino por el momento, ¿no es la doctrina quien tiene que aventurarse a tomarlo?

V. REFERENCIAS

A) BIBLIOGRAFÍA

⁷⁹ ANDERSEN, Robert, “ Le juge de l’excès de pouvoir et la mise en balance des intérêts en présence ”, en GÉRARD Philippe ; OST François ; VAN DER KERCHOVE, Michel (dir.), *Droit et intérêt, vol.3: Droit positif, droit comparé et histoire du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, n°49, 1990, p.141.

- ANDERSEN, Robert, «Le juge de l'excès de pouvoir et la mise en balance des intérêts en présence», en GÉRARD Philippe; OST François; VAN DER KERCHOVE, Michel (dir.), *Droit et intérêt, vol.3 : Droit positif, droit comparé et histoire du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, n. 49, 1990, pp.141-183.
- BAX, Cees J., «Droit administratif-Pays-Bas», en *Revue européenne de droit public*, vol.1, n. 1, 1989, pp.119-130.
- BOK, A.J., «Chronique Droit administratif-Pays-Bas», en *Revue européenne de droit public*, 2000, pp.193-214.
- BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, L'Harmattan, 2010, 567p.
- , «Who said there is a “right to good administration”? A Critical Analysis of art. 41 of the Charter of Fundamental Right of the European Union », *European Public Law Review*, vol. 19, n°3, 2013, pp.481-488.
- , «Droit des étrangers – Mais à quoi sert le droit à une bonne administration ?», en *Revue des droits de l'Homme*, n°12, 2017, [Revista en línea: <<https://journals.openedition.org/revdh/3216>>]
- , « Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration », en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado-Bogota, n. 21, 2019, [Revista en línea: <<https://revistas.externado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5699/7095>>].
- BLANCHART, Nicolas, «L'application du «silence vaut acceptation» aux procédures des instances sportives», en *Jurisport*, n. 174, 1/04/2017, pp.28-30.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence, «La «force de l'évocation» ou le fabuleux destin de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», en *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, pp.77-104.
- CHEVALIER Emilie, *Bonne administration et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 536p.

- CHEVALLIER, Jacques, «De l'administration démocratique à la démocratie administrative, en *Revue Française d'Administration Publique*, n. 137-138, 1/01/2011, pp.217-227.
- DE WAARD, Boudewjin; DE MOOR-VAN VUGT, Adrienne J.C., « Les changements récents dans le droit administratif néerlandais », en MARCOU, Gérard (dir.), *Les mutations du droit de l'Administration en Europe. Pluralisme et convergences*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 1995, pp.221-246.
- DELLIS, Georges, «Le principe de bonne administration dans la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique», en *Mélanges en l'honneur de Epaminondas P. Spiliotopoulos. Etat-loi-administration*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp.31-51.
- DIAMANDOUROS, Nikiforos «The relationship between the principle of good administration and legal obligations», en *Liber Amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.315-341.
- DIARRA, Eloi, «Les administrés et l'administration», en BURGOGUE-LARSEN, Laurence (dir.), *La France face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 585-629.
- FORTSAKIS, Théodore, « Principles Governing Good Administration », en *European Public Law*, vol.11, n°2, 2005, pp.207-217.
- GALERA RODRIGO, Susana, « El derecho a una buena administración », en ÁLVAREZ CONDE Enrique, GARRIDO MAYOL, Vicente, (dir.), *Comentarios a la Constitución europea*, t.2, Valencia, Tirant lo blanch, 2004, pp.1441-1465.
- JAQUÉ, Jean-Paul, «Le droit à une bonne information dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», en *Revue Française d'Administration Publique*, n. 137-138, 1/01/2011, p.79-83.

- KORTMANN, Constantin, « Les principes généraux du droit dans le droit public néerlandais », en GARBAR Christian-Albert (coord.), *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, pp.152-159.
- LASSALLE Julie, *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, Thèse droit public, Université de Paris II, 2008, p.795.
- MANKOU, Martin, «Du principe de bonne administration au droit à la bonne administration: contribution à une problématique de la bonne administration en droit communautaire», en *Cahiers de l'Institut de recherche européenne de droit économique, Contributions de droit européen*, Toulouse, P.U. des sciences sociales de Toulouse, vol.2, 2002, pp.5-46.
- MARTY, Nicolas, *La notion de bonne administration. À la confluence des droits européens et du droit administratif français*, Thèse droit public, Université de Montpellier I, 2007, p. 708.
- MOLINIER, Joël, «Principes généraux», *Rép. communautaire Dalloz*, t. 3, agosto 2008, n. 134-140.
- MUZNY, Petr, *La technique de proportionnalité et le juge de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique*, 2 t., Aix-en-Provence, P.U.A.M., coll. Faculté de droit et de science politique, 2005, p. 734.
- PECHEUL, Armel, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de l'Union européenne», en *Revue Française d'Administration Publique*, n. 3, mayo-junio de 2001, pp. 688-700.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de una buena administración y derecho al procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Lex Nova, coll. Derecho público, 2001, p. 862.
- SIMON, Denys, «Impartialité», en *Europe*, n. 5, 1/05/2019, pp.11-12.
- ZILLER, Jacques, «Droit à une bonne administration», en *Jurisclasseur Libertés*, fasc.1040, setiembre de 2007, n°1040.

B) JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de la Unión europea

- T.J.C.E., 11/02/1955, *Industrie Siderurgiche Associate c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, aff. C-4/54, rec.1955, p.177.
- T.J.C.E., 1^o ch., 4/07/1963, *Maurice Alvis c/ Conseil*, aff. C-32/62, rec.1963, p.101
- T.J.C.E., 23/10/1974, *Transocean Marine Paint Association c/ Commission*, aff. 17/74, rec.1974, p.1063.
- T.J.C.E., 3^a c., 28/05/1980, *Richard Kuhner c/ Commission*, aff. C-33/79 et C-75/79, rec.1980, p.1677.
- T.J.C.E., 7/06/1983, *Musique Diffusion française et al. c/ Commission*, aff. 100-103/80, rec.1983, p.1825.
- T.J.C.E., 15 mars 1984, *Tradax Graanhandel BV c/ Commission*, aff. C-64/82, rec.1984, pp.1385-1386.
- T.J.C.E., 21/11/1991, *Technische Universität München*, aff. C-269/90, rec.1991, p.I-5499.
- T.J.C.E., 12/02/1992, *Pays-Bas c/ Commission*, aff. C-48/90 y C-66/90, rec.1992, p.627.
- T.J.C.E., 5^a c., 30/03/2000, *VBA et VGB e.a.t. c/ Commission*, aff. C-266/97 P, rec.2000, p.I-2135.
- T.J.C.E., 3^a c., 12/07/2005, *CEVA Santé Animale SA et autres c/ Commission*, aff. C-198/03 P, rec.2005, p.I-6357.
- T.J.U.E., 4/04/2017, *Médiateur c. Staelen*, aff. C337/15 P.
- T.J.U.E., 12/09/2017, *Anagnostakis c. Commission*, aff. C-589/15 P.
- T.J.U.E., 2^a c., 28/06/ 2018, *EUIPO c/ Puma SE*, aff. C-564/16P.
- T.J.U.E., 27/03/2019, *Auguste Wolff et Remedia* , aff. C-680/16P.
- T.J.U.E., 9/04/2019, *Qualcomm, Inc Et Qualcomm Europe, Inc*, aff. T-371/1.

Tribunal de Primer Instancia de la Unión Europea

- T.P.I.C.E., 3ª c., 17/10/1991, *De Compte c/ Parlement*, aff T-26/89, rec.1991, p.II-781.
- T.P.I.C.E., 4ª c., 9/07/1999, *New Europe Consulting et M.P. Brown c/ Commission*, aff. T-231/97, rec.1999, p.II-2403.
- T.P.I.C.E., 4ª c., 10/05/2000, *SIC c/ Commission*, aff. T-46/97, rec. 2000, p.II-2125.
- T.P.I.C.E., 2ª c., 15/06/2000, *F c/ Commission*, aff T-211/98, rec.2000, p.I-A-107, II-471.
- T.P.I.C.E., 4ª c., 6/07/2000, *Volkswagen c/ Commission*, aff. T-62/98, rec.2000, p.II-2707.
- T.P.I.C.E., 2ª c., 30/01/2002, *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH c/ Commission*, aff. T-54/99, rec.2002, p.II-313.
- T.P.I.C.E., 4ª c., 20/03/2002, *ABB Asea Brown Boveri Ltd c/ Commission*, aff. T-31/99, rec.2002, p.II-1881.
- T.P.I.C.E., 2ª c., 21/10/2003, *Solvay Pharmaceuticals BV c/ Conseil*, aff. T-392/02, rec.2003, p.II-4555.
- T.P.I.C.E., 5ª c., 10/06/2004, *Jean-Paul François c/ Commission*, aff. T-307/01, rec.2004, p.II-1669.
- T.P.I.C.E., 5ª c., 8/03/ 2005, *Vlachaki c/ Commission*, aff. T-277/03, rec.2005, p.I-A-57, II-243.
- T.P.I.C.E., 4ª c., 4/05/2005, *João Andrade Sena c/ Agence européenne de la sécurité aérienne*, aff. T-30/04, rec.2005, p.II-519.
- T.P.I.C.E., 4ª c., 13/07/2005, *Carlo Scano c/ Commission*, aff. T-5/04, rec.2005, p.II-931.
- T.P.I.C.E., 2ª c., 31/05/2006, *Kuwait Petroleum (Nederland) BV c/ Commission*, aff. T-354/99, rec.2006, p.II-1475.
- T.P.I.C.E., 3ª c., 14/07/2006, *Endesa c/ Commission*, aff. T-417/05, rec.2006, p.II-2533.

Tribunal Supremo de España

- S.T.S., 3ª c., 29/03/2004, n°2146/2004, 8697/1999.
- S.T.S., 5ª c., 30/11/2004, n°7765/2004, 3456/2002.
- S.T.S., 5ª c., 23/03/2005, n°1841/2005, 1469/2002.
- S.T.S., 3ª c., 23/05/2005, n°3275/2005, 2414/2002.

S.T.S., 5ª c., 2/06/2005, n°3795/2004, 202/2002.
S.T.S., 3ª c., 13/12/2005, n°7603/2005, 120/2004.
S.T.S., 5ª c., 25/07/2006, n°4682/2006, 466/2003.

Tribunal Supremo de Justicia (Comunidad de Valencia)

S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c., 14 /09/2004, n°1280/2001.
S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c., 1/10/ 2002, n°3340/1998.
S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c., 14/05/2004, n°1356/2002.
S.T.S.J. (Comunidad de Valencia), 3ª c, 18/11/2005, 407/2002.