

Beatriz CONTRERAS SOLER

“EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN”

*Trabajo de Final de Carrera
dirigido por
la Doctora Sra. Immaculada GARRÓS FONT*

Universidad Abat Oliba CEU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Licenciatura en Derecho

2013

Mi agradecimiento a mi profesora, la Doctora Doña Immaculada Garrós Font, que ha dirigido este trabajo.

Expreso también mi agradecimiento a Doña María Teresa Massas por su gran ayuda.

Finalmente a mis padres, por su empuje y colaboración.

A todos, muchas gracias.

Resumen

El derecho a una buena administración nació en la Unión Europea y en su creación jugó un papel fundamental el Defensor del Pueblo Europeo. Este derecho, reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (más conocida como Carta de Niza), no adquirió rango de derecho primario y clara fuerza vinculante hasta el 1 de diciembre de 2009, fecha en la que entró en vigor el Tratado de Lisboa.

A nivel nacional, no existe una normativa que regule de manera expresa el derecho a una buena administración. Ahora bien, algunos de los subderechos que forman parte del derecho a una buena administración sí son reconocidos por nuestra Carta Magna y otros por normativa infraconstitucional, como es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En lo que a nivel autonómico se refiere, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, aprobados entre los años 2006 y 2008, han incorporado de forma expresa el derecho a una buena administración. A título de ejemplo se citan los siguientes: el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Por último, no debe obviarse que el derecho a una buena administración guarda una íntima relación con los códigos de buena conducta administrativa ya que tan sólo concienciando al personal que forma parte de la Administración, podrá alcanzarse una mayor eficacia acorde con la ética.

Resum

El dret a una bona administració va néixer a la Unió Europea i a la seva creació jugà un paper fonamental el Defensor del Poble Europeu. Aquest dret, reconegut a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (més coneguda com a Carta de Niza), no adquirí rang de dret primari i clara força vinculant fins el 1 de desembre de 2009, data en la que va entrar en vigor el Tractat de Lisboa.

A nivell nacional, no existeix una normativa que reguli de manera expressa el dret a una bona administració. Ara bé, alguns dels subdrets que formen part del dret a una bona administració sí són reconeguts per la nostra Carta Magna i altres per la normativa infraconstitucional, com és la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

En canvi, a nivell autonòmic, alguns dels nous Estatuts d'Autonomia aprovats entre els anys 2006 y 2008 han incorporat de forma expressa el dret a una bona administració. Alguns exemples són els següents: l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia i l'Estatut d'Autonomia de Castilla i Lleó.

Finalment, no ha d'obviar-se que el dret a una bona administració es troba íntimament lligat als codis de bona conducta administrativa ja que només conscienciant al personal que forma part de l'Administració, es podrà arribar a la màxima eficàcia d' acord amb l'ètica.

Abstract

The right of having a proper administration was born in the European Union and the European Ombudsman had a fundamental paper in its creation. This right, which was recognized inside the Fundamental Rights' Letter of the European Union (better known as Niça's Letter), didn't acquire primary law's status and a clear binding strength until December the first 2009, date in which Lisbon's Treaty came into force.

In a national level, it doesn't exist a regulation which standardizes in an express way the right of having a proper administration. However, some of the rights that are part of the proper administration's rights are recognized for our Constitution and others are recognized by the infraconstitutional regulation, like the Law 30/1992, of November 26th, of legal system of Public Administration and the Common Administrative Procedure.

In exchange, in an autonomous level, some of the new Autonomous Statues approved between the years 2006 and 2008, have incorporated in an express way

the proper administration's right. Some examples are the following ones: the Autonomous Statute of the Valencian Community, the Catalan Autonomous Statute, the Autonomous Statute of the Balearic Islands, the Autonomous Statute for Andalucía and the Autonomous Statute of Castilla y León.

Finally, we must not omit that the right of having a proper administration is closely related to the proper administrative behavior's codes considering that by only making aware the staff that belongs to the Administration, the maximum efficiency will be achieved according to the ethic.

Palabras claves / *Keywords*

El derecho a una buena administración – Defensor del Pueblo Europeo – Mala administración - Carta de Niza - Tratado de Lisboa – Constitución Española de 1978 – Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común – Estatutos de Autonomía - Código Europeo de Buena Conducta Administrativa – Ética –

Sumario

	Página
Introducción	11
1. Origen del derecho a una buena administración: el gran papel del Defensor del Pueblo Europeo	13
2. El derecho a una buena administración en la Unión Europea.....	17
2.1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	17
2.2. Estudio del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	20
2.2.1. El derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable	21
2.2.2. El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente	24
2.2.3. El derecho a acceder al expediente que concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.....	26
2.2.4. La obligación por parte de la Administración de motivar sus resoluciones	28
2.2.5. El derecho de reparación por los daños causados por las instituciones y agentes de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones	29
2.2.6. El derecho a dirigirse a la Administración en cualquier lengua de los Tratados y el deber de ésta de contestar en esa misma lengua.....	31
2.3. Análisis del artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.	32
3. El derecho a una buena administración en la Constitución Española.....	33
4. El derecho a una buena administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.....	40
4.1. Análisis del artículo 35.....	40
4.2. Análisis del artículo 54.....	44
5. El derecho a una buena administración a nivel autonómico.....	45

5.1. La reciente recepción en los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas	45
5.2. Especial mención a la sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre	46
5.3. Breve análisis del derecho a una buena administración en los nuevos Estatutos de Autonomía	50
5.3.1. Estatuto de Autonomía de Valencia	50
5.3.2. Estatuto de Autonomía de Cataluña.....	51
5.3.3. Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares	53
5.3.4. Estatuto de Autonomía de Andalucía	54
5.3.5. Estatuto de Autonomía de Castilla y León.....	55
6. Los Códigos de Buena Conducta Administrativa.....	57
6.1. Tipología	57
6.2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa	58
6.2.1. Origen.....	58
6.2.2. Análisis comparativo entre el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	64
6.3. Los códigos de buena conducta administrativa en España.....	66
Conclusión	67
Bibliografía.....	69
Webgrafía	73
Anexo: abreviaturas.....	75

Introducción

Concebir la Administración Pública sin la existencia del derecho a una buena administración supone concebirla como un ente frío y distante. El derecho a una buena administración dota de alma a una Administración Pública desprovista hasta entonces de ésta.

Es innegable que la Administración Pública debe encontrarse al servicio del ciudadano, que es quien ocupa el lugar estelar en la acción administrativa, como bien afirma Jaime Rodríguez-Arana, catedrático de derecho administrativo en la Universidad de A Coruña y presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Según dicho autor: *“La persona, ciudadano, administrado o particular, según la terminología jurídico-administrativa al uso, ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le prescribe lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que infundía, gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas, una suerte de amedrantamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en que se constituyó tantas veces el Estado¹”*. Es por ello, que hoy en día se debe luchar para que la Administración Pública sea reflejo de una visión más justa y humana del poder.

El moderno derecho administrativo parte de la consideración de la persona a la vez que de una concepción abierta y complementaria del interés general, entendido como el interés de toda la sociedad. Según Jaime Rodríguez-Arana, *“la razón de esta nueva manera de contemplar el derecho administrativo se encuentra en la centralidad de la persona y en su derecho fundamental a una buena administración²”*. En otras palabras, puede decirse que el moderno derecho administrativo parte de la posición central del ciudadano, que ha dejado de ser un mero sujeto inactivo, desamparado, desarmado, desprotegido y vulnerable para convertirse en su auténtico eje conductor.

Ahora bien, para lograr una buena Administración es requisito *sine qua non* que el personal que forma parte de ella, sea consciente y esté comprometido con su labor.

¹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. “El derecho fundamental a una buena administración y la centralidad del ciudadano en el derecho administrativo”. En: *Nuevo derecho administrativo: libro homenaje a Enrique Rivero Ysern*. Salamanca: Ratio Legis, 2011. P. 407-427.

² *Op. Cit.* Nota 1.

Por ello, resulta lógico que la regulación de este personal tenga como principal fin el lograr una buena administración. No hay que olvidar que detrás de toda actuación de la Administración Pública, se encuentra el personal que la ha emitido. Por consiguiente, sólo concienciando a dicho personal sobre la importancia y valor del derecho a una buena administración, se logrará una Administración Pública comprometida con los ciudadanos.

En la concienciación del personal de la Administración Pública juega un papel importante la ética ya que la buena administración exige, a su vez, determinados comportamientos de los agentes públicos en la forma de tratar los asuntos que son de su competencia. Para alcanzar dicho fin, se ha optado por la positivización de la ética: los nuevos códigos de buena conducta administrativa son el instrumento idóneo para garantizar que el comportamiento de los funcionarios está ajustado a la ética.

Por último, el derecho a una buena administración deberá ser garantizado por los Defensores del Pueblo, siendo el papel de los mismos fundamental en este ámbito hasta el punto de poder afirmar que en última instancia, una de las razones que justifican y fundamentan la existencia de estas instituciones es precisamente la de velar por el cumplimiento, por parte de las Administraciones Públicas, del derecho a una buena administración.

A lo largo del presente estudio, se analizará el origen y regulación del derecho a una buena administración en la Unión Europea y su influencia paulatina en el Estado Español y sus diferentes Comunidades Autónomas así como la íntima relación que existe entre este derecho y la ética.

1. Origen del derecho a una buena administración: el gran papel del Defensor del Pueblo Europeo

Cuando el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992³ introdujo el concepto de ciudadanía europea, se acordó instituir un Defensor del Pueblo (también conocido como Ombudsman) que se ocupara de las reclamaciones de los ciudadanos en posibles casos de mala administración resultantes de las actividades de las instituciones y órganos de la Comunidad. Así quedó reflejado en el párrafo primero del artículo 195.1 (párrafo primero) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁴ (también conocido como TCE), que dice así: *“El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, 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 u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”*.

Como puede observarse, las actividades judiciales de los tribunales comunitarios (Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Tribunal de Primera Instancia) quedaron excluidas del citado mandato. Por otro lado, es importante subrayar que el Defensor del Pueblo Europeo carecía, también, de mandato respecto de las autoridades públicas de los Estados Miembros⁵.

Ahora bien, ¿cuál debía ser el modelo del Defensor del Pueblo Europeo? A pesar que la primera propuesta fue realizada por el Gobierno de España, aquella que acabó por aceptarse fue la presentada por el Gobierno danés. Así pues y en palabras de Jacob Söderman⁶: *“El modelo de Defensor del Pueblo Europeo se basa*

³ Publicado en DOUE C 191, de 29 de julio de 1992.

⁴ Publicado en DOUE C 325, de 24 de diciembre de 2002 (versión consolidada).

⁵ El papel que el Defensor del Pueblo Europeo puede desempeñar en el control de una correcta aplicación del derecho comunitario queda seriamente limitado ya que la aplicación efectuada por las autoridades nacionales se ha excluido del ámbito de su competencia. Llegados a este punto, hay que tener en cuenta que la mayor parte de la normativa comunitaria es administrada por autoridades nacionales cuyo control será ejercido a nivel nacional por la entidad competente. De ello resulta patente la necesidad de que haya algún tipo de cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales.

⁶ Jacob Söderman fue el primer Defensor del Pueblo Europeo. Ostentó dicho cargo desde 1995 hasta 2003.

en el llamado defensor del pueblo “moderno” existente en algunos países europeos; principalmente, en Dinamarca⁷. A mayor abundamiento, destacar que la institución francesa del “*médiateur de la République*” fue, también, otra fuente de inspiración.

Del tenor literal del párrafo primero del artículo 195.1 del TCE, así pues, se deduce que la primera tarea y la más vital del Defensor del Pueblo Europeo consiste en tratar casos específicos de mala administración. Asimismo, el Defensor del Pueblo Europeo ha de contribuir a proteger la posición de los ciudadanos mediante el fomento de buenas prácticas administrativas. Por ello, todo ciudadano de la Unión Europea, o de cualquier nacionalidad que resida en un Estado Miembro e incluso las personas jurídicas cuya sede social se halle en un Estado de la Unión Europea, podrá someter al Ombudsman Europeo una reclamación relativa a un caso de mala administración, proveniente de una acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Ahora bien, ¿qué se entiende por “mala administración”? Para responder a dicha cuestión, resulta de interés partir del primer Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo de 1995, en el que Jacob Söderman ofrecía una explicación (que no definición) de la noción de “mala administración”. Por un lado, reconoció que “*es evidente que podremos hablar de mala administración si una institución u órgano comunitario incumple los tratados y los actos comunitarios vinculantes o sino respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el tribunal de justicia y el tribunal de primera instancia*⁸”.

Por otro lado, según el Defensor del Pueblo Europeo, en su Informe anual de 1995: “*La experiencia de los defensores del pueblo nacionales demuestra que es mejor no intentar definir de manera rígida lo que puede constituir mala administración. En efecto, el carácter abierto de este concepto es uno de los elementos que distingue la función del Defensor del Pueblo de la de un juez*⁹”. Por ello, Jacob Söderman optó por aportar una lista no exhaustiva de prácticas de mala administración: “*La mala administración engloba otras muchas prácticas como, por ejemplo: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de poder, negligencias,*

⁷ SÖDERMAN, J. “El derecho fundamental a la buena administración”. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214 (2001): 8-14

⁸ Accesible el 20 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.

⁹ *Op. Cit.* Nota 8.

*procedimientos ilícitos, favoritismos, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminaciones, retrasos injustificados y falta de información o negativa a facilitar información*¹⁰.

Dicha explicación fue aceptada por el Parlamento Europeo; sin embargo, no tardó en ser insuficiente. De hecho, tras el Informe anual de actividades de 1996 del Defensor del Pueblo Europeo¹¹, el Parlamento Europeo, mediante su Informe¹² sobre el referido Informe del Ombudsman Europeo, vino a señalar la necesidad de disponer de una definición clara del término “mala administración” que completara la explicación ofrecida hasta aquel momento. Exactamente se estableció: “*Se subraya el deseo de que la nueva institución (se refiere al Defensor del Pueblo Europeo) funcione plenamente de conformidad con la misión que le confían los tratados, es decir, la investigación de reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios; señala que el cometido del defensor del pueblo debe reforzar el equilibrio institucional establecido por los tratados y, en particular, el ejercicio correcto de los poderes discrecionales de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, así como del Tribunal de Justicia Europeo; por tanto, es necesario disponer de una definición clara del término mala administración*”¹³.

A tal petición accedió Jacob Söderman quien pidió a los defensores del pueblo de los Estados Miembros y órganos similares que le informaran del sentido dado al concepto “mala administración” en sus naciones. Las respuestas recibidas permitieron, al Defensor del Pueblo Europeo, definir en su Informe anual de actividades de 1997 el concepto de “mala administración” y lo hizo de la siguiente forma: “*Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios que ha de atenerse obligatoriamente*”¹⁴. De

¹⁰ Op. Cit. Nota 8.

¹¹ Accesible el 20 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.

¹² Accesible el 20 de abril de 2013 en http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=REPORT&SORT_ORDER=D&REF_A=A4-1997-0211&F_REF_A=A4-0211/97&NAV=S&LEG_ID=4&I_YEAR=97,94,95&I_NUM_A=0211&L=ES.

¹³ Op. Cit. Nota 12.

¹⁴ Accesible el 21 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.

dicha definición, se deduce que para el Defensor del Pueblo Europeo, incurrir en mala administración equivale a no actuar de conformidad a derecho.

Por lo que respecta al Informe del Parlamento Europeo¹⁵, sobre el Informe anual sobre el ejercicio de las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 1997, en él se estableció que la definición dada por el Defensor del Pueblo Europeo sobre “mala administración” era muy general y por tanto, no se debía utilizar como la única definición del término.

Según Beatriz Tomás Mallén¹⁶, fue en 1998 cuando se produjo un giro importante en la línea seguida por el Ombudsman de la Unión Europea. Dicha autora destaca la solicitud que el Parlamento Europeo había formulado a la Comisión, en su Resolución sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el ejercicio parlamentario de 1996-1997¹⁷, para que elaborara unas normas claras relativas al servicio que el ciudadano europeo puede esperar de la Comisión, inspiradas en una serie de principios fundamentales, entre los que se mencionaba que *“los ciudadanos tienen en todo momento derecho a que se les atienda debidamente y se conteste a sus escritos en un plazo reglamentario”*. Dicha afirmación resultó muy relevante pues fue la primera vez que se empleó el término “derecho” en el ámbito de la buena administración. Así pues y en palabras de Beatriz Tomás Mallén: *“Dicha resolución marca un momento de inflexión a partir del cual el concepto de buena administración va a evolucionar hasta el punto de poder considerarlo en la actualidad un derecho fundamental de la Unión Europea”*¹⁸.

En conclusión, para el derecho comunitario, la necesidad particular de desarrollar un derecho general a una buena administración se abrió con la institucionalización del Defensor del Pueblo Europeo. De hecho, fue el mismo Ombudsman Europeo quien definiendo el concepto de mala y deficiente administración, dio significado a su antagónico: si una mala administración se caracteriza por una violación de las reglas

¹⁵ Accesible el 21 de abril de 2013 en http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=REPORT&SORT_ORDER=D&REF_A=A4-1998-0258&F_REF_A=A4-0258/98&NAV=S&LEG_ID=4&I_YEAR=98,94,95&I_NUM_A=0258&L=ES.

¹⁶ TOMÁS MALLÉN, B. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

¹⁷ Accesible el 21 de abril de 2013 en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0190+0+DOC+XML+V0//ES>.

¹⁸ *Op. Cit.* Nota 16.

o principios que son vinculantes para la administración, una buena administración incluye, por lo tanto, el cumplimiento de todos los requisitos legales y otros mandamientos tanto en el área interna como externa de las relaciones con los ciudadanos y otras partes interesadas.

2. El derecho a una buena administración en la Unión Europea

2.1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Según Carmen María Ávila Rodríguez, “*el derecho a una buena administración ha ido perfilándose de manera lenta y gradual en el Derecho comunitario hasta su efectivo reconocimiento en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000*¹⁹”. Dicha Carta, fruto de una gran preocupación por parte de la Unión Europea de profundizar sobre cuestiones políticas, sociales y culturales, supuso, al inicio, una gran ambigüedad en cuanto a su valor jurídico al no haber sido incluida en ningún Tratado y al no haber contemplado un específico sistema de garantías. A pesar de ello, como bien reconoce Francisco Javier Sanz Larruga, “*ésta fue altamente utilizada en la actividad de la Comisión y en la jurisprudencia comunitaria*²⁰”.

A mayor abundamiento, destacar que a fecha 2 de febrero de 2000, en el curso de una intervención ante la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Jacob Söderman²¹ afirmó que el aspecto más alentador de la labor de la Convención era tener en cuenta la evolución reciente de los estándares de derechos humanos así como de los puntos de vista sobre la relación entre los ciudadanos y la Administración Pública. En dicha Convención, el

¹⁹ ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. “El derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75 (2009): 289-326.

²⁰ SANZ LARRUGA, F.J. “El ordenamiento europeo, el derecho administrativo español y el derecho a una buena administración”. *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (2009): 729-751.

²¹ *Op. Cit.* Nota 7.

Defensor del Pueblo Europeo también propuso que la Carta incluyera el derecho a una buena administración transparente, responsable y con vocación de servicio, subrayando, a su vez, el derecho de los ciudadanos europeos a que sus asuntos reciban un tratamiento adecuado, justo y rápido. Según Jacob Söderman: *“La idea de vocación de servicio implicaba, a mi entender, que la razón de ser de la administración es servir al ciudadano y no a la inversa. Era por ello necesario que el derecho de los ciudadanos a la buena administración quedase plasmado en el texto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que tal derecho fuese desarrollado legislativamente a fin de asegurar una aplicación práctica de la buena conducta administrativa²²”*. Por último, destacar que el Defensor del Pueblo Europeo acabó dicho discurso saludando el nacimiento del siglo XXI y proclamando que ese derecho podía hacer de este siglo, “el siglo de la buena administración”.

No cabe duda que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²³ (más conocida como Carta de Niza), que fue proclamada por unanimidad por todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros, el 7 de diciembre de 2000, en el Consejo Europeo celebrado en Niza, supuso un antes y un después en el acervo comunitario pues fue la primera vez que se recogía en un texto único y sistemático el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de toda persona que vive en el territorio comunitario. De forma similar expresa dicha idea Jacob Söderman: *“Para nuestros ciudadanos, esta decisión ha representado un paso de gigante porque va a significar un cambio real en su situación. Jurídicamente, este avance respecto a la situación anterior es significativo porque, por primera vez, una Carta de Derechos Humanos reconoce el derecho a la buena administración como un derecho fundamental de todo ciudadano²⁴”*.

Llegados a este punto, se examinará el problema del valor jurídico de la Carta y su incorporación formal a los Tratados. Inicialmente, se pensó que dicho problema resultaría solventado gracias al Tratado para una Constitución Europea, que fue firmado el 29 de octubre de 2004, y en cuyo artículo I-9, titulado “Derechos Fundamentales”, se establecía lo siguiente:

“1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la parte II.

²² *Op. Cit.* Nota 7.

²³ Publicada en DOUE C 364, de 18 de diciembre de 2000.

²⁴ *Op. Cit.* Nota 7.

2. *La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.*

3. *Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales”.*

Como puede observarse, con este artículo se integraba la Carta de los Derechos Fundamentales en el texto del mencionado Tratado haciéndola jurídicamente vinculante. Sin embargo, al no entrar finalmente en vigor²⁵, la Carta no alcanzó dicho valor vinculante.

Tras el fracasado intento de Constitución Europea, el 13 de diciembre de 2007 fue firmado por los representantes de todos los Estados Miembros de la Unión Europea el Tratado de Lisboa²⁶. Este Tratado, por el que se modifica el TUE y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, es de gran importancia pues pretendía conceder rango de derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dotándola de fuerza jurídica vinculante. Según el citado Tratado, el nuevo artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea, dispone: *“La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”*. De esta forma quedaba integrada la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al derecho primario. Ahora bien, como puede observarse, el mencionado precepto hace referencia a una adaptación de la citada Carta que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2007. Aquel día, en Estrasburgo, fue firmada y proclamada solemnemente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁷ por los presidentes de la Comisión Europea, del Parlamento y del Consejo. Según José Manuel Sobrino Heredia: *“El Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su versión proclamada en 2007, recoge con escasas modificaciones el de la llamada Carta de Niza, esto es, la Carta de los Derechos Fundamentales de 2000. Su principal*

²⁵ No entró en vigor al no ser ratificado por todos los países integrantes de la Unión Europea (tanto Francia como los Países Bajos rechazaron el referéndum sobre el Tratado que establecía una Constitución Europea).

²⁶ Publicado en DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007.

²⁷ Publicado en el DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007.

novedad radica en armonizar su contenido con el del Tratado de Lisboa de 2007, excluyéndose, así, las referencias expresas a la Comunidad, e incluyendo una mención a las Explicaciones de la Carta actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea²⁸.

Por último, destacar que el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, fecha a partir de la cual, como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez: *“Puede afirmarse que por primera vez se declara en un texto normativo europeo, con clara fuerza vinculante, el derecho a una buena administración como derecho fundamental, en este caso, de los europeos respecto de sus relaciones con la Administración Comunitaria²⁹”.*

2.2. Estudio del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

El derecho a una buena administración, como ya se ha dicho con anterioridad, ha ido apareciendo en nuestro panorama jurídico de forma lenta pero continuada hasta consagrarse definitivamente, y de forma explícita, en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ésta consta de un preámbulo y de 54 artículos que enumeran los derechos fundamentales recogidos en seis capítulos, que suponen seis grandes principios: “la dignidad”, “las libertades fundamentales”, “la igualdad entre las personas”, “la solidaridad”, “la ciudadanía” y “la justicia”. Por lo que respecta al artículo 41, éste se encuentra bajo el Capítulo V³⁰, que lleva por rúbrica “Ciudadanía” y dice así:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- a. el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;*

²⁸ Accesible el 25 de agosto de 2013 en http://www.fbbva.es/TLFU/dat/03_carta_mangas_preambulo.pdf

²⁹ *Op. Cit.* Nota 19.

³⁰ Este capítulo está formado por un total de 8 artículos.

- b. *el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;*
- c. *la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*

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

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

Como puede observarse, el derecho a una buena administración se concibe como un derecho que engloba una serie de subderechos inspirados por unos principios y valores. Según Jaime Rodríguez-Arana: *“Una primera lectura del artículo 41 sugiere que nos hallamos ante un precepto que no es más que un resumen de los derechos más relevantes que el ciudadano tiene en su relación con la Administración”³¹*. En cambio, para Mariano Baena de Alcázar, magistrado del Tribunal Supremo: *“El artículo 41 de la Carta establece un principio general (número 1), intenta precisar su contenido fundamental (número 2) y contiene dos principios complementarios sobre las materias de la responsabilidad administrativa y el uso de las lenguas (números 3 y 4)³²*”.

2.2.1. El derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable

A continuación, se procederá a analizar la letra del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Inicialmente, partiremos de su apartado 1, que dice así: *“Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”*. Como puede observarse, dicho párrafo describe de manera general el contenido básico y esencial del derecho a una buena administración, que consiste en el derecho que posee toda persona a que las

³¹ *Op. Cit.* Nota 1.

³² BAENA DEL ALCÁZAR, M. “Sobre la idea europea de “buena administración””. *Noticias de la Unión Europea*, núm. 247-248 (2005): 61-66.

instituciones, órganos y organismos de la UE traten sus asuntos dentro de un plazo razonable con imparcialidad y equitativamente. En palabras de Jaime Rodríguez-Arana: *“Los ciudadanos europeos tenemos un derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente y en un tiempo razonable. En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la injusticia y no se puede caer en dilaciones indebidas para resolver”*³³.

Por lo que respecta a la “imparcialidad”, según Mariano Baena de Alcázar: *“Es una noción más compleja de lo que a primera vista parece”*³⁴. Por otro lado, para Beatriz Tomás Mallén: *“La imparcialidad, lo mismo que la neutralidad de la Administración y de sus funcionarios, son trasunto del más amplio principio de objetividad en el servicio de los intereses generales”*³⁵.

En segundo lugar, y en cuanto a la equidad respecta, para Jaime Rodríguez-Arana, *“es una propiedad del buen gobierno, de la buena administración, que supone implantar cánones de exigente justicia en la toma de decisiones”*³⁶.

Por último, se hace referencia a *“un plazo razonable”*. Para Jaime Rodríguez-Arana, *“la referencia a la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo”*³⁷. Resolver en un plazo razonable, bajo mi punto de vista, es una exigencia cuyo incumplimiento conlleva una clara vulneración del derecho a una buena administración pues aunque una resolución sea plenamente imparcial y equitativa, si ésta se ha dictado con notable retraso, es posible que ya no cumpla el fin que le era propio, resultando totalmente inútil. A mayor abundamiento, considero interesante la siguiente reflexión de Beatriz Tomás Mallén: *“Del mismo modo que hablamos de una tutela judicial efectiva por referencia a una solución acorde con los dictados de la justicia material y en un plazo razonable (pues una justicia lenta no es justicia), podemos aludir mutatis mutandis a una acción administrativa efectiva por referencia a una solución acorde con los dictados de una acción administrativa materialmente justa y razonable en el tiempo (pues una actuación administrativa lenta no es buena administración)”*³⁸.

³³ Op. Cit. Nota 1.

³⁴ Op. Cit. Nota 32.

³⁵ Op. Cit. Nota 16.

³⁶ Op. Cit. Nota 1.

³⁷ Op. Cit. Nota 1.

³⁸ Op. Cit. Nota 16.

Llegados a este punto, destacar, por un lado, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 27 de noviembre de 2001, caso Z contra Parlamento (asunto C-270/99 P), que dice así: *“Según reiterada jurisprudencia, los plazos establecidos en el artículo 7 del anexo IV (del estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas), no son perentorios sino que constituyen reglas de buena administración, cuyo incumplimiento puede generar la responsabilidad de la institución por el perjuicio eventualmente causado a los interesados, sin afectar, por sí mismo, a la validez de la sanción disciplinaria impuesta después de su expiración”*; y por otro lado, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 10 de abril de 2002, caso Franck Laberts contra Defensor del Pueblo Europeo (asunto T-209/00): *“Es incuestionable que mediante esta declaración del Defensor del Pueblo se fija únicamente a sí mismo un plazo indicativo, no imperativo para la tramitación de las reclamaciones. Debe precisarse, sin embargo, que en virtud del principio de buena administración y so pena de vulnerarlo, el procedimiento ante el Defensor del Pueblo no puede prolongarse más allá de un plazo razonable, que debe establecerse en función de las características del caso concreto. En el presente asunto, han transcurrido casi dieciséis meses entre la presentación de la reclamación por parte de la demandante y la decisión del Defensor del Pueblo no invocó ninguna razón que justifique que hubieran sido necesarias investigaciones particularmente largas para poder decidir que, en vista de las circunstancias particulares del presente caso, no podía llegarse a una solución amistosa. No obstante, el demandante olvida con esta alegación que el Tratado y la Decisión 94/262 confieren al Defensor del Pueblo no sólo la misión de hallar, en la medida de lo posible, una solución conforme al interés particular del ciudadano afectado, sino también la de identificar e intentar eliminar los casos de mala administración en nombre del interés general. Pues bien, es incuestionable que, tras la intervención del Defensor del Pueblo como consecuencia de la reclamación del demandante, la Comisión ha modificado, en interés de una buena administración, su práctica administrativa relativa a la convocatoria de los candidatos a las pruebas orales en el marco del concurso. En estas circunstancias y teniendo en cuenta la importancia de la misión asignada al Defensor del Pueblo en vista del interés general, el incumplimiento del presente caso no puede constituir como tal un incumplimiento por parte del Defensor del pueblo. Por tanto, debe rechazarse esta imputación”*.

Mientras que de la primera sentencia, se concluye que el hecho de sobrepasar considerablemente los plazos establecidos (en el supuesto de la sentencia, los fijados por el artículo 7 del anexo IX del estatuto de los Funcionarios de las

Comunidades Europeas) supone una violación de los principios de buena administración; de la segunda, se deduce que la celeridad debe considerarse a la vista de las circunstancias que permiten la actuación dentro de un plazo razonable, tal y como reconoce Beatriz Tomás Mallén³⁹.

Finalmente y en aras a ampliar lo apuntado hasta ahora, destacar las siguientes palabras de Beatriz Tomás Mallén: “*Mientras la apreciación de la imparcialidad y la equidad comporta buena dosis de subjetividad, la razonabilidad del plazo parece sugerir un examen más objetivo: en efecto, mientras la imparcialidad y la equidad conectan básicamente con el principio de igualdad y no discriminación (de manera que la subjetividad se manifiesta, paradójicamente, en la detección de la posible causa objetiva y razonable justificadora del eventual trato diferente, aunque imparcial y equitativo), la celeridad conllevará un análisis más objetivo o subjetivo en función de si establecen o no plazos preceptivos o indicaciones orientadoras en cuanto al tiempo del que dispone la Administración europea para resolver los asuntos que se le sometan*⁴⁰”.

2.2.2. El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente

A continuación, se procederá al análisis del párrafo 2 del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que dice así:

“Este derecho incluye en particular:

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

Mientras que, como se ha podido observar, el párrafo 1 del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea describe de una forma general el contenido básico del derecho a una buena administración, el párrafo 2 determina

³⁹ *Op. Cit.* Nota 16.

⁴⁰ *Op. Cit.* Nota 16.

ejemplos de las características de este derecho. Según Mariano Baena de Alcázar: *“Se han calificado estos puntos de concreciones porque, sin duda, el derecho que reconoce el enunciado general (que los asuntos se resuelvan imparcial y equitativamente y en un plazo razonable) trasciende estos puntos concretos⁴¹”*.

Así pues, según el párrafo 2 del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el derecho a una buena administración comporta en primer lugar, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome una medida individual que le afecte desfavorablemente. En mi opinión, no cabe duda que el trámite de audiencia resulta esencial dentro de un procedimiento administrativo para permitir el derecho de defensa de los ciudadanos⁴². De igual forma lo entiende el Dr. Siegfried Magiera, que afirma: *“Se trata de una defensa del individuo en cualquier procedimiento administrativo que pueda dar lugar a una decisión que le pueda afectar negativamente. Por lo tanto, el derecho a ser oído se lo denomina también derecho a la defensa⁴³”*. Continúa este autor afirmando: *“En concreto, incluye el derecho a ser informado por la autoridad administrativa cuando*

⁴¹ *Op. Cit.* Nota 32.

⁴² A mayor abundamiento, considero de interés citar por un lado, el siguiente fragmento extraído de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala quinta) de 21 de septiembre de 2000, dictada en el caso *Mediocrurso contra Comisión* (asunto C-462/98 P), que dice así: *“La cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente los principios del derecho de defensa y en particular el del derecho a ser oído constituye una cuestión de Derecho de la que incumbe conocer al Tribunal de Justicia (apdo.35). Sobre este particular, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto de los derechos de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del derecho comunitario que debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. Este principio (...) exige que se permita a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresar de manera adecuada su punto de vista (apdo. 36)”*; y por otro lado, el Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo del año 2001, que dice así: *“En cuanto al derecho a ser oído, el Tribunal de Justicia ha declarado que, de conformidad con un principio general de buena administración, una Administración que deba tomar decisiones, incluso legalmente, que perjudiquen gravemente a la persona afectada, deberá permitir a ésta exponer su punto de vista al menos que exista una razón grave para no hacerlo. Es más, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 6 del Convenio considera que una audiencia justa durante un procedimiento administrativo es más, y no menos importante, en aquellos asuntos en que la decisión no está sometida a examen judicial”*.

⁴³ Accesible el 28 de julio de 2013 en http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/8_Magiera/08%20magiera_tradcast.pdf.

los intereses de la persona en cuestión puedan verse afectados por la decisión y cuando la persona afectada pueda ser sancionada con una multa financiera. También ofrece a la persona damnificada el derecho a posicionarse, aunque no necesariamente a una audiencia oral⁴⁴.

Como puede observarse, el derecho de audiencia tiene lugar antes de que se tome una medida individual que afecte desfavorablemente al interesado. *A sensu contrario*, se entiende que no procederá este derecho cuando la medida individual no sea desfavorable. Según Roberto Galán Vioque, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Sevilla: *“Lo que no se explica es que se haya establecido este trámite únicamente en relación con los procedimientos instruidos por las instituciones comunitarias en los que se pueda adoptar una medida individual que le afecta desfavorablemente. Independientemente de que es difícil trazar una clara distinción entre actos favorables y desfavorables es obvio que la audiencia también debe estar prevista en procedimientos que vayan a beneficiar a los particulares⁴⁵”*. Por dichos motivos, Roberto Galán Vioque⁴⁶ espera que los tribunales comunitarios interpreten el derecho de audiencia de una forma amplia.

Por último, hay que tener en cuenta, como bien establece el Dr. Siegfried Magiera⁴⁷, que la violación del derecho a ser oído sólo dará lugar a la anulación de la decisión, si el proceso hubiera llegado a otro resultado sin esta violación.

2.2.3. El derecho a acceder al expediente que concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial

Este derecho faculta a toda persona a tener acceso a los archivos relacionados con la misma. Ahora bien, dicho acceso no es ilimitado como bien indica el precepto; los límites que establece el apartado b) del artículo 41.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea son los intereses legítimos de la confidencialidad y el secreto profesional y de negocios de otras personas.

⁴⁴ *Op. Cit.* Nota 43.

⁴⁵ GALÁN VIOQUE, R. “El derecho a una buena administración (art. II-101 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)”. *Crónica Jurídica Hispalense*, núm. extra 3 (2005): 193-198.

⁴⁶ *Op. Cit.* Nota 45.

⁴⁷ *Op. Cit.* Nota 43.

En cuanto al ejercicio de tal derecho respecta, según Beatriz Tomás Mallén: *“La jurisprudencia comunitaria establece una serie de condiciones, por lo demás lógicas, que consisten básicamente en evitar una “solicitud de acceso universal o indeterminada” a documentos del expediente que perjudique precisamente la buena actuación administrativa o la buena marcha de la Administración de Justicia, pues esos parámetros se aplican asimismo al ámbito del proceso judicial⁴⁸”*. A modo de ejemplo, destacar el siguiente fragmento de la sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 17 de diciembre de 1998, dictada en el caso Baustahlgewebe contra Comisión (apartado 93): *“[la parte que pide el acceso al expediente] debe no solo identificar los documentos solicitados, sino también facilitar al Tribunal de Primera Instancia, cuando menos, un mínimo de elementos que acrediten la utilidad de tales documentos para el proceso”*.

Por último, no cabe duda que la consulta del expediente es una herramienta más al servicio del derecho de defensa, como bien indica Beatriz Tomás Mallén⁴⁹. Según dicha autora: *“El carácter instrumental del derecho de acceso al expediente trae una consecuencia más. Aún en el caso de que su indebida o defectuosa satisfacción haya disminuido las posibilidades de defensa del interesado, sólo procede la anulación de la decisión que lo resuelve cuando se constata que, de haberse respetado de manera escrupulosa el cauce procedimental, el resultado acaso hubiera sido otro más favorable para el interesado o cuando, precisamente por la presencia del defecto de forma, no se puede saber si la decisión hubiera sido distinta. En ambos supuestos procedería anular el procedimiento final y, llegado el momento, repetir el camino para enderezarlo⁵⁰”*. De igual forma sucede, como se ha afirmado anteriormente, cuando se vulnera el derecho de toda persona a ser oído antes de que se tome una medida individual que le afecte desfavorablemente. Como puede observarse, la vulneración de dichos derechos no producen, *per se*, la anulabilidad del acto administrativo sino sólo cuando se demuestra que, de no haberse producido tal vulneración, el resultado hubiera sido otro más favorable para el interesado o bien cuando, precisamente por la presencia del defecto de forma, no se pudiera saber si la decisión hubiese sido distinta.

⁴⁸ *Op. Cit.* Nota 16.

⁴⁹ *Op. Cit.* Nota 16.

⁵⁰ *Op. Cit.* Nota 16.

2.2.4. La obligación por parte de la Administración de motivar sus resoluciones

Como punto de partida, resulta de interés destacar que la obligación de la Administración de motivar sus decisiones procede del artículo 253 del TCE⁵¹, que dice así: *“Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas por el Consejo deberán ser motivadas y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en la aplicación del presente Tratado”*.

Dicha obligación implica correlativamente un derecho para los ciudadanos interesados, cual es el de obtener de ésta una resolución que se encuentre debidamente motivada. Llama la atención como el legislador europeo optó por referirse a la carga o deber (“la obligación de la Administración”) en vez de a su correlativo derecho (“el derecho de todo ciudadano”). Según Beatriz Tomás Mallén: *“Esta aclaración en cuanto al carácter excepcional de la formulación contenida en el artículo 41.2 de la Carta (como deber de la Administración en lugar de como derecho del ciudadano) se revela tanto más pertinente cuanto que, en la doctrina, “autores tan diferentes entre sí como Alf Ross, Herbert Hart o Neil McCormick han criticado la tesis de la reducción de los derechos al correlato de los deberes, afirmando que existe una irreducible excedencia semántica. Creo, además, que esta excedencia semántica del lenguaje de los derechos sobre el lenguaje de los deberes se añade una excedencia simbólica. Massimo La Torre ha sostenido, a mi juicio, oportunamente, que una sociedad en la que no se conocieran derechos, sino sólo obligaciones asistiría al predominio de las normas sociales (y jurídicas) sobre los individuos y su autonomía”⁵²*.

El deber de la Administración de motivar sus decisiones tiene como objetivo permitir a los afectados salvaguardar sus derechos ante una decisión que implica obligaciones para ellos. De forma similar lo expresa Roberto Galán Vioque: *“La motivación de las resoluciones administrativas constituye una garantía para los particulares ya que les permite conocer las razones que han llevado a la Administración a dictarlas”⁵³*. Por tanto, no cabe duda que la falta de motivación, por parte de la Administración Pública, provoca una clara indefensión hacia el

⁵¹ Op. Cit. Nota 4.

⁵² Op Cit. Nota 16.

⁵³ Op. Cit. Nota 45.

destinatario del acto administrativo pues éste desconoce las causas y motivos que han llevado a la Administración a dictar dicha decisión. Según dicho autor: *“La ausencia pone a los ciudadanos en una clara situación de indefensión ya que les obliga a recurrir “a ciegas” las actuaciones administrativas con las que no están de acuerdo⁵⁴”*. Así pues, para que no exista tal indefensión, toda decisión administrativa⁵⁵ deberá ser motivada. Dicha motivación deberá ser clara e inequívoca para que por un lado, los afectados puedan comprender las razones de las decisiones de la Administración así como para que los tribunales puedan garantizar el control legal. En otras palabras, puede afirmarse que el deber de motivación contribuye al auto-control de la Administración a la vez que garantiza su control legal por los tribunales.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que si en una resolución administrativa falta motivación o ésta resulta insuficiente, deberá, automáticamente, anularse, como bien reconoce Roberto Galán Vioque: *“La falta o insuficiencia de motivación de una decisión de la Administración europea debe conducir, en consecuencia, a su anulación automática⁵⁶”*. A mayor abundamiento, resulta de interés destacar las siguientes palabras de Jaime Rodríguez-Arana: *“Es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativas⁵⁷”*.

2.2.5. El derecho de reparación por los daños causados por las instituciones y agentes de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones

Por lo que respecta al párrafo 3 del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, éste dice así: *“Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes*

⁵⁴ Op. Cit. Nota 45.

⁵⁵ La necesidad de motivar las resoluciones resulta más relevante cuando la Administración ejerce potestades discrecionales en las que goza de una libertad superior para decidir.

⁵⁶ Op. Cit. Nota 45.

⁵⁷ Accesible el 9 de febrero en [http://www.bahiadecadiz.es/clientes/mmbc/portal/v2/docgeneral.nsf/vPaginasAPublicar/029512BB4BCAC0DEC12579640046FA8A/\\$FILE/EI%20derecho%20a%20la%20buena%20Administraci%C3%B3n.pdf?OpenElement](http://www.bahiadecadiz.es/clientes/mmbc/portal/v2/docgeneral.nsf/vPaginasAPublicar/029512BB4BCAC0DEC12579640046FA8A/$FILE/EI%20derecho%20a%20la%20buena%20Administraci%C3%B3n.pdf?OpenElement).

en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”.

Antes de analizar la letra del presente precepto, resulta de interés destacar el origen del mismo. Inicialmente, cuando comenzó a elaborarse la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se incluyó dicho derecho sino que éste se introdujo en un momento ya bastante avanzado del proceso de elaboración de la Carta, gracias a la enmienda 545 ter. de la CHARTE 4423/00 CONVENT 46 de 14 de junio de 2000. La tardía aparición de este derecho en la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y más específicamente dentro del artículo titulado “derecho a una buena administración”, se debía a que ya era un derecho reconocido en el acervo comunitario originario; concretamente, se hallaba regulado en el artículo 288 del TCE⁵⁸, que dice así:

“La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al tratado de que se trate.

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá pagar 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.

El segundo párrafo se aplicará en las mismas condiciones a los daños causados por el Banco Central Europeo o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad personal de los agentes ante la Comunidad se regirá por las disposiciones de su estatuto o el régimen que le sea aplicable”.

Dicho esto, se procederá a analizar detalladamente la letra del apartado 3 del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La razón de ser del derecho previsto en el citado precepto se debe a que, en el desempeño de sus funciones, las instituciones europeas pueden llegar a causar daños a los ciudadanos, que deberán ser indemnizados. Este daño puede ser fruto de una acción como de una omisión; si bien, ésta deberá ser ilegal, aunque no necesariamente se requiere culpa, según reconoce el Dr. Siegfried Magiera⁵⁹. Por otro lado, este daño, tangible o intangible, deberá ser causado de manera directa; en

⁵⁸ *Op. Cit.* Nota 4.

⁵⁹ *Op. Cit.* Nota 43.

otras palabras, deberá existir una relación de causalidad entre éste y el comportamiento del órgano o empleado de la Unión Europea.

2.2.6. El derecho a dirigirse a la Administración en cualquier lengua de los Tratados y el deber de ésta de contestar en esa misma lengua

Por último, el artículo 41.4 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que *“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”*. Beatriz Tomás Mallén afirma que: *“Considerando que uno de los principios en que se basa la Unión radica en el respeto de la “identidad nacional” de sus Estados Miembros (artículo 6.3 TUE), y la lengua o lenguas nacionales constituyen el atributo fundamental de esa identidad, parece lógico que tal principio condujera a reconocer la diversidad lingüística en el seno de las instituciones⁶⁰”*.

Así pues, no cabe duda que con la introducción del derecho del ciudadano a comunicarse con las instituciones de la Unión Europea en una de las lenguas de los Tratados, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se ha contribuido a reafirmar uno de los principios en los que se basa la Unión Europea, cual es el respeto de la identidad nacional de sus Estados Miembros. De esta forma, en mi opinión, se vela por el principio de igualdad entre los Estados Miembros al respetar la diversidad cultural no promoviendo, así pues, el uso exclusivo de un número reducido de lenguas. A modo de ejemplo: si la Unión Europea reconociera como únicas lenguas vehiculares entre los ciudadanos y las instituciones europeas y sus empleados el castellano, inglés, francés y alemán, ciudadanos de países como Grecia o Italia se encontrarían en una clara situación de inferioridad frente a los ciudadanos de España, Inglaterra, Francia o Alemania. En cambio, gracias al derecho reconocido en el párrafo 4 del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, un ciudadano italiano podrá dirigirse a una institución de la Unión Europea en su propia lengua (al ser una lengua de los Tratados) debiendo ésta contestar en esa misma lengua. Sin embargo, bajo mi punto de vista, este multilingüismo promovido por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede llegar a provocar un elevado coste económico, no recomendable en épocas de crisis económica. Según Beatriz Tomás

⁶⁰ *Op. Cit.* Nota 16.

Mallén: “*El multilingüismo tiene un elevado coste, cifrado en el cuarenta y cinco por ciento de los gastos administrativos de la Comunidad en su conjunto (...)*”⁶¹.”

Una vez analizado el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se llega a la conclusión como bien afirma, Jaime Rodríguez Arana, que “*dicho precepto es un buen resumen de los derechos más relevantes que los ciudadanos tenemos en nuestras relaciones con la Administración. La novedad reside en que a partir de ahora, se trata de un derecho fundamental de la persona (...)*”⁶².”

2.3. Análisis del artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

El artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que “*todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado Miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*”. En la CHARTE 4170/00 CONVENT 17, de 20 de marzo de 2000, se señalaba dentro del comentario que seguía al precepto dedicado al derecho a una buena administración, que podría plantearse incluir en este artículo el derecho de acceso a los documentos. Sin embargo, finalmente se optó por su tratamiento autónomo en el artículo 42 de la Carta. Según Beatriz Tomás Mallén, “*esta opción tampoco es del todo desacertada, dado que el derecho de acceso a los documentos posee una indudable relación con la faceta pasiva del derecho a la información (esto es, una relación de “subsunción” en el derecho de recibir información)*”⁶³”. De hecho, puede considerarse que este derecho no es más que un aspecto de una libertad más general: la de información.

Para la elaboración del citado artículo jugó un papel fundamental la experiencia del Ombudsman Europeo reflejada en su Informe Especial al Parlamento Europeo, que fue elaborado tras la investigación de oficio sobre el acceso del público a los

⁶¹ *Op. Cit.* Nota 16.

⁶² *Op. Cit.* Nota 1.

⁶³ *Op. Cit.* Nota 16.

documentos, de 15 de diciembre de 1997⁶⁴. Este Informe contiene las respuestas enviadas por las quince instituciones y órganos comunitarios a los que había pedido información acerca de su situación sobre el acceso del público a los documentos y si se habían dictado normas generales para facilitarlos o bien, existían directrices internas dirigidas al personal sobre dicho acceso al público.

Ahora bien, en la confección de dicho Informe, el Ombudsman Europeo no sólo estudió las experiencias nacionales sino que también se nutrió de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal de Primera Instancia. Llegados a este punto, cabe destacar el fragmento de la siguiente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 30 de abril de 1996, en el caso Países Bajos contra Consejo (asunto C-58/94), que dice así: *“En tanto el legislador comunitario no adopte normas generales sobre el derecho del público a acceder a los documentos en posesión de las instituciones comunitarias, dichas instituciones, en virtud de su poder de organización interna, que les autoriza a adoptar las medidas adecuadas a fin de asegurar su funcionamiento interno de conformidad con los intereses de la buena administración, deberán adoptar medidas para tramitar las solicitudes”*.

3. El Derecho a una buena administración en la Constitución Española

Entre el elenco de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española de 1978 no consta el derecho a una buena administración. De hecho, no existe precepto constitucional alguno que, de forma expresa, englobe todos los subderechos reconocidos en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sino que la mayoría de éstos aparecen reconocidos de forma dispersa en el Título IV de la Constitución Española, relativo al Gobierno y a la Administración. En palabras de Carmen María Ávila Rodríguez: *“En nuestra Constitución Española el derecho a una buena administración como derecho*

⁶⁴ Accesible el 26 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/378/html.bookmark>.

*subjetivo y singular reconocido expresamente no existe, pero el principio de buena administración sí se encuentra implícitamente definido en el Título IV (...)*⁶⁵”.

Ahora bien, ¿en qué preceptos constitucionales aparece plasmado tal principio? Para responder a dicha cuestión deben tenerse en cuenta los siguientes artículos de la Carta Magna.

En primer lugar, destacar el artículo 103.1 de la Constitución Española, que dice así: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. De la redacción del citado precepto, destaca Jaime Rodríguez-Arana⁶⁶ el verbo: “sirve”. Según dicho autor, al utilizar el verbo “servir”, *“el constituyente quiso dejar claro que la Administración Pública es una persona jurídico-pública que se realiza en la medida en que está al servicio del interés general”*⁶⁷. Por otro lado, a su vez, Jaime Rodríguez-Arana destaca que *“el artículo 103.1 de la CE se refiere a la Administración Pública en singular por lo que debe entenderse que el sistema que diseña debe predicarse tanto de la Administración del Estado, como de las autonómicas y locales”*⁶⁸.

Dicho artículo debe ser relacionado con el precepto 41.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que dice así: *“Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”*. Como puede observarse, el citado precepto exige que los asuntos sean tratados con imparcialidad, equidad y dentro de un plazo razonable. De forma similar queda establecido en el artículo 103.1 de la Carta Magna como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez: *“El actuar objetivo de la Administración exige que los asuntos se traten con imparcialidad y el principio de eficacia y el sometimiento a la ley exigen que los asuntos se traten dentro de un plazo razonable”*⁶⁹.

En cuanto respecta a la imparcialidad de la actuación administrativa, debe destacarse que la jurisprudencia constitucional la ha analizado de manera paralela a

⁶⁵ *Op. Cit.* Nota 19.

⁶⁶ *Op. Cit.* Nota 1.

⁶⁷ *Op. Cit.* Nota 1.

⁶⁸ *Op. Cit.* Nota 1.

⁶⁹ *Op. Cit.* Nota 19.

la imparcialidad que se predica de los órganos judiciales. Resulta de interés citar el siguiente fragmento de la sentencia del Tribunal Constitucional 14/1999, de 22 de febrero (FJ. 3), que dice así: *“Puesto que el recurrente cuestiona el modo en que se ha ejercido la potestad sancionadora administrativa reconocida por el artículo 25 CE, no parece ocioso traer aquí a colación la doctrina de este Tribunal conforme a la cual las garantías procesales constitucionalizadas en el artículo 24.2 CE, son de aplicación al ámbito administrativo sancionador “en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dada las diferencias apuntadas sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”.* Analizando el citado fragmento, resulta interesante destacar como el Tribunal Constitucional parte como premisa de la aplicación extensiva de las garantías procesales penales del artículo 24 de la CE a los expedientes administrativos sancionadores. Ahora bien, como bien afirma Beatriz Tomás Mallén, *“en la propia jurisprudencia constitucional se ha afirmado que esa traslación de garantías del campo procesal al administrativo debe entenderse matizada y, en lo que concierne a la imparcialidad de los órganos administrativos, no cabe una comprensión absolutamente idéntica respecto de la imparcialidad de los órganos judiciales, dado que mientras en éstos se predica la absoluta independencia, de aquéllos se predica una relativa independencia equivalente a objetividad, en tanto que atemperada por el principio constitucional de jerarquía que queda sometida la Administración (artículo 103.1 CE), tanto más en el marco de las denominadas relaciones de especial sujeción (...)”*⁷⁰.

Por otro lado, y en cuanto al derecho a una resolución administrativa dictada en un plazo razonable respecta, destacar que se produce su vulneración no sólo cuando media inactividad administrativa sino incluso cuando la propia Administración lleva a cabo trámites improcedentes que alargan de forma excesiva el procedimiento (un ejemplo de ello sería el de requerir al ciudadano documentos o datos que ya obran en las oficinas administrativas).

En segundo lugar, debe destacarse el artículo el 105.b) de la Constitución Española, que dice así: *“La Ley regulará: El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.* Dicho precepto se debe relacionar con el artículo 41.2.b) de la Carta de Derechos Fundamentales de la

⁷⁰ Op. Cit. Nota 16.

Unión Europea: *“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”*. Como puede observarse, mientras la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea concreta el tipo de expediente al que la persona puede tener acceso (*“el expediente que le afecte”*), la Constitución Española omite dicha exigencia.

Por otro lado, hay que destacar como ambos preceptos establecen una serie de salvedades al acceso por parte del ciudadano a un expediente administrativo. Así, mientras la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea regula que dicho acceso deberá realizarse dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la Constitución Española establece el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. A tenor de lo que precede, resulta interesante citar a Beatriz Tomás Mallén, quien afirma que *“ciertamente el problema más espinoso que suscita esta disposición constitucional radica en la tensión entre ese derecho a la transparencia administrativa y los “legítimos intereses de la confidencialidad (...)”⁷¹*. A su vez, dicha autora reconoce lo siguiente: *“Efectivamente, uno de los mayores problemas constitucionales que se han planteado en nuestro ordenamiento tiene que ver, por una parte, con los límites a ese derecho de acceso al entrar en conflicto con el derecho fundamental a la intimidad (artículo 18.1 CE) y, por otra parte, con las garantías que el derecho a la “autodeterminación informativa” o a la “libertad informativa” (derivado del artículo 18.4 y denominado así por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la SSTC 254/1993, de 20 de julio; 94/1998, de 4 de mayo, y 202/1999, de 8 de noviembre)⁷²*”.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta el 105.c) de la Constitución Española, que dice así: *“La Ley regulará: El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”*. Dicho precepto debe relacionarse con el artículo 41.2.a) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *“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 la afecte desfavorablemente”*. Ante todo, destacar la gran asimetría entre el derecho de audiencia previsto en la Constitución Española (al estarle

⁷¹ Op. Cit. Nota 16.

⁷² Op. Cit. Nota 16.

vedado la vía del recurso de amparo constitucional) respecto a su catalogación en la Carta de Niza como derecho fundamental englobado dentro del derecho a una buena administración.

Llama la atención como la Constitución Española limita el derecho de audiencia “cuando proceda”, en vez de “antes de que se tome una medida individual que le afecte desfavorablemente”, como sí reconoce el artículo 41.2.a) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En mi opinión, mediante la utilización de la fórmula “cuando proceda” se crea cierto grado de inseguridad jurídica, pues el ciudadano desconoce en qué supuestos tendrá derecho a audiencia y en cuáles no.

En cuarto lugar, resulta de interés citar el artículo 41.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que dice así: *“Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”*. En palabras de Beatriz Tomás Mallén: *“Este precepto merece una doble observación: de un lado, se efectúa una remisión expresa a la praxis jurídica común de los ordenamientos nacionales de los Estados Miembros, que en nuestro caso habría que entender referida al artículo 106.2 CE⁷³ (derecho a indemnización como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos); de otro lado, ese derecho, que a escala europea se califica como fundamental en la Carta, una vez más, en nuestro sistema constitucional se reconoce como “de configuración legal” (el derecho de los particulares a ser indemnizados, según el artículo 106.2 CE, lo es “en los términos establecidos por la ley”) que, además, queda fuera del bloque tutelado por la garantía del recurso de amparo constitucional⁷⁴”*.

En cuanto respecta a la jurisprudencia constitucional, destacar que el Tribunal Constitucional ha venido a equiparar el alcance del derecho a ser indemnizado por el mal funcionamiento de la Administración Pública con el de la Administración de

⁷³ Exactamente, el artículo 106.2 de la CE, establece: *“Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

⁷⁴ Op. Cit. Nota 16.

Justicia (artículo 121 de la CE). Destacar que este segundo artículo encuentra su equivalente en el precepto 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de La Unión Europea, que dice así:

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

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

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

Aunque el artículo 47 se encuentre en un capítulo distinto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea al que se halla el precepto 41, según Beatriz Tomás Mallén, “se trata de derechos absolutamente relacionados entre sí⁷⁵”. Continúa dicha autora afirmando que “podría decirse que el consagrado en el artículo 47 constituye, llegado el caso, una prolongación del derecho a una buena administración en el ámbito jurisdiccional⁷⁶”. De hecho, dicho artículo 47 podría haber sido titulado “el derecho a una buena justicia”.

Ahora bien, ¿dichos derechos son susceptibles de amparo constitucional? A dicha pregunta, responde Beatriz Tomás Mallén mencionando la sentencia del Tribunal Constitucional 325/1994, de 12 de diciembre. Dicha autora afirma lo siguiente: “[La citada sentencia] falla un recurso de amparo desestimatorio en tanto en cuanto no es posible la invocación directa del derecho a ser indemnizados a quienes hayan sido víctimas del defectuoso funcionamiento de la Administración, sea la Pública (artículo 106.2 CE), sea la de Justicia (artículo 121 CE), pues en ambos casos se trata de derechos subjetivos desprovistos no sólo de carácter fundamental sino del régimen tuitivo configurado para los derechos fundamentales⁷⁷”.

⁷⁵ Op. Cit. Nota 16.

⁷⁶ Op. Cit. Nota 16.

⁷⁷ Op. Cit. Nota 16.

Por último, se tratará el derecho al pluralismo lingüístico ante la Administración. De nuevo, nos hallamos ante un derecho reconocido en la Constitución Española fuera del bloque protegido por el recurso de amparo constitucional (concretamente, se halla en el artículo 3 de la CE). Ahora bien, de forma indirecta podría destacarse el artículo 14 de la Carta Magna, que dice así: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*. Bajo la expresión “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, considero que puede ser englobada la no discriminación por razón de lengua.

En mi opinión, el reconocimiento de este derecho resulta fundamental en un Estado como el español, que es plurilingüista. Hay que tener en cuenta que la oficialidad de una lengua comporta que ésta es reconocida por los poderes públicos como vehículo normal de comunicación entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. En cuanto respecta a las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia, destacar que la cooficialidad se proclama respecto a los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, independientemente que se trate de un órgano estatal, autonómico o local. En otras palabras, en estos supuestos, prima el criterio de territorialidad; por tanto, un ciudadano de una Comunidad Autónoma con lengua oficial propia (ello vendrá determinado por el correspondiente Estatuto de autonomía) podrá dirigirse a los órganos administrativos sitos en su Comunidad Autónoma ya sea en castellano o en la lengua propia autonómica, con independencia de que el órgano administrativo en cuestión sea estatal, autonómico o local.

Se ha de reseñar que este mismo criterio es reconocido en los procedimientos electrónicos tal y como queda recogido en la disposición adicional sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁷⁸, que dice así:

“1. Se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la normativa que en cada caso resulte de aplicación.”

⁷⁸ BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

2. A estos efectos, las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes.

3. Los sistemas y aplicaciones utilizados en la gestión electrónica de los procedimientos se adaptarán a lo dispuesto en cuanto al uso de lenguas cooficiales en el artículo 36 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

4. Cada Administración Pública afectada determinará el calendario para el cumplimiento progresivo de lo previsto en la presente disposición, debiendo garantizar su cumplimiento total en los plazos establecidos en la disposición final tercera”.

4. El derecho a una buena administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

4.1. Análisis del artículo 35

Una vez analizada la Constitución Española de 1978, se procederá al estudio de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁷⁹ (de ahora en adelante, Ley 30/1992, de 26 de noviembre); y más concretamente, de su artículo 35, por ser el precepto que más se asemeja al artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dicho artículo, titulado “derechos de los ciudadanos”, está formado por un total de once subapartados. A continuación se expone el análisis a la luz de la Carta de Niza de aquellos apartados que considero más relevantes.

⁷⁹ BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

Como punto de partida, destacar el apartado a) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que reconoce el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, *“a conocer en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos”*. En mi opinión, este derecho se encuentra íntimamente ligado con el derecho de defensa: el hecho de poder conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que se ostenta la condición de interesado así como obtener copias de los documentos contenidos en ellos contribuye, sin lugar a dudas, a una mejor defensa de los intereses.

En segundo lugar, se procederá a analizar la letra del artículo 35.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho *“a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos”*. Sobre dicho precepto, Beatriz Tomás Mallén afirma que *“si por una parte, constituiría una exigencia para verificar el trato imparcial a que alude la Carta de Niza (con objeto de, por ejemplo, poder formular una recusación), por otra parte, es un derecho contenido expresamente en los Códigos de buena conducta administrativa⁸⁰”*.

Por lo que respecta al apartado d) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, éste reconoce el derecho de los ciudadanos *“a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico”*. Como puede observarse, el citado precepto reconoce el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico; ahora bien, ¿cuáles son las normas a las que hace referencia el mencionado precepto con la expresión “resto del ordenamiento”? Debe entenderse que con dicha expresión el legislador se refería, no tan sólo a la Constitución Española de 1978, sino también a las correspondientes legislaciones autonómicas en lo atinente a los procedimientos tramitados por las Administraciones Públicas autonómicas y de las entidades locales radicadas en sus respectivos territorios.

⁸⁰ *Op. Cit.* Nota 16.

En cambio, cuando el citado precepto menciona “de acuerdo con lo previsto en esta ley” se está remitiendo, principalmente, a la letra del artículo 36⁸¹, titulado “lengua de los procedimientos”.

A continuación se analizará el artículo 35.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que reconoce el derecho (de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas) “a formular alegaciones y a aportar documentos⁸² en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución”. En mi opinión, este derecho también se encuentra íntimamente vinculado con el derecho de defensa pues faculta al ciudadano para hacer uso de todas las herramientas que disponga a su favor para

⁸¹ El artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dice así:

“1. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

2. En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

3. La Administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción”.

⁸² En relación con este apartado, resulta de interés destacar el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que los ciudadanos tendrán derecho “a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante”. Teniendo en cuenta la letra de ambos apartados del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se deduce que el ciudadano puede aportar cualquier documento en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberá ser tenido en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución. Ahora bien, el ciudadano no tendrá porqué aportar aquellos documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento en cuestión así como aquellos documentos que ya se encontraran en poder de la Administración actuante.

que se dicte la resolución más justa posible. Ahora bien, hay que tener en cuenta que este derecho a formular alegaciones y a aportar documentos existirá en cualquier fase del procedimiento siempre que sea anterior al trámite audiencia.

En cuanto respecta al apartado h) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho de *“acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes”*. Ante todo, afirmar que este derecho cuenta con un desarrollo autónomo en los artículos 37 y 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Como puede observarse, dicho precepto reconoce el derecho a acceder a los registros y archivos de las Administraciones Públicas; ahora bien, en los términos previstos en la Constitución, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y otras leyes. De nuevo, otro apartado del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece un derecho que se encuentra limitado no sólo por lo regulado en su normativa sino también por la Constitución Española y sin perjuicio de lo establecido en otras leyes al respecto.

Por lo que respecta al apartado j) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, éste reconoce el derecho, de los ciudadanos, a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente. Dicho precepto debe relacionarse con los artículos 139 a 146 del mismo cuerpo legal, que llevan por rúbrica genérica: *“De la responsabilidad de las Administraciones Públicas”*⁸³. De los citados preceptos, merece especial mención el artículo 139.1, que dice así: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”*. Resulta de interés destacar la diferencia que existe entre los artículos 106.2 de la Constitución Española y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con el artículo 41.3 de la Carta de Niza. Llama la

⁸³ Estos artículos corresponden al título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se divide en dos capítulos. Por un lado, el capítulo dedicado a la “responsabilidad patrimonial de la Administración Pública” y por otro lado, el capítulo relativo a “la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas”.

atención como la normativa interna, a diferencia de la comunitaria, se refiere a “indemnización”, en vez de emplear el término “reparación”.

En último lugar, destacar la letra k del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dice así: “Los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: cualesquiera otros que reconozcan la Constitución y las Leyes”. Como puede observarse, se trata de un precepto *numerus apertus* que remite a lo que establezca la Constitución Española y otras leyes.

4.2. Análisis del artículo 54

Otro artículo que no debe ser obviado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es el 54⁸⁴, relativo a la motivación de los actos administrativos. Según Juli Ponce Solé, “la motivación actúa como un instrumento al servicio del deber constitucional de buena administración al obligar al órgano decisor a tener razones y un criterio racional y ponderado que sustente el ejercicio de la función administrativa⁸⁵”.

⁸⁴ Dicho precepto dice así:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.
- c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley.
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.
- f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte”.

⁸⁵ PONCE SOLÉ, J. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales de procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova, 2001.

Por otro lado, según A. Romano Tassone y Tomás Ramón Fernández Rodríguez: “Al exigir una justificación cumplida de las soluciones en cada caso exigidas por la Administración obliga a ésta analizar con más cuidado las distintas alternativas disponibles, a valorar de forma más serena y objetiva las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas y a pesar y medir mejor sus respectivas consecuencias y efectos previniendo a las autoridades de los peligros de la improvisación, de la torpeza, del voluntarismo, del amor propio de sus agentes, del arbitrio y de otros riesgos menos disculpables aún que éstos y no por ello infrecuentes en nuestra realidad cotidiana de ayer y hoy⁸⁶”.

De dichos comentarios, se concluye que la motivación contribuye al logro de una Administración más transparente y cercana a los ciudadanos, pues permite que éstos conozcan las razones y criterios que han conducido a la decisión administrativa en cuestión.

5. El derecho a una buena administración a nivel autonómico

5.1. La reciente recepción en los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas

Algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, aprobados entre los años 2006 y 2008, han incorporado de forma expresa el derecho a una buena administración. Ejemplos de ello son, enumerados de forma cronológica, los siguientes: el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁸⁷ (de ahora en adelante, EAV), el

⁸⁶ *Op. Cit.* Nota 85.

⁸⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006 y DOGV núm. 5.238, de 11 de abril de 2006).

Estatuto de Autonomía de Cataluña⁸⁸ (de ahora en adelante, EAC), el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares⁸⁹ (de ahora en adelante, EAIIBB), el Estatuto de Autonomía para Andalucía⁹⁰ (de ahora en adelante, EAA) y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León⁹¹ (de ahora en adelante, EACL).

En cambio, el Estatuto de Autonomía para Aragón⁹² (de ahora en adelante, EAAr), no reconoce expresamente el derecho a una buena administración sino que únicamente se limita, de forma tímida, a hacer referencia a los derechos en relación con los servicios públicos.

5.2. Especial mención a la sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre

Ahora bien, ¿puede un Estatuto de Autonomía crear derechos distintos de los reconocidos en el Título I de la Constitución? y en el caso de que sea posible, ¿su reconocimiento puede suponer una quiebra del principio general de igualdad de los españoles? Para responder a dichas cuestiones resulta fundamental acudir a la sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana (concretamente, contra su artículo 17.1). El motivo por el que se interpuso el recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado artículo 17.1 del EAV es el siguiente: El Gobierno de Aragón sostenía (entre otros argumentos) que el reconocimiento del derecho previsto en el artículo 17.1 del EAV⁹³ excedía del

⁸⁸ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006 y DOGC núm. 4.680, de 20 de julio de 2006).

⁸⁹ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007 y BOIB núm. 32, de 1 marzo de 2007).

⁹⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007 y BOJA núm.56, de 20 de marzo de 2007).

⁹¹ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007 y BOCYL núm. 234, de 3 de diciembre de 2007).

⁹² Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007 y BOA núm. 47, de 23 de abril de 2007).

⁹³ Dicho artículo dice así: "Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal".

contenido propio de un Estatuto de Autonomía y por tanto, infringía el artículo 147 de la Constitución Española así como los principios de unidad y de igualdad de los artículos 138 y 139.1 del mismo cuerpo legal. Sostenía el Gobierno de Aragón que permitir en los Estatutos de Autonomía la proclamación de derechos que no tienen un enlace directo con los recogidos de forma específica en la Constitución, aún cuando sea con invocación al artículo 9.2 de la Carta Magna, supone romper con el principio de unidad a la vez que se infringe el artículo 147 de la Constitución Española.

Ante este argumento, la respuesta del Consejo de la Generalitat Valenciana fue la de negar que el precepto recurrido excediera del contenido estatutario, vulnerando consiguientemente el contenido del artículo 147 de la Constitución Española. Defendía dicha postura en base a los siguientes argumentos: en primer lugar, incidía en la idea de interpretar que el derecho del artículo 17.1 del EAV era consecuencia de la obligación constitucional de velar por el respeto y eficacia de los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, argumentaba que la titularidad por parte de la Comunidad Valenciana de competencias que afectan e inciden directamente en los derechos reconocidos en el artículo 17.1 del EAV implica la obligación de desarrollar las políticas correspondientes, que sólo pueden ser efectivas si no se desvinculan de los derechos. Por último, sostuvo que la referencia a la organización de las instituciones propias como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía no puede entenderse en sentido meramente orgánico, sino que incluye los mandatos básicos de acción, entre los que se cuentan los principios rectores de la política social y económica.

Ante dichas posturas contrapuestas, el Tribunal Constitucional decidió abordar este asunto distinguiendo principalmente dos cuestiones: por un lado, si el artículo 139.1 de la Constitución Española, implica una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio español; y por otro lado, si el Estatuto de Autonomía es una norma adecuada para el reconocimiento de derechos distintos de los recogidos de forma expresa en el Título I de la Carta Magna.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional reconoce que el artículo 139.1 de la Constitución Española establece un principio de igualdad sustancial, que es susceptible de modulaciones diferenciadas, en mayor o menor grado, en las diversas Comunidades Autónomas, dependiendo del tipo de derecho

de que se trate y del reparto competencial en la materia, en cuestión. En otras palabras, y como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez: *“El Tribunal Constitucional asiente como primera conclusión que el artículo 139.1 CE no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial⁹⁴”*.

A continuación, se analizará cómo el Tribunal Constitucional trata la segunda cuestión relativa a si el Estatuto de Autonomía es una norma adecuada para el reconocimiento de derechos distintos de los recogidos de forma expresa en el Título I de la Carta Magna. Para responder a dicha cuestión, el Tribunal Constitucional se basa en la letra del artículo 147.2 Constitución Española; y más concretamente de sus subapartados c) y d).

Por lo que respecta al artículo 147.2.c) de la Constitución Española, afirmar que faculta a las Comunidades Autónomas para que en sus Estatutos tracen, dentro del respeto a las previsiones constitucionales, las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de sus instituciones. Así pues y como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez: *“Al ser los Estatutos, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a las instituciones autonómicas con la orientación que cada uno de ellas considera adecuada dentro del marco de la Constitución, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar verdaderos derechos subjetivos⁹⁵”*.

En cuanto al otro precepto mencionado (es decir, al artículo 147.2.d) de la Carta Magna), el TC deduce que los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino únicamente directrices, objetivos, criterios o mandatos a los poderes públicos autonómicos, ya sea de forma directa o indirecta, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Teniendo en cuenta lo dicho, se llega a la siguiente conclusión: en virtud del artículo 147.2.d), no pueden los Estatutos de Autonomía establecer, por sí mismos, derechos subjetivos sino únicamente directrices y objetivos para los poderes públicos autonómicos. Por tanto, independientemente de que los Estatutos de Autonomía se refieran a ellos como derechos subjetivos, nos hallaremos, en realidad, ante meras directrices y mandatos

⁹⁴ *Op. Cit.* Nota 19.

⁹⁵ *Op. Cit.* Nota 19.

que deberán ser cumplidos por los poderes públicos autonómicos. Así lo expresa Carmen María Ávila Rodríguez: *“(...) De tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse como mandatos, orientaciones u objetivos, es decir, como meros principios rectores de la política, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto les atribuya⁹⁶”*.

A modo de recapitulación puede afirmarse que mientras en el primer caso (el relativo al artículo 147.2.c) de la Constitución Española), el Tribunal Constitucional sentencia que los Estatutos de Autonomía pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el segundo supuesto (relativo al ámbito de atribución competencial) se requiere la colaboración del legislador autonómico; por tanto, en este ámbito cualquiera que sea la expresión empleada, nos hallaremos ante mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de las competencias que les sean atribuidas y no ante verdaderos derechos subjetivos.

Sobre lo visto hay que tener en cuenta que la sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, fue objeto de contundentes votos particulares. De ellos, destacar el formulado por el magistrado Don Vicente Conde Martín de Hijas, quien, como afirma Carmen María Ávila Rodríguez: *“Disintió firmemente de lo que él llama “ardid dialéctico” del Tribunal Constitucional al transformar éste apriorísticamente la declaración de derechos de los Estatutos en meros objetivos, directrices u orientaciones para el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma⁹⁷”*. Dicho magistrado sostiene que es inconstitucional la declaración de derechos distintos de los previstos en el Título I de la Carta Magna por los Estatutos de Autonomía y califica de inadmisibles que el Tribunal interprete las declaraciones de derechos subsumibles en el artículo 147.2.d) de la Constitución Española como meros principios rectores en aras a mantener la constitucionalidad de los textos estatutarios.

Ahora bien, ¿el derecho a una buena administración previsto en los nuevos Estatutos de Autonomía debe subsumirse bajo el subapartado c) o d) del artículo 147.2 de la Constitución Española? En mi opinión, el derecho a una buena administración, regulado en los nuevos Estatutos de Autonomía es subsumible bajo

⁹⁶ *Op. Cit.* Nota 19.

⁹⁷ *Op. Cit.* Nota 19.

el artículo 147.2.c) de la Carta Magna, relativo a la “denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” ya que la “organización” de las instituciones de las Comunidades Autónomas, permite trazar las líneas esenciales a las que deberá ajustarse el funcionamiento de sus instituciones y la vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad con los ciudadanos, como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez⁹⁸. Así pues, al poder englobarse el derecho a una buena administración bajo el precepto 147.2.c) de la Constitución Española, se llega a la conclusión de que nos hallamos ante un verdadero derecho subjetivo. El derecho a una buena administración, en cambio, no debe subsumirse bajo el artículo 147.2.d) de la Constitución Española pues según bien afirma Carmen María Ávila Rodríguez: “*el derecho a una buena administración se proclama sin conexión alguna con el ejercicio de ninguna competencia de los poderes públicos (...) sino más bien con la cobertura del artículo 147.2.c.) de la Constitución*”⁹⁹.

Ahora bien, el hecho de que una Comunidad Autónoma mediante su Estatuto de Autonomía pueda incorporar como derecho subjetivo el derecho a una buena administración trae consigo una situación adversa pues da lugar a que cada Comunidad Autónoma conciba con distinto contenido un mismo derecho, cual es el derecho a una buena administración.

A continuación, en el siguiente subepígrafe, se procederá a analizar la letra de los distintos Estatutos de Autonomía, anteriormente mencionados, para ver cómo tratan el derecho a una buena administración.

5.3. Breve análisis del derecho a una buena administración en los nuevos Estatutos de Autonomía

5.3.1. Estatuto de Autonomía de Valencia

Como se ha precisado anteriormente, el concepto de “buena administración” ha encontrado explícitamente eco en la última generación de Estatutos de Autonomía. Ahora bien, al no existir una uniformidad, cada Estatuto de Autonomía regula este derecho de una forma distinta. Teniendo en cuenta lo dicho, a continuación se procederá a analizar cómo regula dicho derecho cada Estatuto de Autonomía.

⁹⁸ *Op. Cit.* Nota 19.

⁹⁹ *Op. Cit.* Nota 19.

Como punto de partida, se tomará el EAV, que reconoce el derecho a la buena administración en su artículo 9, apartados 1, 2 y 3:

“1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de La Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad.

Asimismo los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano”.

Como puede observarse, este precepto, englobado dentro del Título II del EAV titulado “sobre los derechos de los valencianos y las valencianas”, remite, sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, a una ley del Parlamento valenciano la regulación del derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y Administraciones Públicas valencianas. Ahora bien, a pesar de dicha remisión, hay que destacar que el propio precepto, en sus apartados 2 y 3, se refiere a otros derechos relacionados con la buena administración como son: el derecho de los ciudadanos a que la Administración Pública valenciana trate los asuntos de modo equitativo e imparcial y en plazo razonable; el derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Valenciana en cualquiera de sus lenguas oficiales; etc.

5.3.2. Estatuto de Autonomía de Cataluña

En cuanto respecta al EAC, su artículo 30, titulado “derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración”, dice así:

“1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación.

2. *Todas las 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.*

3. *Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores”.*

Este artículo se ubica en el Título I del EAC, titulado “Derechos, deberes y principios rectores”, concretamente en su Capítulo II relativo a los “Derechos en el ámbito político y de la Administración”. Según Joaquín Tornos: “*El artículo 30 se refiere al derecho a una buena administración en el enunciado, pero no en el contenido*¹⁰⁰”. Según dicho autor, “*lo que hace el artículo 30 es definir (y por lo tanto, delimitar) el contenido de este derecho. Dicho contenido se fija en los apartados 2 y 3, ya que el apartado primero se refiere al derecho de acceso a los servicios públicos*¹⁰¹”. A su vez, Joaquín Tornos reconoce que: “*El artículo 30 del EAC se ocupa de la buena administración como derecho fundamental estatutario. Ello es así porque sistemáticamente la buena administración, aunque se contempla dentro del título primero del Estatuto relativo a “Derechos, deberes y principios rectores”, forma parte del capítulo relativo a los “Derechos en relación con la Administración*¹⁰²”.

Así pues, del tenor literal del precepto, se deduce que el artículo 30 del EAC atribuye a los ciudadanos dos derechos concretos en sus relaciones con la Administración: por un lado, el derecho a que los poderes públicos de Cataluña les traten, en los asuntos que les afecten, de manera imparcial y objetiva; y por otro lado, el derecho a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a los fines que los justifican.

Por último, el artículo 30 del EAC, en su apartado 3, como bien reconoce Joaquín Tornos, “*impone un singular mandato al legislador para que concrete las condiciones*

¹⁰⁰ Accesible el 9 de febrero de 2013 en <http://www.bcn.cat/sindicadegreuges/pdf/Informe%20Buena%20Administracion-castellano.pdf>.

¹⁰¹ *Op. Cit.* Nota 100.

¹⁰² *Op. Cit.* Nota 100.

de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados primero y segundo¹⁰³”.

5.3.3. Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares

Por otro lado, el EAIIBB establece en su artículo 14:

“1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento de las Illes Balears regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Illes Balears.

2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las Administraciones públicas de las Illes Balears traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, así como a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad.

3. Los ciudadanos de las Illes Balears tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

4. En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantizará la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita.

5. Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones, así como de su derecho a ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las Administraciones públicas de las Illes Balears de acuerdo con la legislación del Estado y las leyes del Parlamento”.

El mencionado precepto, que se incluye dentro del Título II sobre los “Derechos, deberes y las libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares” del EAIIBB, en su apartado primero, remite, sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, a una Ley del Parlamento de las Illes Balears la regulación del derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas baleáricas. Como puede observarse, el redactado del artículo 14.1 del EAIIBB es muy similar al ofrecido por el EAV en su artículo 9.1.

¹⁰³ Op. Cit. Nota 100.

Por otro lado, el artículo 14 del EAIIBB también recoge los derechos de los ciudadanos a que las Administraciones Públicas traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial, en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, a dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las dos lenguas oficiales.

5.3.4. Estatuto de Autonomía de Andalucía

En cuanto al EAA, su artículo 31, titulado “buena administración”, reconoce:

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

El artículo 31 del EAA se encuentra incluido dentro del Capítulo II de los “Derechos y deberes”, que a su vez, se integra dentro del Título I sobre “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” del EAA. Dicho precepto configura el derecho a una buena administración con un contenido concreto, aunque plural, como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez¹⁰⁴. Se afirma que el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 31 del EAA es de contenido plural en tanto en cuanto se incluye bajo dicho rótulo tres facultades o derechos concretos: por un lado, se reconoce el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de éstas una información veraz. Según Carmen María Ávila Rodríguez: *“Es preciso interpretar este derecho en el sentido más favorable a la participación en los asuntos públicos objeto de las distintas potestades de la Administración Pública, o sea más allá de la tramitación de los procedimientos administrativos en los que se sea parte interesada”*¹⁰⁵.

¹⁰⁴ *Op. Cit.* Nota 19.

¹⁰⁵ *Op. Cit.* Nota 19.

Se ha de mencionar también que el artículo 31 del EAA reconoce el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial, así como que los mismos sean resueltos dentro de un plazo razonable. Sin lugar a dudas, imponer a la Administración que trate los asuntos de manera objetiva e imparcial tiene como principal garantía y finalidad evitar la arbitrariedad e irracionalidad del actuar administrativo.

Por último, el artículo 31 del EAA reconoce el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos (de Andalucía), cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca. Hay que tener en cuenta, como bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez, que: *“Este derecho no se reconoce ex novo por el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía pues ya el artículo 105.b) de la CE lo prevé como garantía del ciudadano habiendo sido desarrollado con más amplio alcance por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art.37) y por la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (art.6)”*¹⁰⁶.

5.3.5. Estatuto de Autonomía de Castilla y León

En cuanto al EACL, su artículo 12, titulado “derecho a una buena administración”, reconoce que:

“La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:

- a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.*
- b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.*
- c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.*

¹⁰⁶ Op. Cit. Nota 19.

d) *A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.*

e) *Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.*

f) *A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.*

El mencionado precepto se encuentra dentro del Capítulo II, titulado “Derechos de los castellanos y leoneses”, del Título I, titulado sobre “Los derechos y principios rectores”, del EACL. Como puede observarse, dicho artículo reconoce, con carácter general, una serie de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública autonómica. Ahora bien, para su concreta aplicación se requiere de una ley específica que los desarrolle y garantice.

A modo de conclusión, destacar que mientras los ya citados artículos del EAV, EAC, EAIB, EAA y EACL regulan, de forma diferente, el derecho a una buena administración, no sucede lo mismo con el EAAr. Este estatuto, mediante sus artículos 15¹⁰⁷ y 16¹⁰⁸, únicamente se limita, de forma tímida, a hacer referencia a los derechos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos.

107 Dicho precepto dice así:

“1. Los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes.

2. Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes.

3. Los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico”.

6. Los códigos de buena conducta administrativa

6.1. Tipología

Los códigos de buena conducta administrativa tienen como principal finalidad regular a través de principios y reglas de comportamiento ético las actuaciones del personal adscrito a la Administración Pública. Gracias a ellos, cualquier funcionario de la Administración Pública debe ser capaz de resolver cualquier tipo de dilema ético que le pueda surgir en el ejercicio de sus funciones.

Según Manuel Díaz Muiña e Ignacio Murrillo García-Atance¹⁰⁹, existen dos tipos de códigos de buena conducta. Por un lado, el código de conducta orientador, y por tanto, de carácter meramente orientativo y cuya infracción no conlleva sanción jurídica¹¹⁰; y por otro, los códigos de conducta normativa, que son un conjunto de reglas que tienen como principal objetivo asegurar comportamientos éticos y cuya transgresión sí comporta la sanción de naturaleza jurídica¹¹¹.

Los mencionados autores aseguran que la doctrina más significativa (Villoria, García Mexía) considera que el sentido pleno de los códigos de conducta sólo se alcanza en la medida en que tengan naturaleza orientadora y no normativa. A título personal, en cambio, considero que todo código de buena conducta debiera ser normativo.

¹⁰⁸ El mencionado precepto dice así:

“1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad.

2. Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados.

3. Todas las personas tienen derecho a la protección de sus datos personales contenidos en las bases de datos de las Administraciones Públicas y empresas públicas aragonesas y las empresas privadas que trabajen o colaboren con ellas. Igualmente, tendrán derecho a acceder a los mismos, a su examen y a obtener su corrección y cancelación”.

¹⁰⁹ DÍAZ MUIÑA, M. Y MURILLO GARCÍA-ATANCE, I. “La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración”. En: *Revista Aragonesa*, núm.32 (2008): p.133-168.

¹¹⁰ Este tipo de código tiene como objetivo persuadir a sus destinatarios de no realizar una actuación no ética.

¹¹¹ Este tipo de código, que utiliza la sanción como modo de reprimir la infracción, no pretende persuadir sino disuadir a sus destinatarios a fin de que no realicen ningún tipo de actuación contraria a la ética.

Llego a esa conclusión por la siguiente reflexión: a pesar de que estoy de acuerdo de que un código de buena conducta debería prever una serie de directrices que servirían al funcionario como punto de referencia para orientar su actuación éticamente, opino que la infracción de las mismas debe ir acompañada de una sanción de naturaleza jurídica. Sólo de esa forma (es decir, introduciendo mecanismos sancionadores ante el incumplimiento de las normas éticas previstas en los mencionados códigos), se alcanzará la mejor actuación administrativa en concordancia con la ética (si no fuera así, cualquier funcionario podría decidir si actuar acorde con el correspondiente código de buena conducta administrativa y hasta qué punto aplicarlo).

A su vez, para fomentar que toda actuación administrativa se ajuste con las reglas éticas, resultaría interesante la creación de un órgano (ya sea interno o externo a la propia Administración Pública) que controle y vele por el cumplimiento de los mencionados códigos a la vez que sea competente para efectuar auditorías éticas¹¹².

Por último, se debe recoger que existe cierta corriente en contra de los códigos de buena conducta administrativa. Así por ejemplo, Sanz Moreno¹¹³ ha sostenido que *“un código de deontología funcional no es aconsejable: (...) porque los funcionarios ya están sometidos a reglas disciplinarias que desempeñan, en parte, la función de esos códigos (...)”*.

6.2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa

6.2.1. Origen

El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa constituye una fuente importante para comprender el sentido del principio y concepto de buena administración en el derecho administrativo europeo. En la elaboración de dicho código, fue relevante el papel que ocupó el Defensor del Pueblo Europeo¹¹⁴. Como

¹¹² Éstas examinan un conjunto de indicadores como por ejemplo: el nivel de cumplimiento de las normas, la formación del personal en materia ética, el absentismo laboral, etc.

¹¹³ *Op.Cit.* Nota 109.

¹¹⁴ Anterior al Defensor del Pueblo Europeo, destacar el Informe Nolan sobre los estándares de conducta de la vida pública, que fue elaborado por un Comité presidido por el juez Nolan y presentado al Parlamento Europeo el 16 de mayo de 1995 y el Informe de la OCDE sobre *“Ética en*

bien reconoce Carmen María Ávila Rodríguez: *“El Defensor del Pueblo Europeo ha realizado una importante función desde sus comienzos en relación al derecho a una buena administración, pues desde su instauración se ha esforzado en implantar en las Instituciones Comunitarias un Código de Buena Conducta Administrativa¹¹⁵”*. Ello queda reflejado en el Informe anual del Ombudsman Europeo de 1998, donde Jacob Söderman reconoció lo siguiente: *“Un código de buena conducta administrativa podría ser de gran utilidad para el personal de las instituciones y órganos comunitarios encargado de tramitar peticiones o reclamaciones de los ciudadanos. Además, si se pudiera acceder fácilmente a dicho Código (por ejemplo, en forma de decisión publicada en el Diario Oficial), los ciudadanos podrían informarse acerca de sus derechos y de las normas administrativas que se pueden aplicar¹¹⁶”*.

A su vez, el Parlamento Europeo, en su Informe, sobre el Informe anual relativo a las actividades del Defensor del Pueblo Europeo durante el año 1998¹¹⁷, subrayó la importancia de redactar lo más rápidamente posible un código de buena conducta administrativa, al que tendrían que atenerse todas las instituciones y organismos comunitarios y que sería accesible a todos los ciudadanos europeos mediante su publicación en el Diario Oficial. Literalmente, se estableció: *“La existencia de un código de buena conducta administrativa es condición indispensable para crear una relación de confianza y transparencia entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias. Por ello, hay que apoyar su realización, y sin perder de vista lo específico de cada una de las instituciones, tiene que ser semejante en todas las instituciones y órganos en lo que respecta a sus principios básicos¹¹⁸”*.

Por otro lado, en noviembre de 1998, el Defensor del Pueblo Europeo inició de oficio una investigación para averiguar si las instituciones y órganos comunitarios contaban con un Código de Buena Conducta Administrativa relativo a las relaciones de los funcionarios con la población, y si tenían éstos acceso a dicho código. Para

el servicio público” de 1996. Ambos informes proponían ya la elaboración de códigos de buena conducta.

¹¹⁵ ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

¹¹⁶ Accesible el 20 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.

¹¹⁷ *Op. Cit.* Nota 116.

¹¹⁸ Accesible el 20 de abril de 2013 en http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=REPORT&SORT_ORDER=D&REF_A=A4-1999-0119&F_REF_A=A4-0119/99&NAV=S&LEG_ID=4&I_YEAR=99,94,95&I_NUM_A=0119&L=ES.

ello, el Defensor del Pueblo Europeo solicitó a los diferentes órganos, instituciones y organismos descentralizados que le comunicaran si ya habían adoptado o estarían en condiciones de adoptar un código de buena conducta administrativa de las relaciones de sus funcionarios con la población, al que los ciudadanos pudieran acceder con facilidad.

El 11 de abril de 2000, el Defensor del Pueblo Europeo presentó al Parlamento Europeo el Informe especial relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y acceso público a un código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios¹¹⁹ y adjuntó su proyecto de Código.

El 27 de junio de 2001, la Comisión de Peticiones¹²⁰ del Parlamento Europeo aprobó un Informe, 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 público a un código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios, en cuya exposición de motivos se estableció: *“El código presentado por el Defensor del Pueblo Europeo (ME 00019) y transmitido con su carta de 11 de abril de 2000 es una excelente propuesta basada sobre una investigación intensiva y una encuesta muy cuidadosa que incluye la consulta de las distintas instituciones, órganos y agencias europeas¹²¹”.*

Considero relevante destacar la opinión de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores para la Comisión de Peticiones sobre dicho Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo, cuyo ponente fue Michael Cashman, quien acogiendo con gran satisfacción la iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo, afirmó: *“Un código de buena conducta administrativa es fundamental para garantizar el respeto de lo dispuesto en el artículo 1 del TUE, por el que las decisiones se deben tomar de la forma más abierta posible; de la obligación de transparencia y del derecho a una buena administración, establecido*

¹¹⁹ Accesible el 20 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/407/html.bookmark>.

¹²⁰ El ponente de dicha Comisión de Peticiones fue el eurodiputado Roy Perry.

¹²¹ Accesible el 28 de julio de 2013 en <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fsides%2FgetDoc.do%3FpubRef%3D-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2FBREPORT%2BA5-2001-0245%2B0%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FES&ei=2Ff2UYqaKKXG7Aa7IIHQcw&usq=AFQjCNH4e-QB7HIZXSwyCWyS0V-BG0sZjQ&bvm=bv.49784469,d.ZWU>.

en la Carta de los Derechos Fundamentales¹²²”. Por otro lado, Michael Cashman también expuso que “un código de buena conducta administrativa claro es fundamental no sólo para el público, sino también para los funcionarios de las instituciones, que necesitan conocer el comportamiento que se espera de ellos en sus relaciones con el público¹²³”.

Igual que el Defensor del Pueblo Europeo, Michael Cashman consideró que los principios contenidos en el código no deberían ser simples pautas sobre el comportamiento esperado, sino que deberían ser jurídicamente vinculantes pues si los principios recogidos en el código fueran meras directrices, se podría llegar a interpretar que los funcionarios podrían decidir libremente si optan por cumplirlos o no y hasta qué punto.

A su vez, hay que tener en cuenta que la propuesta de código de buena conducta administrativa del Defensor del Pueblo Europeo fue un éxito pues a fecha 23 de marzo de 2001, diez agencias¹²⁴ descentralizadas ya habían adoptado dicho código de buena conducta administrativa. Ahora bien, en mi opinión, el hecho que cada institución adopte su propio código de conducta, no contribuye a la claridad jurídica ni a la transparencia administrativa. Se obtiene esta reflexión teniendo en cuenta lo dicho por el ponente Michael Cashman: “Todas las instituciones y órganos de la Unión deberían respetar los mismos principios de buena conducta administrativa en sus relaciones con el público. Si, como parece que ocurre, cada institución o agencia adopta una leve variación del Código del Defensor del Pueblo, sin duda, se creará confusión en los ciudadanos y, por lo tanto, se reducirá la eficacia del Código¹²⁵”.

¹²² Accesible el 28 de julio de 2013 en http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fmeetdocs%2Fcommittees%2Fjuri%2F20010212%2F430539ES.doc&ei=nT71UbaqH4eR7AalvYG4Cg&usg=AFQjCNHko-m_bxO4-Ng-X6SyQyNPP2MgDQ&bvm=bv.49784469,d.ZWU.

¹²³ *Op. Cit.* Nota 122.

¹²⁴ Las diez agencias fueron las siguientes : El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (AEEM), la Oficina de Armonización del Mercado Interior, la Fundación Europea de la Formación, el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, el Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales.

¹²⁵ *Op. Cit.* Nota 122.

Finalmente, el 6 de septiembre de 2001, se aprobaba en el Parlamento Europeo el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea, cuyo contenido debía de ser respetado por dichas administraciones y sus funcionarios en relación con los ciudadanos. Hay que tener en cuenta que dicha resolución se basa en el proyecto de recomendación presentado por Jacob Söderman el 28 de julio de 1999, si bien, con algunas modificaciones introducidas por el Sr. Roy Perry, ponente del anteriormente citado Informe especial de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

Por lo que respecta a su alcance y valor jurídico, según Carmen María Ávila Rodríguez: *“Se trata de un “acto comunitario atípico” y en lo que se refiere a sus efectos jurídicos, enmarcado en lo que se denomina soft-law del ordenamiento jurídico comunitario, se trata de un acto no vinculante jurídicamente que tiene por objeto la fijación de los principios generales y programáticos de actuación de la Administración Comunitaria y que sin perjuicio de ello, pueden derivar en fundamento para posteriores actos de naturaleza jurídica¹²⁶”*. Al carecer de fuerza vinculante, resulta necesario que se apruebe un Reglamento que recoja su contenido. De esa forma, se reconocerían los principios y pautas de actuación de la Administración en su proceder ordinario y cotidiano eliminando la actual confusión debida a la existencia paralela de diferentes códigos en la mayoría de las instituciones y órganos de la UE, a la vez que se aseguraría la aplicación de los mismos principios básicos en todas las instituciones en sus relaciones con los ciudadanos. De la necesidad de que se apruebe un Reglamento al respecto, fue consciente el Defensor del Pueblo Europeo. Éste expuso su deseo de que la Comisión Europea presentase una propuesta adecuada de Reglamento conteniendo el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, cuya base jurídica debería ser el artículo 308 del TCE. Como bien reconoció Jacob Söderman, en su Informe anual del año 2000: *“La incorporación del Código de buena conducta administrativa en un reglamento¹²⁷ pondría de relieve la naturaleza obligatoria de las normas y de los principios que contiene, tanto a los ciudadanos como a los funcionarios¹²⁸”*.

¹²⁶ Accesible el 15 de marzo de 2013 en http://www.malaga.es/subidas/archivos/1/4/arc_140111.pdf.

¹²⁷ Un reglamento resaltaría la carácter vinculante de las reglas y principios en él contenidos, los cuales se aplicarían de manera uniforme y consisten en por todas las instituciones y órganos de la UE, promoviendo así la transparencia.

¹²⁸ Accesible el 20 de abril de 2013 en <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.

Ahora bien, el Defensor del Pueblo Europeo¹²⁹ no fue el único que solicitó a la Comisión Europea que elaborara dicho Reglamento sino que también contribuyó a dicha petición, el Parlamento Europeo¹³⁰. Según Carmen María Ávila Rodríguez, *“el procedimiento para la adopción de un reglamento requiere una iniciativa formal de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo y la elaboración de una propuesta por parte de la Comisión sobre la que debería tomar un acuerdo unánime el Consejo”*¹³¹.

A mayor abundamiento, considero de interés destacar que según la Dra. Joana Mendes: *“En su origen, el código de buena conducta administrativa tenía tres principales objetivos: aspiraba, por un lado, a formalizar las reglas y principios en virtud de los cuales el Defensor del Pueblo podría evaluar los casos de mala administración y por otro lado, aspiraba a proporcionar una guía para las instituciones comunitarias concerniente a sus relaciones con el público y a informar a los ciudadanos de sus derechos así como de las normas de gestión administrativa”*¹³².

De hecho, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa debería suponer un indicador útil no tan sólo para las instituciones y órganos europeos sino también para los ciudadanos de los actos susceptibles de ser sancionados por el Defensor del Pueblo Europeo. Sin embargo, la realidad es bien distinta. Según reconoce la Dra. Joana Mendes, *“entre enero de 2001 y junio de 2009, solo 320 decisiones (de 1319) y 23 proyectos de recomendaciones (de 99), relativos a asuntos de mala*

¹²⁹ A mayor abundamiento, considero de interés citar el siguiente fragmento de la introducción del Código de buena conducta administrativa: *“El Defensor del Pueblo continuará defendiendo, el valor añadido de transformar el Código en Derecho Europeo. Con ello se eliminará la confusión actual resultante de la existencia paralela de diferentes Códigos en la mayoría de las instituciones y órganos de la UE y se aseguraría la aplicación de los mismos principios básicos por parte de todas las instituciones y órganos en sus relaciones con los ciudadanos haciendo que tanto ciudadanos como funcionarios fuesen conscientes de la importancia de dichos principios”*.

¹³⁰ El Parlamento Europeo invitó a la Comisión Europea a presentar una propuesta de Reglamento que recogiera el contenido del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa en base a la facultad de propuesta que le otorga el artículo 192 párrafo segundo del TCE, que dice así: *“Por decisión de sus miembros el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado”*.

¹³¹ *Op. Cit.* Nota 19.

¹³² MENDES, J. “La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative”. *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 131 (2009): 555-571

*administración, invocaron los códigos de buena conducta administrativa*¹³³. Según dicha autora¹³⁴, esta estadística es el resultado de una búsqueda, en inglés, dentro de la base de datos de la página web del Defensor del Pueblo Europeo, utilizando como filtro de búsqueda los términos “maladministration” y “code of good administrative behaviour”.

6.2.2. Análisis comparativo entre el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Una vez contextualizado el origen del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, se procederá a su análisis. Ante todo, hay que tener en cuenta que dicho Código concreta en la práctica lo que significa el derecho a una buena administración establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por tanto, su estudio se orientará en examinar de qué forma completa el Código dicho derecho; si bien antes procede un breve comentario del Código en sí. Destacar que establece una serie de valores calificados de fundamentales: el de legitimidad, no discriminación, proporcionalidad, imparcialidad, independencia, objetividad, profesionalidad y justicia; que los concreta en conductas: exige que se destierre toda conducta de abuso de poder, que se actúe de conformidad con la legislación (velando para que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basadas en la ley), que se garantice el respeto del principio de igualdad de trato (para evitar conductas de discriminación injustificada y acciones arbitrarias que otorguen un trato preferente), que se ejerzan los poderes con la única finalidad para lo que han sido otorgados, etc. Todas estas conductas mencionadas deberán ir inspiradas por el principio de cortesía, que según Carmen María Ávila Rodríguez, *“implica que el funcionario sea diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público*¹³⁵”.

Procede, a partir de aquí, realizar el análisis comparativo entre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

¹³³ *Op. Cit.* Nota 132.

¹³⁴ *Op. Cit.* Nota 132.

¹³⁵ *Op. Cit.* Nota 19.

Por un lado, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho que posee toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Por lo que respecta al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, éste impone la obligación de que las notificaciones sean adoptadas en un plazo razonable de tiempo (fijado en un período de dos meses y previendo que si un asunto no pudiera ser resuelto en ese espacio temporal, se informe al interesado de ello con la mayor brevedad posible).

Por otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea impone la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. De igual modo, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa concreta que toda decisión que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona privada deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo de forma clara los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión. De esta forma, como afirma Carmen María Ávila Rodríguez, *“se evita la adopción de decisiones basadas en motivos breves o vagos o que no contengan un razonamiento individual”*¹³⁶.

A su vez, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece como facultades del derecho a una buena administración que en los procedimientos administrativos, toda persona pueda dirigirse a las instituciones de la Unión Europea en una de las lenguas de los Tratados recibiendo una contestación en esa misma lengua y pueda ser oída antes de que se tome en contra suya una medida que le afecte desfavorablemente. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa completa estas facultades exigiendo que en los procedimientos administrativos se asegure que todo ciudadano de la Unión Europea, persona jurídica o asociación que se dirija por escrito a una Institución Europea en una de las lenguas del Tratado, reciba acuse de recibo y respuesta en esa misma lengua. El Código también reconoce el derecho a la defensa en todos aquellos casos en los que se adopte una decisión que afecte a los derechos e intereses de un particular.

Por último y en cuanto respecta al derecho de toda persona 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 al

¹³⁶ *Op. Cit.* Nota 115.

derecho de los Estados Miembros, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa no hace mención alguna.

6.3. Los códigos de buena conducta administrativa en España

En España, la creación de códigos de buena conducta administrativa ha sido relativamente reciente. Destacar por un lado, el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración¹³⁷ y por otro lado, el Código de Conducta de los Empleados Públicos¹³⁸. Por cuanto respecta al primer código¹³⁹, se trata de un código de conducta orientador cuya eficacia jurídica es limitada: los principios en él recogidos sólo serán exigibles en tanto en cuanto encuentren respaldo en otras normas que prevean las consecuencias jurídicas de su incumplimiento (o cumplimiento defectuoso). Para velar por el cumplimiento de este código, se previó la emisión de un informe anual por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre los incumplimientos que hayan existido correspondiendo al Consejo de Ministros adoptar las medidas oportunas. Ahora bien, al no hacerse públicos estos informes, se desconoce el contenido de los mismos.

Por último y por cuanto respecta al otro código mencionado (es decir, el Código de Conducta de los Empleados Públicos), destacar que se encuentra regulado en los artículos 52 a 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público.

¹³⁷ Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

¹³⁸ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007).

¹³⁹ De este código, quedan al margen los miembros de los órganos de gobierno y altos cargos de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

Conclusión

En la actualidad, el derecho a una buena administración se ha convertido en un *leitmotiv*. De hecho, se puede considerar que este derecho ya ha sido incorporado en nuestra actual cultura administrativa. Como ha podido observarse a lo largo del trabajo, este derecho incluye una serie de subderechos que inspiran la actuación administrativa ya que la Administración Pública no sólo debe actuar de acuerdo con la ley sino que también debe ofrecer la mejor solución posible en cada caso. En otras palabras, la Administración Pública debe tender a ser una organización eficaz y eficiente, así como respetuosa con los derechos de los ciudadanos y lo suficientemente sensible como para dar la mejor respuesta a los nuevos retos y necesidades de la sociedad.

El hecho de que los legisladores autonómicos hayan optado por incorporar el derecho a una buena administración en los recientes Estatutos de Autonomía demuestra, también, la importancia que en la actualidad está adquiriendo este derecho. Ahora bien, en mi opinión, el hecho de que cada Estatuto de Autonomía regule, de forma tímida, qué debe entenderse por “derecho a una buena administración” conduce a que se den tantos conceptos de ese derecho como comunidades autónomas posee España. Sin lugar a dudas, ello puede dar lugar a cierta inseguridad jurídica a la vez que puede llegar a quebrar con el principio de igualdad.

Por tanto, considero que la mejor opción de regulación sería incorporar el derecho a una buena administración en la Constitución Española mediante la correspondiente reforma. Más concretamente, debería incorporarse dicho derecho dentro del título dedicado a los derechos fundamentales. De esa forma, no se quebraría con la línea de interpretación seguida por el derecho comunitario. Además, sólo previendo este derecho constitucionalmente se conseguirá que resulte exigible por igual en todas las relaciones jurídicas de los ciudadanos (independientemente de su vecindad civil) con la Administración, cualquiera que sea su manifestación: territorial, institucional, etc.

Por otro lado, no debe obviarse la íntima relación existente entre el derecho a una buena administración y la ética. De hecho, ambos son dos pilares imprescindibles que deben guiar la actuación diaria de la Administración Pública, a pesar de que actualmente podamos encontrar casos de conductas antiéticas en el desarrollo de la

función pública, como son determinados casos de corrupción, no puede ni debe generalizarse dicho proceder pensando que cualquier miembro de la Administración puede actuar de forma poco ética; pero sí se han de adoptar las oportunas medidas que eviten este tipo de conductas antiéticas.

Por ello, resulta relevante que se introduzca la ética en los planes de formación de los funcionarios públicos, a través de programas que sean preferentemente prácticos. Debe lograrse que toda actividad administrativa esté presidida por la idea del servicio a la colectividad con lealtad, transparencia, honestidad, etc; aunque debemos ser conscientes que no resultarán suficientes estas medidas, si el ciudadano no adopta, a su vez, una posición y conducta de “buen ciudadano” en sus relaciones para con la Administración Pública.

No podemos dejar de valorar positivamente el papel del Defensor del Pueblo en relación con el derecho a una buena administración. La estrecha relación existente entre el Defensor del Pueblo y el derecho a una buena administración se remonta al derecho comunitario pues fue el propio Obmusman Europeo (por aquél entonces, el Sr. Jacob Söderman), quien con su gran experiencia condujo a crear tal derecho como expresión general de su función. Finalmente, como instituciones independientes al poder ejecutivo, los Defensores del Pueblo deben velar para que la actuación administrativa se produzca con eficacia, eficiencia y de acuerdo con los requisitos exigidos por las normas procedimentales.

Llegados a este punto, hay que tener en cuenta la evolución sufrida por el derecho administrativo: la Administración Pública ha dejado de ser una estructura neutra que aplica de forma automática unas normas preestablecidas, ya que ahora se le exige algo más: que las aplique bien; o mejor dicho, que las aplique de la mejor forma posible. Sin lugar a dudas, el garante, de que la actividad administrativa se ajuste lo más posible a estos nuevos cánones es el Defensor del Pueblo, que deberá velar en todo momento para que ninguna Administración Pública incurra en lo que se conoce a nivel europeo como “mala administración”.

Bibliografía

A) Monografías

ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

PONCE SOLÉ, J. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales de procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova, 2001.

TOMÁS MALLÉN, B. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

B) Artículos

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. "El Defensor del Pueblo Europeo y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa". *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 69 (2008): 263-278.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. "El derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance". *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75 (2009): 289-326.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. "Sobre la idea europea de "buena administración". *Noticias de la Unión Europea*, núm. 247-248 (2005): 61-66.

COBREROS MENDAZONA, E. "Nota al Código Europeo de buena conducta administrativa". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64 (2002): 237-247.

DÍAZ MUIÑA, M. Y MURILLO GARCÍA-ATANCE, I. "La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32 (2008): 133-168.

GALÁN VIOQUE, R. "El derecho a una buena administración (art. II-101 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)". *Crónica Jurídica Hispalense*, núm. extra 3 (2005): 193-198.

LORENZO DE MEMBIELA, J.B. "La buena administración como estrategia promotora de la excelencia gestora". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32 (2007): 445-457.

MENDES, J. "La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative". *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 131 (2009): 555-571.

MELLADO RUIZ, L. "Principio de buena administración y aplicación indirecta del derecho comunitario: instrumentos de garantía frente a la "comunitarización" de los procedimientos". *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 27 (2008): 281- 325.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. “El derecho fundamental a una buena administración y la centralidad del ciudadano en el derecho administrativo”. En: *Nuevo derecho administrativo: libro homenaje a Enrique Rivero Ysern*. Salamanca: Ratio Legis, 2011. P. 407-427.

SANZ LARRUGA, F.J. “El ordenamiento europeo, el derecho administrativo español y el derecho a una buena administración”. *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (2009): 729-751.

SÖDERMAN, J. “El derecho fundamental a la buena administración”. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214 (2001): 8-14.

TORNOS MAS, J. “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la administración pública”. En: *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín Retortillo*. V.I. Zaragoza: Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 2008. P. 629-641.

C) *Normativa comunitaria*

Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 (DOUE C 191, de 29 de Julio de 1992).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada de 7 de diciembre de 2000 (DOUE C 364, de 18 de diciembre de 2000), adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo (DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007).

Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (aprobado en el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001).

Tratado de Lisboa de 2009 (DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007).

D) *Normativa estatal*

Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006 y DOGV núm. 5.238, de 11 de abril de 2006).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006 y DOGC núm. 4.680, de 20 de julio de 2006).

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007 y BOIB núm. 32, de 1 marzo de 2007).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007 y BOJA núm.56, de 20 de marzo de 2007).

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007 y BOCYL núm. 234, de 3 de diciembre de 2007).

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007 y BOA núm. 47, de 23 de abril de 2007).

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007).

Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

E) Jurisprudencia comunitaria

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 30 de abril de 1996, en el caso Países Bajos contra Consejo (asunto C-58/94).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Pleno) de 17 de diciembre de 1998, Caso Baustahlgewebe contra Comisión (asunto c-185/95 p).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala quinta) de 21 de septiembre de 2000, Caso Mediocurso contra Comisión (asunto c-462/98 p).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala sexta) de 27 de noviembre de 2001, Caso Z contra Parlamento (asunto c-270/99 p).

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala tercera) de 10 de abril de 2002, caso Franck Laberts contra Defensor del Pueblo Europeo (asunto t-2090-00).

F) Jurisprudencia estatal

Sentencia del Tribunal Constitucional 325/1994, de 12 de diciembre de 1994.

Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1999, de 22 de febrero de 1999.

Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre de 2007.

Webgrafía

- <http://www1.dicoruna.es/ipe/union/instituciones/defensorpueblo.htm>
- <http://www20.gencat.cat/docs/CJA/Continguts/Actualitat/Noticies/Conferencia%20Sr%20%20Font%20con%20la%20s%C3%ADndica%20de%20greuges%20%2825%20de%20enero%20de%202012%29.pdf>
- http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/8_Magiera/08%20magiera_tradcast.pdf
- <http://www.analisisdigital.org/2012/10/15/la-mala-administracion/>
- [http://www.bahiadecadiz.es/clientes/mmbc/portal/v2/docgeneral.nsf/vPaginasAPublicar/029512BB4BCAC0DEC12579640046FA8A/\\$FILE/EI%20derecho%20a%20la%20buena%20Administraci%C3%B3n.pdf?OpenElement](http://www.bahiadecadiz.es/clientes/mmbc/portal/v2/docgeneral.nsf/vPaginasAPublicar/029512BB4BCAC0DEC12579640046FA8A/$FILE/EI%20derecho%20a%20la%20buena%20Administraci%C3%B3n.pdf?OpenElement)
- <http://www.bcn.cat/sindicadegreuges/pdf/Informe%20Buena%20Administracion-castellano.pdf>
- <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3870621>
- <http://www.diritto.it/docs/31123-la-buona-amministrazione-come-diritto-fondamentale-dell-uomo-alla-luce-della-carta-di-nizza>
- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0190+0+DOC+XML+V0//ES>
- http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=REPORT&SORT_ORDER=D&REF_A=A4-1997-0211&F_REF_A=A4-0211/97&NAV=S&LEG_ID=4&I_YEAR=97,94,95&I_NUM_A=0211&L=ES
- http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=REPORT&SORT_ORDER=D&REF_A=A4-1998-0258&F_REF_A=A4-0258/98&NAV=S&LEG_ID=4&I_YEAR=98,94,95&I_NUM_A=0258&L=ES
- http://www.fbbva.es/TLFU/dat/03_carta_mangas_preambulo.pdf

- http://www.fbbva.es/TLFU/dat/08_carta_mangas_titV_ciudadania_art39-46.pdf
- http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0C8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fmeetdocs%2Fcommittees%2Fjuri%2F20010212%2F430539ES.doc&ei=nT71UbaqH4eR7AaIvYG4Cg&usq=AFQjCNHko-m_bxO4-Ng-X6SyQyNPP2MgDQ&bvm=bv.49784469,d.ZWU.
- <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fsides%2FgetDoc.do%3FpubRef%3D-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BREPORT%2BA5-2001-0245%2B0%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FES&ei=2Ff2UYqaKKXG7Aa7IIHQcw&usq=AFQjCNH4e-QB7HIZXSwyCWyS0V-BG0sZjQ&bvm=bv.49784469,d.ZWU>.
- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0245+0+DOC+PDF+V0//ES>
- http://www.malaga.es/subidas/archivos/1/4/arc_140111.pdf
- <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.
- <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/378/html.bookmark>.
- <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/specialreport.faces/es/407/html.bookmark>.
- <http://www.ua.es/dossierprensa/2005/06/10/15.html>

Anexo: abreviaturas

BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CE	Constitución Española
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAIIBB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EAV	Estatuto de Autonomía de Valencia
Etc.	Etcétera
FJ.	Fundamento jurídico
Núm.	Número
Op. Cit.	Obra ya citada por el mismo autor
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

