

MONOGRAFÍAS DE GOBIERNOS LOCALES

---

# La buena administración como noción jurídico-administrativa

Dr. Andry Matilla Correa



*uim*

UNIÓN IBEROAMERICANA  
DE MUNICIPALISTAS  
UNIÓN IBERO-AMERICANA  
DE MUNICIPALISTAS

**J** DIPUTACIÓN  
DE JAÉN

*Dykinson, S.L.*



LA BUENA ADMINISTRACIÓN  
COMO NOCIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA



LA BUENA ADMINISTRACIÓN  
COMO NOCIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

ANDRY MATILLA CORREA  
Doctor en Ciencias Jurídicas  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana

DYKINSON  
2020

© 2020 Andry Matilla Correa

Editorial Dykinson  
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid  
Tlf. (+34) 91 544 28 46  
E-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1324-817-2  
Depósito Legal: M-16675-2020



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

*A Andria, que ya estabas aquí,  
y a Andrea, que recién llegaste;  
siempre con todo mi amor*





[...] ciudadano en general es el que participa activa y pasivamente en el gobierno; y por más que su tipo es diferente en cada constitución, en la constitución mejor es el que puede y elige ser gobernado y gobernar con el ideal de una vida conforme a la virtud.

(ARISTÓTELES, *Política*, libro tercero)



## ÍNDICE

Prólogo .....	13
A modo de introducción .....	19
Capítulo I	
La construcción de la <i>buena administración</i> como noción jurídica: una perspectiva histórica general de su planteamiento y evolución	
1. Preliminar .....	33
2. <i>Mala administración y buena administración</i> entre los autores de Derecho Público del siglo XIX y comienzos del XX. Especial mirada a los casos de Francia y España .....	34
2.1. Francia .....	36
2.2. España .....	44
2.3. La <i>buena administración</i> en el Derecho Administrativo de otros países en el siglo XIX y los albores del XX .....	55
2.4. Un breve cierre .....	57
3. <i>Buena administración</i> en el pensamiento jurídico-administrativo de Maurice HAURIUO .....	59
4. <i>Buon andamento</i> de la Administración Pública en la Constitución italiana de 1947 .....	80
5. <i>Buena administración</i> en la Constitución uruguaya de 1952 .....	98
6. <i>Maladministration</i> en la <i>Parliamentary Commissioner Act</i> de 1967 ..	123
7. <i>Buena administración y mala administración</i> en la jurisprudencia y en la normativa comunitaria europea. La <i>Carta de los Derechos Fun-</i> <i>damentales de la Unión Europea</i> de 7 de diciembre de 2000 .....	134
8. <i>Buena administración</i> en la <i>Carta Iberoamericana de los Derechos</i> <i>y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública</i> de 2013 .....	164
9. A modo de cierre parcial .....	194

## Capítulo II

### *Buena administración: sobre su noción y configuración jurídica*

1. Sobre la noción de <i>buena administración</i> . . . . .	197
2. Sobre la configuración jurídica de la <i>buena administración</i> . . . . .	211
3. <i>Buena administración: principio jurídico</i> (principio de buena administración) . . . . .	217
3.1. La <i>buena administración</i> como principio jurídico . . . . .	217
3.2. Juridicidad y <i>principio de buena administración</i> . . . . .	230
3.3. Sobre el contenido y alcance del <i>principio de buena administración: unas reflexiones generales</i> . . . . .	235
3.4. Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración . . . . .	240
A) Principio de eficacia . . . . .	241
B) Principio de eficiencia . . . . .	248
C) Principio de objetividad . . . . .	255
D) Principio de economía o economicidad . . . . .	262
E) Principio de celeridad . . . . .	266
4. <i>Buena administración: deber</i> (deber de buena administración) . . . . .	269
5. <i>Buena administración: derecho</i> (derecho a la buena administración) . . . . .	299

## PRÓLOGO

Es un placer prologar esta nueva monografía del profesor cubano Andry MATILLA CORREA. Por muchas razones. Porque su investigación apunta a una convicción intelectual que he tenido la ocasión de reseñar en mis trabajos sobre la *buena administración* desde la perspectiva del funcionamiento del aparato público: que se trata de una característica inherente a la misma Administración, a su existencia, a su sentido, a su justificación. En segundo lugar, porque estamos en presencia, una vez más, de un trabajo en el que se acredita un perfecto conocimiento de la historia del Derecho Público a escala global. Y, en tercer lugar, porque en las numerosas obras que componen la bibliografía sobre la *buena administración*, faltaba una sobre la aproximación histórica, que ahora ya los lectores tienen la fortuna de tener en sus manos.

En efecto, la *buena administración*, más como principio o como característica de la actividad administrativa que como derecho del ciudadano, por obvias razones ha estado siempre presente, de una u otra forma, en el conjunto de la legislación administrativa desde los primeros tiempos de su aparición. El propio Maurice HAURIUO sentenció que desde que existe Administración se habla de su reforma. Es lógico que así sea porque la misma Administración tiene en sí misma, en su misma esencia, un componente ético que no se puede desconocer.

Como recuerda el doctor MATILLA CORREA en su magnífica monografía, la Administración pública surge precisamente para que los destinatarios de su actuación, los ciudadanos, puedan satisfacer sus necesidades públicas. Ahora, en Europa, en el viejo continente, precisamente como consecuencia de las aportaciones realizadas sobre la *mala administración* por el Defensor del Pueblo Comunitario a lo largo de la última década del siglo pasado. De forma que en 2000 estas consideraciones se concretaron en el artículo 41 de la *Carta Europea de los Derechos Fundamentales* de diciembre de 2000, donde se reconoce la existencia de un nuevo derecho fundamental que ahora, por mor de la iniciativa del CLAD plasmada en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de octubre de 2013, podrá ser objeto de asunción en las legislaciones administrativas de los países de la región.

El estudio del profesor cubano Andry MATILLA CORREA, brillante investigador del Derecho Administrativo Iberoamericano, ayuda, por tanto, a com-

prender que, como es lógico, pues no hay ya nada nuevo bajo el sol, los antecedentes de la *buena Administración pública* están precisamente en normas administrativas y, por supuesto en profesores de nuestra disciplina.

Con acierto, el doctor MATILLA CORREA parte de uno de los grandes maestros del Derecho Administrativo, Maurice HAURIUO, para señalar que en su obra encontramos atinadas reflexiones y comentarios acerca de la necesidad de que los Estados dispongan de una *buena Administración pública*. HAURIUO, que ha pasado a la historia del Derecho Administrativo por tantas luminosas aportaciones, también debe estar presente, abriendo el panorama, cuando de *buena Administración pública* se refiere. Sus ideas sobre el poder como deber de la Administración y su cabal entendimiento del Derecho Administrativo como Derecho de Equidad, ameritan que el Decano de Toulouse ocupe también en esta materia un lugar preferente.

Además, el profesor MATILLA CORREA también acierta plenamente cuando escoge el resto de las fuentes sobre las que demostrar la atemporalidad de la *buena Administración pública*. Una Constitución europea de gran relevancia, como la italiana de 1947, otra americana de gran trascendencia como la uruguaya de 1952, y una norma procedente, nada menos que del ordenamiento anglosajón, como es la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967. Un bien ponderado y equilibrado elenco de diferentes expresiones doctrinales y normativas de *buena Administración pública*. Es obvio que la enumeración no agota la materia, puesto que en cada uno de nuestros países y, por supuesto, en la mayoría de los autores que se han ocupado del estudio científico de la Administración pública no faltan referencia, de una u otra forma, con más o menos intensidad, a la necesidad de contar con una buena Administración que pueda efectivamente contribuir a la mejora permanente y continua de las condiciones de vida de los ciudadanos. Por ejemplo, el preámbulo de la Constitución gaditana de 1812 es también un exponente de la necesidad de un buen y recto entendimiento de los asuntos públicos, como tantas y tantas ordenanzas de Ayuntamientos de la Alta y Baja Edad media con sus apelaciones reiteradas a la necesidad de contar con buenos servicios públicos.

El lector tiene en sus manos un análisis detallado y riguroso de estos antecedentes que permiten comprender en su sentido histórico la dimensión dinámica de la Administración pública en el devenir del tiempo. Confieso que su lectura, además, me ha confirmado algunas intuiciones, y convicciones metodológicas acerca de la relevancia de la historia para comprender mejor el Derecho Administrativo y, por ende la Administración. Por eso, a partir de

ahora, cuándo se trate acerca de esta cuestión, será imprescindible la cita de este necesario trabajo del profesor Andry MATILLA CORREA que me sugiere la pertinencia de la *buena administración* en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*. El 10 de octubre de 2013 el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), fiel a su tradición, aprobó en su seno la llamada *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP). Una Carta que cuenta con la aprobación, entre otros, del Gobierno de Cuba –de donde es originario y enseña el profesor MATILLA CORREA–, en la que me parece que se plasman de una forma clara e inequívoca las doctrinas y cátedras de tantos profesores de esta gran región del mundo en la que se respira, ahora más que nunca, un ambiente propicio para que prospere en nuestros países esa tan buscada desde hace tanto tiempo buena Administración pública.

De un tiempo a esta parte, el término *buena administración* ha salpicado la vida de las empresas y de las instituciones públicas de manera creciente en un intento de mejorar el contenido de la propia actividad de conducción o manejo de estas instituciones, de estas corporaciones. A la altura del tiempo en el que estamos, en plena crisis económica y financiera del mundo occidental, no sabemos todavía si la emergencia de este concepto en los principales documentos de estrategia empresarial o pública está produciendo efectos sustanciales en la manera de dirigir.

En realidad, el tema es estructural y se refiere a la recuperación de la perspectiva ética, de servicio a la ciudadanía, que siempre ha caracterizado a las Administraciones públicas. Una cuestión permanente, material, que afecta al proceso dinámico del arte o de las técnicas de dirección, de gobierno, en la Administración pública

En cualquier caso, lo que sí parece evidente, dada la grave situación de crisis económica integral que atravesamos, agravada por la emergencia sanitaria que ha desatado el coronavirus en este 2020, es que la forma de gobernar, de administrar las instituciones públicas, al menos en el mundo occidental, debe cambiar sustancialmente. La ineficiencia, ineficacia y, sobre todo, el sistemático olvido del servicio objetivo al interés general en que debe consistir la esencia de la administración pública, aconsejan nuevos cambios en la forma de comprender el sentido que tiene el gobierno y administración del interés general. Ahora, además, queda bastante claro que una buena administración debe disponer de estructuras y personal preparado para detectar con tiempo

los riesgos y actuar en consecuencia. Es decir, la actividad administrativa de prevención tendrá cada vez más importancia en la misma administración pública.

La *buena administración pública* es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa y, por supuesto, un conjunto de obligaciones que graban precisamente sobre la Administración pública en cuanto servidora objetiva del interés general. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.

El derecho humano a la *buena administración pública* y el principio de buena Administración pública están muy vinculados a la innovación en la Administración porque solo se podrán producir cambios relevantes si el ciudadano cada vez es más consciente de su papel en relación con la Administración y exige de verdad sus derechos y, por otra parte, si los organismos públicos actúan sobre la base de la buena Administración pública.

El principio, y obligación, de la *buena administración pública*, vincula la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada. Dirigir en el marco de la *buena administración pública* supone asumir con radicalidad que la Administración pública, existe y se justifica, en la medida en que sirve objetivamente al interés general.

Las instituciones públicas en la democracia no son de propiedad de sus dirigentes, son del pueblo que es el titular de la soberanía. El responsable tiene que saber, y practicar, que ha de rendir cuentas continuamente a la ciudadanía y que la búsqueda de la calidad en el servicio objetivo al interés general debe presidir toda su actuación.

Hoy es frecuente que ya las nuevas Constituciones en los diferentes países del globo incorporen como nuevo derecho fundamental el derecho a la buena Administración pública.

En fin, para comprender mejor el contenido y los alcances de la *buena administración* es imprescindible la lectura de esta cuidada y rigurosa obra del doctor MATILLA CORREA que demuestra, con fuentes bien explícitas y de primera categoría, que la Administración pública como continuo histórico siempre ha tenido ese compromiso con la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, hoy, al menos en este lado del hemisferio desde el que escribo, de palpitante y rabiosa actualidad, pues nos hemos instalado desde algún



tiempo en una mala administración que ha empeorado la calidad de vida de millones de personas en el Viejo, y enfermo, Continente. Esperemos que por poco tiempo y que salgamos adelante desde los postulados de la *buena administración pública*.

La Coruña, 2 de mayo de 2020.

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ  
Catedrático  
Director del GIDPG  
Presidente del FIDA



## A MODO DE INTRODUCCIÓN

Las reflexiones que conforman estas páginas son –quizás, únicamente– resultado de la curiosidad y de una necesidad de aprendizaje; y es lo que explica directamente el sentido y el alcance –y, sobre todo, las limitaciones– de las ideas que finalmente se articulan en este texto y que hemos decidido poner en consideración del lector, apelando en ello, de antemano, a su indulgencia para con quien escribe.

Cuando comenzamos a andar por los caminos del Derecho Administrativo con cierta dedicación profesional –por nuestra actividad docente en los predios de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana–, en los inicios mismos de este siglo XXI, la necesaria mirada teórico-práctica más allá del ordenamiento jurídico de mi país (Cuba) y de la letra de su entramado positivo, en el imperativo de intentar captar y aprehender algunos de los problemas generales más contemporáneos que vienen moviendo y animando los planteamientos normativos, jurisprudenciales y científicos de esa rama jurídica, nos condujeron en algún momento a encontrarnos (como un encuentro ineludible), dentro del aparato categorial que debíamos conocer, con una noción que acusaba ya valor de uso dentro del tráfico jurídico-administrativo y en los estudios de esa rama en Europa y en América: la *buena administración pública*.

El planteamiento jurídico de la *buena administración pública* ha recibido en lo que va del siglo XXI un impulso sustancial a nivel de un ordenamiento como el de la Unión Europea (piénsese nada más en el reconocimiento positivo del derecho a la buena administración), así como en ordenamientos jurídicos nacionales de aquella geografía y de América, gozando de cierto predicamento dentro de los estudios *iuspúblicos* en este periodo que han buscado ampliar el universo de conocimiento que comprende. Así, no sólo se ha convertido en una cuestión «de moda», que ha recibido atención en el *iusadministrativismo* actual, sino en una noción cuya relevancia para comprender adecuadamente el Derecho Administrativo, tal cual se construye y discurre hoy en sus más esenciales postulados, ha ido *in crescendo*, ganado cada vez más el carácter de factor clave para la realización de las relaciones jurídicas que se establecen a propósito del funcionamiento administrativo. De hecho, especialmente en las últimas décadas, la buena administración se viene desplegando en una extensión y en un calado tales por toda la dinámica

jurídico-administrativa, que no es posible soslayarla o minimizarla en su funcionalidad en esa dinámica.

Una de las primeras lecciones aprendidas (de entre no pocas) en este proceso de intentar conocer de qué se trata cuando jurídicamente se habla de buena administración, cuáles son los contornos en los que opera en el Derecho Administrativo, qué consecuencias jurídicas entraña, entre otras interrogantes que nos han surgido, es que ella es «agente» para la mejor ordenación jurídica del marco existencial y funcional de la Administración Pública y factor de dirección y guía de la realización de esa ordenación bajo los rectos objetivos de convivencia social que el Derecho (no sólo en su plano formal) establece. La buena administración es medio para consolidar y promover, en lo jurídico, los mejores valores y prácticas en el servicio a los intereses generales y las personas; y es vía para garantizar y promover los derechos de las personas, de los ciudadanos, frente al funcionamiento administrativo. En definitiva, es elemento para promover y afirmar la buena gestión pública y los derechos y libertades de las personas frente a la actuación administrativa.

Asimismo, otra lección adquirida es, precisamente, que el terreno al que se refiere la buena administración pública –como toda noción operativa en el Derecho Administrativo–, se coloca como parcela dentro de ese terreno mayor que es el del ejercicio del poder público o, si se quiere, de las relaciones entre ese poder y los ciudadanos o personas; y, por lo tanto, en el perímetro de la eterna tensión entre el poder público y la libertad o las libertades de las personas.

Cuando se trata de abordar un tópico relacionado con el poder público, o una arista relacionada con ese poder, no puede menos que pensarse, de inicio, que por estar ahí, en la realidad de las cosas del ser humano socialmente organizado, es un tema que nunca deja de ser pertinente, atractivo y útil, a la par de que su tratamiento siempre es complejo, escabroso y presenta no pocas dificultades en cualquiera de los posibles planos en los que es factible fijar un enfoque.

Desde nuestro punto de vista, la pretensión de adentrarse por alguna de las cuestiones que involucra la temática del poder público, no debe estar de espaldas al hecho –so pena de llegar a conclusiones desnaturalizadas– de que la presencia de ese poder como realidad solo se explica por la existencia misma del ser humano socialmente organizado. De ahí que es un fenómeno que tiene ante todo un carácter y un significado social, en tanto que como fenómeno existe por y para la organización social del ser humano. A nuestros

ojos, desde el desarrollo conceptual que ha aportado el constitucionalismo en todo este tiempo, el poder público solo existe como realidad organizada y operativa porque hay destinatarios de su ejercicio: los seres humanos que se asientan en una comunidad políticamente organizada; y porque debe cumplir un rol de garantía y proveimiento para la existencia de esa comunidad y de los miembros que la integran (claro está, sin olvidar los fundamentos ideológicos que un planteamiento de tipo entraña). De lo contrario, el poder público, bajo el prisma de la razón, carece de sentido y sustancia como manifestación objetiva.

Así las cosas –más allá de las experiencias históricas que por miles de años pueden hacer parecer ingenuo este planteamiento–, el poder público no ha de ser un fin en sí mismo, sino medio o instrumento para proveer a la convivencia social del grupo humano y del ser humano mismo como individuo, bajo ciertas condicionantes o aspiraciones de vida que son las que determinan su uso como medio o instrumento y permiten medir la validez y efectividad de esa utilización. De tal suerte, el poder público debe ser un factor de garantía existencial de la sociedad y del ser humano como individuo, que con el transitar de la marcha vital de la humanidad por los varios milenios que conforman su historia, ha ido pasando de simple medio de dominación, sin más, de unos hombres sobre otros, a hacer del desarrollo a plenitud de la condición humana el aliento vital de su planteamiento y operatividad –al menos en un plano ideal–; sin olvidar que sigue siendo también medio de dominación social.

Por lo hasta aquí dicho, es difícil no derivar entonces en la convicción de que el poder público ha de verse como un mecanismo al servicio de la sociedad y de sus integrantes y no para servirse de la sociedad y de sus integrantes. Un medio para servir con utilidad el ser humano en su travesía social actual y futura, debe ser el *animus* que anide en las esencias de ese poder y en cada una de las zonas funcionales, de las piezas estructurales y de los instrumentos, en los que se exprese y manifieste. Y con esa perspectiva servicial es que deben encararse todas las acciones de modelación, transformación y perfeccionamiento de los resortes del poder público, en los diversos planos y maneras en los que este se proyecta objetivamente.

La preocupación sobre cómo debe ejercerse el poder público no es, ni por poco, algo novedoso. Es dable asumir que desde el surgimiento mismo de las más primitivas manifestaciones de la sociedad políticamente organizada, también han existido personas que han dedicado tiempo a proveer todo tipo de análisis, argumentos y explicaciones –desde los diversos planos que tienen

que ver con ello— para justificar y trazar ese ejercicio de una manera tal, que sirva para imponerlo y realizarlo de acuerdo con los intereses, concepciones, valores y principios que han regido a la sociedad políticamente organizada en los diversos momentos y espacios histórico-concretos por los que la misma ha transitado a través de la historia de la humanidad.

Sin embargo, es con la llegada de la era moderna y particularmente del constitucionalismo, con todo su soporte conceptual y las consecuencias estructurales y funcionales (culturales, en general) que trajo consigo para la vida socio-política —antecedida de un gran caudal de ideas y experiencias vividas a lo largo de tantos siglos de existencia humana—, que las preocupaciones por el ejercicio del poder público cobran una nueva dimensión; descubriendo en ellas un salto cualitativo en comparación con periodos históricos anteriores, y convirtiéndose en uno de los principales ejes sobre los que ha ido progresando y evolucionado la sociedad en los dos últimos siglos. Claro está, dentro de ese progreso y evolución sociales, queda también comprendido —no puede ser de otro modo— el progreso y evolución del ejercicio del poder público, pues, como fenómeno, es resultado y queda determinado por otro mayor que no es más que el de la existencia humana organizada en sociedad y las transformaciones que esta sufre.

En nuestro caso en particular, siempre ha sido tentadora la idea de pensar (de seguro podemos estar equivocados) que «el dilema» o la «constante» esencial del ser humano en el plano social (que, por supuesto, ha tenido su traducción y reflejo en el plano jurídico y en las vicisitudes del Derecho en todos esos siglos) antes del asentamiento y consolidación de la modernidad socio-política y del constitucionalismo, se puede resumir (mas no reducir) en la interrogante de cómo quedaba el propio ser humano frente a sus semejantes (quizás los sistemas de castas, clases, privilegios, de esclavitud, de servidumbres, ilustran la esencia de esa interrogante).

Sin embargo, una vez enarbolada la libertad y la igualdad como valores y principios esenciales para la convivencia de la vida social bajo el Estado constitucional, tal vez el «dilema» esencial del ser humano a nivel social ha sido (ha pasado a ser) el de cómo queda frente al poder público, en tanto este último determina también su realización existencial como individuo; es decir, la posición que ocupa frente al poder público y el alcance y significado que ello tiene para su vida individual y social. Hace mucho que el propio ser humano advirtió que los resortes de su condición humana no pasan sólo por cómo se coloca frente a sus semejantes, individualmente considerados, sino por cómo

queda –en cuanto elemento esencial y determinante de la sociedad– frente a los resortes que rigen y pulsán su vida en colectividad humana, pues su proyección como individuo queda comprendida y conectada sustancialmente a esa colectividad: aportando, recibiendo, respondiendo, dependiendo y sujetándose a ella; en fin, existiendo esencialmente en, y con, ella.

Asimismo, en el marco de ideas anteriores y derivado de allí, el entorno y articulación socio-política y jurídica del ser humano a nivel de organización social, en las últimas centurias, ha estado signada por la preocupación de cuáles son los fines existenciales del poder público como fenómeno, cuál es su finalidad, a qué sirve como medio. Y, encuadradas las respuestas en el perímetro mayor de los fines de existencia social de la comunidad políticamente organizada, de consecución de los intereses generales, del bien común, de servicio a los ciudadanos, de garantía, respeto y promoción de los derechos de las personas, en los últimos tiempos (aunque es también anterior a ellos) se revela cada vez con más connotación otra interrogante esencial colocada también en el centro de la articulación socio-política y jurídica del ser humano a nivel de organización social: cómo debe actuar, servir, operar, funcionar, el poder público en el cumplimiento de sus fines. Esta es, de suyo, una interrogante tan esencial como las anteriores, que se nos aparece perfectamente manifestada cuando desandamos los caminos jurídicos de la *buena administración pública*, pues nos lanza de lleno a inquirir ya no sólo por los resultados que deben conseguirse con la actividad pública, sino por las rutas, los medios, y la calidad misma del desenvolvimiento de esa actividad para la obtención de esos resultados.

No queremos dejar de decir, tal como insinuamos en alguna otra ocasión, que siempre hemos estado inclinados a pensar que es en el espacio señalado por el Derecho Administrativo donde se puede percibir –desde el *prima jurídico*, obviamente–, al ser humano en su completa y real dimensión como eje central de la mecánica social. No se olvide que el ser humano es, a su vez, entidad individual y ser social; y que en su existencia y desarrollo pleno deben marchar en armonía su naturaleza como individuo y su naturaleza social. El Derecho Administrativo –en cuanto regulador de la organización y funcionamiento de la Administración Pública y del ejercicio de la función administrativa– es el plano donde esas dos dimensiones del ser humano (la individual y la social) pueden apreciarse de manera palpable y clara, en y desde la dinámica de relaciones sociales que dicha rama tutela jurídicamente, en un proceso de interacción de ambas perspectivas, no en enfrentamiento

sino en complementación: por un lado, está la Administración Pública como la estructura del grupo social políticamente organizado encargada de actuar a los fines de garantizar la satisfacción del interés público (general, común, colectivo, no viene ahora al caso la precisión terminológica), de lo cual depende la subsistencia y marcha de ese grupo social en cuanto tal; y, del otro lado, está el administrado o ciudadano (cualificación del individuo), alcanzado directamente como integrante de la comunidad por el funcionamiento de la Administración Pública –e involucrado también en él–, pero significando, igualmente, que esa comunidad no está compuesta, así no más, por una sumatoria de individuos, sino por la coexistencia, integración e interacción de los mismos en ese marco dinámico, con la premisa de dejar a salvo su espacio vital como individuo, cuya realización es indispensable respetar y garantizar de igual modo. Sin dudas, es desde esa vinculación entre la Administración Pública y los administrados (ciudadanos) al amparo de la función administrativa, donde se hace posible calar mejor la dinámica funcional ser humano-sociedad, poder público-libertad individual, intereses públicos-intereses privados (individuales); pues en ella opera la realización del interés público (arista social), pero con la imposterizable exigencia de no desproteger y desconocer, así como promover y realizar, la esfera de libertad individual de los administrados o ciudadanos (arista individual).

El Derecho Administrativo es, pues, el campo jurídico por excelencia donde debe conciliarse, en la operatividad, la actuación de intereses públicos (poder público) con la observancia de los derechos y libertades propios del individuo (del ser humano, como unidad básica de la sociedad), para, por ese medio, proveer verdaderamente a la buena marcha del grupo social y dar respuesta adecuada a sus requerimientos vitales en cuanto tal. Esta reflexión es punto de partida para entender que las diversas técnicas de actuación (en lo sustancial y en lo formal) a las que se recurran en el desenvolvimiento de la función administrativa, deben tender a garantizar la coherencia en la correlación imposterizable entre el ejercicio del poder público (y la consecución del interés público) y el respeto a los derechos de las personas y a la esfera de libertad de los administrados o ciudadanos.

Reflexiones como las de los párrafos precedentes –más allá de si son acertadas o no– se nos han agolpado en la cabeza (no necesariamente en orden) en la medida que nos hemos encontrado y hemos querido conocer y aprehender a la buena administración en su relevancia jurídica (el menos en su más somero planteamiento). Por supuesto, también se nos han agolpado otras



ideas sustanciales (y no menos complejas) indispensables para ese conocimiento y aprehensión, unas de amplio arraigo en el espectro político y jurídico como *buen gobierno, democracia, Estado de Derecho, interés general, juridicidad (legalidad), ciudadanía, principios jurídicos, deberes públicos, derechos y libertades de las personas, garantías y protección de esos derechos y libertades, procedimiento administrativo, ética pública*, y otras de dimensión más contemporánea como *eficacia y eficiencia del funcionamiento administrativo, neoconstitucionalismo, gobernanza, calidad en la gestión pública, democracia administrativa, ciudadanía administrativa, Derecho Global (Derecho Administrativo Global)*; pero todas con cierto grado de incidencia en la configuración y operatividad jurídica de la buena administración tal cual se va asumiendo hoy.

El proceso de configuración de la buena administración en el contexto jurídico ha sido un proceso gradual, que ha ido transitando por espacios cualitativos para posicionarse mejor (en lo teórico y en lo práctico) en la dinámica *iuspública* actual.

En este siglo XXI asistimos a un relanzamiento cualitativo de la buena administración en el plano del Derecho, a través de su positivización (novedosa en esa forma y contexto) como derecho fundamental en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* del año 2000. La Carta de Niza fue un ejercicio regional en el que cristalizaron, del modo en que allí figuran, concepciones y necesidades jurídicas esenciales a propósito de la buena administración, que venían abonándose desde hace años en el debate científico y en las decisiones de la jurisprudencia en Europa (a nivel comunitario, pero también a lo interno de sus Estados). Asimismo, con ese instrumento jurídico comunitario europeo, y el asentamiento allí del *derecho fundamental a la buena administración*, se movía una clara aspiración (política, social) de que, por esa vía y sus efectos posteriores, *se ayudara a hacer del siglo XXI el siglo de la «buena administración»* (en palabras de Jacob SÖDERMAN<sup>1</sup>). Aunque, eso sí, que se espere hacer de este siglo el de la buena administración, no quiere decir que la preocupación por la buena administración –aun con otro cariz– sea del siglo XXI o aparezca con él.

En sus más actuales perfiles (especialmente el de derecho), la buena ad-

---

1 SÖDERMAN, Jacob, *Speech of the European Ombudsman – Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks*, pronunciado en Bruselas, Bélgica, 2 de febrero de 2000, disponible en [www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces)

ministración es consecuencia de un interés contemporáneo de reforma y renovación de las instituciones públicas, de la Administración Pública, de su marco de relaciones con las personas, a partir de reforzar en ello el perfil humanista, para robustecer esas instituciones en su gestión, de cara además a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el aparato administrativo, y de afirmar los valores de libertad y democracia y los derechos humanos. Por lo tanto, en la dimensión cultural que la buena administración entraña como fenómeno, en sus ribetes más actuales, señala además una orientación dentro de la transformación (y para la transformación) de una cultura del ser y el hacer de la Administración Pública y de las relaciones de los ciudadanos con ese aparato público.

En definitiva, la cuestión jurídica de la *buena administración* no involucra sino preocupación por la calidad en la organización y en el funcionamiento administrativos; pretendiendo ser motor de impulso y medida también de la búsqueda de esos estándares de calidad en la actuación, en el hacer (de ahí la relevancia del tema para el procedimiento administrativo) de la Administración Pública, para el cumplimiento pleno y cabal de los fines administrativos.

Mas, aun cuando se busque en su sentido jurídico, la buena administración, en su más abierta perspectiva, es fenómeno que no queda atrapado sólo en los marcos del Derecho, no pertenece sólo a estos marcos, sino que, como fenómeno en general, en ella hay otras dimensiones (política, sociológica, económica, histórica, ética) que deben implicarse en una justa dosis, sin confundirse con lo jurídico –so pena de desviar el camino–, para ayudar a su consecuente consideración desde el perímetro del Derecho Administrativo.

Retener planteamientos como los contenidos en los párrafos precedentes, aporta un punto de partida para una mejor comprensión sobre qué viene a significar –y cómo se ve– actualmente el tópico de la buena administración dentro del Derecho Administrativo. Es que, bajo ese prisma jurídico, la cuestión de la buena administración se singulariza desde la dinámica específica que este incorpora.

En su sustanciación desde lo jurídico-administrativo, la *buena administración* ha resultado un resorte cuyo desarrollo debe verse dentro del proceso gradual y constante de sujeción o sometimiento de la Administración Pública al Derecho o «*processo di legalizzazione della pubblica amministrazione*» (en el decir de CASSESE<sup>2</sup>). Así, la *buena administración* es medio en el marco de un

---

2 CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, p. 2, ponencia presentada a la «*Jornada sobre el derecho a la buena administración*», por el 25 aniversario de la ley

interés que viene teniendo como miras remontar la operatividad más limitada de la legalidad formal y hacer valer una juridicidad más amplia y extendida por todo el fenómeno administrativo público.

Como ha establecido Sabino CASSESE, la buena administración como principio «es el fruto, de un lado, de la expansión de la esfera pública y, del otro, de la extensión de la disciplina constitucional del ámbito político al administrativo».<sup>3</sup>

Por lo tanto, hoy, como exigencia jurídica, la buena administración no es complemento de la legalidad administrativa, sino un componente de la juridicidad que le imprime un vuelo y hondura mayores en su perspectiva, marcando una profundización de sus efectos y alcance.

En los tiempos que corren para el Derecho Administrativo, el prisma que ofrece pensar el espacio público y sus implicaciones desde el lado que revela *la buena administración*, no pone solo sobre el tablero un deseo de vida que deriva de la existencia misma del poder público organizado y operante, sino una necesidad cada vez más impostergable para que ese poder cumpla con mayor plenitud su misión de servicio y su carácter de medio para la realización de la condición humana.

La buena administración, tal cual se ha asumido en los últimos lustros, deriva –y es expresión– de un cambio en el contexto y en la concepción sobre el poder público mismo y sus relaciones con las personas, y, con ello, en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos.

En una clave esencial de ese tipo radica el punto de mira básico y contemporáneo del fenómeno de la *buena administración* desde el Derecho Administrativo. Claro está, esto como producto de nuevos tiempos, de búsqueda de mejores dinámicas administrativas, de mayores exigencias de los ciudadanos frente a los poderes públicos organizados. La *buena administración*

---

del “Síndic de Greuges” de Cataluña, Barcelona, 27 de marzo de 2009, disponible en [www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf),

3 CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ob. cit., pp. 5 y 6. Según argumentaba (p. 6) este autor: “*Il perimetro pubblico si è andato allargando fino ad toccare tutti gli interessi collettivi. Questo è accaduto grazie all’allargamento della sfera amministrativa. Di qui l’importanza di alcune regole di base relative alla pubblica amministrazione. Ma non bastava fissare tali regole di base in leggi. Vi era bisogno di dare ad esse una efficacia superiore, di carattere costituzionale, perché di esse si potesse garantire il rispetto. Ecco il motivo del riconoscimento costituzionale della buona amministrazione.*”

como noción jurídico-administrativa conecta directamente con, y resume, los valores con los que se ha querido dotar en las últimas décadas al sistema administrativo público, y las exigencias de ordenación jurídica de ese sistema y su funcionamiento, buscando rectamente la plena realización de los intereses generales; teniendo, además, como premisa, la reevaluación de la posición del ciudadano o administrado frente a la Administración Pública, el cual pasa ahora a tenerse como «el corazón de la relación jurídica-administrativa»<sup>4</sup> o, lo que es lo mismo, a considerarse su «centralidad»<sup>5</sup> en la vida administrativa pública.

Que la buena administración haya sido finalmente reconocida, en sede de Derecho Público y de Derecho Administrativo, como principio y deber y llevada a derecho de las personas, así como que se promueva su realización a partir de su positivización en disposiciones normativas (constituciones y leyes) e instrumentos jurídico de carácter convencional (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*), no es sólo el avance y el respaldo de la «lucha por el Derecho» (recordando el clásico trabajo de IHERING<sup>6</sup>) en el plano jurídico-administrativo, no es sólo la afirmación de una creencia, de una motivación, de un deseo, de una aspiración, es el reconocimiento de una necesidad práctica (para el poder público y para los ciudadanos) y también de un planteamiento teórico de asentamiento e impulso para la realización del espacio *iuspúblico* de conformidad con los valores de vida socio-políticos y culturales, en general, que determinan ese espacio.

De hecho, con la positivización jurídica de la buena administración hay también un interés político de promover y consolidar esos valores y, con ello, ciertos ejes de vida esenciales (y hasta cierto modo de vida o de ser) de la sociedad occidental contemporánea, en función de su sostenimiento y evolución. Como se ha señalado, la fijación positiva del derecho a la buena administración es una consecuencia de la democracia o de la cultura democrática

---

4 CHEVALLIER, Jacques, “Préface”, en SPANOU, Calliope, *Citoyens et administration*, L’Harmattan, Paris, 2003, p. 7.

5 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Aranzadi, Navarra, 2006, p. 34.

6 Lo citamos por su inclusión en: VON IHERING, Rudolf, *3 estudios jurídicos. Del interés en los contratos. La posesión. La lucha por el Derecho*, Traducción directa del alemán por Adolfo GONZÁLEZ POSADA, Editorial Atalaya, Buenos Aires, 1947, pp. 163 y sigs.

(PRATS CATALÀ<sup>7</sup>), de la exigencia democrática o de la democratización (PRATS CATALÀ<sup>8</sup>), una dimensión más del proceso de democratización (PRATS CATALÀ<sup>9</sup>), una expresión de «la preocupación por la garantía de la democracia» (MEILÁN GIL<sup>10</sup>).

Si nos ponemos a contemplar lo que puede significar jurídicamente la buena administración, no se puede menos que reconocer que hay mucho en juego en materia de eficacia de la Administración Pública, de satisfacción de los intereses de la colectividad, de derechos y libertades de las personas, todo ello en función de la realización de la condición humana que es, en definitiva, el aliento vital de todas esas categorías que resumen realidades.

La construcción jurídica de la buena administración, y su existencia misma como categoría dentro del Derecho Público, evidencia una toma de conciencia y de actitud en materia de ordenación y determinación de la dinámica funcional del espacio *iuspúblico*; y de la que emerge afincado como planteamiento estructural esencial la insoslayable comunión que debe darse entre todos los elementos, adecuadamente dispuestos, de los que depende la realización social e individual del ser humano. La buena administración como categoría jurídica apunta a un medio para superar las brechas entre el orden jurídico formal y la realidad de las cosas en el funcionamiento administrativo, en tanto toda esa materialidad no queda «atrapada» en ese orden formal.

Es desde esa cuerda de análisis, creemos nosotros, que se puede entender cuando se ha llegado a decir que la *buena administración* significa «el intento de dotar de alma a la Administración Pública»<sup>11</sup> o que ella «es el alma de la nueva administración».<sup>12</sup>

---

7 PRATS CATALÀ, Joan, “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”, en *Cuadernos de Derecho Público*, N° 31, mayo-agosto, 2007, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 19.

8 PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., pp. 18.

9 PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., pp. 18.

10 MEILÁN GIL, José Luis, “Fundamento principal del Derecho Administrativo Global”, en ARENILLA SÁEZ, Manuel (Coordinador), *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2010, p. 1211.

11 TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”, en AA.VV., *Derecho fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Volumen I, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 629 y sigs.

12 TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 630.

La significación jurídica de la buena administración se ha ido poniendo de relieve por quienes se ha ocupado de su estudio y, en ese realce, han sido varias las aristas advertidas, contribuyendo así a la sustanciación y evolución de esa categoría dentro del Derecho Administrativo, el que no puede ya permanecer ajeno o de espaldas a ella. Así las cosas, la buena administración impregna entonces esencialmente todo el universo jurídico-administrativo –además de pasar a ser ella misma componentes de ese universo–, y en especial aquellos elementos que comportan una expresión directa de las relaciones entre las personas y la Administración Pública. Es por eso que las implicaciones de la buena administración en todo el universo jurídico-administrativo pueden tenerse y descubrirse en intensidad y extensión tales, que nada (esperamos que se nos disculpe el absolutismo) en ese cosmos puede apreciarse hoy adecuadamente en su esencia, sino no se hace con los signos que imprime la buena administración.

Cuando advertimos algunas de las ideas señaladas en esta suerte de introducción, fue que comprendimos el sentido de indagar sobre la buena administración como noción jurídica, no ya cómo se proyecta sobre otras categorías y realidades específicas del Derecho Administrativo, sino en qué es ella misma y cómo ha de operar jurídicamente, pues esto último (la apreciación en sus contornos más generales y en sí misma) es punto de partida para poder sumergirnos con suerte, desde su mirada en aquellas categorías y realidades *iusadministrativas* más específicas.

No es poca la literatura jurídica que se ha ocupado –en la medida que fuere– de la buena administración, tanto en Europa como en América, en particular en los últimos lustros. Hay allí piezas bibliográficas capitales para comprender hoy de qué se habla cuando se alude a la buena administración en Derecho Público; piezas que son parte del acervo de conocimiento que ha ido construyendo y sustanciando esa categoría hasta presentarla esencialmente como hoy se hace.

Aún así, este tópico dista sobremanera de verse agotado o de considerarse suficientemente estudiado. Mucho hay todavía por verificar, advertir, indagar, conocer, al hilo jurídico de la buena administración, incluso sobre su noción en el plano del Derecho Administrativo.

Precisamente, volviendo al inicio de estas páginas, la advertencia de la importancia de la buena administración dentro del Derecho Administrativo, es lo que nos condujo –impulsados por la curiosidad– a un intento por conocer su noción, su operatividad y algunas (por supuesto que en pequeña medida) de sus más visibles implicaciones dentro de esa rama del Derecho.

Lo que sigue en este libro no tiene otra pretensión que no sea la de compartir con el lector un esquema de notas e ideas que hemos ido construyendo en lo personal en el intento por entender, desde lo *iusadministrativo*, la noción y la configuración jurídica de la buena administración; dejando además traza de lo más representativo de la bibliografía que hemos tenido a nuestro alcance en esta empresa. Este ha sido el interés, sin más, que motivan estas páginas.

De hecho, el contenido mismo de este texto puede parecerle al lector inconcluso, inacabado, limitado. Pero eso es también resultado esperado, pues desde un principio nos propusimos un plan que quedara en los planteamientos más generales e introductorios y, por tanto, limitados a una visión panorámica y epidérmica. No hay intención de buscar ni presentar una visión acabada sobre el tema; todo lo contrario, lo que tenemos es un ejercicio intelectual inconcluso del mismo, por la vastedad, complejidad y dificultad que trasunta. En consecuencia, no hay aquí lecciones sobre lo que es, jurídicamente hablando, la buena administración; ni hay conclusiones que busquen «esclarecer» de una vez al lector sobre el tema y sus nudos fundamentales y «satisfacer» sus interrogantes y dudas más básicas al respecto. Tampoco es nuestro interés pretender algo así.

Estás páginas solo buscan compartir con quien las lea algo de lo que hemos encontrado en nuestra curiosidad investigativa, así como algunas ideas que de ello han salido para explicarnos, en lo personal (aciertos o no a un lado), determinados aspectos de la buena administración como noción jurídico-administrativa.

El lector avezado podrá verificar lo aquí recogido; y de seguro discrepará de no poco de lo planteado en estas líneas. Mas, si considera que ellas le han reportado alguna utilidad, pero sobre todo han contribuido a su interés por indagar más (y mejor) sobre la buena administración como noción jurídica, nuestras expectativas estarán colmadas por mucho; y sólo nos queda expresarle el más sincero agradecimiento por su indulgencia.





## CAPÍTULO I

### La construcción de la *buena administración* como noción jurídica: una perspectiva histórica general de su planteamiento y evolución

#### 1. Preliminar

De seguro ha de encontrarse una gran riqueza y diversidad cuando se trata de indagar sobre los antecedentes de la presencia o aplicación de la noción de *buena administración* o de *mala administración* en el campo jurídico, especialmente en lo que hace al panorama del Derecho Público europeo de los últimos dos siglos. Una riqueza y diversidad que apunta a reforzarnos el sentimiento de que, tal como se va proyectando hoy entre nosotros el tema de la *buena administración* dentro del contexto jurídico actual, es un tópico cuya presencia no es algo que se haya descubierto del todo ahora, la denominación de *buena administración* ni siquiera es nueva,<sup>1</sup> ni su enarbolación e identificación como *principio* resulta de los días actuales.<sup>2</sup>

La preocupación por la *buena administración* en el campo jurídico, no es ni por mucho, algo que nace en el siglo XX o en lo que va del XXI; sino que hunde sus raíces, como la preocupación misma para el buen ejercicio del poder público, en tiempos anteriores.

El uso de las expresiones *mala administración* y *buena administración* (una y otra han tenido importancia para asentar lo que se ha logrado hasta hoy –en la teoría y en la práctica– en sede de *buena administración*) no

---

1 Ciertamente, no hay ninguna novedad en el uso actual de la expresión *buena administración*, que como iremos viendo más adelante es de vieja data como recurso nominativo con valor de uso dentro del universo *iuspúblico*. Por ejemplo, para resaltar la línea de quienes ven novedad en el uso de la fórmula *buena administración*, el salvadoreño Miguel Antonio GUEVARA QUINTANILLA ha aseverado: “el hablar de buen gobierno o buena administración, nos introduce a terminología novedosa y que implica una serie de compromisos no solo institucionales sino personales.” GUEVARA QUINTANILLA, Miguel Antonio, *El derecho a la buena administración*, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2010, p. 41.

2 Joaquín TORNOS MAS es de los que ha considerado que la buena administración se nos presenta como un nuevo principio rector de la actuación de las administraciones públicas; o como un principio de reciente creación. TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 14 y 17.

constituye patrimonio exclusivo de los documentos y de los *iuspublicistas* de la segunda mitad siglo XX y lo que va del XXI. Por el contrario, en escritos de Derecho Público y Derecho Administrativo del período decimonónico y de los primeros lustros de la centuria posterior, ya es posible encontrar la presencia de tales locuciones; incluso, antes de esa época puede hallarse traza de esta existencia.

De ahí que en el contexto jurídico más actual no se descubre la *buena administración* como fórmula jurídicamente relevante. Lo que se ha hecho en las últimas décadas no es innovar la *buena administración*, sino dotarla de definitiva visibilidad y potenciarla, ir confiriéndole paulatinamente configuración y contenido jurídicos; advirtiéndose mejor, delineándose, reforzándose, desplegando las posibles consecuencias que implica en diversos ámbitos de la Administración Pública. En fin lo que se ha hecho en los últimos lustros es revitalizarla, consolidarla, potenciarla, y otorgarle una nueva dimensión como pilar del orden jurídico administrativo que se desenvuelve por estos días. Pero, todo ello, al igual que cualquier fenómeno jurídico, como resultado de un proceso evolutivo que se ha forjado al calor de la marcha y transformaciones del espacio *iuspúblico*.

En consecuencia, el proceso evolutivo de la *buena administración* no es algo que debe ser dejado a un lado, cuando se trata del estudio de dicho fenómeno en los marcos del Derecho, si en verdad se quiere tener una adecuada percepción de la realidad actual que éste revela.

2. *Mala administración y buena administración* entre los autores de Derecho Público del siglo XIX y comienzos del XX. Los casos de Francia y España

En un documento esencial para comprender la construcción y asentamiento definitivo del Estado constitucional, no sólo en los Estados Unidos, sino también en toda la cultura política y jurídica occidental, en este caso la *Virginia Declaration of Rights*, adoptada por la Convención Constitucional de Virginia el 12 de junio de 1776, es posible ubicar el uso de la expresión *maladministration* (mala administración) en el marco de su relación con la órbita institucional del poder público (gobierno, en ese texto), de las rectas finalidades y de los males que debe evitar el gobierno constituido, así como de su conexión con los derechos del pueblo, nación o comunidad, de los ciudadanos en general, y la protección de esos derechos.

Según se recogió en la sección 3 de la Declaración de Virginia:

That government is, or ought to be, instituted for the common benefit, protection, and security of the people, nation, or community; of all the various modes and forms of government, that is best which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration. And that, when any government shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the community has an indubitable, inalienable, and infeasible right to reform, alter, or abolish it, in such manner as shall be judged most conducive to the public weal.

Una rápida revisión a la bibliografía decimonónica, nos puede revelar el uso de las expresiones *mala administración* y *buena administración* por los doctrinantes de esa época y su inclusión expresa en la letra de alguna norma jurídica de carácter legal o reglamentario.

En esa mirada, nos podemos dar cuenta que si bien *mala administración* y *buena administración* no es una terminología que abunda en las páginas de esos textos, tampoco resulta infrecuente encontrarla ya con un alcance común o más llano, ya con ciertas implicaciones o sentido jurídico, realmente poco explicitado y sin precisiones apreciables sobre sus consecuencias, como en las centurias posteriores se le ha ido asignando gradualmente como noción jurídica. Aún así, primitivamente configurado, la evocación de esas locuciones no deja de traslucir ese sentido jurídico.

Si apreciamos en cada autor por separado que pudo haberlos empleado, el sentido que en ellos puede tener cuando consagran el uso de esas voces, poco nos ayudaría a entender la presencia de las mismas con valor dentro del universo jurídico-público de fines del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, si vamos juntando esos varios usos, sí hay material desde el que se puede dar una idea más acabada de las significaciones que pudieron abarcar en tal utilización; así como que se nos señala que en ese marco temporal, al menos modernamente, puede fijarse un momento inicial en la evolución de ambas (*mala administración* y *buena administración*) como nociones o categorías con sentido o contenido jurídico-administrativo.

Creemos que atendiendo al interés que los temas sobre *mala administración* y *buena administración* han ido despertando en el pensamiento jurídico público de la segunda mitad del siglo pasado y los lustros que corren de este, así como al valor categorial y práctico que han ido alcanzando dentro del ámbito jurídico-público, ameritaría sumergirse más allá de los hitos fundamentales (normativos, jurisprudenciales y teóricos) que en este tiempo se han visualizado en torno a la *mala administración* y la *buena administración* como nociones jurídicas, para indagar y ubicar los posibles antecedentes efectivos

de una construcción conceptual que se va consolidando cada vez más. Y no ha de ser esa una indagación en retrospectiva solo por el gusto teórico o el ejercicio de erudición, sino porque estamos seguros que ello nos depararía algunas noticias interesantes y tributaría a la mejor comprensión de la *mala administración* y la *buena administración* como fenómenos jurídicos, según han ido tomando carta de presencia en el universo jurídico más contemporáneo.

Claro está, a pesar de llamar la atención sobre la necesidad de mirar algo más lejos en el tiempo en los ordenamientos y en el pensamiento jurídicos, en interés de la mejor comprensión de lo que encierran las ideas sobre la *mala administración* y la *buena administración*, es ese un esfuerzo que ha de requerir varios factores necesarios para acometerse, los cuales estamos muy lejos de reunir en lo personal. De ahí que no tengamos las fuerzas (ni materiales, ni intelectuales) para acometerlo en un grado mínimamente digno. Por lo pronto, a partir de la conciencia sobre esas limitaciones, nos contentamos con ilustrar y esbozar algunos usos de *mala administración* y la de *buena administración* tal como los encontramos, mientras leíamos materiales para redactar estas líneas, dentro de alguna literatura europea sobre Derecho Público, con especial detenimiento en los casos de Francia y España, no por una selección arbitraria, sino por el valor referencial que históricamente han tenido ambos ordenamientos jurídico-administrativos, al que han mirado –y siguen hoy mirando– no pocos países fuera de Europa; así como por la frecuente presencia –en conclusión que adelantamos– de las expresiones apuntadas en la letra de obras sobre Derecho Administrativo –o relacionadas de alguna manera con él– de esos países datadas en el siglo XIX, particularmente.

## 2.1. Francia

Muy poco antes de la irrupción de la Revolución Francesa (1789) en la escena histórica de Europa, como uno de los acontecimientos –si no el principal– que trazarían el paso definitivo hacia un nuevo tiempo político-jurídico en la historia de Occidente, un autor, Louis-Henri DUCHESNE DE VOIRONS,<sup>3</sup> daba a la luz (al parecer alrededor de 1788) un breve opúsculo titulado *Premiers Principes d'une bonne administration causes de la décadence d'un royaume*.

No era esa una obra de contenido propiamente jurídico, pero bien nos puede servir para ilustrar como las preocupaciones por proyectar una *bonne*

---

3 Originario de Saboya, abogado y economista, decapitado en 1793 y autor de varios trabajos escritos y memorias, principalmente, sobre temas de económica y finanzas.

*administration* en el ámbito público no es algo que aparece con el Estado constitucional, sino que, salvando las distancias y los contextos históricos, y el instrumental categorial teórico-práctico propio de cada tiempo político-jurídico, ya es posible ir viendo que tanto la denominación (*bonne administration*), como la idea de su importancia para la vida pública de una comunidad políticamente organizada, estaban presentes en las inquietudes –y en la literatura generada a partir de esas inquietudes– de quienes, de alguna manera, pensaban sobre las necesidades de esa comunidad para encausarla según los derroteros socio-políticos de momentos preconstitucionales –al menos en el pasado inmediatamente más cercano a la aparición del Estado constitucional–.

Ciertamente, *buena administración* (*bonne administration*) no es un concepto jurídicamente trascendente en aquellos tiempos, pero tampoco una expresión genéricamente irrelevante cuando era utilizada, en tanto la «grandeza o decadencia (buena marcha) del reino» se conectaba a su «buena administración»; tal como podemos derivar del título del opúsculo de DUCHESNE DE VOIRONS mencionado como ejemplo. Perfilada, cuando aparece empleada en la etapa preconstitucional, más hacia un sentido abierto o genérico, es en el siglo XIX que poco a poco, de forma imperceptible quizás, van dándose mayores asociaciones de la *buena administración*, como idea, con el mundo jurídico que marca la existencia de la Administración Pública y su proyección y relaciones con la comunidad y los individuos. De tal suerte, comenzaban a darse, sin conciencia al respecto, los pasos iniciales de lo que en la centuria posterior iría emergiendo como una expresión de jurídico, y que en el siglo XXI cristalizaría como tal noción en el Derecho europeo.

En importantes escritos de Alexis DE TOCQUEVILLE, en pleno período decimonónico, es factible encontrar la inclusión de la expresión *mala administración* en más de un momento; si bien en un sentido común y no propiamente jurídico.

Según DE TOCQUEVILLE:

Les fonctionnaires publics, dit la constitution du Massachusetts, seront condamnés pour la conduite coupable qu'ils auront tenue et pour leur mauvaise administration'. Tous les fonctionnaires qui auront mis l'État en danger, par mauvaise administration, corruption, ou autres délits, dit la constitution de Virginie, pourront être accusés par la chambre des députés.<sup>4</sup>

---

4 DE TOCQUEVILLE, Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tome premier, Quatorzième édition, Michel Lévy Frères, Librairie Éditeurs, Paris, 1864, en *Ouvres complètes*

Para este francés:

La mauvaise administration d'un magistrat, sous la démocratie, est d'ailleurs un fait isolé qui n'a d'influence que pendant la courte durée de cette administration. La corruption et l'incapacité ne sont pas des intérêts communs qui puissent lier entre eux les hommes d'une manière permanente.<sup>5</sup>

En otra gran obra, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, DE TOCQUEVILLE colocaba el siguiente comentario en la nota correspondiente a la referencia sobre «La decadencia de las ciudades libres en Alemania. Ciudades imperiales»:

Internamente se hallan abrumadas por tantas deudas; éstas obedecen, por una parte, a que aún se les continúa imponiendo gravámenes del Imperio, de acuerdo con su antiguo esplendor, y, por la otra, a que están muy mal administradas. Pero lo que resulta más sorprendente es que esta mala administración parece depender de una enfermedad secreta, común a todas ellas, independientemente de su forma de organización, sea ésta aristocrática o democrática, da lugar a quejas si no idénticas, por lo menos igualmente enérgicas; se dice que, aristocrático, el gobierno es camarilla de un reducido número de familias: el favor y los intereses particulares lo pueden todo; democrático, la intriga y la venalidad imperan en todas partes. En ambos casos el ciudadano se queja de falta de honestidad y de desinterés por parte de los gobiernos. El emperador se ve obligado a intervenir constantemente en sus asuntos para intentar restablecer el orden. Las ciudades se van poblando y se hunden en la miseria.<sup>6</sup>

En definitiva, en la literatura jurídica de la Francia decimonónica y la que cubre los primeros momentos de la centuria posterior, podemos encontrar en no pocas ocasiones que los autores recurren al uso de la expresión *bonne administration*, en diversos contextos y con sentidos también variados.

En el sentir de VIVIEN:

---

*d'Alexis de Tocqueville*, Tomo I, publicadas por Madame DE TOCQUEVILLE (et Gustave DE BEAUMONT), Tome premier, Imp. Simon Raçon et comp., Paris, 1864, p. 183. Véase también el uso de la expresión *mauvaise administration* (mala administración) en p. 185.

5 DE TOCQUEVILLE, Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tome deuxième, Quatorzième édition, Michel Lévy Frères, Librairie Éditeurs, Paris, 1864, en *Ouvres complètes d'Alexis de Tocqueville*, Tome II, publicadas por Madame DE TOCQUEVILLE (et Gustave DE BEAUMONT), Tome premier, Imp. Simon Raçon et comp., Paris, 1864, p. 112.

6 DE TOCQUEVILLE, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, traducción de Jorge FERREIRO, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 308.

Es verdad, sin duda, que el interés de la sociedad domina todos los otros; pero es falso que se la sirva olvidando todas las reglas de una buena administración. La justicia, la observancia de las leyes, el estudio concienzudo y desinteresado de las necesidades públicas y de los medios de satisfacerlas, tal es la verdadera misión de una sabia política. Por su medio, los pueblos se aficianan á sus gobiernos: á los administradores imparciales, equitativos y celosos, no les faltaron jamás la confianza y la simpatía; mientras que los favores individuales se encierran en el estrecho círculo de los que los obtienen, y el gobierno, por un pequeño número de criaturas comúnmente ingratas, atrae sobre sí las quejas de las ambiciones privadas que no ha satisfecho, y el descontento general. Por una feliz combinación, la virtud no es únicamente una obligación moral, sino que lo mismo para los gobiernos que para los particulares, es también un cálculo bien entendido.<sup>7</sup>

Al ir juntado la presencia de la expresión *bonne administration* dentro de la literatura *iuspublicista* francesa de factura decimonónica, llama la atención precisamente como esa expresión es asociada ya a su alcance más común u ordinario, ya más jurídico. Aunque, justo es advertir que, en esa literatura, el empleo de la locución *bonne administration* resulta siempre muy fugaz, dado más por sobreentendido su alcance que por sustanciado por quienes lo acogieron.

De ese modo, podemos ilustrar que, en ese material bibliográfico de referencia, es factible hallar el uso de *bonne administration* en perspectivas como:

– la *bonne administration* de la sociedad conectada a una adecuada división territorial;<sup>8</sup>

– la *bonne administration* vinculada con el rol del Consejo de Estado francés dentro del universo político-jurídico de la Francia de la primera mitad del siglo XIX, donde se señala por algún autor que como una de sus principales ventajas como órgano estaban la de garantizar cierta centralización en el funcionamiento del aparato gubernativo-administrativo, centralización que «*fait seule tout le secret et toute la force d'une bonne administration*».<sup>9</sup>

– la *bonne administration* relacionada con el conocimiento de los hombres y las cosas y a la perseverancia por parte de los funcionarios en el desempeño de sus competencias.<sup>10</sup>

---

7 VIVIEN, *Estudios Administrativos*, Tomo I, Traducidos de la última edición francesa por don Antonio HERNÁNDEZ AMORES y don Juan LÓPEZ SOMALO, Imprenta de Luis García, Madrid, 1854, p. 26.

8 MACAREL, L.A., *Éléments de Droit Politique*, Néve, Libraire de la Cour de Cassation, Paris, 1833, p. 334.

9 MACAREL, L.A., ob. cit., p. 399.

10 DUFOUR, Gabriel, *Traité général de Droit Administratif appliqué*, Tome I, Deuxième édition, Cotillon, Editeur, Libraire du Conseil d'État, Paris, 1854, p. 171.



También recordaba Gabriel DUFOUR:

C'était une maxime de l'ancien droit public que tous les biens des communautés étaient inaliénables, maxime qui avait sa raison d'une part dans l'intérêt pour le roi à assurer la puissance de ses auxiliaires contre les grands vassaux, d'autre part, dans le principe de bonne administration qui commandait de maintenir à chaque communauté les avantages de nature à attirer des habitants dans son sein, et des cultivateurs sur son territoire.<sup>11</sup>

Siguiendo en la línea de llamar la atención del empleo de la expresión *bonne administration* en el Derecho Público francés del siglo XIX y los primeros años del XX, debemos referir (y sólo con fin ilustrativo) que aparece mencionada, además, de las siguientes maneras:

- *bonne administration* de los bosques,<sup>12</sup> *bonne administration* de las finanzas;<sup>13</sup> *bonne administration* de las vías públicas ;<sup>14</sup> *bonne administration* del dominio público;<sup>15</sup>
- el principio de descentralización como garantía de las libertades individuales y que aseguraba la *bonne administration*;<sup>16</sup>
- la justicia administrativa como garantía de la *bonne administration*;<sup>17</sup>
- el control de la Administración sobre los establecimientos públicos para asegurar su *bonne administration*;<sup>18</sup>
- la salvaguarda a la vez de la perseverancia y el espíritu de iniciativa que, en una *bonne administration*, deben ser combinados;<sup>19</sup>

11 DUFOUR, Gabriel, *Traité général de Droit Administratif appliqué*, Tome III, Deuxième édition, Cotillon, Editeur, Libraire du Conseil d'État, Paris, 1854, p. 428.

12 FOUCART, E.-V., *Eléments de Droit Public et Administratif, ou-exposition méthodique des principes du Droit Public positif précédés de la Constitution du 14 janvier 1832 et des senatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1853*, Tome II, quatrième édition, A Marescq et E. Dujardin, Libraire –Éditeurs, Paris, 1855, p. 365.

13 FOUCART, E.-V., ob. cit., p. 690; DUFOUR, Gabriel, ob. cit., Tome I, p. 183.

14 GAUDRY, *Traité du domaine. Comprenant le domaine public, le domaine de l'État, le domaine de la couronne, le domaine privé des communes, le domaine départemental suivi d'un appendice*, Tome I, Auguste Durand, Libraire, Paris, 1862, p. 569.

15 LEMERCIER DE MAISONCELLE VERTILLE DE RICHEMONT, Philippe-Auguste-Albert, *Du domaine public en droit romain, dans l'ancien droit français et dans le droit actuel*, Thèse pour le doctorat, Imprimé par E. Thunot et C<sup>e</sup>, Paris, 1865, p. 190.

16 SAINT GIRONS, A., *Essais sur la séparation des pouvoirs dan l'ordre politique, administratif et judiciaire*, L. Larose, Librairie-Éditeur, Paris, 1881, p. 392.

17 SAINT GIRONS, A., ob. cit., p. 486.

18 TOUZAC, Paul, *Droit Administratif*, P. Vigq-Dunod et Cie, Éditeurs, Paris, 1897, p. 452.

19 GAUTIER, Alfred, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le*



– la regla de la ley de 4 de marzo de 1790, por la que se decidía que en ciertos departamentos, los jefes de ellos alternaran entre numerosas villas como contraria a los *principes d'une bonne administration*;<sup>20</sup>

– la inexistencia en las pequeñas comunas o municipios de recursos humanos y dinerarios para constituer una *bonne administration*;<sup>21</sup>

– la *buena administración* relacionada con la necesidad de dar libertad a los municipios para que arreglaran sus presupuestos, y atenuar así mecanismos centralizadores;<sup>22</sup>

– el interés de la *buena administración* de los negocios de los municipios;<sup>23</sup>

– actos conformes a una *bonne administration*;<sup>24</sup>

– el respeto a la ley por parte de la autoridad pública por un sentimiento de alta condescendencia a la consideración de los administrados, condescendencia inspirada en un interés de *bonne administration*;<sup>25</sup>

– la igualdad de las cargas como un principio de *bonne administration*;<sup>26</sup>

– el interés de *buena administración* como móvil de la actuación administrativa del Estado.<sup>27</sup>

Junto a lo anterior, cabe indicar que un autor hacía rápida referencia a

---

*droit public*, Typographie A. Lahure, Paris, 1880, p. 164.

20 SIMONET, J.-B., *Traité élémentaire de droit public et administratif*, Deuxième édition, Librairie Cotillon, F. Pichon, Successeur, Imprimeur – Éditeur, Paris, 1893, p. 259.

21 AUCOC, Léon, *Les controverses sur la décentralisation administrative. Étude historique*, Extrait de la *Revue Politique et Parlementaire* (Avril et Mai 1895), Bureaux de la *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, 1895, p. 36.

22 VIVIEN, *Estudios Administrativos*, Tomo II, Traducidos de la última edición francesa por don Antonio HERNÁNDEZ AMORES y don Juan LÓPEZ SOMALO, Imprenta a cargo de Joaquín René, Madrid, 1854, p. 56.

23 VIVIEN, ob. cit., Tomo II, p. 60.

24 GUILLOUARD, Jean, *Conception e nature juridique de quelques actes administratif. Autorisations, actes d'exécutions, concessions*, A. Pedone, Editeur, Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats, Paris, 1903, p. 28. Utiliza también la expresión *bonne administration* en la p. 250.

25 CRUET, Jean, *Étude juridique de l'arbitraire Gouvernemental et Administratif. Des cas où l'autorité gouvernementale et administrative n'est pas tenue, sous des sanctions efficaces, de respecter les droits individuels et la légalité*, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, Arthur Rousseau, Editeur, Paris, 1906, p. 258.

26 CRUET, Jean, ob. cit., p. 355.

27 CRUET, Jean, ob. cit., p. 359.

«les exigences plus ou moins sainement interprétées d'une bonne administration»;<sup>28</sup> a las condiciones de una *bonne administration* de un país;<sup>29</sup> y a la ventaja que podía significar el fortalecimiento de los vínculos entre el legislativo y el ejecutivo desde el punto de vista de las garantías de la *bonne administration*, tal como entonces se presentaban.<sup>30</sup>

Por su parte, Félix MOREAU advertía a tenor de las demandas en sede contencioso administrativa contra los reglamentos:

L'intérêt du demandeur en annulation doit être un intérêt direct et personnel, plus personnel et plus direct que l'intérêt que tout les citoyens ont à une bonne administration; intérêt vague et indéterminé, auquel suffisent les ressources, vagues aussi et offertes à tous, de la pétition, du contrôle parlementaire.<sup>31</sup>

Mientras, René JACQUELIN hablaba del «*principe de la séparation des pouvoirs, celui de la séparation des fonctions, voilà deux principes de bon gouvernement, de bonne administration, de bonne justice*».<sup>32</sup>

Con independencia de lo descrito hasta aquí, entre todos los *iuspublicas* franceses del tiempo decimonónico, es, quizás, Édouard LAFERRIÈRE, antiguo vice-presidente del Consejo de Estado francés, quien menciona más veces a la *bonne administration* en su precursor tratado sobre el contencioso-administrativo.<sup>33</sup> En LAFERRIÈRE está presente la idea de *bonne administration*, y así lo proyecta con el uso que hace de ella en la obra de referencia, como elemento informador, determinante, como criterio de adecuación, como medida y como finalidad, todo ello de la actuación de la Administración Pública en diversas esferas<sup>34</sup> y ligada también a la actuación jurisdiccional del Consejo de

28 FUZIER-HERMAN, Edouard, *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*, Librairie de A. Marescq, Aîné Éditeur, Paris, 1880, p. 317.

29 FUZIER-HERMAN, Edouard, ob. cit., p. 363.

30 FUZIER-HERMAN, Edouard, ob. cit., p. 369.

31 MOREAU, Félix, *Le règlement administratif. Étude théorique et pratique de Droit Public français*, Albert Fontemoing, Éditeur, Paris, 1902, p. 300, y la nota 2 de esa página y 494.

32 JACQUELIN, René, *Les principes dominants du contentieux administratif*, V. Giard et E. Brière, Libraires, Éditeurs, Paris, 1899, p. 257.

33 Ver: LAFERRIÈRE, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I y II, Deuxième édition, Berger-Levrault et Cie, Libraires – Éditeurs, Paris, 1896.

34 LAFERRIÈRE, Édouard, ob. cit., Tome I, pp. 6, 102, 441; ob. cit., Tome II, pp. 207, 280, 622.

Estado.<sup>35</sup> Incluso, en algún momento habla de *devoir de bonne administration* en materia de recursos financieros o económicos de la Administración.<sup>36</sup>

En un interesante fragmento, con un sabor de actualidad, LAFERRIÈRE escribió:

[...] les formes imposées à un acte administratif ne le sont pas dans l'intérêt distinct de telle ou telle partie, mais dans l'intérêt de l'acte administratif lui-même, de sa correction, de sa maturité, en un mot dans un but de bonne administration.<sup>37</sup>

En definitiva la *bonne administration* y la *mauvaise administration*, como expresiones e ideas de aplicación al campo *iuspúblico*, no resultaban una rareza en el Derecho Público francés del siglo XIX, ni en el que corresponde a los primeros lustros de la centuria posterior (XX). Antes bien, aún por perfilar su elaboración como nociones jurídicas y sus consecuencias en cuanto tal, ya operaban con variada trascendencia, desde la más común que impone un lenguaje llano, hasta la de un sentido propiamente jurídico. Por ello, no es de extrañar que en los autores de esa época se encuentren alusiones, no en demasía, pero existentes al fin, a *les principes d'une bonne administration*,<sup>38</sup> *règles d'une bonne administration*,<sup>39</sup> *données d'une bonne administration*,<sup>40</sup> *devoirs* o *devoir de bonne administration*.<sup>41</sup> Aunque, ciertamente eran expresiones empleadas de manera bien genérica en la mar de los casos; estaban poco desarrolladas (o prácticamente sin desarrollo) en su connotación jurídica, dejando traslucir cierta predeterminación de ellas en la

35 LAFERRIÈRE, Édouard, ob. cit., Tome I, pp. 271, 546; ob. cit., Tome II, p. 138, 560.

36 LAFERRIÈRE, Édouard, ob. cit., Tome II, p. 245.

37 LAFERRIÈRE, Édouard, ob. cit., Tome II, p. 522 y 523.

38 PROUDHON, *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tomo III, Chez Victor Lagier, Librairie-Éditeur, Dijon, 1834, p. 303; GAUDRY, ob. cit., p. 269; CRUET, Jean, ob. cit., p. 355.

39 Véase, por ejemplo: FOUCART, E.-V., ob. cit., Tome II, p. 729; FOUCART, E.-V., *Eléments de Droit Public et Administratif, ou-exposition méthodique des principes du Droit Public positif précédés de la Constitution du 14 janvier 1832 et des sénatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1853*, Tome III, quatrième édition, A Marescq et E. Dujardin, Libraire -Éditeurs, Paris, 1856, p. 311; PERRIQUET, E., *Les contrats de l'État*, Imprimerie et Librairie Générale de Jurisprudence Marchal, Billart et Cie, Imprimeurs Éditeurs, Paris, 1884, p. 252.

40 STRAUSS, Albert, *Des autorités investies de attributions de police*, Thèses pour le doctorat, Henri Jouve, Imprimeur, Paris, 1898, p. 21

41 GAUDRY, ob. cit., p. 367; LAFERRIÈRE, Édouard, ob. cit., Tome II, p. 245.

mente de quienes la utilizaban, pero no, en verdad, una construcción jurídica acabada al respecto.

## 2.2. España

En escritores de otros países, igualmente pertenecientes al marco temporal decimonónico, puede encontrarse también residenciado el uso de expresiones como *buena administración* y *mala administración*. Ese es el caso de autores que, en el contexto español, se ocuparon de las cuestiones relativas a la Administración Pública.

Veamos algunos ejemplos ilustrativos al respecto, donde incluso la expresión *buena administración* se hace presente en la letra de algunas disposiciones normativas.<sup>42</sup>

De *mala administración* y de *buena administración* hablaba Pedro SAINZ DE ANDINO, en su “Esposicion al Rey N.S. sobre la situacion politica del Reyno y medios de su restauracion, hecha en el año de 1829 de orden de S.M., por el Señor Don Pedro Sainz de Andino, de su Consejo y su Fiscal más antiguo en el Real y Supremo de Hacienda”.<sup>43</sup>

Allí se asociaban las expresiones *mala* o *buena administración* a cuestiones relativas –además de a la administración de justicia– a la hacienda

---

42 En la Ley de 3 de febrero de 1823, restablecida por Real Decreto de 15 de octubre de 1836, contentiva de la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias españolas*, figuraba la siguiente redacción en sus artículos 77 y 78. Artículo 77: “Art. 77. En la formación de las comisiones de que tratan los dos artículos anteriores se tendrá la debida consideración á que los síndicos sin embargo de ser vocales con voto como los demás individuos de ayuntamiento, tienen que desempeñar otras obligaciones que les son peculiares.” Artículo 78: “Art. 78. Estas obligaciones son principalmente la de llevar la voz del común para pedir lo que estimen conveniente á este, tanto ante el ayuntamiento como ante los alcaldes, diputaciones provinciales y jefes políticos, y la de intervenir y syndicar cuanto toque á la buena administración é inversión de los fondos públicos, y al repartimiento de las contribuciones. En caso de vacante, enfermedad ó ausencia de algún síndico, hará sus veces el regidor último nombrado.” Tomado de: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1842, p. 103 (hemos utilizado la reedición realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, con “Estudio Preliminar” de Carlos CARRASCO CANALS).

43 Ver esta exposición por su inclusión en: *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino. 1829-1848*, Introducción y notas de José M<sup>a</sup> GARCÍA MADARIA, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.

y economía públicas,<sup>44</sup> a los montes,<sup>45</sup> a la acción administrativa y la buena administración del Estado;<sup>46</sup> a las «leyes y decretos, reglamentos, ordenanzas y demás medios de buena administración».<sup>47</sup>

En uno de los fragmentos salidos de su pluma, decía SAINZ DE ANDINO:

Cada potencia funda su seguridad en los recursos de sus propias fuerzas; en las combinaciones que hace del auxilio de los extranjeros, y en las medidas preventivas de política que precaven embarazos con enemigos formidables y de fuerzas superiores. Los primeros son los resultados de una buena administración interna en el orden civil, en el económico y en el militar, sobre que ya he expuesto a V.M. mis ideas en las secciones anteriores. En un Estado que tiene una buena administración civil, la acción del gobierno es rápida, eficaz y segura, y no dejan de utilizarse en casos de necesidad todos los medios de fuerza que puede dar de sí; igualmente si la administración económica está bien dirigida, cuando no haya un sobrante de fondos en el tesoro con que acudir a las necesidades imprevistas, que a la verdad es mucho mejor que no lo haya, porque todo caudal que no se mueve es estéril, hay confianza en el gobierno para que todos acudan a su socorro y un crédito radicado, con el cual se hallan los fondos que se han menester, sin consentir en condiciones que preparan para más tarde la ruina del sistema económico, y por último cuando la organización de la fuerza armada, se ha hecho con acierto y previsión, es muy fácil el aumento de la fuerza numérica del ejército, ya poniendo en movimiento las milicias o extrayendo cuadros sobre que se formen nuevos batallones, y además se tienen soldados disciplinados, vigorosos y valientes, que son ventajas muy preferentes a las de una muchedumbre bisoña, inobediente y acobardada.<sup>48</sup>

Por lo pronto, recordemos que ya en el Real Decreto disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que había de haber en las provincias españolas, en el Capítulo VI, “Policía general”, se podía leer en el artículo 34:

34. S. M. la REINA Gobernadora quiere que ninguna prevención especial se haga en esta Instrucción relativa a la alta Policía. S. M. se lisonjea de que generalizados los beneficios que una Administración paternal debe producir, no habrá maquinaciones contra el

---

44 Ver: *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, ob. cit., pp. 41 y 360 (*mala administración*); y la expresión *buena administración* puede verse en pp. 131, 167, 225, 370, 371.

45 Ver: *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, ob. cit., p. 225.

46 Ver: *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, ob. cit., p. 290.

47 Ver: *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, ob. cit., p. 293.

48 Ver: *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino...*, ob. cit., pp. 243 y 244.

reposo de los pueblos, ni por consiguiente necesidad de otras medidas de policía que las puramente administrativas, dulces y protectoras, como deben ser siempre todas las que emanan de una buena Administración.<sup>49</sup>

En la letra de ese Real Decreto mencionado, de 30 de noviembre de 1833, estaba la mano de uno de los grandes precursores de la modernización de la Administración española del siglo XIX: Javier DE BURGOS.

A propósito de la obra normativa de DE BURGOS, especialmente de su famosa *Instrucción para los Subdelegados de Fomento* de 1833, Francisco Agustín SILVELA, en la *Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes orgánicas*, de 1839, estampaba:

[...] no es fácil llenar más cumplidamente el objeto, que lo hizo el autor de la citada *Instrucción*, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la *Instrucción* para los Subdelegados de Fomento, un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas muy sabias y muy liberales... recomendamos su lectura a los jóvenes que aspiren a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y beneficencia.<sup>50</sup>

En la obra de Alejandro OLIVÁN es recurrente el uso de las locuciones que nos ocupan. Este autor de una de las obras precursoras del moderno pensamiento *iusadministrativo* español, había escrito en ella, a propósito de la centralización que se había dado en Francia, que «no era de asambleas deliberantes de donde pudiera la Francia esperar por fruto una buena administración».<sup>51</sup>

Para OLIVÁN, «toda forma de gobierno admite buena administración».<sup>52</sup> A lo que agregaba:

Lo cual no quiere decir que la buena administración sea producto exclusivo de esta ó aquella forma de gobierno, puesto que la razón indica y la historia demuestra, que á unas y á otras les ha tocado prosperar ó decaer [...]<sup>53</sup>

---

49 Reproducido como apéndice en: MESA SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, p. 178.

50 Tomado de MESA SEGURA, Antonio, ob. cit., p. 39.

51 OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública con relación a España*, Nueva edición, s/e, 1843, Madrid, p. 17. Ver, además, el final de la p. 20.

52 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., p. 29.

53 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., p. 29.

Y en su convicción:

En toda clase de gobierno cabe buena y mala administración, porque en todas es posible legislar, o no según las necesidades del país, ordenar la sociedad y proveer al cumplimiento de las leyes.<sup>54</sup>

Poco antes señalaba:

El gobierno forma la administración, pero la administración sostiene á los gobiernos. Por manera que un sistema de gobierno, sea el que quiera, puede considerarse en el aire, si no consigue fundar una buena administración. Y al contrario, en un país bien administrado subsistirá por cierto espacio de tiempo el gobierno, aun cuando decayese y dejase que desear.<sup>55</sup>

En otro lugar de su libro *De la Administración Pública con relación a España*, OLIVÁN acotaba:

En Administración, que es ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los raptos de imaginación, y menos disculpables los descarríos. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena Administración, no nos cansaremos de inculcarlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin buena administración las sacudidas políticas se traducen por trastornos sociales.<sup>56</sup>

Otro fragmento que tiene que ver con lo que nos ocupa, salido de la pluma de Alejandro OLIVÁN es el siguiente:

[...] una buena Administración, enérgica, templada y muy diferente de sus ilusorias vaguedades, es lo que se necesita en España para generalizar al educación y las luces, acrecentar la morigeración, inaugurar el fomento público y presentar cercano el estado de prosperidad que todos apeteecemos.<sup>57</sup>

---

54 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., pp. 29 y 30. Según OLIVÁN (p. 192): “Con mala legislación es imposible una administración buena; con buena legislación es difícil que la administración se mala; como que la legislación es a la administración lo que el precepto a la obediencia, lo que la voluntad a la acción, lo que el impulso al movimiento.”

55 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., p. 32.

56 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., p. 38. Hacia el final de su obra OLIVÁN afirmaba (p. 190): “la mala gobernación de un país no es culpa de la ciencia, sino de quienes no la comprenden, o no saben, o no quieren aplicarla del modo conveniente.”

57 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., p. 157 y 158. Previamente había sostenido (p. 47): “To-

De igual forma, el citado español aseveraba:

La buena administración hará renacer la confianza; los sentimientos de humanidad que resplandecen entre nuestras calamidades, cobraran vigor ya acrecentamiento, y el espíritu público adquirirá la tensión y el poder que le corresponden en una nación como la española.<sup>58</sup>

En los *Elementos de Derecho Administrativo*, de la autoría de Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, es profusa la utilización de la expresión *buena administración*. En un temprano fragmento de esa obra, valorando la *Instrucción...* de Javier DE BURGOS, se puede leer:

Es la *Instrucción* para los subdelegados de Fomento un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena Administración, de máximas muy sabias y muy liberales, y su lectura la recomendamos á los jóvenes que aspiran á ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia. En suma las *Ideas de Administración*, que apenas desprendidas de los labios del Sr. Burgos en el liceo granadino, fueron copiadas en casi todos los periódicos literarios y políticos, forman un tratado de la organización administrativa, lleno de sanos principios de gobierno, y digno de estudiarse reflexivamente por los que deseen penetrar en la parte más filosófica y más difícil de la Administración.<sup>59</sup>

Luego, ORTIZ DE ZÚÑIGA, comentaba:

Como una de las prerrogativas de la corona es el nombramiento de empleados, al mismo jefe de la Gobernación incumbe también, proponer al monarca la elección de todos los agentes auxiliares del gobierno: facultad importante, de cuyo recto uso depende que se consigan los grandiosos fines de una buena Administración.<sup>60</sup>

---

avía avanza á más la buena administración. No solamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable, que las favorece *y* fecunda, procurando que logren ventajosos resultados, y que llega á estimularlas, promoverlas, *y* crearlas. Esto es propiamente *fomentar*.”

58 OLIVÁN, Alejandro, ob. cit., p. 183.

59 ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, ob. cit., Tomo I, pp. V y VI.

60 ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, ob. cit., Tomo I, p. 20. Más adelante (p. 79), ORTIZ DE ZÚÑIGA acogía: “El orden de buena administración requiere, que los ayuntamientos, cuando tengan que comunicarse con el gobierno, lo hagan precisamente por conducto del presidente de la misma corporación, el cual no puede entenderse con el ministerio en derecho, sino con el jefe político de la provincia, pues de lo contrario está prohibido que se dé curso á sus exposiciones (real orden de 9 de enero de 1837, y resolución de 13 de julio de 1842). Las que se dirijan han de estar concebidas en términos respetuosos y sin traspasar los límites legales (real orden de 12 de mayo de 1840).”



Echando mano a lo que figuraba en el artículo 34 de la *Instrucción para los Subdelegados de Fomento* de 1833, ORTIZ DE ZÚÑIGA advertía que las medidas de policía, sin salir de los límites puramente administrativos, deben ser dulces y protectoras como todas las que emanan de una buena Administración.<sup>61</sup>

Otras referencias a la *buena administración* pueden hallarse en la precursora obra de ORTIZ DE ZÚÑIGA, ya con motivo de la beneficencia,<sup>62</sup> o del aprovechamiento de aguas para riegos,<sup>63</sup> o de la administración de fondos públicos;<sup>64</sup> u otras cuestiones especiales,<sup>65</sup> como el traslado de presos y sentenciados.<sup>66</sup>

A su turno, GÓMEZ DE LA SERNA también empleó la alusión a la *buena administración* en algún momento. Prueba de ello la encontramos cuando refería, a raíz de los caracteres de la actividad administrativa:

La unidad consiste en el poder, de que está revestido el gobierno para vigilar, y disponer la acción general de la administración. Este poder lo ejerce por medio de sus agentes, á los que en toda la nación da un mismo impulso y una misma dirección. Origen es la unidad de la fuerza y engrandecimiento de los pueblos, que sin ella no pueden tener buena administración: de aquí dimana el orden jerárquico administrativo.<sup>67</sup>

---

61 ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo II, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843, p. 160 (hemos utilizado la reedición realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, con “Estudio Preliminar” de Carlos CARRASCO CANALS).

62 Para ORTIZ DE ZÚÑIGA: “Es un principio constante de buena administración, que la sociedad debe auxiliar á los individuos á quienes su posición obliga á recurrir á la comiseración pública, y á quienes la fuerza de las circunstancias impide absolutamente atender á sus primeras necesidades. Pero al concederles este auxilio, es preciso saber conciliar el interés de la sociedad con las exigencias del desgraciado.” ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, ob. cit., Tomo II, p. 199.

63 Ver: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, ob. cit., Tomo II, pp. 227 y 228.

64 Ver: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, ob. cit., Tomo II, p. 237.

65 Ver: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo III, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1843, p. 341 (hemos utilizado la reedición realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, con “Estudio Preliminar” de Carlos CARRASCO CANALS).

66 Ver: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, ob. cit., Tomo III, p. 375.

67 GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, Tomo I, Imprenta de don Vicente de Lalama, Madrid, 1845, p. 35. Véase el sentido que le da además en p. 129.

Es, quizás, en la obra de José de Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*, otro de los primeros grandes textos del *iusadministrativismo* ibérico, donde haya mayor utilización de la expresión *buena administración*, dentro de aquella literatura.<sup>68</sup>

En verdad, la voz *buena administración* aparece empleada en numerosas ocasiones por este maestro español a lo largo de sus clásicas *Lecciones de Administración*. La primera ocasión que la utiliza es para resaltar cómo una de las ventajas de la centralización era la buena administración y el buen orden de los mismos pueblos pequeños.<sup>69</sup>

En un interesante segmento, POSADA DE HERRERA apreciaba:

Decía poco há, que la sociedad es un todo, es una unidad, es un ser moral, pero que tiene su vida que le es propia y sus funciones naturales; que está obligado á defenderse y á desarrollarse; pues bien, señores, todo lo que tienda á destruir el principio de la conservación de la sociedad y á detener la marcha de su progreso, será contrario á las reglas de buena administración.<sup>70</sup>

De tal suerte, la presencia de la idea de *buena administración* en POSADA DE HERRERA está asociada además a criterio para la división territorial y a necesi-

---

68 Hemos consultado y utilizado la reedición de esa obra en un volumen: DE POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, del Sr. D. José de Posada de Herrera, Catedrático de esta ciencia en la Escuela especial de Madrid, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Bascón, D. Francisco de Paula Madrazo, y D. Juan Pérez Calbó, 2ª edición, Colección clásicos de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

69 DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 60.

70 DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 79. Y seguidamente incorporaba este autor: “Pero la sociedad no solo debe mirar por sí, la administración no solo debe cuidar del cuerpo social, debe cuidar asimismo de los derechos de los particulares, procurar que sean respetados, y sobre todo, que la propiedad y seguridad individual no sean invadidas, porque ellas son los mayores goces del individuo en sociedad y las semillas del desarrollo y progreso de esta sociedad misma. Debe, pues, la administración, y es un principio sagrado que nunca debe olvidar el administrador, procurar que la nación que administra, tenga la mayor suma de prosperidad, que se desarrolle la felicidad del país con el movimiento más rápido; pero que esto sea sin herir la libertad individual, ni la propiedad particular. Si este principio sufre algunas excepciones, ocasión tendremos en las lecciones sucesivas de verlo; pero no por eso dejará de ser menos cierto así como no deja de ser cierto en física que los graves descienden sobre la tierra, aunque veamos algunos cuerpos que ascienden por sus cualidades particulares. Por eso, aun cuando este principio pueda sufrir algunas ligeras modificaciones propias de su naturaleza, en el curso de las lecciones sucesivas, no dejará de ser menos cierto, ni menos respetable.”

dades que marcan el ejercicio del poder;<sup>71</sup> a la distribución de competencias por parte del Rey en relación con los ministerios.<sup>72</sup> Asimismo, acudía a los *principios de buena administración* como justificación de por qué la administración provincial debía tener un único jefe;<sup>73</sup> o por qué, también a nivel provincial, no debían sacrificarse las jefaturas políticas, privilegiando solo las intendencias.<sup>74</sup>

En POSADA HERRERA la *buena administración* es, además, criterio de actuación que permite corregir abusos que las leyes no pueden evitar, en tópicos relacionados con el uso de medios agrícolas;<sup>75</sup> es argumento para ponderar el

---

71 DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 113 y 117. En un momento (p. 117), este autor precisaba: “Lo que yo quiero decir es, que no por concluir de cualquier manera con esas distinciones de carácter y de costumbres, se haga pedazos el territorio español por sistema, sin consideración alguna á sus hábitos y preocupaciones, sirio que teniendo presentes estas circunstancias, se debe procurar atender á los intereses de la sociedad, hijos de un buen gobierno, de una buena administración, sin olvidar las afecciones de los pueblos y respetarlas cuanto sea posible.”

72 DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 128. Reflejaba POSADA HERRERA (p. 159) como una de las atribuciones que la Dirección de Correos tenía por aquel entonces en “la parte Gubernativa”: “3.º Informar al gobierno sobre todos los puntos en que este le pida su parecer, y proponerle las mejoras que en su ramo crea útiles al mejor servicio público, y aun hacer por sí misma las que solo sean de orden y buena administración.”

73 Según su sentir: “En primer lugar, creo que según los principios de buena administración y de buen gobierno, no debe haber en las provincias más que un gefe único encargado de toda la administración. La existencia de muchos gefes ejerciendo á la vez diferentes atribuciones independientes entre sí, sin mas punto de enlace que el poder central, provoca competencias, paraliza la marcha de los negocios, embaraza el ejercicio de sus facultades, detiene resoluciones provechosas al bien de los pueblos, y establece el desorden y la confusión en la administración de las provincias. Por el contrario, cuando es uno el gefe, todas las medidas llevan un mismo principio, y van acordes siguiendo igual sistema; no hay oposición entre las resoluciones del agente de la administración que depende del ministerio de Hacienda y las disposiciones del que depende del de la Gobernación, todas llevan una misma dirección, todas caminan en armonía para bien y felicidad de los administrados.” DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., pp. 171 y 172.

74 En opinión de POSADA HERRERA: “Abolir las jefaturas políticas dejando las intendencias, sería declarar más importante la cobranza de contribuciones que el fomento de la riqueza pública, y suponer innecesaria la existencia del gobierno que influye en la dirección moral de la sociedad, principio contrario á las máximas de buena administración y economía, que no consiste en que el contribuyente pague dos en vez de dos y medio, sino en que las leyes beneficiosas al país se ejecuten y los gastos que se hagan por este, redunden en su beneficio.” DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 172.

75 Ver: DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 184.

valor de la estadística para las leyes fiscales,<sup>76</sup> y del buen uso de los recursos financieros.<sup>77</sup>

Para POSADA HERRERA:

Cuando el gobierno [...] por el contrario trata de tiranizar y de ejercer en las elecciones una influencia más bien material que moral, cuando intenta abusar de la fuerza que las leyes le conceden para valerse de ella convirtiéndola en provecho de los individuos que forman el gabinete, y volviéndola contra la sociedad misma, traspasa sus atribuciones y se sale de la esfera que la ley le tiene marcada, y altera y desacredita las reglas y las máximas de buena administración y de buen gobierno.<sup>78</sup>

Y luego insistía:

El orden público es la primera condición y la circunstancia más indispensable para la existencia de toda asociación. En una sociedad en que las leyes no se respetan, en una sociedad en que los funcionarios encargados de ejecutarlas no tienen la bastante fuerza para hacerse respetar, es imposible que prosperen los intereses materiales, ni los morales. Todo, pues, lo que se refiere al orden público es de muchísima importancia, como que es a la vez el primer deber y necesidad de una buena administración.<sup>79</sup>

Realmente son abundantes en POSADA HERRERA las referencias a la *buena administración* a través de sus *Lecciones de Administración*, lo que convierte a esta noción en una guía importante en la sustentación de su universo jurídico-administrativo.<sup>80</sup>

En otro viejo libro, también de las tempranas obras generales españolas del siglo XIX, se puede leer en las primeras líneas del mismo:

Exponer la utilidad que la sociedad reporta de una buena administración, que reúne en sí los medios necesarios para dar fuerza al gobierno, proteger a los ciudadanos y fomentar los intereses generales del país, sería querer demostrar una verdad que está al alcance de todos, y de que nunca ha dudado ningún hombre sensato sea cualquiera la opinión a que pertenezca.<sup>81</sup>

---

76 Ver: DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 191.

77 Ver: DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 193.

78 DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 330.

79 DE POSADA HERRERA, José, ob. cit., p. 353.

80 Véanse la recurrencia por parte de POSADA HERRERA a la voz *buena administración*, en otros fragmentos de su obra *Lecciones...*, ob. cit., como las contenidas también en las siguientes pp.: 377, 439, 459, 503, 592, 733.

81 GARCÍA GOYENA, Florencio y AGUIRRE, Joaquín, *Febrero o Librería de Jueces, Abo-*

Avanzando en el periodo decimonónico, y entrando en la indispensable obra de Manuel COLMEIRO, podemos apreciar que en ella tampoco estuvieron ausentes las evocaciones a la *buena administración*. En su caso, ya como fin en la actuación administrativa,<sup>82</sup> como «reglas de buena administración que han de observarse»,<sup>83</sup> incluso en un sentido que trascendía la mera sujeción a la ley.<sup>84</sup> De igual modo, incluía alusiones a la buena administración de los montes,<sup>85</sup> de la hacienda.<sup>86</sup> Para advertir:

No es posible que haya buena administración sin conocer las necesidades del estado, los recursos del tesoro y el medio de aplicarlos con verdad y con eficacia. Cuanto más extensa y complicada fuere la administración, tanto más há menester introducir la justicia, el orden y la economía en la Hacienda pública.<sup>87</sup>

En otra obra clásica de la España de fines del siglo XIX, con ediciones también en los primeros momentos del XX, su autor, Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES, hacía mención a que la «uniformidad de la jerarquía favorecía la buena administración»;<sup>88</sup> y que «favorece también la buena administración *el deslinde de atribuciones*»;<sup>89</sup> así como a la «buena administración de aguas».<sup>90</sup>

---

*gados y Escribanos, comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en todo a la legislación hoy vigente, corregida y aumentada por don Joaquín AGUIRRE y don Juan Manuel MONTALBÁN, 4<sup>a</sup> edición reformada y considerablemente aumentada por don JOSÉ DE VICENTE Y CARAVANTES, Tomo IV, Derecho Administrativo, Imprenta y librería de Gaspar y Roig, editores, Madrid, 1852, p. 5. También puede apreciarse la presencia del empleo de la expresión buena administración en: RAMÍREZ, Pedro Mariano, Tratado de administración práctica en España, Imprenta de don Vicente de Lalama, Madrid, 1844, pp. 12, 52, nota 1, 53 y 58.*

82 COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, Librerías de don Angel Callejas, Editor, Madrid y Santiago, 1850, pp. 132 y 142.

83 COLMEIRO, Manuel, ob. cit., Tomo I, p. 168.

84 COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Tomo II, 3<sup>a</sup> edición ajustada a la legislación vigente, Imprenta de José Rodríguez, Madrid, 1865, p. 66.

85 COLMEIRO, Manuel, ob. cit., Tomo II, p. 137.

86 COLMEIRO, Manuel, ob. cit., Tomo II, p. 303.

87 COLMEIRO, Manuel, ob. cit., Tomo II, p. 303.

88 SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 7<sup>a</sup> edición, Imprenta Española, Madrid, 1911, p. 95.

89 SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, ob. cit., p. 99.

90 SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, ob. cit., pp. 556 y 558.

No deben quedar aquí las referencias a la *buena administración* dentro del pensamiento *iuspublicístico* español decimonónico<sup>91</sup> –en lo que igualmente debe mirarse e incluirse los llamados territorios ultramarinos de entonces<sup>92</sup>–. Pero, con las ideas y fragmentos que hemos ilustrado, ha de poder establecerse bien que a lo largo del ya lejano siglo XIX,<sup>93</sup> con trascendencia a las primeras décadas del XX,<sup>94</sup> la presencia y las alusiones a la *buena administración* en la normativa y en la literatura de Derecho Público de España,

---

91 En materia contenciosa-administrativa, por ejemplo, DÍAZ UFANO Y NEGRILLO destacaba el establecimiento, por el Real Decreto de 21 de mayo de 1853, del “(...) principio de buena administración reconocido ya en otros países, de que las providencias finales administrativas que producen derechos, causan estado y solo pueden revocarse por la vía contenciosa, deducida ante los Tribunales de este orden dentro de un plazo determinado y en la forma que las leyes disponen.” En otro lugar de esa obra, el propio autor acogía: “Es un principio de buena administración que .sus providencias deben llevarse á efecto sin restricciones de ningún género, porque si pudieran suscitarse obstáculos á su ejecución, vendría á entorpecerse la acción administrativa, que debe ser pronta y enérgica para llegar al fin que se propone.” DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, José, *Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas en la Península y Ultramar con un apéndice sobre el modo de sustanciar y dirimir las competencias entre las autoridades administrativas y judiciales*, Imprenta de Manuel Minuesa, Madrid, 1866, pp. 98 y 118.

92 Ver, por ejemplo, cómo figura el uso de la expresión *buena administración* en: MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, 2ª edición arreglada a las disposiciones vigentes, Tomo I, *Sobre la Administración general del Reino*, Imprenta de la Viuda de Bárcina y Comp., 1865, pp. 38, 70, 78, 93; y *Tratado de Derecho Administrativo español*, 2ª edición arreglada a las disposiciones vigentes, Tomo II, *Sobre la Administración especial de la Isla de Cuba*, Imprenta de la Viuda de Bárcina y Comp., 1865, pp. XXVI y XXXVII.

93 Entre otras, pueden ser de provecho en esta línea argumental las referencias históricas que, someramente, convocaba: SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, “El derecho a una buena administración. Control de desviaciones y concreción procedimental”, en LÓPEZ MENUDO, Francisco (Coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano* Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno, Iustel, Madrid, 2011, pp. 349 y sig.

94 Por ejemplo, véase la documentación de Antonio MAURA, incorporada en: *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1954, donde hay uso de la voz *buena administración* en páginas como: 173, 214 y 351. La expresión *buena administración* aparece también empleada –quizás con menos profusión– en las clásicas obras generales del Derecho Administrativo español de las primeras cinco décadas del siglo XX, como son las de: ROYO VILLANOVA, GASCÓN Y MARÍN, FERNÁNDEZ DE VELASCO, GARCÍA OVIEDO y ÁLVAREZ GENDÍN.

eran frecuentes, si bien conceptualmente poco desarrolladas, como ocurría en el caso francés previamente puntualizado.

### 2.3. La *buena administración* en el Derecho Administrativo de otros países en el siglo XIX y los albores del XX

Por supuesto que para apreciar bien el proceso de enraizamiento y desarrollo de la idea de *buena administración* como noción jurídica, las miras no pueden quedar en perímetros exclusivos como el francés y el español; que hemos mencionado sólo como un especial detenimiento atendiendo al valor referencial y la influencia histórica que han desplegado los mismos de cara a otros ordenamientos jurídicos, con particular calado en el marco latinoamericano<sup>95</sup>

Realmente, la mención expresa a la buena administración se haya diseminada (con mayor o menor presencia numérica) por gran parte de la literatura jurídico-administrativa europea y latinoamericana de la segunda mitad del siglo XIX y los primeros momentos del XX; aunque, igualmente que los casos ya ilustrado, sin que le rodee una construcción científica o un acabado científico como noción jurídica.

Entre los ordenamientos europeos pueden mencionarse además, entre otros, el belga<sup>95</sup> y el italiano (sobre este último volveremos en otro acápite); también el portugués.

En el Derecho Administrativo portugués se reparaba tempranamente, por DE FREITAS, en que

[...] descobertos e conhecidos pela ciência administrativa os princípios verdadeiros para a boa administração, são postos em prática, pelo direito administrativo, vindo por consequência, este a constituir aqueles princípios reduzidos a obra e levados á prática.<sup>96</sup>

Más adelante, este propio autor destacaba ya que en toda especie

[...] d'administração se prescrevem todas as medidas necessarias para a boa adminis-

---

95 V. gr.: DE FOZ, J.-H.-N., *Le droit administratif belge*, Tome I, *De l'organisation et de la compétence des autorités administratives*, H. Casterman, Éditeur, Paris, Tournai, 1859, p. 206.

96 DE FREITAS, Justino Antonio, *Ensaio sobre as instituições de Direito Administrativo portuguez*, por Augusto Guilherme DE SOUSA, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1859, pp. 37.



tração em harmonia com a utilidade pública, a qual se move em um círculo elástico, que o interesse geral alarga ou estreita, e depende dos tempos, logares, e mais circunstanças, que podem modificar a intensidade da necessidade e a oportunidade da satisfação, e em harmonia com a razão, justiça e equidade.<sup>97</sup>

Otros portugueses de la época que señalamos vieron también, con relevancia para el ámbito jurídico administrativo, la existencia de *principios de boa administração*,<sup>98</sup> de condicionantes para la buena administración del Estado,<sup>99</sup> de cualidades que debe satisfacer la buena administración.<sup>100</sup>

En esa cuerda, otro autor aseveraba con claridad que:

Se quizermos, pois, ter bom governo é indispensavel que tenhamos boa administração, e para conseguirmos esse fim devemos curar, não só de melhorar a organização da nossa administração geral, mas da local [...] <sup>101</sup>

No queremos terminar la mención a Europa, sin traer a colación lo que anotado por el profesor español CARRILLO DONAIRE, quien en relación con los antecedentes del concepto de *buena administración* recoge otra noticia interesante:

Pese a lo que a veces se ha dicho, el concepto de buena administración no ha sido fruto de una autónoma labor pretoriana del TJCE, que lo ha tomado de otros órdenes jurídicos comunitarios y, en particular, del Derecho holandés, donde la jurisprudencia había consagrado desde finales del siglo XIX la obligación de la Administración de preparar minuciosamente sus decisiones incluyendo la motivación de las mismas, así como de la obligación de respetar una suerte de *fair play* en sus relaciones con los administrados. Esta juris-

---

97 DE FREITAS, Justino Antonio, ob. cit., p. 43. De este autor pueden verse otras menciones que hiciera de la expresión buena administración en la aludida obra, por ejemplo: pp. 16, 57, 89, 148, 156, 223 y 298.

98 V. gr.: PERDIGÃO, Jacinto Antonio, *Apontamentos de Direito, legislação e jurisprudência administrativa e fiscal dispostos em ordem alfabética*, Volume II, Imprensa Nacional, Lisboa, 1884, p. 100.

99 V. gr.: GRACIAS, J. A. Ismael, *Principios de Direito Administrativo*, Primera parte, Imprensa Nacional, Nova Goa, 1898, pp. 40 y 42.

100 GUIMARÃES PEDROSA, A. L., *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo. Preleções fitas na Universidade de Coimbra*, Volume I, *Introdução e parte I (Parte jeral)*, 2ª edição, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1908, pp. 208.

101 LOBO D'AVILA, Joaquim Thomaz, *Estudos de Administração*, Typographia Universal de Thomaz Quintino Antunes, Impressor da Casa Real, Lisboa, 1874, p. VI; usa este autor la expresión buena administración también en pp. 127, 246, 286.



prudencia está actualmente positivada en el Código General de Derecho Administrativo holandés de 1994.<sup>102</sup>

En el perímetro de la América Latina –que en esto es un área del pensamiento mucho menos conocida, incluso para los propios–, tampoco estuvo ausente el uso de la expresión *buena administración* por los doctrinantes del Derecho Administrativo de esa época. De eso da cuenta la literatura *iusadministrativa* más temprana producida en diversos lugares de Latinoamérica,<sup>103</sup> con sentidos y orientaciones similares a los ya ilustrados para el caso de las latitudes europeas mencionadas.

#### 2.4. Un breve cierre

Con todo el repaso realizado en los acápite anteriores, nos podemos dar cuenta que si bien *buena administración* no es una voz que abunda en las páginas de esos textos decimonónicos y de inicios del siglo XX apntados, tampoco resulta infrecuente encontrarla diseminada o esparcida por aquellas páginas en uso ocasional, asistémico, ya con un alcance común o más llano, ya con ciertas implicaciones o sentido jurídico realmente poco explicitado y sin precisiones apreciables sobre sus consecuencias, como en las centurias posteriores se le ha ido asignando gradualmente como noción jurídica. Aún así, primitivamente configurado, la evocación de esa locución no deja de traslucir ese matiz jurídico; incluso en ocasiones utilizándose expresiones bien

---

102 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, nota 2, pp. 1139 y 1140.

103 Por ejemplo: PEREIRA DO REGO, Vicente, *Elementos de Direito Administrativo brasileiro, para uso das Facultades de Direito do Imperio*, 2ª edição mias correcta e consideravelmente alterada, Typographia Commercial de Geraldo Henrique de Mira & C, Recife, 1860, p. 34; VISCONDE DE URUGUAY, *Ensaio sobre o Direito Admnistrativo*, Tomo I, Typographia Nacional, Rio de Janeiro, 1862, p. 65, y en el Tomo II de esa obra, p. 251; VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio, *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo*, Terceira edição, Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor, Rio de Janeiro, 1914, pp. 7, 525 y 699; FERREYRA, Ramón, *Derecho Administrativo General y Argentino*, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1866, pp. 15 a 18; GONZÁLEZ SARAVIA, Antonio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tipografía “El Progreso”, Guatemala, 1882, pp. 15 y 90; LETELIER, Valentin, *Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales. Introducción al estudio del Derecho Público*, Cabaut y Cía. Editores, Buenos Aires, 1917, pp. 106, 187, 249, 287, 675.

cercanas a nosotros hoy como *los principios de una buena administración o principios de buena administración, o reglas de una buena administración, o formas de una buena administración o deberes o deber de buena administración.*

Constatado en ello el uso de una locución como *buena administración* (también la de *mala administración*) en la etapa decimonónica, tanto en un sentido más corriente, como en otro más propio de lo jurídico, tal vez no pecamos de desatinados si asumimos que, entre los publicistas en general y los administrativistas en particular del siglo XIX y los primeros momentos del XX, *buena administración* (y *mala administración*) resultaba el etiquetado de una idea establecida pero no esclarecida, una suerte de sentimiento jurídico que anidaba en el universo *iusadministrativo*, pero sin acompañarse de una construcción jurídica que la identificara y la llenara, de manera más precisa, de contenido y consecuencias en el plano de la ordenación jurídica de la Administración Pública. La idea de *buena administración* en ese contexto no debe entenderse, jurídicamente hablando, con las mismas connotaciones que ha ido adquiriendo y se le han ido precisando a la luz de la sustanciación que se le ha dado a partir de la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, en especial en las consagraciones positivas que ha tenido.

En ese orden de cosas, el profesor español Martín BASSOLS COMA, hubo de observar hace ya algún tiempo:

Hasta el momento en que Hauriou elevó el concepto de «Bonne administration» a la categoría de estándar o directiva, aquel mantenía en el lenguaje jurídico una significación difusa y simbólica, equivalente a una descripción del buen orden de la acción administrativa en su ejercicio y oportunidad. Y en tal sentido puede equipararse perfectamente a conceptos como bien común, interés público, regularidad de las operaciones y actos administrativos. Su invocación y funcionalidad ideológica estuvo presente, no obstante, en las primeras etapas del régimen administrativo y en especial en la configuración primitiva de la jurisdicción contencioso-administrativa: la tensión entre las facultades jurisdiccionales propiamente administrativas del Juez administrativo.<sup>104</sup>

Existe riqueza y diversidad cuando se trata de indagar sobre los antecedentes de la presencia o aplicación de la noción de *buena administración* (y

---

104 BASSOLS COMA, Martín: “El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas”, en AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, Volumen I, Dirección General de lo contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 265.

de *mala administración*) en el campo jurídico, especialmente en lo que hace al panorama del Derecho Público europeo del siglo XIX y principios del XX. Riqueza y diversidad que apuntan a reforzarnos el sentimiento de que, tal como se ha ido proyectando el tema de la *buena administración* dentro del contexto jurídico actual, como ya dijimos, es un tópico cuya presencia no es algo que se haya descubierto del todo ahora, ni su enarbolación e identificación como *principio* resulta de los días actuales, ni siquiera la denominación de *buena administración* es nueva.

Creemos que es válido sostener que en el espacio del siglo XIX está el germen primario, el estadio más primitivo, de la construcción de lo que va resultando hoy el régimen jurídico de la *buena administración*, entendida esta como *principio* de la Administración pública, como *deber* de ella, o como *derecho* atribuido a los ciudadanos o administrados, según se maneja en el actual universo jurídico-administrativo.

### 3. Buena administración en el pensamiento jurídico-administrativo de Maurice HAURIUO

Con el siglo XX, la idea de buena administración en el campo jurídico irá echando raíces más fuertes, en tanto ya comienza a ser, gradualmente, objeto de atención por parte de la doctrina –especialmente– en función de ir desgajando de ella consecuencias jurídicas más palpables para el régimen jurídico de la Administración Pública.

Entre todos los autores que impulsaron el desarrollo y el salto cualitativo del Derecho Administrativo, y del Derecho Público en general, a finales del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX, parece ser que es en el pensamiento y en los escritos jurídico-administrativos del inmenso Maurice HAURIUO donde la idea de *buena administración* revela un grado de planteamiento que apunta ya, con evidente claridad, a incardinarla en la órbita de la dirección que esa noción ha de ir adquiriendo a lo largo de ese propio siglo XX. El modo en que se enuncia y se evoca la buena administración en las construcciones jurídicas del Decano de Toulouse, es algo que no se encuentra en otras grandes figuras del *iuspublicismo* contemporáneas al jurista tolosano, en su país o fuera de él.

La importancia de HAURIUO para el desarrollo de la noción de buena administración desde un punto de vista jurídico, ha sido notada por los estudios posteriores que han analizado, de un modo u otro, esa idea.<sup>105</sup>

105 Así, por ejemplo: BASSOLS COMA, Martín, ob. cit., pp. 265 y sigs.; AZOULAI, Loïc,

Como afirmara el profesor MARCOU, en cuanto a la buena administración, «Maurice Hauriou veía ya una directiva que debía guiar a la administración en la realización de sus funciones».<sup>106</sup> Si bien no quedó un desarrollo *in extenso* de la construcción jurídica de la buena administración, desde un prisma que se centrara particularmente en ella, en el pensamiento del maestro de Toulouse.<sup>107</sup>

La afirmación que se hace sobre la presencia de la *buena administración* en el pensamiento jurídico-administrativo de Maurice HAURIUO merece, en verdad, un mayor esclarecimiento para evaluar su veracidad; algo que, por

---

“Le principe de bonne administration”, en AUBY, Jean-Bernard y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline (Sous la direction de), *Droit Administratif européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 511; MARCOU, Gérard, “Préface”, en BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en Droit Public*, L’Harmattan, Paris, 2010, p. 9; BOUSTA, Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en Droit Public*, L’Harmattan, Paris, 2010, pp. 70 y sigs.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, en MORÓN URBINA, Juan Carlos y DANÓS ORDOÑEZ, Jorge (Coordinadores), *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericana N° Innovación y reforma. Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2018, p. 149. En nuestro caso, puede verse la mención que realizamos en: MATILLA CORREA, Andry, “Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración: eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economicidad y celeridad”, en MATILLA CORREA, Andry (Coordinador), *Tendencias actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra*, Editorial UNIJURIS, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 2017, p. 47; y en “La buena administración como principio jurídico: una aproximación conceptual”, en MATILLA CORREA, Andry/DE ALBUQUERQUE NÓBREGA, Theresa Cristine y DE MOURA AGRA, Walber (Coordinadores), *Direito Administrativo e os desafios do século XXI: livro em homenagem aos 40 anos de docência do Prof. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 60; este último trabajo publicado también en *Revista Derechos en Acción*, Año 4, N° 10, Verano 2018-2019 (21 diciembre a 21 marzo), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, pp. 110 a 160.

106 MARCOU, Gérard, ob. cit., p. 9.

107 Para Rhita BOUSTA: “*Certes, les renvois à la «bonne administration» dans la doctrine française no se limiten pas aux écrits du Doyen Hauriou. Néanmoins, les écrites de Maurice Hauriou méritent une attention particulière qui ne se justifie pas seulement par l’autorité de cet auteur. [...] La découverte de l’emploi de la «bonne administration» dans des écrits datant du début du XX<sup>ème</sup> siècle, sous la plume de Maurice Hauriou, montre que les contours et les enjeux de cette expression remontent aux origines mêmes du contentieux administratif et plus particulièrement, à l’élargissement du recours pour excès de pouvoir.*” BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 70.

la envergadura del esfuerzo, escapa a nuestras fuerzas y objetivos en estas líneas. Por ello, solo nos limitaremos a dar algunas señales superficiales en pos de su apoyo como un primer acercamiento somero e inacabado; aunque, creemos que esas señales se explican por sí solas.

Lo primero que debe decirse, es que las mayores relevancias que adquiere la buena administración dentro del pensamiento del profesor de Toulouse, se articulan alrededor de su construcción a propósito de la moralidad administrativa y las operatividades jurídicas que él le asigna a esta última categoría en el marco del funcionamiento administrativo.<sup>108</sup>

HAURIOU llegaba a destacar que

Quant à la moralité administrative, son existence provient de ce que tout être possédant une conduite pratique forcément la distinction du bien et du mal. Comme l'administration a une conduite, elle pratique cette distinction en même temps que celle du juste et de l'injuste, du licite et de l'illicite, de l'honorable et du déshonorant, du convenable et de l'inconvenant. La moralité administrative est souvent plus exigeante que la légalité. Nous verrons que l'institution de l'excès de pouvoir, grâce à laquelle sont annulés beaucoup d'actes de l'administration, est fondée autant sur la notion de la moralité administrative que sur celle de la légalité, de telle sorte que l'administration est liée dans une certaine mesure par la morale juridique, particulière en ce qui concerne le détournement de pouvoir [...]<sup>109</sup>

Y sobre el *détournement de pouvoir* especificaba :

Ainsi le détournement de pouvoir marque la subordination de pouvoir administratif au bien du service, notion qui dépasse celle de la légalité et qui de restreindre le pouvoir dans ce qu'il a de plus discrétionnaire: les mobiles qui le font agir. La légalité dont les règles générales sont rigides ne saurait pénétrer dans la région des mobiles sans tuer la spontanéité du pouvoir discrétionnaire; au contraire, la moralité administrative, descendant avec le juge dans les cas particuliers, peut pénétrer dans cette région sans tuer cette spontanéité.

[...]

[...] L'esprit de la loi, c'est la limite à imposer aux droits dans l'intérêt de la justice; l'esprit de la moralité, c'est la directive à imposer aux devoirs dans l'intérêt du bien ; il y a un écart entre ce qui est juste et ce qui est bien.

---

108 Según afirmaba: "*L'administration est autonome au point de se réglementer elle-même et d'avoir conscience d'une certaine moralité qui s'impose à elle.*" HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Onzième édition, Société Anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1927, p. 346.

109 HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, ob. cit., pp. 346 y 347.

Il est évident que la moralité dépasse la légalité et, par conséquent, le détournement de pouvoir dépasse en profondeur d'action la violation de la loi.<sup>110</sup>

Según ha entendido el profesor español BASSOLS COMA:

El principio o regla de «Bonne administration» ha desempeñado durante una determinada etapa de la evolución de la doctrina francesa un significativo y fecundo papel al contribuir a la fundamentación y consolidación doctrinal del concepto de «Détournement de pouvoir» al vincularse a la idea de moralidad administrativa que debe presidir la acción y el contenido de la institución administrativa. Así la «buena administración», en la concepción de Hauriou –principal exponente y divulgador de la tesis–, constituía un concepto que condensaba de forma emblemática la esencia de la idea de moralidad, concebida como «un código de principios de buena administración».<sup>111</sup>

Curiosamente, no es en las obras generales sobre Derecho Administrativo o Derecho Público debidas a HAURIOU,<sup>112</sup> donde puede apreciarse de manera directa y mejor lo anteriormente dicho, pues, en verdad, poco figura (o incluso no figura) en ellas, el uso de la expresión *buena administración*. Aunque sí se pone de manifiesto el sentido de lo que HAURIOU refleja en ella cuando hablaba inicialmente sobre la *institución administrativa*, la *función administrativa* y el *servicio público*;<sup>113</sup> así como también cuando trataba la cuestión de la discrecionalidad, la moralidad administrativa y sus consecuencias para la sujeción de la actuación de la Administración Pública, el control y validez de los actos administrativos y la desviación de poder.<sup>114</sup>

110 HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, ob. cit., pp. 419 y 420.

111 BASSOLS COMA, Martín, ob. cit., p. 265.

112 HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, ob. cit.; *Précis Élémentaire de Droit Administratif*, Société Anonyme de Recueil Sirey, Paris, 1925; *Précis de droit constitutionnel*, Deuxième édition, Recueil Sirey, Paris, 1929, réédition, CNRS, 1965; *Principes de droit public*, Réimpression, Éditions Dalloz, Paris, 2010.

113 HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, ob. cit., pp. 12 y sigs.

114 En su importante prólogo a un libro del español FERNÁNDEZ DE VELASCO, se preguntaba HAURIOU, a propósito de los actos administrativos, si: “¿Depende su eficacia únicamente de su sumisión a una regla de Derecho previamente establecida? O bien, ¿valen, por el contrario, tales actos por razón de la moralidad misma del poder que los realizara, a reserva de amoldarse luego a reglas de Derecho posteriores?”. Luego advertía la formación histórica en la actuación administrativa de “unas *directivas morales* de buena administración que la misma Jerarquía había ido elaborando mediante la práctica diaria de los

Es en, y a través de, sus memorables comentarios a la jurisprudencia administrativa<sup>115</sup> donde va resaltando en el maestro de Toulouse, de manera expresa, el uso de la idea de la *buena administración* como noción con consecuencias jurídicas; un uso que numéricamente es frecuente en esos comentarios.

La *buena administración* es un tópico cuyas alusiones resultan incorporadas de modo fragmentado y disperso dentro del conjunto de los comentarios a la jurisprudencia administrativa que el Decano de Toulouse fue elaborando a lo largo de su quehacer científico. Por lo que si se mira desde esa fragmentación y como piezas sueltas, no es posible tener una adecuada percepción de todos los aspectos que conformaban la construcción jurídica que sobre la *buena administración* queda evidenciada en el pensamiento de HAURIUO.<sup>116</sup> Sin embargo, si se toman esos fragmentos y se compone con ellos una perspectiva unitaria, veremos surgir a la *buena administración* como una noción con clara operatividad jurídica en el pensamiento creador del profesor tolosano; surgimiento que además presenta una silueta que resulta identificable con mucho de lo que hoy significa la *buena administración* como principio y como deber de la Administración Pública y como derecho de los ciudadanos, según se ha ido consagrando material y positivamente en los ordenamientos jurídicos de hoy.

---

asuntos.” Precizando que: “Y esas *directivas morales*, conducentes a un uso razonable del poder, y encerradas primeramente en el fuero interno de la organización burocrática, se desarrollaron en Francia hasta el punto de originar los *casos del recurso por exceso de poder*, siendo natural en grado sumo el tránsito, puesto que el antiguo recurso jerárquico interpuesto directamente ante el Rey vino a transformarse, a virtud de la ley de 7/14 octubre de 1790, en un recurso contencioso de anulación sometido al Consejo de Estado.” HAURIUO, Maurice, “Prólogo”, en FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, *El acto administrativo (Exposición doctrinal y estudio del Derecho español)*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929, pp. 7 y sigs. Importante es que se vea también el trabajo de HAURIUO “Police juridique et fond du droit. A propos du livre d’Al Sanhoury: Les restrictions contractuelles à la liberté individuelle du travail dans la jurisprudence anglaise”, que citamos por su inclusión en HAURIUO, Maurice, *Aux sources du Droit. Le pouvoir, l’ordre et la liberté*, Bibliothèque de Philosophie politique et juridique, Textes et Documents, Centre de Philosophie politique et juridique, Université de Caen, Caen, 1986, pp. 147 y sigs.

115 Ver esos comentarios recogidos en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence Administrative de 1892 à 1929*, D’après les notes d’arrêts de Recueil Sirey réunies et classées par André HAURIUO, 3 tomos, Librairie du Recueil Sirey (Société Anonyme), Paris, 1929 (Nouveaux tirage 1931).

116 Véase, a propósito de la buena administración en los escritos de HAURIUO, como se expresaba: BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 70 y sigs.



En una cuerda argumental de este tipo, BASSOLS COMA acotaba:

La recuperación o renacimiento del concepto de «buena administración» no tiene en la obra de Hauriou un carácter episódico o una mera formulación semántica que se materializa en una mayor profusión de su uso en sus comentarios puntuales a las decisiones del Consejo de Estado. Por el contrario, se trata de una auténtica revalorización dogmática y categorial en la trayectoria de su pensamiento, siempre sugestivo y abierto a los nuevos problemas, aun cuando por sus inflexiones siempre ofrezca dificultades su exposición líneal y sistemática. Las constantes alusiones a la idea de «buena administración» cobran sentido si se entroncan con uno de los capítulos fundamentales de su obra –«La teoría de la institución administrativa»–, que constituyó un motivo de perenne reflexión y reelaboración, y se las sitúa en el marco histórico concreto, coincidente con una feliz incursión que lleva a cabo nuestro autor en la doctrina jurídico angloamericana, de la que extrae [...] sugestivas y atrevidas tesis que le permiten ahondar en sus instituciones y enriquecer su horizonte conceptual.<sup>117</sup>

En HAURIOU *buena administración* como noción relativa al funcionamiento administrativo no era otra cosa, por un lado, que actuar de la mejor manera posible empleando los mejores medios disponibles para garantizar el fin perseguido. Según indicaba directamente, «*tout service public demande à être assuré et assuré pour le mieux, car l'Administration, c'est la bonne administration*».<sup>118</sup>

Uno de los primeros puntos que hay que apreciar en HAURIOU, es que la *bonne administration* constituía para él uno de los criterios<sup>119</sup> y uno de los

---

117 BASSOLS COMA, Martín, ob. cit., p. 267. En opinión de AZOULAI: «*Traditionnellement, la bonne administration est fondée sur une certaine idée de l'institution. Cette idée veut que l'autorité administrative serait naturellement dépositaire d'une morale concrète, objective, qu'il y aurait lieu de présumer en toutes circonstances. Conception qui peut se réclamer de l'œuvre de Maurice Hauriou. D'après ce dernier, la «moralité administrative» ne renvoie pas à une sagesse pratique, à une idée de justice; elle renvoie à une action pratique, à une maxime de prudence dans l'action, à ce qui est bien conduit. Or, ce qui est bien, de ce point de vue, c'est la sauvegarde de l'intérêt général et du bien public. De sorte que «la moralité administrative est souvent plus exigeante que la légalité».* AZOULAI, Loïc, ob. cit., p. 511.

118 Ver sus comentarios al *affaire gaz de Deville-lès-Rouen* (Consejo de Estado, 10 de enero de 1902) en: HAURIOU, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 568.

119 Ver como se expresaba, por ejemplo, en sus comentarios al *affaire Pécard* (Consejo de Estado, 27 de diciembre de 1901) en: HAURIOU, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., pp. 305 y 306.



finés<sup>120</sup> que estaban presentes y que regían la actuación administrativa. Por lo tanto, toda actuación administrativa debía responder también a ese criterio y a ese fin, además de otros que, asimismo, podían o habían de marcar dicho funcionamiento.

Como criterio y finalidad de la actuación administrativa, la *bonne administration* en HAURIUO estaba rigurosamente inspirada en el interés público. Junto a eso, otro de los postulados sustanciales que hacía a la *buena administración*, era precisamente que en todo funcionamiento administrativo no podían desconocerse las libertades y garantías fundamentales de los administrados (ciudadanos).<sup>121</sup>

Asimismo, HAURIUO advertía claramente que la Administración Pública subordinada a la política electoral llevaba a la *mauvaise administration* y la preocupación electoral hacía que un prefecto aprobara lo que no debía aprobar y le impedía anular lo que debía anular.<sup>122</sup> Por tal motivo, argumentaba:

Cependant un grand pays comme la France ne peut pas au-delà d'une certaine mesure se passer de bonne administration. Si la politique électorale a eu besoin de se créer son organe, et si elle l'a trouvé dans la hiérarchie préfectorale, la bonne administration doit aussi se créer le sien. Il faut disjoindre la tutelle des administrations locales et la politique électorale. Cela ne peut plus aller ensemble. On ne peut pas être chargé, de surveiller des gens quand on sollicite leurs suffrages. Puisque la hiérarchie préfectorale s'est trouvée, par la force des choses, poussée du côté de là politique, il est naturel que la tutelle administrative se suscite un nouvel organe, là où elle le trouve, le Conseil d'Etat.<sup>123</sup>

En consecuencia, para HAURIUO poner a salvo a la Administración Pública de los vaivenes electorales y de ser arrastrada por los intereses políticos era un postulado de garantía de *buena administración*, y era también una exigencia que se derivaba de esa *buena administración*.

---

120 Ver como se expresaba, por ejemplo, en sus comentarios a los *affaires Abbé Garcin, Abbé Valette, Abbés Leclercq et Gruson, Abbé Morel et autres, Abbé Braux et autres* (Consejo de Estado, 2 de agosto de 1907, 14 de febrero de 1908 y 5 de agosto de 1908) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 726.

121 Ver sus comentarios a los *affaires Favatier et Lalaque* (Consejo de Estado, 17 de enero de 1902 y 114 de febrero de 1902) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 342.

122 Ver sus comentarios al *affaire Casanova* (Consejo de Estado, 20 de marzo de 1901) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 230.

123 Ver sus comentarios al *affaire Casanova* (Consejo de Estado, 20 de marzo de 1901) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 230.

Otro punto importante es que para HAURIUO la *buena administración* era un criterio de fundamentación jurídica de la actuación administrativa que trascendía la letra fría consagrada en el Derecho positivo.<sup>124</sup> Para él, la *buena administración* revelaba que la actuación administrativa debía responder a motivos que iban más allá de lo puramente jurídico-formal, trazando una actuación que no debía quedar solo en ese plano formal, sino que había de estar regida, además, por razones de objetividad y del buen hacer (plano material).<sup>125</sup> En su consideración, la actuación de la Administración Pública –especialmente en la creación de decisiones–, no solo debía ajustarse a los requerimientos del Derecho positivo (que quedaba en el plano formal), sino que, además, debía satisfacer las exigencias que imponían la justicia y la buena administración (plano material).<sup>126</sup>

HAURIUO extendía así la noción de *legalidad* que condicionaba la producción de una decisión administrativa y de la actuación administrativa en general, hacia un sentido bien amplio, que se remonta por sobre el cumplimiento de las formulaciones legales y reglamentarias para comprender también los principios fundamentales de la buena administración, incluso los que no estaban codificados.<sup>127</sup>

El Decano de Toulouse se expresaba de una forma que indicaba con claridad que no identificaba en toda su línea «servir a la legalidad» con «servir a la *bonne administration*»,<sup>128</sup> ni que asegurar *la aplicación de la ley* significaba *asegurar la buena administración*.<sup>129</sup> Y dejaba escrito que ley y

124 Interesante aquí puede ser ver: HAURIUO, Maurice, “Prólogo”, FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, *El acto administrativo (Exposición doctrinal y estudio del Derecho español)*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929, pp. 8 y sigs.

125 Ver sus comentarios a los *affaires Abbé Iteney, Abbé Bernard, Abbé Liénard, Abbé Lesage* (Consejo de Estado, decreto, 3 de marzo, 29 de mayo de 1894; y 13 de agosto de 1895, dos decretos); al *affaire Empis* (Consejo de Estado, 1 de julio de 1901) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 714, 716 y 717, y 49. También ver lo que afirmaba en: HAURIUO, Maurice, “Prólogo”, ob. cit., pp. 8 y sigs.

126 Ver el comentario al *affaire Laroche* (Consejo de Estado, 27 de marzo de 1914), en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 72.

127 Ver el comentario al *affaire Schlemmer* (Consejo de Estado, 8 de marzo de 1912) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 141. En esto HAURIUO recordaba igualmente las conclusiones del comisario de gobierno PICHAT.

128 Ver como se expresaba en su análisis del fallo *Bergeon, Dalles et autres* (Consejo de Estado, 1 de mayo de 1903) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 263.

129 Ver sus comentarios al *affaire Casanova* (Consejo de Estado, 20 de marzo de

buena administración no eran la misma cosa, pues «*la bonne administration ne se décrète point par les textes de lois, même les plus soigneusement rédigés*». <sup>130</sup>

En otro comentario, esta vez al fallo *Olivier et Zimmermann* (Consejo de Estado, 27 de febrero de 1903), HAURIUO explicaba:

Toutes, les fois que la volonté subjective vient se heurter à un texte de loi formel, ou bien se manifeste par un acte rentrant dans une catégorie déclarée formellement illicite, comme le crime, le délit, le dol, la violence, c'est la légalité expresse et positive qui lui oppose une barrière. Mais la loi positive ne suffit pas à notre instinct de justice; il se crée en avant d'elle un certain idéal, un certain droit naturel, une certaine conception de l'équité et de la bonne conduite, qui nous interdit certaines façons d'agir. Cet idéal n'est pas individuel, il est, au contraire, collectif, c'est la conception commune du commerce juridique tel qu'il doit être, de la bonne administration telle qu'elle devrait être, etc. A notre avis, c'est à cette sorte de droit naturel que correspond la théorie de l'abus du droit; elle est un des moyens par lesquels se réalise l'idéal collectif du commerce juridique. <sup>131</sup>

En el comentario del *affaire Olivier et Zimmermann*, HAURIUO aseveraba además:

En somme, il arrivera souvent que les mêmes faits reprochables à l'Administration donneront lieu successivement à l'application de la théorie du détournement de pouvoir et de celle de l'abus du droit; mais c'est que, d'abord, on envisagera la décision exécutoire et ensuite les faits d'exécution. Il y a donc non seulement une différence de procédure, mais aussi une différence de fondement de l'action. Le détournement de pouvoir correspond à la notion de la bonne administration considérée en soi dans l'acte, c'est-à-dire dans la décision pour le service public; l'abus du droit correspond à la notion du bon commerce juridique, qui doit s'établir entre l'Administration et les administrés à l'occasion de l'exécution dès services publics. <sup>132</sup>

En HAURIUO aparece además asociada la buena administración a los criterios de validez jurídica (criterio de juridicidad) de una decisión administrativa. Por un lado, esa asociación la realizaba el Decano de Toulouse a propósito de sostener el requerimiento de que la Administración Pública debe contar con una habilitación normativa previa para poder tomar alguna medida in-

---

1901) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 229.

<sup>130</sup> Ver sus comentarios al *affaire Casanova* (Consejo de Estado, 20 de marzo de 1901) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 229.

<sup>131</sup> HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome I, ob. cit., p. 563.

<sup>132</sup> HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome I, ob. cit., pp. 565 y 566.

dividual y particular, pues ello era «*conforme à l'état de droit et à l'a bonne administration*».»<sup>133</sup>

Pero, no quedaba solo allí sino que, de igual forma, HAURIUO defendía la idea de que la vulneración de la *buena administración* como fin de la actuación administrativa constituía, en un acto administrativo, un vicio que afectaba el fin perseguido por la administración; con lo cual habría lugar a presentar un recurso por desviación de poder, atendiendo a que el administrador ha hecho un uso de su poder diverso a aquel para el cual se le ha conferido.<sup>134</sup>

De otro lado, aquella asociación de la *buena administración* con los criterios de validez jurídica (criterio de juridicidad) de una decisión administrativa, aparecía en HAURIUO a propósito de sus reflexiones sobre la motivación de los actos administrativos. En ese marco y esa motivación, el maestro de Toulouse acogió:

L'obligation légale de motiver n'aurait qu'une utilité, c'est de multiplier en fait les cas dans lesquels les juges pourraient saisir les motifs des actes. A ce point de vue, il serait désirable que des lois nouvelles généralisassent l'obligation de motiver; ce serait une extension précieuse du domaine de l'excès de pouvoir. A toute la prise que donne au Conseil d'Etat le dispositif des actes s'ajouterait toute celle que lui donneraient les motifs.<sup>135</sup>

En su comentario al *affaire des Frères de Saint-Joseph* (del Consejo de Estado, de 22 de enero de 1892), HAURIUO valoraba:

II. — Le décret retirant l'autorisation à une association religieuse doit-il être rendu sur le rapport du ministre chargé des cultes, ou bien sur le rapport du ministre qui avait fait rendre le décret d'autorisation. — Rapport et contreseing sont une même chose il s'agit donc ici des règles du contreseing ministériel. On peut poser, croyons-nous, les principes suivants: 1° Tous les ministres ne peuvent pas indifféremment contresigner tous les actes du chef de l'Etat; chacun doit contresigner les actes, relatifs aux affaires de son département: en d'autres termes, le contreseing n'est pas indivisible. C'est là certainement une

133 Ver sus comentarios al *affaire Bouteyre* (Consejo de Estado, 10 de mayo de 1912) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 669.

134 Ver como se expresaba, por ejemplo, en sus comentarios a los *affaires Abbé Garcin, Abbé Valette, Abbés Leclercq et Gruson, Abbé Morel et autres, Abbé Braux et autres* (Consejo de Estado, 2 de agosto de 1907, 14 de febrero de 1908 y 5 de agosto de 1908), en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 725. Asimismo, sus comentarios al fallo Sanoner (Consejo de Estado, 3 de agosto de 1900) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 247.

135 Ver el comentario al *affaire Grazietti* (Consejo de Estado, 31 de enero de 1902) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 187.

règle de bonne administration; c'est aussi une règle traditionnelle; mais est-elle suffisamment prescrite par la loi pour que le Conseil d'Etat voie une violation des formes entraînant nullité de l'acte dans le fait qu'un ministre aurait contresigné un acte étranger à son département? Nous croyons qu'il faut répondre affirmativement.<sup>136</sup>

En el Decano de Toulouse resultaba trascendente, a propósito de sus análisis sobre el recurso por exceso de poder (y por desviación de poder), la conexión directa de este resorte con la *bonne administration* como justificación de la funcionalidad de dicha pieza jurídica. Así, calificaba a aquel recurso como un medio de *asegurar la buena administración*; como *medio de buena administración*; como *la garantía suprema de la buena administración*; como medio *organizado en interés de la buena administración*.<sup>137</sup> Con ello, definía la operatividad del exceso de poder (y de la desviación de poder) no solo como componente de protección jurídica con sentido individualista (de un derecho lesionado), sino como mecanismo de defensa del interés general en manos del individuo.<sup>138</sup>

De tal suerte, HAURIU respaldaba el ensanchamiento del alcance y efectividad del control jurisdiccional sobre el actuar de la Administración Pública (actos y actuaciones, tuviera el administrado derecho subjetivo o interés legítimo).<sup>139</sup> Así las cosas, el Consejo de Estado se convertía no solo en un juez

---

136 HAURIU, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome I, ob. cit., p. 306.

137 Constátase en sus comentarios a los *affaires: ville d'Avignon et Adda* (Consejo de Estado, 8 y 15 de diciembre de 1899), *Sanoner* (Consejo de Estado, 3 de agosto de 1900), *Casanova* (Consejo de Estado, 20 de marzo de 1901) y *Chabot et Commune de Massat* (Consejo de Estado, 24 de julio y 7 de agosto de 1903). Esas referencias dentro de los mencionados comentarios pueden encontrarse, respectivamente, en: HAURIU, Maurice, *La Jurisprudence...*, ob. cit., Tome II, p. 408, Tomo III, p. 248, Tome II, p. 229 y Tome I, pp. 388 y 389.

138 Decía HAURIU que “[...] *le recours est un moyen de bonne administration, une procédure contentieuse d'introspection administrative, que c'est une sorte d'action publique ou populaire, et que l'individu qui la met en mouvement agit dans l'intérêt de tous.*” HAURIU, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome I, ob. cit., pp. 388.

139 Para HAURIU: “*Le contentieux de l'excès de pouvoir voit s'ouvrir devant lui tout le domaine du contrôle administratif, non seulement du contrôle sur les décisions prises spontanément par l'Administration, qu'il avait déjà, mais du contrôle sur les agissements de l'Administration, qu'il 'avait pas, et qui vont pouvoir être transformés en décisions par le jeu des réclamations auxquelles l'Administration est tenue de répondre.*” A renglón seguido, agregaba HAURIU: “*Voilà l'Administration obligée de répondre à toutes sortes de réclamations (ou, si elle ne répond pas, son silence sera assimilé à une décision de rejet).*”

encargado de asegurar la aplicación de las leyes, sino de asegurar la *bonne administration*.<sup>140</sup>

Maurice HAURIUO también colocaba directamente a la *bonne administration* en su análisis sobre la responsabilidad del funcionario público, especialmente en lo que hace a la distinción entre falta de servicio y falta personal. A propósito de ello, decía que esa era una distinción

[...] très fine justement parce que, dans le fonctionnaire, elle distingue deux hommes, l'homme de la fonction, qui ne sortait pas de sa fonction et qui était couvert par l'Administration; l'homme ordinaire, qui sortait de sa fonction par une faiblesse morale, qui retombait ainsi dans le commun et dans le droit commun. En même temps que très fine, cette distinction était très morale et très haute, car elle plaçait la fonction publique exclusivement dans la région de la bonne Administration; elle entraînait immédiatement et automatiquement la disqualification du fonctionnaire qui commettait un fait personnel. Enfin, elle conservait le contrepois essentiel de la prise à partie directe du public dans le cas du fait personnel.<sup>141</sup>

Manteniéndonos en la senda de la responsabilidad, el maestro francés cifraba en la buena administración la imposición a los concesionarios, en el mismo acto de concesión, la obligación de indemnizar a aquellos a los que causaren daños en la ejecución de lo concedido.<sup>142</sup>

HAURIUO también justificaba con la buena administración el fundamento objetivo de los servicios públicos; de la misma manera afirmaba que la aptitud del administrado da beneficiarse del servicio público se desarrolla al abrigo de la noción de buena administración.<sup>143</sup> Para HAURIUO:

*Beaucoup de ces réclamations interviendront dans des matières où les administrés n'ont aucun droit acquis, où ils n'ont que des intérêts administratifs, et même dès intérêts qui s'identifient presque avec la préoccupation objective de la bonne administration, de telle sorte qu'ils se rattachent à l'idée du contrôle de l'Administration: ils se plaindront, par exemple, de la mauvaise marche d'un service ou de sa mauvaise installation.*" HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 49, en el comentario al *affaire Empis* (Consejo de Estado, 1 de julio de 1910).

140 Ver sus comentarios al *affaire Casanova* (Consejo de Estado, 20 de marzo de 1901) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome II, ob. cit., p. 229.

141 HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome I, ob. cit., pp. 621 y 622.

142 Ver sus comentarios a los *affaires Verdier et Daumas* (Consejo de Estado, 5 de marzo de 1897) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudenc...*, Tome III, ob. cit., p. 673.

143 Ver sus comentarios al *affaire Tramways de l'Est Parisien* (Consejo de Estado, 11 de abril de 1913) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., pp. 299 y 300.

[...] l'administré n'a pas, en principe, de droit individuel à ce qu'un service public fonctionne à son profit, mais il a une aptitude à bénéficier du service public en tant que celui-ci fonctionne pour la bonne administration.<sup>144</sup>

En ese orden de ideas había apuntado en el párrafo precedente:

[...] les services publics fonctionnent objectivement pour la bonne administration; mais comme, de ces services publics, il résulte des bénéfices pour les administrés, ceux-ci ont en principe l'aptitude à profiter de ces bénéfices.<sup>145</sup>

A lo cual, agregaba:

L'aptitude reconnue à un administré à bénéficier d'un service public entraîne pour lui intérêt légitime à demander l'annulation de toute décision de l'Administration relative à la situation qui ne serait pas conforme à la bonne administration; par conséquent, elle entraîne la possibilité pour lui de demander l'annulation par l'une quelconque des ouvertures à recours pour excès de pouvoir, incompétence, violation des formes, violation de la loi, détournement de pouvoir.<sup>146</sup>

Sobre la buena administración como límite y componente del ejercicio de la discrecionalidad también se pronunciaba HAURIUO, al sostener, en el mismo comentario de donde tomamos los dos fragmentos antes reproducidos:

L'autorité administrative a un pouvoir d'appréciation pour refuser la permission de voirie dans les limites de la bonne administration. Mais l'intéressé a le droit de poser, par la voie contentieuse, la question de savoir si l'autorité administrative s'est tenue dans les limites de la bonne administration.<sup>147</sup>

En razón de esas precisiones, HAURIUO concluía que «el poder de apreciación de la autoridad está limitado por la noción de buena administración».<sup>148</sup>

---

144 Ver sus comentarios al *affaire Tramways de l'Est Parisien* (Consejo de Estado, 11 de abril de 1913) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 299.

145 Ver sus comentarios al *affaire Tramways de l'Est Parisien* (Consejo de Estado, 11 de abril de 1913) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 299.

146 Ver sus comentarios al *affaire Tramways de l'Est Parisien* (Consejo de Estado, 11 de abril de 1913) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 300.

147 Ver sus comentarios al *affaire Tramways de l'Est Parisien* (Consejo de Estado, 11 de abril de 1913) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 300.

148 Ver sus comentarios al *affaire Tramways de l'Est Parisien* (Consejo de Estado, 11 de abril de 1913) en: HAURIUO, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 300.



Las connotaciones de la *bonne administration* no quedaban, para HAURIU, en todo lo que hemos ilustrado, sino que le descubría otros alcances más específicos.

En sede de contratación administrativa, el Decano de Toulouse hablaba de *un principio de la buena administración*, como principio de interpretación de los contratos, y que desgajaba de los planteamientos que hiciera el Consejo de Estado en el *arrêt de la Compagnie parisienne du gaz* (de 12 de mayo de 1900). Según explicaba sobre ese principio de interpretación contractual:

Il signifierait qu'à moins de stipulation bien formelle, les administrations publiques ne doivent pas être censées avoir sacrifié les intérêts des contribuables ni ceux du public, qu'elles doivent être présumées avoir fait la meilleure opération possible, surtout quand il s'agit d'opérations financières aussi connues que celle de l'amortissement; que, lorsqu'elles organisent un amortissement, jusqu'à preuve du contraire, c'est un amortissement normal. Si ce principe d'interprétation s'écartere de la bonne foi ordinaire des contrats, nous n'en voulons rien savoir, nous sommes d'avis que dans les contrats administratifs, il y a une bonne foi spéciale, qui provient de ce que l'Administration, l'une des parties contractantes, se trouve dans une situation à part; elle est obligée de veiller à l'exécution régulière des services publics, de maintenir intact le domaine public, de ménager les deniers publics qui sont la substance même de tous les citoyens, et, avec tout cela, elle est plus que personne exposée aux ruses et aux embûches. Elle a donc besoin d'être protégée dans une certaine mesure. Elle le sera dans la mesure raisonnable, si l'on interprète les clauses douteuses par le principe de la bonne administration. En somme, cela revient à dire que, lorsque l'Administration stipule dans un contrat relatif aux services publics, ce n'est ni dans son propre intérêt, ni dans celui de son contractant, mais dans celui de la bonne administration. Nous avons déjà touché ce sujet à propos de l'étendue du monopole des Compagnies d'éclairage au gaz.<sup>149</sup>

Junto a ello, hay que colocar el razonamiento de HAURIU de que

[...] dans tous les contrats où des monopôles gênants pour le public sont accordés à des concessionnaires, il est juste que tout ce qui n'est pas expressément stipulé ou qui n'est pas la conséquence raisonnable des stipulations soit refusé dans l'intérêt du public, de la liberté et de la bonne administration; parce que les traités de concession de services publics entraînant des monopoles ne sont pas des contrats privés où des intérêts privés s'affrontent, mais sont des contrats publics où les intérêts privés sont dans une certaine mesure dominés par l'intérêt public.<sup>150</sup>

149 HAURIU, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., pp. 562 y 563.

150 Comentario al *affaire gaz de Deville-lès-Rouen* (Consejo de Estado, 10 de enero de 1902) en: HAURIU, Maurice, *La Jurisprudence...*, Tome III, ob. cit., p. 567.



Hasta aquí las principales alusiones a la noción de *bonne administration* en Maurice HAURIUO que por ahora podemos hacer.

Como dijimos, las mismas son bien elocuentes por sí solas, y son testimonio de una noción plenamente operativa en la construcción técnico-jurídica que revela el maestro de Toulouse en torno a no pocas cuestiones del Derecho Administrativo. Frente a esas circunstancias, y colocándolo en perspectiva con el panorama doctrinal que le acompañó y que luego le sobrevino, es que tenemos cada vez más la convicción de que parece ser Maurice HAURIUO el primer doctrinante dentro del *iuspublicismo* moderno que realiza –como nadie hasta entonces y pocos después– una aplicación preclara de la buena administración como idea jurídica dentro del Derecho Administrativo; respaldando con ella, y desgajando de ella, no pocas consecuencias para el régimen jurídico de la Administración Pública y para la ordenación y funcionalidad de las relaciones entre esta y los administrados o ciudadanos, redundando en postulados a no desdeñar para un mejor proveer de aquel régimen jurídico y de dichas relaciones.

En particular, sobre el trazado que realizara HAURIUO de la buena administración a propósito de la moralidad administrativa, no deben dejarse de apreciar las connotaciones específicas que señalara en cuanto a la relación entre legalidad y la buena administración como estándar o directiva en la actividad administrativa, así como para la apreciación de la validez de la actuación de la Administración Pública (particularmente la discrecional), de los actos administrativos y el control de ellos por la jurisdicción administrativa y a través del exceso de poder.

Como ha resumido BASSOLS COMA:

Las reflexiones de Hauriou tuvieron el mérito de forzar el replanteamiento de la esencia misma de la justicia administrativa: si ésta debía seguir siendo un medio de control de la legalidad o, por el contrario, un instrumento de verificación de la oportunidad de la acción administrativa a la vista del poder discrecional de la Administración. Este sugestivo y perenne dilema lo planteaba en contemplación al supuesto límite de la desviación de poder, en la que los motivos de la concurrencia de ambas categorías se presenta de un modo más agudo y problemático. La tensión entre legalidad y oportunidad la resuelve Hauriou con una apelación a la teoría de la moralidad administrativa, como código de «principios de buena administración», concepto mucho más amplio que el de legalidad, pero que no siempre quedan delimitados con precisión ante la oportunidad.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> BASSOLS COMA, Martín, ob. cit., p. 271. Según destacaba BOUSTA: “*Tirée de sa théorie de l’Institution, le Doyen Hauriou introduit l’idée de moralité administrative qui sem-*

## Según concluía Rhita BOUSTA en torno a la construcción de HAURIUO:

La «bonne administration» est donc envisagée d'un point de vue fonctionnel. Manifestation de la moralité administrative, elle est un moyen d'étendre le recours pour excès de pouvoir. Si son inscription dans la théorie de l'Institution est d'un apport certain, celle-ci ne résout pas la question de ses critères de définition. De plus, le lien entre «bonne administration» et «moralité administrative» semble parfois attendre la synonymie. Ainsi, si à la lecture des écrits du Doyen Hauriou, on peut qualifier la bonne administration de directive, voire de standard, il s'avère plus délicat de définir son contenu.<sup>152</sup>

El pensamiento de Maurice HAURIUO en torno a la «bonne administration» fue recogido en Francia por algunos de sus discípulos y seguidores, especialmente en su relación con la *moralidad administrativa* como categoría conectada, pero en cierta medida distinta, con la legalidad, continuando la sustanciación de dicho pensamiento y contribuyendo a aportar nuevos ribetes al trazado y funcionalidad de la «bonne administration».

De hecho, se ha llegado a afirmar que «el estudio de los escritos de HAURIUO en relación con la buena administración no puede estar dissociado de la interpretación por la doctrina posterior».<sup>153</sup>

En esa línea de pensamiento, uno de esos seguidores del maestro de Toulouse, Georges RÈNARD, al referirse a la jurisdicción administrativa, anotaba que esta «*juge sous le double point de vue de la légalité et de la bonne administration*»<sup>154</sup> y que, como jurisdicción, estaba especialmente «*préparée à combiner la préoccupation de la bonne administration avec celle de la légalité pure*».<sup>155</sup>

También, RÈNARD identificaba «*raisons de bonne administration*» como criterio emitido por el Consejo de Estado francés de restricción a la libertad administrativa para justificar la intervención y el uso por la Administración Pública de procedimientos de gestión pública en relación con ciertas actividades de interés general;<sup>156</sup> y se refería a «intereses superiores de buena ad-

---

*ble, sinon fonder, du moins fortement expliquer le recours à la «bonne administration».*»  
BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 71.

152 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 73.

153 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 70.

154 RÈNARD, Georges, *Cours élémentaire de Droit Public. Droit Constitutionnel. Droit Administratif. Droit Financier*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1922, pp. 62 y 63. Véase cómo se expresaba también en ob. cit., p. 83 y p. 185, nota 2.

155 RÈNARD, Georges, ob. cit., p. 250.

156 RÈNARD, Georges, ob. cit., p. 103.

ministración» que determinaron algún pronunciamiento de dicho consejo de lo que denominaba «*jurisprudence de guerre*». <sup>157</sup>

Queda claro aquí en estos fragmentos trazados por RÈNARD la convicción, incardinación y manejo de la *buena administración* en la zona de los motivos y fines que determinan el funcionamiento administrativo y en el criterio que valora la oportunidad o conveniencia de esa actuación.

Es con Henri WELTER y su tesis sobre el control jurisdiccional de la moralidad administrativa, <sup>158</sup> que el postulado de la relación entre *moralidad administrativa* y *buena administración* encontrará un planteamiento más específico. <sup>159</sup>

Para WELTER:

[...] les droits administratifs sont de nature fonctionnelle, qu'en tant que pouvoirs ils restent toujours dominés par l'idée de buts précis à atteindre. C'est cette idée qui se trouve à la base du principe de la bonne administration ou de la moralité administrative. <sup>160</sup>

Como puede verse de lo expresado por WELTER, éste frances asumía una identidad entre la idea de *moralidad administrativa* y la de *buena administración*. Como se encargaba de señalar posteriormente:

La moralité administrative que nous visons ne se confond pas avec la moralité commune; elle est constituée par les règles de la bonne administration, c'est-à-dire par l'ensemble des règles de but et de discipline déterminée non seulement par la distinction du bien et du mal, mais, d'une façon plus spéciale, par la mission générale de l'administration et l'idée de la fonction administrative. Du reste, le mot importe peu, le tout est de s'entendre sur les principes. <sup>161</sup>

WELTER, además, desgajaba efectos jurídicos concretos en relación con

<sup>157</sup> RÈNARD, Georges, ob. cit., p. 182.

<sup>158</sup> WELTER, Henri, *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative. Étude de doctrine et de jurisprudence*, préface de Georges RÈNARD, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1929. WELTER (p. 1) partía de la premisa que: “*La théorie du contrôle juridictionnel de la moralité administrative pose le délicat problème du contrôle, par le juge public, des motifs ou des buts déterminants de l'activité administrative. De ce ait, elle touche également, à certains égards, à la question de la distinction du ait et du droit.*”

<sup>159</sup> Rhita BOUSTA ha entendido que la tesis de WELTER ha contribuido a esclarecer ciertos aspectos poco desarrollados de la teoría de la moralidad administrativa y su relación con la buena administración; BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 71.

<sup>160</sup> WELTER, Henri, ob. cit., p. 8.

<sup>161</sup> WELTER, Henri, ob. cit., p. 77.

la operatividad de la idea o postulado de la buena administración. Así, para él:

Le premier postulat d'une bonne administration trouve son expression dans la règle qu'en principe, chacun des actes de l'administration doit être déterminé par un but certain et spécial d'ou dépend, en grande partie, sa valeur propre. Le critérium qui sert à reconnaître la correction de ce but et qui, par la force même des choses, ne se déduit jamais d'une façon suffisamment précise de la loi elle-même, doit être cherché dans l'ensemble des circonstances dans lesquelles l'acte administratif est intervenu. De cet examen, on pourra induire si, quant au but poursuivi, l'acte est conforme à la règle de la spécialité des fonctions ou à celle qui exige qu'aucun acte public ne soit motivé par une fin personnelle et intéressée, contraire à l'intérêt général.<sup>162</sup>

En esa misma línea argumental, WELTER dejaba claro que asumía la *buena administración* como un aspecto de *oportunidad* en la actuación administrativa, como fin que guía a esta última:

[...] si l'acte administratif doit être conforme à la loi ainsi qu'aux exigences spéciales de l'institution administratives, il doit aussi être opportun. L'opportunité est, en effet, un troisième élément de l'acte, plus souple et plus effacé que ceux que nous venons d'indiquer. C'est que la bonne administration ne peut atteindre une certaine perfection que si l'intervention administrative saisit les phénomènes de la vie sociale au moment propice et avec une vue éclairée de toutes les exigences de la situation. L'opportunité de l'acte dépendra donc généralement de l'adresse et de l'habileté de l'administrateur.

Remarquons que si l'acte ne s'adapte pas exactement aux circonstances, s'il y a défaut d'équilibre entre les faits sur lesquels doit porter l'intervention administrative et le contenu de l'acte administratif, celui-ci pourra, en un certain sens, être considéré comme contraire aux intérêts d'une bonne administration, bien que, dans l'état actuel de notre droit, il n'existe aucune sanction juridictionnelle de l'opportunité des actes administratifs.<sup>163</sup>

Es por ello que previamente reflejaba WELTER en su obra:

Il doit donc être entendu que le contrôle de la moralité exercé par le juge ne peut atteindre que les actes qui, bien que réguliers au point de vue purement légal, ne répondent pas aux exigences d'une bonne administration, dont l'appréciation ne peut évidemment être discrétionnaire de la part de l'autorité administrative.<sup>164</sup>

162 WELTER, Henri, ob. cit., pp. 459 y 460.

163 WELTER, Henri, ob. cit., p. 21. Ver también p. 22.

164 WELTER, Henri, ob. cit., p. 52.

En consonancia con lo anterior observaba ese francés:

[...] le contrôle juridictionnel est un contrôle spécifiquement juridique parce que le juge ne s'applique qu'à sanctionner les règles dérivant directement de la loi ainsi que celles qui découlent du principe de la bonne administration et de la moralité administrative, sans rechercher si, bonne administration et moralité étant hors de cause, l'action de l'autorité administrative s'adapte exactement aux faits.<sup>165</sup>

Según recogería con convicción, a propósito del rol jurisdiccional del Consejo de Estado en materia administrativa:

Le Conseil d'Etat n'est pas seulement une juridiction de cassation, ni même un juge passif dont la mission se borne à statuer strictement sur les conclusions du demandeur, mais encore et avant tout un tribunal chargé, dans l'intérêt supérieur d'une bonne administration, d'apprécier, dans tous les cas soumis à son examen, la direction donnée par les agents administratifs à leur conduite.<sup>166</sup>

En resumidas cuentas, el libro de Henri WELTER que nos sirve de referencia para estas líneas, es profuso en la utilización de la expresión *buena administración* en una connotación técnico-jurídica en diversas direcciones, asumiéndola, fundamentalmente: como principio de actuación administrativa; como fin que rige esa actuación; como criterio al que debe ajustarse el ejercicio del funcionamiento administrativo;<sup>167</sup> como límite de ese funciona-

---

165 WELTER, Henri, ob. cit., p. 122. En un momento previo de sus análisis (p. 81), WELTER recogía: "Nous méconnaitrions même le caractère propre du contentieux administratif, envisagé dans son ensemble, si nous nous refusions à voir les liens qui unissent, par certains côtés, le contentieux objectif et le contentieux subjectif, qui tous deux tendent en somme d'une façon plus ou moins directe et dans une mesure plus ou moins importante à la moralisation de l'activité administrative." Para seguir diciendo: "Le rapprochement du contrôle contentieux subjectif du contrôle objectif de la moralité paralt, d'ailleurs, d'autant plus indiqué qu'à l'origine la séparation entre ces deux branches du contentieux administratif n'était pas nettement marquée. Tous deux tendaient, en somme, à la mise en œuvre un contrôle encore très modeste dans l'intérêt supérieur d'une bonne administration."

166 WELTER, Henri, ob. cit., p. 470.

167 En el decir de WELTER: "Mais, l'autorité administrative jouit encore d'un degré supérieur de pouvoir discrétionnaire, en ce sens que non seulement elle règle les cas d'espece d'après ses directives propres, mais qu'elle a encore le pouvoir de créer de toutes pièces des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics, que, bien plus, en certains cas, l'activité administrative peut légitimement sortir du domaine pro-

miento;<sup>168</sup> como criterio para el control (especialmente el jurisdiccional) de los actos administrativos;<sup>169</sup> como elemento para establecer alcance y límites del control administrativo o jerárquico sobre los actos administrativos,<sup>170</sup> así como el alcance y límites al control jurisdiccional de estos;<sup>171</sup> como límite del

---

*pre dece qu'on entend généralement par pouvoir discrétionnaire pour prendre une ampleur toute particuliere, pour corriger et parfaire, en quelque sorte, suivant les nécessités de la bonne administration, l'œuvre du législateur.*" WELTER, Henri, ob. cit., p. 38.

168 WELTER resultaba enfático cuando acogía: "*Nous ne le pensons pas, l'administration ne devant jamais, même par des mesures d'ordre intérieur, violer les principes de la bonne administration.*" WELTER, Henri, ob. cit. p. 279. En otro momento (p. 293) concluía: "*Et, cependant, le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative ne saurait, même dans les cas qui se compliquent de considérations d'ordre public, la question des actes de gouvernement étant hors de cause, être considéré comme absolu; il est, comme nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, toujours limité par les principes de la bonne administration ou de la moralité administrative quelque étendus que puissent être, par ailleurs, les pouvoirs conférés à ce sujet par la loi à l'autorité administrative.*"

169 En opinión de WELTER: "*L'acte administratif, dans le sens le plus élevé de ce terme, se présente sous la forme de la décision exécutoire par laquelle l'administration affirme sa volonté avant de passer à l'exécution et dans laquelle se révèle la nature propre du pouvoir administratif. C'est dans la décision exécutoire que s'expriment, en effet, les directives suivies par l'autorité administrative et que se retrouvent essentiellement les idées de la puissance publique et de l'institution. Elle donne naturellement prise au contentieux objectif et, notamment, au contrôle juridictionnel de la bonne administration, parce que c'est en elle que prennent corps les prétentions de droit de l'administration publique. Nous pouvons nous borner ici à ces quelques remarques en renvoyant pour plus de détails au Précis de M. Hauriou (II<sup>a</sup> éd., p. 360 et s.).*" WELTER, Henri, ob. cit., p. 18. Más adelante, WELTER comentaba: "*Aussi, peut-il arriver, dans certains cas, qu'un acte soit critiqué comme poursuivant un but étranger à la bonne administration alors que l'auteur de l'acte n'a peut être commis qu'une maladresse, soit dans l'appréciation des faits sur lesquels porte sa décision, soit dans la décision elle-même. C'est en partant de cette constatation qu'à plusieurs reprises on a cru pouvoir parler improprement d'un contrôle juridictionnel de l'opportunité des actes administratifs, qui n'existe pas dans notre droit.*" WELTER, Henri, ob. cit., p. 22.

170 Ver lo que WELTER explicaba en ob. cit., pp. 64 y 65. Más adelante (p. 121) anotaba: "*Le respect des règles découlant de l'idée de la bonne administration n'est pas seulement assuré par l'action du contentieux, il l'est également, dans un plan parallèle à celui-ci, par le principe de la hiérarchie administrative. Par ailleurs, l'œuvre du juge administratif a été préparée, appuyée et même facilitée par certains moyens de contrôle administratifs tels que l'obligation, imposée aux administrateurs, de motiver certaines de leurs décisions.*"

171 Ver WELTER, Henri, ob. cit., pp. 64 y 65 y 73.

ejercicio del poder discrecional otorgado a la Administración Pública,<sup>172</sup> pero también como determinante de ese ejercicio de poder discrecional<sup>173</sup> y como criterio para controlar el poder discrecional en manos del aparato administrativo público; como fundamento para el ejercicio del recurso por desviación de poder<sup>174</sup> y para apreciar la existencia de esa desviación.<sup>175</sup>

De todo lo ilustrado en este acápite, a partir de las ideas desarrolladas inicialmente por HAURIUO, pero también por otros doctrinantes franceses (no

---

172 En consideración de WELTER: *“C’est à ce point précis que nous découvrons le pouvoir appelé communément le pouvoir discrétionnaire. Et ce n’est, d’ailleurs, qu’en partant du fait de l’existence de ce pouvoir, exercé à l’intérieur des limites tracées par les règles de fond et de but, que nous pouvons saisir toute l’importance de la loi administrative et pénétrer, à la lumière des décisions jurisprudentielles, les rapports existant entre les divers éléments d’une bonne administration, basée sur les principes de légalité, de moralité et d’opportunité, dont le second, surtout, a donné lieu à des décisions intéressantes de la part du Conseil d’Etat.”* WELTER, Henri, ob. cit., p. 23.

173 En palabras de WELTER: *“Mais le pouvoir discrétionnaire de l’administration, en tant que pouvoir soustrait à toute appréciation contentieuse, est suffisamment justifié par le fait que seule l’administration active est en état de connaître et d’apprécier exactement et à leur juste valeur les nécessités du moment, de saisir, dans tous leurs détails, les aspects variés des questions qui surgissent à jet continu et qui, dans l’intérêt d’une bonne administration, doivent être tranchées avec la plus grande rapidité.”* WELTER, Henri, ob. cit., p. 33.

174 Para WELTER: *“Le juge de l’excès de pouvoir se borne, ainsi, à rechercher si l’autorité administrative n’a pas basé sa décision sur des faits matériellement inexacts, sur des motifs juridiquement faux, ou si l’exercice de ses pouvoirs n’a pas eu lieu en vue de la poursuite d’un but contraire aux règles de la bonne administration et de la moralité administrative. Le juge ne dépasse jamais les limites, déjà très larges, qui lui sont tracées par les deux idées de l’erreur de fait et du détournement de pouvoir, telles que nous les avons exposées; il évite scrupuleusement d’empiéter sur le domaine réservé au pouvoir discrétionnaire dont la puissance publique doit pouvoir user en toute liberté.”* WELTER, Henri, ob. cit., pp. 346 y 347.

175 Tal como afirmaba WELTER: *“un acte pour lequel l’agent public aura exprimé des motifs faisant apparaître la poursuite d’un but incompatible avec les règles de la bonne administration fera l’objet d’une annulation pour excès de pouvoir.”* WELTER, Henri, ob. cit., p. p. 125. En su razonamiento: *“l’acte administratif ne doit être considéré comme entaché de détournement de pouvoir que lorsqu’aucun de ces buts déterminants ne peut être retenu comme conforme aux règles de la bonne administration, peu importe que certaines de ces fins présentent par elles-mêmes un caractère irrégulier.”* WELTER, Henri, ob. cit., p. 245.



sólo RÈNARD y WELTER, que hemos tomado como botón de muestra),<sup>176</sup> puede extraerse en claro que había ya un uso jurídico de la idea de *buena administración*, si bien no del todo esclarecido ni trabajado en función de extraerla con nitidez.<sup>177</sup>

Sin embargo, ese uso marca un momento no desdeñable en el tracto evolutivo de la formación de la *buena administración* como noción jurídica, quizás como el primer momento donde aflora –ciertamente en tono inacabado– esa relevancia de la noción, en especial como directriz de la actuación administrativa y como un criterio para el control de la regularidad de los actos administrativos que se alzaba más allá de la legalidad formal de los mismos. Había allí un intento por establecer un criterio que permitiera tener el sentido de hacia dónde debía enfilarse y al que debía responder el funcionamiento administrativo en sus mejores deseos de realización. Pero también un medio para amplificar el contraste jurídico, en especial desde la perspectiva jurisdiccional, de la regularidad de ese funcionamiento concretado en actuaciones formales de la Administración Pública, de un modo que el mismo no quedara ceñido sólo al ámbito más estrecho de la letra de la norma jurídica que ha de ordenar dicha actuación.

#### 4. *Buon andamento* de la Administración Pública en la Constitución italiana de 1947

En sede jurídica de buena administración, el ordenamiento italiano pasará a ocupar un lugar relevante para esta noción, especialmente en el siglo XX, a partir de los aportes teóricos que se dieron en esa centuria a propósito de su construcción conceptual y del reflejo constitucional que se le dio.

Como es posible encontrar en otros ordenamiento jurídicos europeos o americanos, en el caso de Italia la presencia y connotación jurídica de la expresión *buona amministrazione*, no es, ni por poco, patrimonio exclusivo del siglo XX, sino que ya en autores del XIX es factible encontrar –con un

<sup>176</sup> Véase, por ejemplo, las menciones y el uso de la expresión «*bonne administration*» que se hace en la conocida obra de: APPLETON, Jean, *Traité élémentaire du contentieux administratif. Compétence-Jurisdiction-Recours*, Librairie Dalloz, Paris, 1927, pp. 242, 532, 560, 580, 609, 622, 629.

<sup>177</sup> Para Rhita BOUSTA: “*la référence Du Doyen Hauriou à la «bonne administration» est d’un apport certain. Néanmoins, elle ne résout pas totalement la question de sa définition. Cela s’explique sans doute par le fait qu’elle occupe une place marginale dans sa pensée.*” BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 82.



carácter más esporádico— el uso de esa expresión con sentido que apunta en la dirección de aquel con el que actualmente se proyecta.

Por ejemplo, un autor del período decimonónico escribía:

Quarto ed ultimo dogma dell'amministrazione si è che i suoi diritti, i suoi doveri, i suoi ingerimenti siano determinati e precisi. L'amministrazione non deve poter imporre ai cittadini alcuna obbligazione che stabilita non sia dalla legge, nè rifiutar loro l'esercizio di quelle facoltà onde la legge non li ha privati. Indi è che gli atti del l'amministrazione debbono andar soggetti a richiamo e ad appello, quando ledono un diritto; si è ciò appunto che, come a suo luogo vedremo, costituisce il contenzioso amministrativo.

Riassumendo adunque: 1° un agente unico per l'esecuzione; 2° un Consiglio posto accanto a lui per illuminarlo e guidarlo; 3° un sistema di continua e generale vigilanza; un ordinamento di giurisdizioni per assicurare il rispetto della legge e dei diritti privati; tali sono le norme fondamentali alle quali una buona amministrazione deve conformarsi per adempiere alla sua missione.<sup>178</sup>

Otro autor, por esos años, comenzaba las reflexiones de su obra destacando enfáticamente: «*Per raccogliere in uno la patria italiana e darle sicurezza e prosperità sono necessarie tre cose: buone forze di terra e di mare, buona politica e buona amministrazione*». <sup>179</sup> Y en otro momento estampaba:

La urgenza dell'ordinamento amministrativo, oltre che per la ragione dei tempi, si dimostra consi derando: primamente che la buona amministrazione infonde fiducia nei cittadini verso i governanti; i quali godendone possono volgere l'animo a cose maggiori e con più sicurezza tentarle; secondamente che accresce in ognuno la speranza di futuro benessere, d'onde l'universale rimane soddisfatto e la pace pubblica acquista guarentigia più naturale e spontanea.<sup>180</sup>

En la clásica obra de V. E. ORLANDO, *Principios de Derecho Administrativo* (manejamos su traducción al español), el maestro italiano hablaba, en el marco de la organización administrativa, básicamente, de la utilidad e indispensabilidad de un ente organizativo intermedio (el distrito) entre la provincia y

---

178 BOCCARDO, Gerolamo, *Manuale di Diritto Amministrativo conforme ai programmi governativi per gli alunni degli istituti tecnici e per gli impiegati delle diverse amministrazioni governative, provinciali, comunali e dei pubblici stabilimenti*, Tipografia Scolastica di Sebastiano Franco e figli, Torino, 1863, p. 159.

179 SCOLARI, Saverio, *Del Diritto amministrativo*, Edizione corretta ed accresciuta, presso i Fratelli Nistri, Pisa, 1866, p. 9.

180 SCOLARI, Saverio, ob. cit., p. 10. Véase el empleo de la expresión buena administración en esta propia obra en las pp. 13, 234 y 240.

el municipio «para alcanzar los diversos fines de una buena administración local»; y de las «mayores garantías de buena administración» en los municipios urbanos en razón de la eliminación de la tutela administrativa sobre ellos; y que

[...] la tutela jurídica, en las diferentes formas que asume, no se ocupa del *fondo* de los actos realizados por el municipio, es decir de su mayor o menor conveniencia desde el punto de vista de una buena administración.<sup>181</sup>

Es realmente en el siglo XX que la buena administración como noción jurídica, hubo de adquirir cuerpo y entidad visible en Italia, a partir de importantes aportes teóricos y prácticos que allí se dieron.

Según narraba Aldo SANDULLI (a propósito de lo que se que consagraba en el texto constitucional italiano de 1947, en el artículo 97, como principio de imparcialidad y *buon andamento*):

Il problema del rinvenimento di rimedi contro la parzialità amministrativa a seguito delle ingerenze politiche è assai datato nel nostro ordinamento, risalendo all'ultimo ventennio del diciannovesimo secolo, in piena età liberale, quando, con l'avvento al governo della Sinistra e con la crescente acquisizione di rilevanza dei partiti politici, il principio del divieto di far preferenze era stato affermato al fine di arginare l'ingerenza della politica sull'andamento dell'amministrazione.

Nel corso della prima metà del Novecento, anche in virtù di un orientamento della scienza giuridica in direzione della «purificazione [...] del diritto amministrativo dai concetti politici ed etici (quali sono giustizia ed imparzialità)», il dibattito sull'imparzialità si era assopito e quello sul buon andamento si era sviluppato intorno alla definizione del meno fecondo onere di buona amministrazione.<sup>182</sup>

En efecto, en el segundo cuarto del siglo XX, entre los autores italianos de Derecho Público es posible encontrar ya con cierta claridad referencias a la *regole di buona amministrazione o norme di buona amministrazione*.<sup>183</sup>

---

181 ORLANDO, V. E., *Principios de Derecho Administrativo*, Traducción sobre la 2ª edición italiana (1892) de Álvaro RODRÍGUEZ BERELJO, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, pp. 129, 133, 168.

182 SANDULLI, Aldo, "Il procedimento", en CASSESE, Sabino (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Generale*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1066 y 1067.

183 En narración del español Martín BASSOLS COMA: "En la doctrina italiana la referencia a la existencia de normas o reglas de «Buona Amministrazione» es común por parte de los autores clásicos (Santi Romano, Forti, Zanobini, etc.). Es un dato significativo que

Entre los primeros autores italianos que colocaron la mirada, con algo de sustancialidad, en la buena administración y sus efectos hacia el Derecho Administrativo, estuvo Ugo FORTI, quien asumió su mención y tratamiento –somero–, esencialmente, en el marco de las fuentes del Derecho Administrativo, analizando lo que denominaba como *norme di buona amministrazione*, junto a las normas o disposiciones internas y a la equidad (y con ello indicaba una distinción con estas categorías), en su relación y dinámica con el sistema de fuentes de esa rama del Derecho.<sup>184</sup>

Ugo FORTI refería por *norme di buona amministrazione*:

[...] tutte quelle regole pratiche di condotta, alle quali si può fare ricorso per accertare la rispondenza dell'attività amministrativa ai fini cui deve corrispondere, agli scopi che si propone di raggiungere.<sup>185</sup>

---

la utilización de esta locución por parte de dichos autores en sus obras publicadas en la década de los años treinta va también unida –en paralelismo con la doctrina francesa– a la recepción en Europa de las concepciones de Roscoe Pound sobre los «estándares y directivas», si bien cabe apreciar algunas instituciones originales y autóctonas en Santi Romano (distinción entre normas jurídicas y normas sociales) e incluso anticipaciones (Rava, *Il diritto come norma tecnica*, 1911). El mérito, sin embargo, de su construcción como categoría jurídica corresponde a R. Resta, quien en 1940 publica un artículo monográfico sobre el tema en el que recoge las aportaciones anteriores y elabora su construcción dentro del esquema de los deberes jurídicos y, en concreto, dentro de la especie de las cargas (onores)”; BASSOLS COMA, Martín, ob. cit., p. 273.

184 FORTI, Ugo, *Diritto Amministrativo, Parte generale*, Volume I, *Lezioni raccolte stenograficamente dal Prof. G. QUITADANO*, II edizione aggiornata, Nicola Jovene & C.<sup>1</sup> – Editori, Napoli, 1931, p. 83.

185 FORTI, Ugo, ob. cit., p. 84. Explicaba FORTI seguidamente (pp. 84 y 85): “*E queste possono in senso ampio, comprendere anche tutte le norme tecniche a cui l'amministrazione debba far ricorso per regolare la propria attività (p. es. le norme delle scienze mediche, per regolare le attività di profilassi sanitaria); o in senso più ristretto indicare i criteri che si potrebbero dire amministrativi o tecnico-amministrativi, a cui deve nei singoli casi commisurarsi l'attività dell'amministrazione. Così sarà secondo questi criteri che si potrà giudicare dell'utilità di una riforma organica, dell'efficacia di un provvedimento annuario o finanziario, della giustizia di una punizione disciplinare, del miglior tracciato di una strada, della competabilità col pubblico interesse di una concessione di acqua a privati e così via. E voi intendete subito che molte di queste non possono essere altro che regole pratiche, di opportunità, di convenienza, e quindi anche essenzialmente mutevoli: un atto può essere buono o cattivo sotto questo profili, e seconda che varia la determinazione concreta dei fini dell'amministrazione, l'indirizzo pratico della sua attività.*”

Este autor italiano encaraba la cuestión partiendo de relativizar el valor jurídico de la *norme di buona amministrazione*, significando que era sólo indirectamente, o de manera refleja, que podía producir efectos jurídicos.<sup>186</sup> De esta forma, fijaba que la *norme di buona amministrazione* era distinta a la *norma di diritto*;<sup>187</sup> y así, aunque con cierta conexión que advertía, asumía que la primera no era propiamente una norma jurídica, no entraba en el plano de lo jurídico, no producía consecuencias jurídicas si la segunda no le reconocía esos efectos.<sup>188</sup>

Más allá de las diversas formas de referirse a ella que pudo recibir entre esa doctrina italiana (norma, criterio, regla, etc.),<sup>189</sup> importante es retener, a partir de lo ilustrado con las ideas de FORTI, la clara expresión de una línea de pensamiento,<sup>190</sup> originalmente triunfante en algún sector de ese *iusamministrativismo* en el primer trecho del siglo XX, especialmente (aunque luego se fue superando), en la que se tenía a la *buona amministrazione* como un

---

186 FORTI presentaba su tratamiento de la *norme di buona amministrazione* como un caso “*nel quale manca anche l'apparenza esteriore della norma scritta, ma può tuttavia dubitarsi che si abbia un effetto normativo di carattere giuridico, dobbiamo rilevare che non sono norme giuridiche quelle che si potrebbero chiamare «norme di buona amministrazione».* Tuttavia esse non possono essere completamente trascurate in una trattazione giuridica, perchè anche esse possono indirettamente produrre degli effetti giuridici.” FORTI, Ugo, ob. cit., p. 84.

187 En sus palabras: “*Queste norme non hanno nulla a che fare con le norme di diritto. Un atto può essere perfettamente conforme al diritto, e non rispondere alla norme di buona amministrazione.*” FORTI, Ugo, ob. cit., p. 85.

188 Ver lo que exponía FORTI, en ob. cit., p. 85.

189 Ver, por ejemplo, como se expresaba: AMORTH, Antonio, *Il merito dell'atto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1939, pp. 36 y sigs.

190 En compendio de Aristide POLICE: “*Una parte della doctrina, parlando di regole o criteri di buona amministrazione, attribuisce ad esse caratteristiche tali da escludere che possano essere considerate come principi generali dell'ordinamento. In questa accezione si tratta, infatti, di quelle regole o criteri di esperienza di cui si è parlato in precedenza e che, a prescindere dalla loro natura o rilevanza giuridica, sono destinate a disciplinare alcuni aspetti settoriali del merito amministrativo. Esse sicuramente non possono essere confuse con i principi generali dell'ordinamento, anzi, in questa particolare accezione si è persino giunti a dubitare della loro esistenza.*” POLICE, Aristide, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 1997, pp. 280 y 281. Similares palabras en POLICE, Aristide, “Capitolo 2. Principi e azione amministrativa”, en SCOCA, Franco Gaetano (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Quarta edizione, Giappichelli, Torino, 2015, p. 214.

elemento ligado a normas o reglas sin relevancia jurídica directa o normas no jurídicas;<sup>191</sup> y, a partir de ello, como cuestión relativa propiamente al mérito u oportunidad del acto o la actuación administrativa y no a la de su legalidad.<sup>192</sup>

Pero, también es importante reconocer que allí, en ese ambiente y bajo esas primeras reflexiones sustanciales, se va aportando al impulso y construcción de la buena administración como noción con relevancia en el campo del Derecho, no ya en un horizonte general y de enunciados, sino en un cariz concreto, práctico, de aplicación con efectividad dentro de la problemática real que plantea el tráfico jurídico-administrativo.

En consideraciones de Antonio AMORTH:

Vero difatti che le cosiddette regole di buona amministrazione hanno piuttosto carattere di criteri di massima anziché di norme in senso proprio (come regole di condotta), ma vero anche che non rientra nel compito del giurista indagare circa il contenuto di questi criteri, che egli deve piuttosto ricavare o desumere ad altre scienze. Il giurista peraltro non deve ignorare tali regole, ed è per questo che ci sembra opera utile tentare qui una breve enumerazione di quelli che, in regime normale, ci sembrano essere i criteri di massima cui l'amministrazione deve tener osservanza, per svolgere un'attività veramente proficua e ben accetta agli amministrati.<sup>193</sup>

Con la publicación en 1940 del trabajo del profesor Raffaele RESTA, bajo el título de «*L'onere di buona amministrazione*»,<sup>194</sup> se daba un primer mo-

---

191 Para Santi ROMANO: “*Oltre che dalle norme giuridiche, la pubblica amministrazione è accennato, determinata e vincolata da norme non giuridiche, in modo analogo a quello delle prime, però con effetti diversi. Una buona amministrazione dev'essere tale, non solo rispetto alla legalità, ma altresì al c. d. «merito».*” ROMANO, Santi, *Corso di Diritto Amministrativo. Principi generali*, Terza edizione riveduta, CEDAM, Padova, 1937, p. 40.

192 V. gr.: FORTI, Ugo, ob. cit., pp. 83 y sigs.; ROMANO, Santi, *Corso...*, ob. cit., pp. 38 y sigs.; AMORTH, Antonio, ob. cit., pp. 36 y sigs. Según resumió ALESSI en una ocasión: “*La nozione di merito, in sintesi, si riferisce alla rispondenza di un provvedimento amministrativo alle c. d. regole di buona amministrazione ed in particolar modo al principio di opportunità, nonché ad altri minori principi quali l'equità, la prassi amministrativa, e così via.*” ALESSI, Renato, *La revoca degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1942, p. 39.

193 AMORTH, Antonio, ob. cit., p. 39.

194 RESTA, Raffaele, “*L'onere di buona amministrazione*”, en AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Voume II, *Diritto Amministrativo*, CEDAM, Padova, 1940, pp. 105 y sigs. Un tiempo antes RESTA había publicado una nota bajo el título *L'annullamento di ufficio di atti amministrativi como onere di buona amministrazione*, en la revista *Foro amministrativo*, I, 1937.

mento doctrinal de envergadura sustancial, dentro del *iuspublicismo* italiano, en torno al tema de la *buona amministrazione*. En ese trabajo pionero de RESTA, se contenía un interesante y precursor análisis sobre el perfil de la *buena administración* como *deber* (en su caso en particular a partir de la figura jurídica del *onere*), a raíz de las *direttive di buona amministrazione*, y sobre algunas de las implicaciones de ello en diversos aspectos jurídicos de la Administración Pública.

Para RESTA: “*Buona amministrazione esprime un concetto finale: è l’attività amministrativa perfettamente adeguata, nel tempo e nei mezzi, al fine specifico da raggiungere.*”<sup>195</sup>

RESTA advertía que el contenido propio de la *directiva de buena administración* escapaba por su naturaleza a la indagación jurídica, pero no por esto era menos relevante para la ciencia del Derecho Administrativo.<sup>196</sup> En su opinión:

La funzione delle direttive di buona amministrazione consiste, perciò, in un completamento necessario del sistema delle norme amministrative, considerato nella su attualità, e in un modo di perfezionamento del sistema stesso, nel suo divenire, in quanto le direttive suggeriscono le variazioni e le modificazioni indispensabili alle norme, per tener dietro al movimento incontenibile dei rapporti sociali da essi regolati e le attuano, mercè un processo di evoluzione, per cui una direttiva, consolidata dall’esperienza, può divenire norma giuridica.<sup>197</sup>

La consideración del ordenamiento jurídico italiano y su ciencia *iuspublicística* en lo que nos ocupa en estas líneas, cobra mayor relevancia para los antecedentes de la *buena administración* a raíz de la constitucionalización expresa de la referencia al *buon andamento* en relación con la Administración Pública en la Constitución italiana de 1947 (entró en vigor en 1948).

Acudiendo nuevamente a los datos que aportaba SANDULLI:

Nell’immediato secondo dopoguerra, in seno ai lavori della seconda Commissione Forti, sulla riorganizzazione dello Stato, si individuavano, tra i preminenti problemi attinenti all’organizzazione statale, tali da poter costituire oggetto di costituzionalizzazione, quello della « ingerenza che la politica troppo spesso ha nella pubblica amministrazione

---

195 RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 128. Según RESTA, la actividad administrativa debe ser, entonces, institucionalmente buena o justa, porque debe necesariamente ser adecuada no solo al interés público general, sino al fin específico asignada a la Administración Pública.

196 RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 128.

197 RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 128.

», da affrontare in vista del buon ordine amministrativo e della imparzialità dell'amministrazione.

Tale problema, tuttavia, nel corso dei lavori preparatori della Assemblea Costituente, non formava oggetto di discussione, tanto che ne' la Commissione per la Costituzione, ne' la sottocommissione sulla organizzazione amministrativa facevano cenno ad esso. L'attuale formulazione dell'art. 97, co. 1, cost. veniva introdotta dal Comitato di redazione del progetto costituzionale, probabilmente sulla scorta delle riflessioni effettuate in seno alla Commissione Forti. In sede assembleare, il testo dell'art. 91, co. 1, del progetto costituzionale (che divenne l'art. 97, co. 1 e 2, cost.) era approvato, al termine di una discussione rapida e sterile. I principi cardine dell'azione amministrativa facevano, in tal modo, un ingresso silenzioso nel rinnovato panorama costituzionale.<sup>198</sup>

En definitiva, el artículo 97 del texto constitucional italiano de 1947 quedó redactado de la siguiente manera:

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso salvo i casi stabiliti dalla legge.

El artículo 97 indicado se coloca dentro de la Constitución italiana en la Parte II: “*Ordinamento della Repubblica*”, Título II: “*Il Governo*”, Sección II: “*La Pubblica Amministrazione*”.<sup>199</sup>

La mención expresa al *buon andamento* o *principio de buon andamento* en ese precepto constitucional, ha sido calificada como una originalidad de la Constitución italiana,<sup>200</sup> en tanto hasta ese momento no había sucedido algo

---

198 SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., p. 1067. Según FALZONE: “*Si riandiamo però alle discussioni che in seno all'Assemblea Costituente precedettero l'approvazione dell'art. 97, apprendiamo che, sebbene da taluno ne fu proposta la soppressione non si mancò, d'altra parte di osservare che «questo articolo contiene disposizioni aventi grande importanza costituzionale»...; contiene e fissa «tutti principî di carattere fondamentale, di importanza costituzionale, che la Commissione ritiene opportuno vengano fissati nella Costituzione».*” FALZONE, Guido, *Il dovere de buona amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 120.

199 Interessante puede resultar lo que valoraba FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 118 y sigs.

200 GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, Volume primo, Terza edizione, Giuffrè, Milano, 1993, p. 92; e *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Seconda edizione aggiornata a cura di Alfredo Mirabelli CENTURIONE, Giuffrè, Milano, 2000, nota 6, p. 264.



similar en los textos constitucionales de ese tiempo o tiempo anterior. Por lo que se daba, así, un hito normativo importante en torno a la *buena amministrazione*, aquí bajo los ribetes del *buon andamento*, y sus repercusiones jurídicas, pues, aunque ya vamos viendo que no era una categoría nueva dentro del contexto no jurídico y jurídico relativo a la Administración Pública,<sup>201</sup> sí era consagrada por vez primera como referencia expresa en un texto constitucional (en este caso el de Italia),<sup>202</sup> es decir en la norma de mayor rango dentro del ordenamiento jurídico de un país.

En los primeros momentos de vida de la Constitución de 1947, poco se reparó en el *buon andamento* como un término con valor o implicaciones jurídicas, prefiriéndose ver más bien como que era una noción sin sentido

---

201 Ha expresado Guido CORSO que la categoría *buon andamento* no la inventó la Constitución italiana “sono mutuate, come si è detto, dalla scienza dell’amministrazione e sono state sempre tenute presenti nella vita amministrativa anche quando il linguaggio era diverso.” CORSO, Guido, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 35.

202 Según exponía POLICE: “Più nel vero sembra che siano quegli Autori i quali, più che di una norma giuridica (o di un complesso di regole e canoni), vedono, nel *buon andamento*, un principio giuridico, per quanto ne limitino l’efficacia a quella di una semplice norma direttiva. In questo senso il principio di buona amministrazione è stato avvertito in Italia già prima dell’avvento dell’ordinamento giuridico fascista, così come è stato codificato (o almeno enunciato) in ordinamenti stranieri. Si tratta, del resto, di una esigenza insita in ogni ordinamento giuridico statale, indipendentemente dalla forma o dagli assetti istituzionali che esso possa assumere e, in questo senso, si pone come uno dei principi giuridici essenziali tra quelli che regolano l’attività delle persone giuridiche pubbliche. Non si parla quindi principi buona amministrazioni ma, al singolare, di principio de *buon andamento*.” Y continuaba diciendo: “Ed è in questo senso che il principio è stato assunto nella nostra Carta costituzionale che, come è a tutti noto, all’articolo 97 dispone che siano assicurati nell’Amministrazione il *buon andamento* e la imparzialità. Entrambi questi obiettivi costituiscono principi dell’azione amministrativa che comunque devono essere seguiti dall’Amministrazione nel suo concreto agire. Il che equivale a dire che l’Amministrazione obbedisce a due principi da porre sullo stesso piano, che la delimitano congiuntamente nel suo orientamento finalistico: il *buon andamento* e l’imparzialità. Il primo concerne l’inclinazione dell’Amministrazione verso il suo fine primario, cioè all’interesse pubblico specifico e si pone perciò come il canone regolativo primario della funzione; il secondo riguarda il rispetto degli interessi secondari e si atteggia più come limite che come criterio positivo.” POLICE, Aristide, *La predeterminazione delle decisioni amministrative...*, ob. cit., pp. 281, 282 y 283; similares palabras en POLICE, Aristide, “Capitolo 2. Principi e azione amministrativa”, ob. cit., pp. 214 y 215.



jurídico,<sup>203</sup> más propia del universo de la ciencia de la Administración donde ya tenía cobijo.

Como compendia FALZONE, en uno de los primeros grandes trabajos (fechado en 1953), al hilo del texto constitucional italiano de 1947, que buscó desarrollar el tema con cierta amplitud y esclarecimiento:

I pochi autori che di tale articolo fugacemente sí sono occupati, si sono limitati ad osservare, ora che lo stesso enuncia alcuni principî organizzativi del potere amministrativo-governativo; o dei principî di massima; o dei vaghi principî; o norme finalistiche; ora che il desimo determina dei criteri generali; od anche alguna regole prive di ogni preciso contenuto giuridico.<sup>204</sup>

En este orden ideas recordaba CORSO que

Nei primi anni di vita della Costituzione alla clausula di bun andamento fu negato ogni valore giuridico. Si retenne chi e padri fondadori avessero voluto esprimere un augurio o un auspicio ma non un principio giuridicamente vincolante.<sup>205</sup>

Superados los primeros momentos de vigencia de la Constitución de 1947, la doctrina italiana fue ganando conciencia gradualmente, a partir de su consagración constitucional, de que *buon andamento* era una noción de la se debían extraer consecuencias jurídicas en relación con la Administración Pública; aunque en esos primeros momentos el tratamiento del tema entre los *iuspublicistas* fue más bien muy episódico, y sin aires de mayores precisiones más allá de planteamientos generales.

Es con el avance de la década de 1950 que la doctrina del Derecho Público en Italia despliega los primeros grandes planteamientos en relación con que la mención al *buon andamento* del artículo 97 constitucional, significaba un principio o regla a la que debía sujetarse la Administración Pública (principio de *buon andamento* o principio de buena administración),<sup>206</sup> y cuya observancia traía aparejado un *deber de buena administración*.

Así, un autor como FALZONE podrá pronunciarse ya en ese momento por «*il pieno valore giuridico del contenuto dell'articolo in questione*»;<sup>207</sup> así como

203 Para BALLADORE-PALLIERI, por ejemplo, era una regla general sin sentido jurídico; ver: BALLADORE-PALLIERI, G., *La nuova costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 164.

204 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 119 y 120.

205 CORSO, Guido, ob. cit., p. 35.

206 Ver especialmente lo que expresaba: FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 118 y sigs.

207 FALZONE, Guido, ob. cit., p. 121.

que «*per l'art. 97 della Costituzione il dovere de buona amministrazione asume, nei riguardi degli enti pubblici, un valore strettamente giuridico*»<sup>208</sup>

En un sentido similar, pudo decir Aldo SANDULLI, por aquella década de 1950, que en base al *principio de buena administración* que amparaba el artículo 97 de la Constitución italiana

[...] l'azione amministrativa deve necessariamente uniformarsi alle regole di buona amministrazione: deve cioè sempre esplicitarsi in funzione dell'interesse pubblico: vale a dire, deve svolgersi avendo sempre di mira sia l'interesse collettivo in generale, sia l'interesse collettivo proprio di ciascun compito amministrativo (p. es. sanità, sicurezza, istruzione, ecc.); e deve ispirarsi, per realizzare l'interesse pubblico, a a quelle regole (non giuridici) di condotta che suggeriscono quale sia il modo migliore per tale realizzazione. Il prescindere di tali regole può essere sintomo di disgressione dell'atto dalla propria funzione istituzionale (eccesso di potere), e, a un tempo, costituisce sicuramente vizio di merito (appunto perchè si tratta di norme non giuridiche).<sup>209</sup>

De tal suerte, en la segunda mitad del siglo XX la doctrina italiana –en un

---

208 FALZONE, Guido, ob. cit., p. 129.

209 SANDULLI, Aldo, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 5ª edizione, Jovene, Napoli, 1959, p. 259. En compendio de otro SANDULLI, en razón del contenido que nos ocupa del artículo 97 constitucional italiano: “*Già tra la fine degli anni Cinquanta e l’inizio degli anni Sessanta, tuttavia, si era acquisita piena coscienza, da un lato, del loro valore precettivo e, dall’altro, del «duplice riguardo, all’apparato amministrativo ed alla funzione ad esso attribuita».*” Seguidamente, este profesor agregaba: “*Tali approdi avevano aperto la strada alla verifica degli effetti giuridici da essi derivanti. Sotto il profilo sostanziale, si era prospettata la tesi secondo cui imparzialità e buon andamento costituissero il contenuto di un dovere funzionale, la cui violazione avrebbe comportato la lesione non di situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela, ma di interessi della comunità nel suo insieme indifferenziato. Si era tentata, inoltre, una riconduzione dei due principi al merito amministrativo, al fine di ampliare i confini della legittimità; ovvero, una valorizzazione dell’interesse legittimo, inteso come traduzione in termini giuridici dell’interesse al buon andamento ed all’imparzialità amministrativa.*” Este último SANDULLI también anotaba: “*Alla lettura sostanziale si era sostituita, poi, la lettura strutturale dell’art. 97 cost., secondo cui l’imparzialità ed il buon andamento andrebbero considerati come una diretta conseguenza di un certo tipo di organizzazione e, quindi, come l’esigenza di ricerca dei corretti meccanismi strutturali di esercizio del potere. In tale contesto, l’imparzialità sarebbe intesa come neutralità, obiettività, indifferenza, mentre il buon andamento consisterebbe nell’elasticità e puntualità dell’azione al fine del perseguimento della proporzionalità 108. La tesi prospettata nascondeva, peraltro, evidenti implicazioni di carattere sostanziale.*” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., pp. 1067 y 1068.

inicio la jurisprudencia fue menos activa<sup>210</sup>– fue coloreando gradualmente de sentido jurídico la noción de *buon andamento* a tenor de lo que había recogido el texto constitucional, desde diferentes perspectivas relacionadas con el régimen jurídico de la Administración Pública.<sup>211</sup> Incluso, la jurisprudencia de ese país (sentencia de la Corte Constitucional N° 123 de 1968) llegaba a calificarle como principio «*cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale*».

De conformidad con lo que sistematizaba ANDREANI a propósito de la regulación constitucional del *buon andamento*:

Il buon andamento è stato sinora trattato in dottrina congiuntamente all'imparzialità, secondo tre linee alternative, cui possono approssimativamente ricondursi le varie posizioni teoriche: a) che la affermazione costituzionale sul b.a. sia meramente programmatica ed ottativa, enon sia idonea ad esprimere alcunché di precettivamente concreto; b) che il b.a. sia più o meno strettamente indetificabile con dovere di buona amministrazione o riconducibile ad un principio tecnico di efficienza; c) che il b.a. costituisca una modalità di esercizio del potere amministrativo, cui è funzionalizzata la organizzazione della amministrazione.<sup>212</sup>

---

210 Decía GIANNINI, en la segunda edición de su obra *Diritto Amministrativo* –curiosamente en afirmación que, sin embargo, no incluye luego en la tercera edición de la misma (1993)– que los jueces «hasta ahora» no habían aplicado el principio de *buon andamento*; hemos utilizado la traducción al español: GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho Administrativo*, Traducción de Luis ORTEGA, Volumen primo, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 115. Debemos precisar que en esta traducción la referencia original en italiano a *principio del buon andamento* se tradujo como *principio de regularidad*. En otra obra, GIANNINI, comentaba: “*Il fatto è che l'enunciato costituzionale è rimasto allo stato di regola programmatica, poichè la giurisprudenza non ne ha mi fatto applicazione, in quanto mancano istituti positivi che lo svilupino.*” Ver: *Istituzioni...*, ob. cit., nota 6, p. 264.

211 En balance de ANDREANI en su momento: “*La dottrina giuridica ha dedicato ampia attenzione alla norma costituzionale dell'art. 97, 1° comma affrontandola da varie angolazioni che possono ricondursi a tre principali: l'enucleazione di principi fondamentali dell'organizzazione amministrativa, il contenuto della riserva di legge posta dalla norma costituzionale et il significato della imparzialità della amministrazione. Su questi temi si può percepire una notevole evoluzione nel tempo, dovuta, oltrechè al tipo di trattazione, anche al progressivo affinamento della metodologia di ricerca in rapporto ad un sistema in movimento.*” ANDREANI, Antonio, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1979, p. 14.

212 ANDREANI, Antonio, ob. cit., pp. 18 y 19.

Massimo Severo GIANNINI, en los inicios de la década de 1960 era de los que llegaba a observar que la norma acogida en el artículo 97 de la Constitución italiana de 1947, elevaba un principio de ciencia de la Administración a canon fundamental de la actividad de organización, jurídicamente relevante.<sup>213</sup>

Según se preguntaba el propio GIANNINI en otra obra posterior:

Ma «buon andamento» è o no nozione giuridica? L'opinione prevalente è che esso significhi «efficienza», secondo la nozione di scienza dell'amministrazione a cui sarebbe stato attribuito valore anche giuridichi.<sup>214</sup>

Elio CASETTA, sobre la base de la letra del artículo 97 constitucional, reparaba en lo siguiente:

Il buon andamento va invece riferito alla pubblica amministrazione nel suo complesso: non al funzionario, ma all'ente. Il problema del buon andamento non deve essere confuso con quello del dovere funzionale di buona amministrazione a carico dei pubblici dipendenti [...]: peraltro tale dovere non può andare al di là, al massimo, di ciò che alla diligenza di un amministratore di qualità media può essere richiesto.<sup>215</sup>

Visto desde el planteamiento que consagra la Constitución de 1947, en Italia se ha catalogado la expresión de *buon andamento*, entre otras formas, como que se presta a interpretaciones variables<sup>216</sup> y diversas, y como que es un fórmula muy vasta.<sup>217</sup> Por otro lado, en este tiempo, también se ha entendido allí, entre otras valoraciones, como que el principio de buena administración o la regla de buena administración es regla de oportunidad práctica;<sup>218</sup> o que es más un principio de política administrativa que un principio técnico

---

213 En una cuerda similar, aunque calificándolo «como un principio de la ciencia económica y que nace del ordenamiento económico», se manejaba Francesco BELLOMO al tratar el *principio de buon andamento*, en *Manuale di Diritto Amministrativo*, Volume 1, CEDAM, Padova, 2008, pp. 291 y sigs., y 295 y 296.

214 GIANNINI, Massimo Severo, *Istituzioni...*, ob. cit, p. 263.

215 CASETTA, Elio, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Diciassettesima edizione completamente rivedutta, aggiornata e corredata di schemi grafici sul proceso, a cura di Fabrizio FACCHIA, Giuffrè, Milano, 2015, p. 51.

216 CUOCOLO, Fausto, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 11ª edición, Giuffrè, Milano, 2000, p. 430.

217 CASSESE, Sabino, "I. Il Diritto Amministrativo e i suoi principi", en CASSESE, Sabino (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 3ª edición, Giuffrè, Milano, 2009, p. 14.

218 VIRGA, Pietro, *Diritto Amministrativo*, Volume 2, *Atti e recorsi*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 10.

jurídico;<sup>219</sup> o que es una regla con valor metajurídico.<sup>220</sup>

En la explicación que aportaba Mario R. SPASIANO:

[...] il principio di buon andamento è stato relegato per lungo tempo nell'alveo del metagiuridico, sia da parte della dottrina che della giurisprudenza (in particolare quella costituzionale). Le cause di questa circostanza devono essere ricondotte da un lato alla carente attenzione, da parte degli studiosi del diritto amministrativo, per i temi dell'organizzazione pubblica; dall'altro, al ben noto ripudio della rilevanza giuridica di tutti quei concetti non immediatamente ricompresi nel novero dei più tradizionali canoni di indirizzo dell'attività amministrativa, intesa nella su accezione legalistico-formale. [...] i giuristi amministrativi hanno viceversa tendenzialmente ascritto all' area dell' "irrelevante giuridico" il buon andamento, la cui considerazione, in una prospettiva decisamente riduttiva, è stata fatta sovente afferire alla negletta materia delle scienze dell'amministrazione, in quanto tale "indegna" di assurgere al piano del diritto, o al più inglobata nel significato giuridico di imparzialità dell'azione amministrativa, con rinuncia ad ogni buon proposito di individuazione di una specifica autonomia concettuale.<sup>221</sup>

En definitiva, en el Derecho italiano el *buon andamento* ha devenido en un principio constitucional de aplicación tanto al plano del funcionamiento, como de la organización administrativa.<sup>222</sup> Por la redacción del artículo 97 constitucional, el principio de *buon andamento* de la Administración Pública ha aparecido muy relacionado con el principio de imparcialidad.<sup>223</sup> Pero, sobre todo, se ha conectado directamente en su contenido con principios o criterios de la actuación administrativa como la *efficacia*, la *efficienza* y la

219 CUOCOLO, Fausto, ob. cit., p. 429.

220 CROSETTI, Alessandro y GIUFFRIDA, Armando, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 144.

221 SPASIANO, Mario R., "Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico", Report Annuale 2011-Italia, Aprile 2011, pp. 2 y 3, en *Ius Publicum Network Review*, disponible en [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com).

222 Entre otros: NIGRO, M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 77 y sigs.; CASSETTA, Elio, *Manuale...*, ob. cit., pp. 50 y 51, quien recordaba a NIGRO; CORSO, Guido, ob. cit., p. 35 y sigs., y 204 y 205; CROSETTI, Alessandro y GIUFFRIDA, Armando, ob. cit., p. 144.

223 Según GIANNINI: "*Il testo costituzionale ha suscitato una larga discussione. Imparzialità e buon andamento sono un'endiadi? Prevale l'interpretazione che siano distinti.*" GIANNINI, Massimo Severo, *Istituzioni...*, ob. cit., p. 263. Contrástese esta afirmación con lo que aseverara el propio GIANNINI en: *Diritto Amministrativo*, Volume primo, ob. cit., p. 92

*economicità*;<sup>224</sup> e incluso ha llegado a ser entendido o identificado con el principio de *eficiencia* o con la idea de *eficiencia de la administración pública* en sus varios sentidos.<sup>225</sup>

Así las cosas, para NAPOLITANO el principio de *buon andamento* que dispone la Constitución italiana

[...] comporta l'obbligo dell'amministrazione di perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, in modo che vi siano coerenza e congruità tra l'azione amministrativa e il fine assegnato. Il principio di buon andamento richiede anche la tempestività dell'azione amministrativa. Quindi, impone economicità (minor costo), efficacia (che misura il rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti) ed efficienza (intesa come minore dispendio di risorse per ottenere i risultati).<sup>226</sup>

En su desarrollo teórico-práctico a los largo del siglo XX y lo que va del XXI, tanto al calor de la evolución de la realidad italiana, como del desarrollo del Derecho comunitario europeo, en un segmento apreciable de la doctrina de Italia se ha llegado a identificar o a similar la regulación contenida en el artículo 97 de la Constitución de 1947 con la consagración a ese nivel del principio de buena administración, identificando<sup>227</sup> o asimilando<sup>228</sup> ese *buon andamento* que expresamente figura en la letra del precepto con la *buena*

---

224 Por ejemplo, BARBERA y FUSARO, cuando explicaban rápidamente los principios constitucionales relativos a la Administración Pública, en el turno del *principio del buon andamento* lo hacían de la siguiente forma: “Previsto dall’art. 97 Cost., impone efficacia, efficienza ed economicità dell’intervento delle pubbliche amministrazione. Per «efficacia» si intende il rapporto fra gli obiettivi proposti e i risultati conseguiti; per «efficienza» si intende il rapporto tra i risultati e la quantità di risorse da impiegare per ottenere quei risultati; per «economicità» si intende il minimo impiego possibile di risorse.” BARBERA, Augusto y FUSARO, Carlo, *Corso di diritto pubblico*, 2ª edición, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 333.

225 V. gr., el significado que le atribuye a la buena administración: CERULLI IRELLI, Vincenzo, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 159.

226 NAPOLITANO, Guilio, *La logica del diritto amministrativo*, Seconda edizione, Società editrice il Mulino, Bologna, 2017, p. 60.

227 Así, por ejemplo: CARINGELLA, F., *Il Diritto Amministrativo*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001, p. 448; BASSI, Franco, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Sesta edizione riveduta e ampliata, Giuffrè, 2000, p. 62; CERULLI IRELLI, Vincenzo, ob. cit., p. 252; POLICE, Aristide, “Principi generali dell’azione amministrativa”, en SPASIANO, Mario R./CORLETTI, Daniele/ GOLA, Marcella/ GALETTA, Diana-Urania/ POLICE, Aristide y CACCIAVILLANI, Chiara, *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Monduzzi, Milano, 2012, p. 79

228 NAPOLITANO, Guilio, ob. cit., p. 61.

*amministrazione*;<sup>229</sup> o considerándose que el derecho a una buena administración, establecido a nivel comunitario europeo por el artículo 41 de la Carta de Niza, queda comprendido dentro de ese artículo constitucional italiano<sup>230</sup>

Sobre esto hay que decir que, antes de incorporar a los análisis la perspectiva de la Carta de Niza en relación con la buena administración, en la doctrina italiana ya estaba radicado un interesante debate en torno a la identificación o asimilación o no de la fórmula del *buon andamento* del artículo 97 constitucional a la de la *buena administración*; un debate que comprendía, además, la perspectiva jurídica de esa identificación o asimilación, ya sea bajo el manto de un principio de buena administración, ya en el de deber de buena administración.<sup>231</sup>

En resumidas cuentas, la mirada a la Constitución italiana de 1947 es necesaria cuando se trata de indagar sobre los antecedentes de la *buena administración* como expresión de valor jurídico, en tanto es en esa norma fundamental, y con la redacción que al respecto contuvo, que se produce la primera experiencia de constitucionalización de una fórmula cercana a la *buena administración* (este caso en particular *buon andamento*), con connotaciones jurídicas que la acercarían sustancialmente a este concepto; experiencia primigenia que no ha de resultar solo para el marco del espacio geográfico europeo, sino que va más allá como algo que los textos constitucionales no habían incluido hasta ese momento.

A partir del artículo 97 y los desarrollos jurídicos posteriores, como bien señala CORSO, la novedad que introduce la Constitución italiana 1947 es que

---

229 Ya en su momento advertía ANDREANI (p. 19) que una de las líneas doctrinales a tenor del *buon andamento* en el artículo 97 de la Constitución italiana fue la de identificarlo con el deber de buena administración o reconducirlo a un principio técnico de eficiencia. Sobre esto precisaba: “*Questa posizione può distinguersi in due filoni principali, di cui uno più semplicista che fa discendere dalla norma costituzionale un dovere di buona amministrazione, o fa coincidere il buon andamento; e l’altro più sottile e complesso che si impegna a ricostruire una nozione giuridica di efficienza più o meno attendibile.*” ANDREANI, Antonio, ob. cit., pp. 19 y 20.

230 CASSESE, Sabino, “I. Il Diritto Amministrativo e i suoi principi”, ob. cit., pp. 13 y 14.

231 Por ejemplo, ver lo que plantearon: FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 60 y sigs.; CASSETTA, Elio, “Attività e atto amministrativo” (publicado originalmente en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, pp. 293 a 336) y consultado (por donde lo citaremos aquí) en CASSETTA, Elio, *Scritti scelti*, Jovene Editore, Napoli, 2015, pp. 123 y sigs.; ANDREANI, Antonio, ob. cit., pp. 20 y sigs. y 176; POLICE, Aristide, *La predeterminazione delle decisioni amministrative...*, ob. cit., p. 281.



la categoría *buon andamento* devino en parámetro jurídico;<sup>232</sup> o, en la terminología empleada por GIANNINI o CASSETTA, en canon de la actividad administrativa.<sup>233</sup>

Al punto tal se ha afirmado esa condición que, contemporáneamente, se llega a decir por un estudioso italiano que

L'art. 97, I comma, della Costituzione individua nei principi di imparzialità e di buon andamento, i fondamentali canoni giuridici di riferimento dell'assetto organizzativo e funzionale della pubblica amministrazione.<sup>234</sup>

Asimismo, la presencia del *buon andamento* en la letra de la Constitución italiana ha sido un elemento que permitió que la doctrina de ese país, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en especial, fuera aportando estudios y valoraciones –por ende, construcciones– en el plano teórico-práctico sobre el mismo desde la perspectiva que señala su consideración como *principio* jurídico, aplicable a la organización y a la actuación de la Administración Pública; pero, también, desde la arista que revela su consideración como deber en tanto criterio del que se deriva una serie de exigencias que debe observar dicha entidad en su funcionamiento.

La evolución del Derecho Administrativo italiano, al entroncar con la evolución jurídica de la Unión Europea –en tanto espacio geográfico y jurídico de integración comunitaria al que pertenece Italia–, ha visto dirigirse las implicaciones jurídicas de la *buena administración* hacia nuevas perspectivas, pues el Derecho Comunitario europeo le ha insuflado nuevos horizontes al abrigo de la recepción de la *buena administración* a nivel jurisprudencial comunitario y en la letra de algunos de los instrumentos jurídicos comunitarios europeos, y lo que ello ha representado en el plano del pensamiento y de la práctica *iuspublicistas*. Todo lo cual ha desembocado, y el Derecho italiano no ha estado ajeno a ese influjo, en la construcción del derecho a la buena administración.

Ilustrativas resultan las palabras del profesor CASSESE cuando explicaba, al hilo del ordenamiento jurídico italiano:

Dal principio di buon andamento si è sviluppato quello di buona amministrazione. Anche questo ha avuto una importante evoluzione funzionale. Da principio in funzione

---

232 CORSO, Guido, ob. cit., p. 35.

233 CASSETTA, Elio, *Manuale...*, ob. cit., p. 51.

234 SPASIANO, Mario R., ob. cit., p. 2.



della efficacia della pubblica amministrazione (ex parte principis), è devinuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (ex parte civis). Prima era considerata mezzo per assicurare che il potere pubblico fosse efficace, perché gli interessi collettivi e pubblici ad esso affidati fossero pienamente tutelati. Poi è divenuta strumento per assicurare una difesa dal potere pubblico, perché le situazioni giuridiche soggettive dei privati potessero essere tutelate più efficacemente.<sup>235</sup>

El propio CASSESE agregaba más adelante:

La buona amministrazione si è evoluta da principio a diritto. Nella prima veste, ha valore «programmatico», costituisce un obiettivo fissato dalla costituzione ed il diritto al legislatore. Ha, quindi, una valenza limitata e interna all'apparato statale. Nella seconda veste, si proietta all'esterno della cerchia dello Stato, nella comunità. Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione.<sup>236</sup>

La Constitución italiana constituyó el primer ejercicio a nivel constitucional donde se comprendía expresamente, en la letra del articulado (artículo 97) una fórmula jurídica (el *buon andamento*) cercana a lo que hoy es –en un sentido– la *buena administración*, a partir de la cual se han ido comprendiendo, evolutivamente, las implicaciones que se le han ido atribuyendo en el proceso de construcción jurídica de esta última.

De esa manera, la Constitución italiana de 1947 marcó un importante camino inicial, que reforzaría y aportaría a la evolución posterior de la idea de buena administración en el plano jurídico; haciendo ver que no fuera ya nada extraño luego la consagración en la letra constitucional de la buena administración como fórmula con eficacia jurídica.

Vale entonces reconocer en la doctrina *iuspublicista* italiana del siglo XX, la previa a 1947, pero también la que se desarrolla posteriormente a la entrada en vigor de la Constitución de ese año, como una de las grandes impulsoras, a nivel teórico y originalmente en el marco interno de ese país, de la confirmación jurídica de lo que se tendría conceptualmente como *buena administración*.<sup>237</sup>

235 CASSESE, Sabino, "I. Il Diritto Amministrativo e i suoi principi", ob. cit., pp. 14 y 15.

236 CASSESE, Sabino, "I. Il Diritto Amministrativo e i suoi principi", ob. cit., p. 15.

237 Algún autor, al socaire del tratamiento más actual de la buena administración, ha llegado a ubicar el surgimiento de la buena administración en el Derecho italiano. Por ejemplo, en uno de sus trabajos, el profesor portugués Fausto DE QUADROS concluye que la «formulación del principio de buena administración» nace en el Derecho italiano; DE QUADROS, Fausto, "O novo Código do procedimento administrativo de Portugal de 2015: principais inovações", en LAGUNA DE PAZ, Juan Carlos/ SANZ RUBIALES, Íñigo y DE LOS MOZOS

Pero, sobre todo, vale destacar ese cuerpo normativo superior (el italiano de 1947) no sólo por consagrar en su letra al *buon andamento* como expresión y principio jurídico del que se ha desgajado y se ha aportado a la evolución de la *buena administración* como noción jurídica; sino por ser el primero que puso en el nivel constitucional y bajo la perspectiva funcional que eso implica dentro de los predios del Derecho, dichos desgajamientos y aportes evolutivos en relación con esta última noción jurídica.

La Constitución italiana de 1947 abrió un camino que permitiría ver después como la expresión *buena administración* se constitucionalizaba expresa y directamente en alguna Constitución, señalando así una senda –en la que se sumaba, en lo que representaba, a otros hitos doctrinales y jurisprudenciales anteriores al efecto– que sólo podría ir avanzando gradualmente, no sin esfuerzo y debate, en función de la más acabada juridificación posible de la buena administración –en lo formal y en lo sustancial– como noción con operatividad en el plano del Derecho Público.

##### 5. Buena administración en la Constitución uruguaya de 1952

Cuando se pretende mirar a la idea de *buena administración* como concepto jurídico, convocar a la Constitución uruguaya de 1952 no resulta un mero recurso de erudición o simple muestra de la ampliación que puede dársele al alcance en esa mirada. Antes bien, deviene en un ejercicio necesario y que no ha de dejarse de considerar, en tanto en dicha norma constitucional se aporta un hito en la evolución jurídica de la idea de *buena administración* y de su positivización dentro del ordenamiento jurídico, no sólo ya en el Uruguay, sino en todo el espectro *iuspúblico* que cubren las tierras de ambos lados del Atlántico.

---

TOUYA, Isabel María (Coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Tomo II, *El actuar de la Administración Pública y sus garantías de su efectiva legalidad*, Editorial REUS, Madrid, 2016, p. 969. En otro trabajo, el propio DE QUADROS sostiene que «la buena administración nació como un deber impuesto a la Administración Pública y fue una creación de la doctrina italiana en el principio del siglo pasado, especialmente de Zanobini»; ver: DE QUADROS, Fausto, “O controlo da atividade da Administração Pública portuguesa pela União Europeia”, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime/ DELPIAZZO, Carlos/ DA SILVA FILHO, João antonio/ VALIM, Rafael y RODRÍGUEZ, María (Organizadores), *Control administrativo de la actividad de la Administración*, Volumen 1, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 384.

Hay que recordar que la Constitución italiana de 1947 se ha tenido como un momento relevante en torno a la *buena administración* y sus repercusiones jurídicas, en tanto en la letra del artículo 97 se introdujo la expresión *buon andamento dell'amministrazione*. La cual se ha entendido –por un segmento doctrinal– como que acoge por vez primera como referencia expresa en un texto constitucional (en este caso el de Italia), es decir en la norma de mayor rango dentro del ordenamiento jurídico de un país, la idea de *buena administración*; con todo y que esa expresión no era la que exactamente aparecía en la letra del aludido artículo 97.

Pocos años después de alumbrada la Constitución italiana de 1947, es en el ámbito latinoamericano que se da otro evento necesario de atender cuando se busca reconstruir la formación de la *buena administración* como noción jurídica.

En efecto, en 1952, en el Cono Sur latinoamericano, entraba en vigor en Uruguay una nueva Constitución. Para nuestro ámbito de estudio en estas páginas (*la buena administración*), la conocida como Constitución uruguaya de 1952 es de sumo interés, en tanto vino a contener en la letra de uno de sus preceptos la inclusión de modo expreso de la locución *buena administración*. Algo que, de ese modo preciso, no se encontraba hasta ese momento –y que hayamos podido constatar– en otro texto constitucional de Europa o América.

Fue en el artículo 311, segundo párrafo, de esa norma constitucional, donde se dio tal incorporación. Artículo que quedaba comprendido dentro del Capítulo II, Sección XVII “De lo contencioso administrativo”, y en el que se puede leer:

Cuando el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.

Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.

La pervivencia de una positivización de esa índole se vio respaldada en el propio Uruguay, cuando en 1967 entró en vigor una nueva constitución, y en ella se contenía, con igual numeración de artículo e idéntica redacción, esa regulación que traía causa de su antecesora de 1952. Hoy, con los avatares sufridos posteriormente y las reformas introducidas en todos estos años, es esa de 1967 la Constitución uruguaya vigente. Por lo que al escrutar sobre la

presencia de la *buena administración* en el marco constitucional de ese país sudamericano, necesario es levantar la mirada por encima del orden actual, para buscar más allá y colocar el punto de mira en la Constitución de 1952, como sitio de arranque positivo al respecto.

Lo primero que debe advertirse es que es en el transcrito artículo 311, segundo párrafo, de la Constitución de 1952, donde por vez primera y única se recoge, dentro de la letra de esa norma constitucional, la expresión *buena administración*. Y dicha presencia se realiza a propósito de las regulaciones correspondientes a las cuestiones contencioso-administrativas, figurando en el contexto particular del contencioso de anulación, según se trazaba en ese país por tal norma fundamental, y a propósito de un criterio en cuya virtud se podía llegar a la declaración jurisdiccional de nulidad de un acto administrativo, fijándosele a esa declaración efectos generales y absolutos.

Por lo tanto, la *buena administración* dentro de la Constitución uruguaya de 1952 aparece como parte de la preceptiva conformadora del universo procesal administrativo, específicamente el contencioso anulatorio, que esa norma superior configuraba y amparaba, y, básicamente, en función de ese universo procesal de anulación.

Necesario es decir, como se ha señalado por la doctrina uruguaya,<sup>238</sup> que una peculiaridad del ordenamiento procesal administrativo de ese país, determinada en su momento por ciertas exigencias de ordenación y puesta en práctica de un Tribunal de lo contencioso-administrativo,<sup>239</sup> pero que se ha

---

238 V. gr.: PRAT, Julio A., *De la desviación de poder*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, 1957, p. 362; CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Fundamentos constitucionales de la jurisdicción contencioso administrativa en el Derecho uruguayo”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime/ BENAVIDES PINILLA, Víctor Leonel/ SHEFFER TUÑÓN, Javier Ernesto y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel (Editores), *Derecho Administrativo Iberoamericano (Discrecionalidad, justicia administrativa y entes reguladores)*, Volumen II, República de Panamá Órgano Judicial, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Congrex, Panamá, 2009, p. 407.

239 El imprescindible maestro uruguayo SAYAGUÉS LASO recordaba en su tiempo: “En la reforma constitucional de 1952 se quiso subsanar la prolongada omisión legislativa en cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y se dispuso directamente su creación, sin condicionarla a la sanción de su ley orgánica. Como consecuencia, fue menester incluir en el texto constitucional ciertas normas indispensables para el funcionamiento del Tribunal, las que lógicamente hubieran debido figurar en la ley orgánica o en leyes especiales. Por esa circunstancia y porque en algunos puntos hubo que llegar a una transacción, las disposiciones adolecen de defectos y de imprecisión. Esto exige una interpretación constructiva del texto constitucional y no permite acudir a los antecedentes parla-

mantenido hasta el día de hoy, está precisamente en las sustanciales regulaciones contenidas en el texto constitucional desde 1952 sobre el contencioso-administrativo (y en particular el anulatorio).<sup>240</sup> La presencia e importancia de ese núcleo esencial de disposiciones jurídicas sobre dicho régimen contencioso contenido en la letra de la Constitución de 1952, con todo y los beneficios que esto pudo aportarle a la operatividad inicial del mismo, llevaron tempranamente a calificarle como «*demasiado* constitucional».<sup>241</sup>

Ajustándonos en concreto al precepto de nuestro interés, debe repararse, como se ha advertido en el propio Uruguay, en que:

El artículo 311 de la Carta es originario de la Constitución de 1952. No existía ninguna previsión relativa a este punto en la Constitución de 1934-1942 que preveían la creación por vía legislativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>242</sup>

Vale la pena aquí reproducir, con independencia de su extensión, la rápida noticia que daba SÁNCHEZ CARNELLI, a propósito del texto originario del proyecto de constitución de inicios de la década de 1950, en relación con lo que finalmente fue el artículo 311 de la Constitución de 1952:

En la generación de esta Ley Constitucional N° 11.789 sancionada el 26 de octubre de 1951, plebiscitada el 16 de diciembre siguiente y promulgada el 25 de enero de 1952, se encuentran dos acuerdos partidarios, de 31 de julio y 17 de agosto y un proyecto de 28 de agosto –todos de 1951– que es sometido a consideración del Poder Legislativo.

---

mentarios, salvo cuando son absolutamente explícitos.” SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Impreso en los talleres gráficos de la editorial Martin Bianchi Altuna, Montevideo, 1959, p. 546.

240 Advertía CAJARVILLE PELUFFO, en una línea que señalaba vigente desde la Constitución de 1952, que: “El derecho positivo uruguayo tiene en esta materia una característica que lo singulariza en el derecho comparado: un sector tan importante del contencioso administrativo como el anulatorio está contenido en la propia Constitución de la República en todos sus detalles sustanciales e incluso muchos procesales; sólo quedan librados a la ley ordinaria los aspectos estrictamente procedimentales. Por eso, exponer los “fundamentos constitucionales” de esta jurisdicción equivale a explicar en lo sustancial todo su régimen jurídico.” CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Fundamentos constitucionales...”, ob. cit., p. 407.

241 PRAT, Julio A., ob. cit., p. 362.

242 SÁNCHEZ CARNELLI, Lorenzo, “Anulación del acto administrativo con efectos erga omnes”, en VÁZQUEZ PEDROUZO, María Cristina (Coordinadora), *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2011, p. 924.

El texto que originariamente llevaba el número 303, establecía:

“Cuando la decisión del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo declare que el acto administrativo definitivo viola un derecho subjetivo del demandante, ya sea que pronuncie la nulidad o que solamente reserva la acción de reparación, tendrá efecto únicamente en el proceso en que haya sido dictada.

Cuando la decisión resuelva una cuestión de puro derecho objetivo, en exclusivo interés de la regla de regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.”

Durante el proceso en la Cámara de Representantes es enviado por la Comisión Especial de Reforma a la Sub Comisión Redactora para su reestudio y aparece con la redacción actual y es aprobado en el acta N° 15 de la Comisión Especial, de fecha 18 de septiembre de 1951, y tendrá el número 311 con su redacción actual. Texto que es ratificado en la Cámara de Senadores.

De los tres tomos de la edición oficial de la discusión parlamentaria no surge ningún elemento que permita apreciar el concepto de “la regla de regla de derecho o de la buena administración”.<sup>243</sup>

Si miramos la realidad descrita, y desde el mero plano superficial de la letra del precepto constitucional en cuestión, pueden sacarse en claro, en primera instancia, ciertas conclusiones interesantes a los fines de establecer el iter evolutivo de la noción de *buena administración* en el Derecho uruguayo; y no sólo en él, como tendremos oportunidad de indicar.

Así las cosas, frente al hecho inédito en el desarrollo constitucional del Uruguay antes de la Constitución de 1952, que en el mencionado artículo 311 se incluyera explícitamente la expresión *buena administración*, puede colegirse que dicha incorporación (y en el modo en que lo fue) es una originalidad de ese texto normativo y que, por tal, resulta la primera vez que la misma aparece positivada en una constitución de ese territorio suramericano,<sup>244</sup> dotán-

---

243 SÁNCHEZ CARNELLI, LORENZO, ob. cit., p. 924.

244 Esto es de sobra conocido en el pensamiento jurídico uruguayo. En tal sentido, ha dicho el profesor DURÁN MARTÍNEZ, años atrás, que: “El término *buena administración* aparece por primera vez en nuestro país en un texto constitucional en la Constitución de 1952.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 1, 2010, La Ley Uruguay, Montevideo, p. 173 (incluido luego en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2012, pp. 157 y sigs.; por su inclusión en la revista *Estudios de Derecho Administrativo*, es que lo citaremos ). También de DURÁN MARTÍNEZ: “Buena administración y debido procedimiento”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime/ SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel/ PÉREZ HUALDE, Alejandro/ VÁZQUEZ VIERA, Emilio/ y FARRANDO, Ismael (Coordinadores), *Derecho administrativo iberoamericaNº Contratos administrativos. Servicios públicos*.

dosele de primigenia relevancia y rango constitucional (de «nivel constitucional», en el decir de DURÁN MARTÍNEZ<sup>245</sup>) en esa nación. Al estar recogida en el precepto de referencia, resulta esa una novedad en –y de– la Constitución de 1952 y en –para y de– la evolución constitucional, y jurídica en general, de Uruguay.

Establecida así como novedad en el grado constitucional, la expresión *buena administración* no tardó en atraer sobre sí las miradas de los doctrinantes del Derecho Público uruguayo;<sup>246</sup> si bien en un primer momento puede decirse que su aparición en aquel orden constitucional no suscitó entusiasmo, pues brotaron y se hicieron visibles los comentarios poco favorables en tonos variados.<sup>247</sup> En el ambiente poco favorable a apreciar el valor de la incorporación expresa en el marco constitucional de esa locución (específicamente, la buena administración), debe tomarse en cuenta que se carecía de precedentes en el uso de la misma en la historia constitucional uruguaya y que de los antecedentes de la elaboración del precepto de la Constitución en cuestión (artículo 311) tampoco se obtenía luz al respecto.<sup>248</sup>

---

*Acto administrativo y procedimiento administrativo. Derecho administrativo ambiental. Limitaciones a la libertad*, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, 2010, Mendoza, Argentina, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2011, p. 777; “Eficacia y eficiencia: ¿mérito o legalidad?”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2012, p. 193; y “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime/ DELPIAZZO, Carlos/ DA SILVA FILHO, João Antonio/ VALIM, Rafael y RODRÍGUEZ, María (Organizadores), *Control administrativo de la actividad de la Administración*, Volumen 2, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 453.

245 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, *ob. cit.*, p. 164.

246 Ha podido concluir DURÁN MARTÍNEZ que: “El mérito del artículo 311 de nuestra Constitución fue llamar la atención sobre la *buena administración* como no se había hecho antes en nuestro medio.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, *ob. cit.*, p. 453.

247 El profesor Augusto DURÁN MARTÍNEZ ha dicho que: “La primera reacción de la doctrina ante la referencia de la buena administración en el contexto del artículo 311 fue de perplejidad.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, *ob. cit.*, p. 150.

248 Ver lo que han apuntado, por ejemplo: SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, *ob. cit.*, p. 546; SÁNCHEZ CARNELLI, Lorenzo, *ob. cit.*, p. 924. En otra ocasión, SAYAGUÉS LASO reparaba en que: “En la discusión parlamentaria se citó como ejemplo, para aclarar el sentido de esta disposición, un caso planteado en nuestro país hace



Las críticas que afloraron desde un inicio estuvieron motivadas esencialmente por la construcción general del artículo.<sup>249</sup> Pero, en esas objeciones no se dejó de anotar también, en concreto, la falta de sentido o precisión en lo jurídico de la expresión «en interés de la regla de de derecho o de la buena administración».

De hecho, el concepto mismo de *buena administración*, configurado en el texto constitucional uruguayo, no resulta sino un *concepto jurídico indeterminado*, de ahí la falta de precisión normativa que refleja, por esencia, en el dicho texto. Ello ayuda a comprender la diversidad de opiniones e ideas que en un sentido u otro se fueron manifestando a propósito de esa cuestión en la Constitución uruguaya de 1952; así como la pluralidad de planteamientos sobre la interpretación y alcance que, desde la perspectiva jurídica, se le ha dado a la *buena administración* en la doctrina uruguaya que ha tratado el tema mirando a dicho precepto constitucional.

Una de las primeras reacciones críticas a la letra del precepto mencionado (párrafo segundo del artículo 311), vino de la mano de uno de los grandes *iuspublicistas* uruguayos de la época (y de siempre): Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. En comentario al respecto (devenido con el tiempo en emblemático de esa dirección crítica, calificándosele –entre otros– como «irónico»<sup>250</sup> y «cáustico»<sup>251</sup>), JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA estampaba sobre la expresión «en interés de la regla de derecho o de la buena administración»:

más que una formula técnica, parece una licencia poética. La regla de derecho no tiene ningún interés, el interés es un movimiento del ánimo. Hay ambigüedad, imprecisión, en cuanto a la significación exacta, rigurosa de la formula.

---

poco tiempo: las autoridades departamentales de Canelones dictaron una reglamentación prohibiendo el establecimiento de fábricas en ciertas zonas próximas a la costa; se impugnó de ilegal ese decreto; si el Tribunal hubiera existido y hubiese anulado el acto, habría constituido un pronunciamiento dictado en interés de la regla de derecho o de la buena administración, y por tanto debía favorecer a todos.” SAYAGUÉS LASO, Enrique, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, Impreso en los talleres gráficos de la editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1952, p. 96.

249 V.gr: SAYAGUÉS LASO, Enrique, *El Tribunal...*, ob. cit.; SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, ob. cit., p. 595; DÍAZ PELUFFO, Zola, *El Recurso Contencioso Administrativo. Su reestructuración básica*, Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1960, pp. 41 y sigs.; 327 y sigs.

250 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 173; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 777.

251 SÁNCHEZ CARNELLI, Lorenzo, ob. cit., p. 924.



También es incorrecto aludir al interés de la buena administración. Esto se parece demasiado a esto otro: cuando convenga a la Administración. Y no parece claro que en un Estado de Derecho pueda convenir a la administración la supervivencia de un acto administrativo ilegal.<sup>252</sup>

Por su parte, SAYAGUÉS LASO partía de calificar como «defectuoso» al artículo 311 constitucional y decía que no era claro el sentido que podía tener la frase «en interés de la regla de derecho o de la buena administración»;<sup>253</sup> calificándola como que «carece de precisión jurídica» (y traía a colación lo expresado por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA).<sup>254</sup>

A su turno, DÍAZ PELUFFO indicaba que la expresión usada en el párrafo segundo del artículo 311 era impropia de un texto legal –apoyándose en la calificación de JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA– y que no debió haberse usado por su imprecisión.<sup>255</sup>

Ya con un talante más actual, bajo el signo de lo dispuesto en la Constitución de 1967 (que, como dijimos, del tema que nos ocupa nada varió en relación con su predecesora), se ha sostenido por el profesor CAJARVILLE PELUFFO que el segmento final del segundo párrafo del artículo 311 («en interés de la regla de derecho o de la buena administración») constituye una expresión «palmariamente confusa».<sup>256</sup>

Por su lado, igualmente con aires actuales, el profesor DURÁN MARTÍNEZ ha sostenido que el artículo de referencia está «defectuosamente redactado» –igualmente en su momento evocaba lo estampado por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA–<sup>257</sup> o que «la redacción es confusa»<sup>258</sup>, viendo en ello la causa de que haya

252 JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución del Uruguay de 1952*, Tomo IV, Editorial Organización Medina, Montevideo, s/f, p. 957.

253 SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, ob. cit., p. 595.

254 SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, ob. cit., p. 595, nota 4.

255 DÍAZ PELUFFO, Zola, ob. cit., pp. 335 y 336.

256 CAJARVILLE PALUFFO, Juan Pablo, “Breve presentación histórica de la jurisdicción contencioso administrativa uruguaya”, en CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo II, 3ª edición actualizada y ampliada, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2012, p. 634 (la versión original de este trabajo se publicó en la *Revista de Derecho Público*, Vol. 67, 2005, Santiago de Chile, y en la *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 23, enero-diciembre, 2004, Montevideo, por su inclusión en *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo II, es que la citaremos).

257 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 777; y “La buena administración”, ob. cit., p. 173.

258 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 151.

provocado tantas dudas interpretativas en ese país.<sup>259</sup> Igualmente ha sido reputada de curiosa fórmula la presencia de la expresión «en interés de la regla de derecho o de la buena administración» en el párrafo segundo del aludido artículo 311 constitucional uruguayo.<sup>260</sup>

Sin embargo, a pesar de esas críticas, no se vio así la cuestión por todos en el Uruguay; sino que se trató de ver la presencia de la *buena administración* en la letra de ese precepto con una connotación jurídica que se hacía necesario, por tal figuración, poner en claro.

De esa forma, comenzó un camino en el Derecho Público uruguayo que, buscando aclarar la expresión constitucional ya señalada (en especial, en lo que nos interesa en este trabajo, la alusión a la *buena administración*), su alcance y consecuencias jurídicas, ha redundado hasta hoy en la sustanciación, en lo jurídico, de la noción de *buena administración* en ese marco; propiciando, a la larga, su evolución teórico-práctica y dotándole entonces de plena operatividad como fenómeno jurídico (en lo conceptual y en lo práctico) en el contexto de ese Derecho Público sudamericano.

A poco de haberse aprobado la Constitución de 1952, el profesor Aparicio MÉNDEZ, en breve y rápida referencia, sin mayores abundamientos en ese momento, acotaba que:

En el artículo se habla de nulidad declarada en interés de la regla de derecho o de la *buena administración*. Esta última expresión tiene un sentido muy amplio que permitiría al Tribunal, en una verdadera función pretoriana, calificar la violación de la regla de derecho o el interés legítimo con los presupuestos de una correcta administración. Podría también invocarse la Constitución para amparar esos principios.<sup>261</sup>

Para MÉNDEZ:

Entre nosotros, por lo demás, la anulación anómala o atípica, por una parte, y el examen de los principios de buena administración, por otra, da al Tribunal, como en ninguna otra materia, un amplio margen para la función pretoriana.<sup>262</sup>

---

259 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 777; y “La buena administración”, ob. cit., p. 173.

260 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Contencioso administrativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2007, p. 123

261 MÉNDEZ, Aparicio, *Lo contencioso de anulación en el Derecho uruguayo*, Biblioteca de “Revista de Derecho Público y Privado”, Montevideo, 1952, p. 201, nota 259.

262 MÉNDEZ, Aparicio, ob. cit., p. 204.

Visto así, MÉNDEZ no rechazaba en principio la presencia de la *buena administración* en el mencionado artículo 311, y la asume –sin desarrollarla expresamente– con un valor que permite que el tribunal pueda extender, en sede de contencioso de anulación, su actuación de control sobre la Administración Pública más allá de la simple letra de la norma, para proyectarse sobre las exigencias objetivas que todo buen funcionamiento administrativo público debe observar. De ahí que sea dable colegir que MÉNDEZ asume la idea de que ese funcionamiento habrá de sujetarse al Derecho positivo, pero también a principios que conduzcan a su adecuada realización, y que, por tal, podrá revisarse el mismo en el marco contencioso administrativo cuando se vulnera esa exigencia de sujeción en uno (norma positiva) u otro sentido (principios de buena administración), con las consiguientes consecuencias que esa revisión ha de acarrear para la actuación viciada.

Igualmente en rápido comentario, Julio A. PRAT acuñaría en 1957 que «el artículo 311, inc. 2º de la carta vigente admite “la nulidad del acto en interés de la *buena administración*”. La expresión evoca la teoría de la moralidad de HAURIUO». <sup>263</sup> Como puede asumirse, PRAT no descalificaba la connotación jurídica que podía extraerse de la referencia allí a la *buena administración*.

Dentro del Derecho Público uruguayo, hubo de ser Héctor GIORGI –como bien se ha encargado de apuntar la doctrina de ese país<sup>264</sup>– quien primero llamara la atención sobre el concepto de *buena administración* en ese contexto, desplegando además interesantes esfuerzos por fijar el sentido de la misma a la luz del texto constitucional de 1952. <sup>265</sup>

---

263 PRAT, Julio A., ob. cit., p. 381, nota 31. Previamente, en este propio libro (pp. 249 y sigs.), PRAT había hecho unas reflexiones sobre la teoría de la moralidad administrativa de HAURIUO en el marco de lo que etiquetaba como «naturaleza de la desviación de poder»

264 Así, por ejemplo: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 778; “La buena administración”, ob. cit., p. 174; GUARIGLIA, Carlos E., “Razonabilidad y legitimidad en el Derecho Administrativo”, en DELPIAZZO, Carlos E. (Coordinador), *Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2008, p. 487.

265 De GIORGI son importantes en esta cuestión: *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de La República, Impreso en los talleres gráficos de la editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1958; “El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya”, publicado originalmente en la revista *La Justicia Uruguaya*, Tomo 43, 1961, Montevideo, pp. 145 y sigs., e incluido luego en su obra recopilatorio de algunos trabajos, *Escritos jurídicos*, Fundación

En su texto sobre el contencioso administrativo de anulación, publicado en 1958, Héctor GIORGI miraba ya con cierto optimismo jurídico la referencia a la *buena administración* en la Constitución uruguaya de 1952.

En esa dirección indicaba unos años después:

Su incorporación a una norma jurídica de tal jerarquía, obligan al análisis y a la determinación del sentido, del concepto de buena administración, en nuestra ley Fundamental.<sup>266</sup>

Para agregar seguidamente:

Esa interpretación debe ser respetuosa de dos principios básicos enunciados en el Código Civil y que rezan: “las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso” (art. 19), y “el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía” (art. 20).<sup>267</sup>

En ese orden de cosas, en su libro publicado en 1958, GIORGI explicaba que, en primer lugar, en la jurisdicción anulatoria solo podía cuestionarse la juridicidad de la actuación administrativa, escapando a la competencia del órgano juzgador el contralor sobre el mérito o conveniencia de la referida actuación;<sup>268</sup> y a continuación añadía:

No obstante la afirmación que antecede, cabe reconocer que el art. 311, inc. 2º de la Constitución, otorga al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo una potestad excepcional, si tenemos presente la naturaleza de sus cometidos, al permitirle declarar la nulidad de un acto administrativo objetivo jurídicamente irregular –tal irregularidad es imprescindible para la anulación del acto: Const. Art. 309, inc. 1º–, no sólo “en interés de la regla de derecho” sino también en interés de la *buena administración*, en cuyo caso la decisión producirá efectos generales y absolutos.<sup>269</sup>

---

de Cultura Universitaria, Montevideo, 1976, pp. 77 y sigs. (por su inclusión en esta última obra es que lo citaremos en este trabajo); y “Acatamiento del Estado a los principios y deberes jurídicos de la buena administración”, en GIORGI, Héctor, *Estudios de Derecho Administrativo*, Ingranusi Ltda, Montevideo, 1998.

266 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 89.

267 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 89. A renglón seguido, este autor manifestaba: “La aplicación de dichas reglas de hermenéutica permitirán superar las imperfecciones y oscuridad de los textos constitucionales.”

268 GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

269 GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

A renglón seguido, GIORGI concluía:

La determinación de si se han observado o no las normas de una buena administración, es decir, de si la actuación administrativa ha sido adecuada, en la elección de los medios y en la oportunidad de su uso, al fin específico que se perseguía, implica una valoración de carácter subjetivo, de un alcance que va más allá de la simple juridicidad y que linda con lo político, abriéndose, en consecuencia, un gran campo a la creación jurisprudencial del Tribunal.<sup>270</sup>

De esa forma, y a pesar de las críticas vertidas en un inicio sobre la fórmula empleada en el precepto constitucional en cuestión, que no percibieron el alcance jurídico que podía desarrollar y que habría de amparar la expresión *buena administración* con la evolución del contexto *iuspúblico* uruguayo, la doctrina de ese país fue advirtiendo y estableciendo luego a dicha expresión constitucional como una noción jurídica; trabajando su configuración y consecuencias para ese marco *iuspúblico*, tanto en sus implicaciones desde el punto de vista procesal administrativo en relación con la protección de derechos e intereses de los administrados,<sup>271</sup> como en el de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.<sup>272</sup>

---

270 GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

271 Además de los autores señalados en notas anteriores, puede verse también: CASINELLI MUÑOZ, Horacio, “El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguaya”, en CORTIÑAS PELÁEZ, León (Dirección, Introducción general y anotaciones), *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Tomo III, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, pp. 298 y 299.

272 En otro trabajo aparecido en el monumental homenaje a SAYAGUÉS LASO, su autor –también uruguayo– exponía: “[...] la complejidad de una organización administrativa moderna, que debe atender simultáneamente a diversidad de interesados con multiplicidad de regímenes y situaciones, no puede arrojar la mínima eficiencia que requiere una buena administración, si no se apoya en las ventajas de un sistema de computación electrónica. Ese concepto de buena administración está, por otra parte, recogido en la Constitución uruguaya en forma expresa, y digamos que el Estado debe organizar a la Administración Pública: 1) como instrumento del bien común; 2) con miras al ejercicio eficaz de sus competencias; 3) de modo que cada persona, institución o cuerpo, representativos de algún interés legítimo, ejerzan sus derechos a ser oídos y a participar en la función pública como miembros de los órganos estatales”; ABDALA, Carlos E., “El Banco Previsión Social de la República Oriental del Uruguay: sus cometidos y perspectivas”, en CORTIÑAS PELÁEZ, León (Dirección, Introducción general y anotaciones), *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Tomo III, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, p. 984.

Ajustándose a la letra del artículo 311 (en relación con el 309) de la Constitución de 1952 (que trascendió inmutable luego al orden constitucional del país sudamericano bajo el signo de la Constitución de 1967), la vanguardia de la doctrina uruguaya, sin dejar de advertir que era ese «un precepto defectuoso o confuso en su redacción»,<sup>273</sup> hubo de interpretar desde la ya lejana década de 1950,<sup>274</sup> y en una línea que se ha extendido hasta hoy,<sup>275</sup> que el segundo párrafo de dicho precepto configuraba una referencia, esencialmente, a la violación o lesión de un interés legítimo como fundamento para declarar la nulidad de un acto administrativo por parte del tribunal contencioso-administrativo.<sup>276</sup>

---

273 Ver, por ejemplo, como se expresaron autores pertenecientes a tiempos diversos como: SAYAGUÉS LASO, Enrique, *El Tribunal...*, ob. cit., p. 97; SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, ob. cit., p. 595; DÍAZ PELUFFO, Zola, ob. cit., pp. 335 y 336; CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Breve presentación histórica...”, ob. cit., p. 634; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 777; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 173.

274 V. gr.: SAYAGUÉS LASO, Enrique, *El Tribunal...*, ob. cit., p. 97; SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, ob. cit., p. 595; GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo*, ob. cit., pp. 287 y sigs.; PRAT, Julio A., ob. cit., pp. 364 y sigs.; DÍAZ PELUFFO, Zola, ob. cit., pp. 335 y sigs.

275 Por ejemplo, pueden verse: CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “El interés legítimo...”, ob. cit., pp. 298 y 299; CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*, 3ª actualización, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2009, pp. 424 y 425; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Impugnación de reglamentos”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General*, Impreso y Encuadernado en Mastergraf SRL, Montevideo, 1999, p. 261 (este trabajo fue publicado originalmente en la *Revista de Derecho Constitucional y Político*, N° 28, Diciembre/88, Enero/89); DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Contencioso administrativo*, ob. cit., pp. 123 y 333; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit. 777; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 174. Igualmente: BRITO, Mariano, “Control jurisdiccional de la Administración en el Uruguay”, en BRITO, Mariano, *Derecho Administrativo. Su permanencia-contemporaneidad-prospectiva*, Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2004, p. 352 (la versión original de este trabajo fue publicada en el *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo VIII, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000, por su publicación en *Derecho Administrativo...*, lo citaremos); CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Breve presentación histórica...”, ob. cit., pp. 623 y sigs.; ROTONDO TORNARÍA, Felipe, “Las causales en el contencioso administrativo de anulación”, en AA.VV., *Temas de Derecho Administrativo*, Editorial UNIVERSIDAD, Montevideo, 1983, p. 18; ROTONDO TORNARÍA, Felipe, *Manual de Derecho Administrativo*, 8ª edición ampliada y revisada, Ediciones del Foro, Montevideo, 2014, pp. 437 y 438.

276 En explicación de GIORGI: “Toda anulación en nuestra jurisdicción anulatoria tie-

En definitiva, la inclusión de la *buena administración* como expresión en el artículo 311 de la Constitución uruguaya ha venido siendo interpretada –en la interpretación más tradicional que se le ha dado– por los *iusadministrativistas* de ese país sudamericano, en el sentido de declaraciones de nulidad del acto por lesión de un interés legítimo.<sup>277</sup> Igualmente, en la doctrina uruguaya más cercana a nosotros en el tiempo, se ha considerado que la mención del artículo 311 constitucional, ha de significar una causal de nulidad o anulación del acto administrativo;<sup>278</sup> llegándose a identificar o vincularse la idea de «nulidad del acto en interés de la buena administración» –según el citado precepto– con la figura de la desviación de poder o haciendo un paralelismo con ella<sup>279</sup> –aun-

---

ne por fin primordial la protección del derecho subjetivo perfecto o del interés legítimo del accionante, pero nuestro constituyente pensó erróneamente que en la segunda de las situaciones referidas nos hallábamos ante un contencioso puramente objetivo, y por ello utilizó aquella expresión, “en interés de la regla de derecho o de la buena administración”, –que debe interpretarse sólo en el sentido que la acción no fue movida por un derecho subjetivo perfecto y que la extinción del acto busca proteger prevalentemente un interés particular, sin perjuicio de amparar igualmente el interés objetivo mencionado– y atribuyó a la sentencia, en tal hipótesis, efectos generales y absolutos.” GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 288.

277 Ilustrativo en este sentido resulta DURÁN MARTÍNEZ, cuando recogió enfáticamente, a tenor del artículo 311 Constitucional de su país: “Si bien el constituyente aquí varió la técnica de redacción, pensamos que esa referencia al “interés de la regla de derecho o de la buena administración” no puede ser sino al interés legítimo”; más adelante, este profesor uruguayo agregaba: “Esa referencia pues al interés de la regla de derecho o de la buena administración no es sino una alusión al interés público, y conforme a nuestro sistema contencioso de anulación, ese interés público es el directamente tutelado cuando existe un interés legítimo. No cabe otra interpretación al no existir una acción popular.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Impugnación de reglamentos”, ob. cit., pp. 260 y 261.

278 Ver, por todos: CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*, ob. cit., p. 425; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Impugnación de reglamentos”, ob. cit., pp. 256 y 257; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Contencioso administrativo*, ob. cit., pp. 300 y sigs.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 778; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., pp. 173 y sigs.

279 V. gr.: PRAT, Julio A., ob. cit., pp. 380 y sigs.; REAL, Alberto Ramón, “Impugnación de las decisiones administrativas en materia tributaria, en vía administrativa y jurisdiccional”, en REAL, Alberto Ramón, *Nuevos Estudios de Derecho Administrativo. Procedimiento, control y contencioso*, Acali Editorial, Montevideo, 1976, p. 49; ROTONDO TORNARÍA, Felipe, “Las causales...”, ob. cit., pp. 18 y 19; DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo General*, Volumen 2, 2ª edición actualizada y ampliada, AMF, Editorial y Librería Jurídica Amalio M. Fernández S.R.L., Montevideo, 2017, p. 365.



que no sin algún disentimiento dentro del propio Uruguay<sup>280</sup>— como vicio que conlleva la nulidad del acto administrativo por parte del órgano jurisdiccional.

Como ya dijimos, y está de sobra establecido en la doctrina uruguaya, cabe señalar al profesor Hector GIORGI como el primero que, en su país, a tenor de lo que se recogía en la norma constitucional de 1952, se ocupó de llamar la atención, *in extenso*, sobre la noción de *buena administración* y de las posibilidades que aquella abría en lo jurídico.

Apoyándose en la obra del italiano FALZONE, GIORGI sostuvo desde temprano que *buena administración* indicaba que

[...] la actuación administrativa ha sido adecuada, en la elección de los medios y en la oportunidad de su uso, al fin específico que se perseguía, implicaba una valoración de carácter subjetivo, de un alcance que va más allá de la simple juridicidad y que linda con lo político [...] <sup>281</sup>

Posteriormente, GIORGI volvería con más detenimiento sobre el tema de la *buena administración* en el marco jurídico de su país, desarrollando con mayor calado sus ideas sobre dicha noción.<sup>282</sup> En esas consideraciones, GIORGI acogía: “Hay buena administración en la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias, con relación al fin específico que se quiere satisfacer”.<sup>283</sup>

---

280 En la opinión de CASTELLS y LÓPEZ: “*Postulamos que en la desviación de poder hay “mala administración”, pero no es la desviación de poder el único concepto del que se nutre la buena administración sino que también abarca otras zonas como el obrar discrecional. Por lo cual preferimos no asimilar buena administración y desviación de poder el primero sería un concepto más amplio*”; en el párrafo siguiente añadían: “No surge, a nuestro juicio, del texto constitucional, la intención de equiparar el concepto de desviación de poder con el de “mala administración”.” CASTELLS, Mercedes y LÓPEZ, Adriana, “Nuevas reflexiones para un viejo concepto: buena administración: ¿cuestión de legalidad?”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo VII, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996, p. 24.

281 GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

282 Ver, especialmente: GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., pp. 89 y sigs.; y “Acatamiento del Estado...”, ob. cit.

283 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 91. Este profesor agregaba inmediatamente: “El concepto de buena administración no representa un término medio entre la mala y la óptima administración, pues tal criterio es inadmisibles en el derecho público.”



Y sostenía poco después, nuevamente con remisión a la mencionada obra del italiano FALZONE:

Buena administración significa perseguir los fines objeto de la función pública, del modo más idóneo y más conveniente. Esto es, la actividad debe cumplirse en la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de aquellos fines.<sup>284</sup>

Sobre la «valoración jurídica de la buena administración», GIORGI partía de entender que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Uruguay actuaba como juez de Derecho, por lo que su poder de cognición se limitaba a la juridicidad del acto, excediendo su competencia el control del mérito u oportunidad del mismo.<sup>285</sup> En sus conclusiones:

Y desde que la buena administración atañe al mérito del acto, el Tribunal debe juzgar a éste, no con el criterio de un buen administrador, sino por su conformidad con la regla de derecho.<sup>286</sup>

Para GIORGI, a tenor del ordenamiento jurídico uruguayo, en su momento, la incorporación de reglas o directivas de buena administración al Derecho objetivo es el hecho que explica y le confiere significado a la referencia contenida en el párrafo segundo del artículo 311 constitucional.<sup>287</sup> En su interpretación, por la incorporación a la norma de Derecho de las directivas de buena administración, estas últimas adquieren eficacia jurídica y le permiten a los particulares exigir su cumplimiento por la Administración.<sup>288</sup> Explicando así que un acto administrativo ilegítimo que viola una regla de Derecho pueda ser anulado, según las circunstancias, «en interés» de la buena administración, y podrá serlo en este último caso cuando su contenido viola directivas de buena administración.<sup>289</sup> En la visión de GIORGI, tal interpretación daba un sentido lógico a los textos normativos que configuraban el tema, y con-

---

284 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 91. En otro fragmento a destacar (p. 93), GIORGI escribía: “La buena administración califica el uso de los poderes discrecionales, los medios adecuados para alcanzar el fin impuesto por el derecho; responde, por tanto, a un criterio administrativo. El fin del acto a un criterio jurídico. La ciencia de la administración desarrolla el primer concepto, el derecho administrativo el segundo.”

285 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 95.

286 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 95.

287 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 96.

288 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 97.

289 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 98.

cordaba, por lo demás, con la función propia de una jurisdicción anulatoria, que era la de fallar en base a la legitimidad y no al mérito u oportunidad de la actuación administrativa, salvo disposición en contrario bajo forma expresa y terminante.<sup>290</sup>

De la orientación subyacente en las ideas anteriores, se entendió la operatividad de la idea de *buena administración* –según la regla constitucional– incardinada en la órbita del mérito de la actuación administrativa (o de los actos administrativos). Algo que, sin dejar de reconocer los avances y aportes que significaban, generó una visión de contraste, en tanto esta otra mirada implicaba defender la premisa de que la *buena administración* positivada en el artículo 311 de la Constitución operaba no en el ámbito del mérito, sino de la legalidad o legitimidad del acto o de la actuación administrativos.<sup>291</sup>

Ilustrativos de lo anterior pueden resultar los siguientes razonamientos de CASSINELLI MUÑOZ, en el ocaso de la década de 1960:

Esta fórmula –se refería al párrafo segundo del artículo 311 que nos ocupa– ha sido criticada, porque podría dar lugar a que se entendiera que el Tribunal tiene jurisdicción de mérito, que puede anular por razones de buena administración. Sin embargo, del contexto se desprende con claridad cuál es el sentido del inciso.

Cuando el Tribunal juzga sobre una demanda fundada en la lesión de interés legítimo, debe apreciar la legitimidad del ejercicio del poder respectivo; para hacer esa apreciación, debe analizar si dicho poder ha sido ejercido de conformidad con las reglas de Derecho, y especialmente con la que impone el designio de perseguir la buena administración. [...] Estos intereses pueden estar protegidos mediante específicas reglas de Derecho que disciplinan en concreto el ejercicio del poder de que se trate, y en los aspectos no reglados, ellos están protegidos por la regla de que debe actuarse con el designio de perseguir la buena administración.

La mención del interés de la buena administración, al lado del interés de la regla de Derecho, no significa, pues, que el Tribunal pueda controlar el mérito, sino que es paralela a la mención de la desviación de poder, que acompaña a la de la contrariedad a Derecho en

290 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 98.

291 DURÁN MARTÍNEZ deviene en demostrativo de ello cuando sostuvo: “Estimo que fue un gran acierto toda la construcción que GIORGI efectuó en torno a la noción de buena administración. Pero creo que no pudo desprenderse de la tradición de su época al vincular la buena administración al mérito.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Público*, Volumen II, Impreso y encuadernado en Mastergraf srl, Montevideo, 2008, p. 14 (este escrito fue publicado originalmente en la obra colectiva *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, pp. 143 y sigs.; por su inclusión en *Estudios de Derecho Público*, ob. cit., es que lo citaremos).

el artículo 309. La inclusión, aparentemente superabundante, de la desviación de poder en el artículo 309 y de la buena administración en el artículo 311, valen como consagración expresa, a nivel constitucional, de una regla de Derecho que se impone siempre a la Administración, por efecto de dichas menciones, y es la de que las autoridades administrativas deben siempre ejercer sus potestades con el designio de perseguir el interés del servicio. La crítica de que la mención de la desviación de poder en el artículo 309 o la de la buena administración en el artículo 311 sería redundante, porque también la regla de que debe perseguirse el interés del servicio es una regla de Derecho, olvida que ello es así precisamente porque existen esas menciones en la Constitución; son esas menciones las que transforman tales reglas, de reglas de buena administración en reglas de Derecho.<sup>292</sup>

En definitiva, el pensamiento jurídico-administrativo uruguayo ha ido evolucionado, poco a poco, las implicaciones jurídicas de la idea de *buena administración*, con interesantes y decisivos análisis que la han colocado, siguiendo el tenor que marcó primeramente el artículo 311 de la Constitución de 1952 y luego el desarrollo constitucional –y jurídico en general– que ha tenido Uruguay, en el plano de la legitimidad del acto administrativo<sup>293</sup> y no

---

292 CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “El interés legítimo...”, ob. cit., p. 299. Tiempo después, otro uruguayo, BALARINI, habría de sostener: “Dentro de las normas de oportunidad o de buena administración, como también se llaman, hay una gradación, pues las mismas van de lo general a lo particular y de lo meramente directriz o programático a lo que es un verdadero imperativo del caso bien definido dentro de la circunstancia.” para él: “A nuestro juicio la inoportunidad evidente y elemental es un vicio de legalidad, así como la ilegalidad pura y flagrante se torna en una oportunidad, cuando impide la realización del fin perseguido.” BALARINI, Pablo Luis, “El control de los poderes discrecionales: legalidad y oportunidad”, en AA.VV., *Temas de Derecho Administrativo*, Editorial UNIVERSIDAD, Montevideo, 1983, pp. 37 y 38.

293 V. gr.: CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “El interés legítimo...”, ob. cit., pp. 298 y 299; CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*, ob. cit., p. 425; CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “El poder ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya”, en CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, 2ª edición ampliada, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2008, pp. 88 y 89 (la versión original de este trabajo se publicó en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo*, Publicación en homenaje del centenario de la creación de la cátedra de derecho administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Tomo II, Montevideo, 1979, pp. 69 y sigs.; por su inclusión en *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, lo citaremos); CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Breve presentación histórica...”, ob. cit., pp. 634 y 635 y 586; FRUGONE SCHIAVONE, H., “La discrecionalidad administrativa”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXVI, N° 1, Enero-Junio, 1982, Universidad de la República, Montevideo, p. 104; BRITO, Mariano, “De la razonabilidad del acto administrativo: la cuestión de su contralor jurisdiccional anulador”, en BRITO, Mariano, *Derecho*

en el del mérito del mismo como originariamente propugnara GIORGI.<sup>294</sup> Una evolución –no sin matices a partir de las opiniones sustentadas– que ha marcado entonces, sin dudas, un horizonte mucho más amplio en relación con la funcionalidad jurídica de la *buena administración* como noción dentro del ordenamiento positivo uruguayo.

En correspondencia con esa línea argumental, ha explicado el profesor CAJARVILLE a la luz del mencionado precepto constitucional:

[...] existe acuerdo en que la mención de “la buena administración” no significa que el Tribunal pueda declarar la nulidad por razones de mérito; tampoco puede suponerse que la locución “buena administración” se utilice en sentido subjetivo, aludiendo a una entidad portadora de un interés, porque con toda evidencia aquí se está mentando una actividad y no un sujeto. La previsión constitucional significa que, aun cuando la satisfacción del interés en atención al cual se dictó la regla de derecho violada no lo requiera, el acto impugnado, por supuesto ilegítimo, puede anularse “en interés de la buena administración”, vale decir de la posibilidad de administrar en forma “útil y a propósito” para cumplir los cometidos de la entidad demandada, adecuada y oportunamente para el logro de sus fines.<sup>295</sup>

---

*Administrativo. Su permanencia-contemporaneidad-prospectiva*, Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2004, pp. 457 y sigs. (la versión original de este trabajo fue publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXIII, Nos. 3-4, Julio-Diciembre, 1975, Montevideo, pp. 211 y sigs.); BRITO, Mariano, “La aptitud del acto administrativo para el fin debido: supuesto de principio en que reposa la discrecionalidad”, en BRITO, Mariano, *Derecho Administrativo. Su permanencia-contemporaneidad-prospectiva*, Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2004, pp. 431 y sigs. (la versión original de este trabajo fue publicada en *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1979, pp. 29 y sigs.); DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Impugnación de reglamentos”, ob. cit., pp. 256 y 257; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Contencioso administrativo*, ob. cit., pp. 300 y sigs.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 778; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., pp. 174 y 175; DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, en *Revista de Derecho*, Segunda época, Año 9, N° 10, Diciembre 2014, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, p. 44; GUARIGLIA, Carlos E., ob. cit., pp. 487 y sigs.

<sup>294</sup> DURÁN MARTÍNEZ ha estimado que fue un gran acierto toda la construcción que GIORGI efectuó en torno a la noción de la *buena administración*, pero ha creído que este último no pudo desprenderse de la tradición de su época al vincular buena administración al mérito; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Contencioso administrativo*, ob. cit., p. 300.

<sup>295</sup> CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Breve presentación histórica...”, ob. cit., pp. 634 y 635.

Por su lado, GUARIGLIA ha señalado que

[...] si bien los límites de la buena administración en sentido terminológico no se encuentran precisados en el enunciado constitucional, es notorio que existe una delimitación del supuesto de que se trata por cuanto en forma concreta el mismo aludió a “la buena” administración.

La conjunción disyuntiva “o” utilizada por el constituyente no puede conducir al intérprete a la conclusión que la “buena administración” no sea también una regla de derecho.<sup>296</sup>

A partir de lo dicho hasta aquí, importa ahora reconocer que todo ese contexto de ideas clarificadoras y debates sustanciales que se desarrollaron en Uruguay, sobre todo en la segunda mitad del siglo pasado, a propósito de la funcionalidad de la *buena administración* como noción jurídica al hilo del artículo 311 de la Constitución de 1952, no hizo sino consolidar la percepción de que, con tal positivización a nivel jurídico superior, la *buena administración* había cobrado virtualidad y carta de naturaleza en el Derecho Público uruguayo como concepto jurídico. Asimismo, ha permitido construir y consolidar la conciencia sobre el valor y la relevancia de dicha noción y de su funcionalidad en ese ordenamiento jurídico sudamericano<sup>297</sup>

En consonancia con la apreciación anterior, ha dicho DURÁN MARTÍNEZ:

Es que esa mención que nuestra Constitución efectuó de la buena administración provocó un importante desarrollo doctrinario desde la perspectiva del deber y en torno al concepto de eficacia o eficiencia, y se consideró un principio de derecho.<sup>298</sup>

296 GUARIGLIA, Carlos E., ob. cit., p. 490.

297 En palabras de CASTELLS y LÓPEZ: “Según nuestro criterio, la buena administración es un estándar jurídico susceptible de apreciación por el Juez, que se encuentra consagrado a nivel constitucional en el artículo 311 inciso 2º, y constituye un valioso mecanismo para el cual el órgano de contralor puede lograr una tutela jurisdiccional efectiva”; a renglón seguido exponían: “Como estándar jurídico constituye una medida de valor, cuyo contenido debe ser apreciado en un momento histórico determinado, y en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sujeto.” CASTELLS, Mercedes y LÓPEZ, Adriana, ob. cit., p. 26.

298 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial y equitativo y en plazo razonable en el procedimiento administrativo”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y BÉJAR RIVERA, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, Universidad Panamericana, México, 2015, p. 513 (publicado también en la revista *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 11, 2015, La Ley Uruguay, Montevideo, pp. 137 y sigs.; y en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Derecho Adminis-*

De igual forma, la presencia explícita de la *buena administración* en la letra de la norma constitucional del Uruguay, ha propiciado que esa noción y su funcionalidad jurídicas hayan sido llevadas en su edificación teórico-práctica, evolutivamente, a nuevas perspectivas y dimensiones conforme a la realidad de las cosas y de acuerdo con los nuevos derroteros que han marcado y marcan el planteamiento y desarrollo de la ordenación jurídica de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos (administrados) en el marco del funcionamiento administrativo, no sólo dentro del espacio específico del Uruguay, sino además de las corrientes foráneas (especialmente europeas) que han podido influir en ello.<sup>299</sup>

Expresión de lo comprendido en el párrafo anterior es el sentir del profesor Mariano BRITO, cuando acogió sobre el

[...] principio de buena administración, que por la norma del artículo 311 inc. 2 de la Constitución, viene a tener jerarquía constitucional, como en el derecho italiano (art. 97 de la Constitución respectiva). También podemos recordar con Aldo Sandulli, que “En base al principio de buena administración (di buon andamento dell’amministrazione), la acción administrativa debe necesariamente ser explicada en vista a la satisfacción de una Administración eficiente y apropiada (“congrua”), eso quiere decir que ella debe ser desarrollada –naturalmente con respeto de la ley– en vista de la satisfacción de la exigencia del interés colectivo en general (interés público genérico) y el interés colectivo que está en la base del particular deber administrativo de actuar en el caso específico (interés colectivo específico) inherente al poder público ejecutado en el caso concreto.”<sup>300</sup>

---

*trativo, Otra forma de verlo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2017, pp. 437 y sigs.; por su inclusión en la primera obra mencionada es que lo citaremos en este trabajo). Ver también lo que concluía el propio DURÁN MARTÍNEZ en “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., p. 453.

299 DURÁN MARTÍNEZ ha apreciado: “[...] antes y después de Hauriou y por mucho tiempo, conforme a la visión autoritaria de la Revolución Francesa, se impuso una concepción de derecho administrativo basada en las prerrogativas. Se trataba de un derecho *de y para* la Administración; casi no se hablaba de *buena administración* y cuando se hablaba no tenía la connotación que tenía en Hauriou. De ahí la importancia que tiene la recepción del concepto de *buena administración* en la Constitución de 1952.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 150. Palabras similares de DURÁN MARTÍNEZ también en sus trabajos: “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 513; y “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., p. 453.

300 BRITO, Mariano, “Acto administrativo discrecional”, en BRITO, Mariano, *Derecho Administrativo. Su permanencia-contemporaneidad-prospectiva*, Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo, 2004, p. 453 (la versión original de este trabajo fue publicada

También pueden convocarse las palabras del profesor DELPIAZZO, cuando afirmaba:

[...] superada la etapa en que la noción se vinculó al mérito más que a la legitimidad del quehacer administrativo, al presente corresponde reconocer la consolidación de **la buena administración como principio general del Derecho** y, por ende, como regla de Derecho con máximo valor y fuerza.<sup>301</sup>

Así las cosas, lo mejor de la doctrina *iuspublicista* de Uruguay, en su desarrollo científico, no sólo «ha analizado con particular interés este concepto de la buena administración» (según las palabras de NESSAR DE LENOBLE)<sup>302</sup> –tal vez como ninguna otra doctrina latinoamericana, al menos hasta el primer lustro del siglo XXI–, en especial desde los derroteros que le ha marcado su positivización en el ordenamiento (constitucional) uruguayo, sino que ha reparado también en sus implicaciones jurídicas a tenor de las transformaciones del Derecho Público que se han ido dando desde finales del siglo pasado y lo que va de este, tanto en el plano nacional de ese país, como en espacios jurídicos foráneos que han marcado los desarrollos más contemporáneos del régimen jurídico de la buena administración pública.<sup>303</sup> De igual forma, el

---

en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXVIII, N° 3-4, Julio-Diciembre, 1987, Montevideo, pp. 251 y sigs.).

301 DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético...”, ob. cit., p. 44 (la negrita del texto es del original).

302 NESSAR DE LENOBLE, Silvana, “La jurisprudencia del tribunal de lo contencioso administrativo en materia de buena administración”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto y HANNA DE ROSA, Marta (Coordinadores), *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2013, p. 154.

303 En este orden de cosas, y ubicados en la actualidad, son ilustrativos los trabajos del profesor Augusto DURÁN MARTÍNEZ, el uruguayo que en los últimos tiempos le ha dedicado mayor atención a la *buena administración* como noción jurídica y a sus implicaciones en el plano del Derecho. Entre los trabajos de este profesor cabe mencionar: “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, ob. cit., pp. 5 y sigs.; *Contencioso administrativo*, ob. cit., pp. 300 y sigs.; pp. 295 y sigs.; “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., pp. 787 y sigs.; “La buena administración”, ob. cit., pp. 173 y sigs.; “Eficacia y eficiencia: ¿mérito o legalidad?”, ob. cit. pp. 181 y sigs.; “Motivación del acto administrativo y buena administración”, en *El Derecho*, Diario de Doctrina y Jurisprudencia, Año L, N° 13.070, Viernes 13 de agosto de 2012, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, pp. 1 y sigs. [publicado además en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto y HANNA DE ROSA, Marta (Coordinadores), *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2013, p. 133 y sigs.; y en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Dere-*



pensamiento *iuspúblico* de este país sudamericano ha estado muy atento a las aportaciones que se han hecho en cuanto a la sustanciación de las implicaciones jurídicas de la *buena administración*, en especial, desde la realidad del Derecho Comunitario europeo y desde algunos de los países que se insertan en esa geografía, colocándose así, de lleno, en consonancia con la línea evolutiva que al respecto se ha ido configurando en Europa, y que ha sido visible entre los administrativistas latinoamericanos.

Es necesario señalar que muchos de los caminos por los que la doctrina uruguaya ha ido desarrollando, por su cuenta (y con las correspondiente influencias al respecto), la idea de *buena administración* desde su aparición en la letra de la Constitución de 1952 (sobre todo en lo que restaba de ese siglo XX) hasta hoy, son los caminos que le permiten, coherente y naturalmente, desembocar en las nuevas tendencias que a inicios del siglo XXI han venido marcando la modulación y funcionalidad jurídicas de esa idea. Demostrando, con esos pasos, que muchas de las perspectivas y aplicaciones de la *buena administración* que se manejan hoy, pero también en su desenvolvimiento anterior hasta llegar a lo que es hoy, especialmente al calor del Derecho europeo, eran advertidas ya por lo más agudo del pensamiento *iuspublicista* uruguayo, aunque esos autores –como tendencia general– no se explayaran en extenso en desarrollar esas advertencias.

Baste pensar, en consonancia con lo anterior, que si bien el anclaje primigenio de la *buena administración* como noción jurídica en el ordenamiento positivo de ese país parece referirse al ámbito concreto de la legitimidad o legalidad de los actos administrativos con miras a su control jurisdiccional, gradualmente fue extendiéndose su alcance como tal noción a otros ámbitos como el procedimental administrativo;<sup>304</sup> para incardinarse finalmente –

---

*cho Administrativo, Otra forma de verlo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2017, pp. 259 y sigs.; por su inclusión en *Derecho Administrativo, Otra forma de verlo* es que lo citaremos en este trabajo]; “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., pp. 512 y sigs.; “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., pp. 149 y sigs.

304 Véase como ilustración, más cercano a nosotros en el tiempo: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto: “La buena administración”, ob. cit., pp. 183 y sigs.; “Motivación del acto administrativo y buena administración”, ob. cit., pp. 259 y sigs.; y “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., pp. 777 y sigs.; “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., pp. 512 y sigs. También: RUOCCO, Graciela, “La «buena administración» y el «interés general»”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto y HANNA DE ROSA, Marta (Coordinadores), *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2013, pp. 105 y sigs.



como elemento sustancial– en el planteamiento, todo, de la organización de la Administración Pública,<sup>305</sup> del funcionamiento administrativo, en el régimen jurídico de las actividades que aquélla desempeña,<sup>306</sup> en el de los medios (de toda índole) que tiene a su disposición para desempeñar su actuación<sup>307</sup> y, en especial, en las relaciones con los ciudadanos.<sup>308</sup>

En este orden de cosas, recordemos que Alberto Ramón REAL, en las pos-trimerías de la década de 1970, reconocía que

---

305 Para Graciela RUOCCO: “la buena administración también se identifica con una administración transparente, de modo que el ciudadano pueda conocer sin excesivas dificultades cuál es el funcionamiento interno del aparato administrativo. Administrar bien no es sólo producir buenas resoluciones y prestar buenos servicios. También es hacerlo de forma transparente, de modo que los ciudadanos puedan conocer cómo se ha llegado a la decisión o cómo se organiza la prestación del servicio.” RUOCCO, Graciela, “La «buena administración» y el «interés general»”, ob. cit., pp. 104 y 105.

306 Por ejemplo, sobre la relación entre la regulación económica como actividad administrativa y la buena administración, ha podido decir FERRÉS RUBIO, no hace mucho: “En definitiva, la regulación económica es una manifestación normativa de la Administración que interviene en la economía para recrear el mercado y defender la competencia así como los derechos de los usuarios, prestatarios y consumidores. La regulación económica tiene como condición de legitimidad previa que su ejercicio se realice bajo el deber de buena administración que, a su vez, es un derecho humano de todo ciudadano. Si se regula mal o se utilizan técnicas regulatorias inadecuadas, se estará violando el principio de eficacia, esencia del Estado subsidiario y núcleo –la eficacia y la eficiencia– del concepto de buena administración. Si es ineficaz es ilegítima. Por lo tanto, la regulación económica debe ser eficaz y debe denotar en su ejercicio una buena administración”; FERRÉS RUBIO, Rodrigo, “Regulación económica y buena administración”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto y HANNA DE ROSA, Marta (Coordinadores), *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2013, pp. 116 y 117.

307 Ver lo que en relación con el régimen de la función pública o del personal empleado por la Administración Pública, precisaba la profesora RUOCCO desde la perspectiva de la buena administración, en: RUOCCO, Graciela, “La «buena administración» y el «interés general»”, ob. cit., p. 104. También: SAETONE MONTERO, Mariella, “Buena administración y función pública en un Estado de Derecho”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto y HANNA DE ROSA, Marta (Coordinadores), *Ética. Estado de Derecho. Buena Administración*, Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2013, p. 130.

308 El profesor Carlos DELPIAZZO ha apreciado: “la noción de buena administración ofrece un ancho cauce a la mejora de la relación entre la Administración y los administrados en el Estado constitucional de Derecho de nuestros días.” DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético...”, ob. cit., p. 44.

La participación de los interesados en el procedimiento administrativo no sólo favorece el interés legítimo de los administrados: es garantía de justicia, del imperio del Derecho (*rule of law*) y también de acierto, porque los interesados aportan su conocimiento especial de los asuntos en que son parte o acerca de los cuales están especialmente informados en razón de su actividad habitual, y coadyuvan a la buena administración.<sup>309</sup>

No queremos terminar estas páginas, sin unas palabras que permitan reafirmar la colocación en perspectiva de la Constitución uruguaya de 1952 y su mención allí de la *buena administración*, dentro del proceso de evolución jurídica de esta noción al calor del Derecho occidental.

Por lo pronto, valga reiterar que cuando se trate de mirar consecuentemente a la construcción jurídica de la *buena administración* como noción con presencia dentro del espectro jurídico europeo y americano, lo cierto es que no es dable dejar de mirar a la Constitución uruguaya de 1952 y su mención allí de esa expresión. El artículo 311 de dicha Constitución –donde aparece esa mención– es digno de referir, en tanto constituye la primera aparición directa de la alocución *buena administración* en un texto constitucional latinoamericano;<sup>310</sup> e incluso, no debe dejar de pensarse que puede ser también la primera constitucionalización directa de esa noción a ambos lados del Atlántico, si se entiende que la Constitución italiana de 1947, a pesar de contener la mención al *buon andamento* de la Administración Pública, no hace indicación expresa y formal en su letra de las palabras *buena administración*.

Que a la altura de 1952 un texto constitucional incluyera la alusión directa a la *buena administración* señalándole consecuencias jurídicas, y que una doctrina latinoamericana como la uruguaya estuviera ya en los años inmediatamente posteriores trabajando seriamente por construir el alcance y contenido de ese concepto, lo que irá ganando en intensidad y acabado en la medida en que el paso del tiempo y la evolución de los contextos socio-jurídicos lo han impuesto, es algo que, sin dudas, resulta temprano o hasta pionero, si

---

309 REAL, Alberto Ramón, “La codificación del derecho administrativo general en Alemania Federal (Derecho de defensa y participación democrática de los administrados)”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Universidad de la República, Montevideo, 1978, p. 370. Con talante más actual, puede verse lo que señalaba al respecto: RUOCCO, Graciela, “La «buena administración» y el «interés general»”, ob. cit., pp. 105 y 106.

310 DURÁN MARTÍNEZ ha reconocido que: “La primera Constitución de América del Sur que recoge el término *buena administración* es la uruguaya de 1952”; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., p. 453.

vemos la evolución posterior que ha tenido este tema de la *buena administración* y que, en virtud de esa evolución, ha sido sobre todo en el Derecho europeo donde más se ha impulsado la cuestión en los últimos lustros, con evidente influencia al respecto sobre el pensamiento y el hacer jurídicos que se enmarcan en no pocos ordenamientos de América Latina.

Con todo y los nuevos aires que están corriendo desde hace varios lustros en torno a la *buena administración* en los marcos del Derecho, no puede menos que reconocerse, con el profesor Augusto DURÁN MARTÍNEZ, que con la inclusión que de ella hizo en la Constitución de su país de 1952: “Nuestro constituyente, así –aunque de forma indirecta y defectuosa– se adelantaba en varias décadas a lo que hoy parece una de las conquistas más novedosas del Estado de Derecho”.<sup>311</sup>

Con ese adelanto, la Constitución uruguaya de 1952 ha propiciado que deba mirarse válidamente en algo a Latinoamérica, al ordenamiento jurídico de alguno de sus países (de Uruguay, en concreto) y a los desarrollos teórico-prácticos de su doctrina y su jurisprudencia, y no a Europa en exclusivo, cuando se trata de proveer una mirada panorámica completa, válida, consecuente, sobre los antecedentes y la edificación de la *buena administración* dentro de los predios del Derecho; así como para la posibilidad de establecer la comunicabilidad de ambos espacios jurídicos (el europeo y el latinoamericano) en ese marco de elaboración, desarrollo y operatividad a propósito de dicha noción.

#### 6. *Maladministration* en la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967

Un punto de mira trascendente cuando se trata de repasar la evolución jurídica de la noción de *buena administración* debe fijarse en el Derecho británico; pero esta vez mirando especialmente el fenómeno de contraste de lo que sugiere la idea de *buena administración*, esto es: la *mala administración*.

Como en otros ordenamientos jurídicos, el planteamiento sobre conductas o actuaciones administrativas que respondían a las exigencias de *buena administración* o de mecanismos para enfrentar la *mala administración*, no es algo a lo que se llega recientemente en el Derecho británico ni mucho menos; antes bien es algo de vieja data en ese contexto.

Un importante autor británico, WADE, en la segunda edición de su im-

---

<sup>311</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 174; también en “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 778.

portante obra general sobre Derecho Administrativo, daba cuenta de que el «derecho a ser oído», era una antigua regla fundamental de justicia natural, consagrada por los tribunales de ese país desde hace siglo.<sup>312</sup> Según este autor:

Los tribunales, para decidir sobre su jurisdicción, partieron de la hipótesis de que la obligación de dar a cada parte la justa oportunidad de ser oída constituía un postulado de buena administración y de buen procedimiento legal. Si el tribunal no puede controlar la discrecionalidad administrativa dentro de su propia esfera, puede al menos comprobar que la discrecionalidad no se ejerce sin tener en cuenta a las dos partes interesadas en el caso. La costumbre de conceder audiencia previa a cualquiera de las partes afectadas es lo que con mayor probabilidad nos hará llegar a decisiones justas y rectas.<sup>313</sup>

De igual modo, cuando WADE se refería al control de la Administración, observaba que países como Francia, Italia y Alemania (en ese entonces Occidental) tenían

[...] tribunales especiales para las acciones contra ministros y funcionarios. Estos tribunales pueden desarrollar amplias doctrinas de responsabilidad legal, y, por tanto, someter al control legal muchos actos de mala administración. Presentan, además, la ventaja de la especialización administrativa. Los tribunales ingleses no tienen esta ventaja y se preocupan más por la legalidad técnica de la actuación administrativa que por su oportunidad.<sup>314</sup>

Ahora bien, a partir del segundo cuarto del siglo XX se comienza a ganar mayor conciencia en Gran Bretaña sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración Pública, atendiendo a que, en muchos casos, no existían medios jurídicos para impugnar judicialmente ciertas decisiones que traían causa de malas actuaciones administrativas (*maladministration*).<sup>315</sup>

En tal sentido, se acometieron algunas acciones de análisis a los fines de proponer e introducir mejoras jurídicas alrededor del funcionamiento de la

---

312 WADE, H. W. R., *Derecho Administrativo*, Traducción de la 2ª edición, Traducción Mariano BAENA DEL ALCÁZAR y Elena BARDÓN FERNÁNDEZ, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971, pp. 272 y sigs.

313 WADE, H. W. R., ob. cit., p. 274.

314 WADE, H. W. R., ob. cit., p. 19.

315 Al respecto, puede verse con provecho el trabajo del profesor chileno: SOTO KLOSS, Eduardo, “¿Existe un Derecho Administrativo inglés?”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 70, Enero-Abril, 1973, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, especialmente pp. 160 y sigs.

Administración Pública, con especial destaque en sede de los procedimientos. Así, se señala al *Comité sobre Poderes de los Ministros* o *Committee Donoughmore* de 1932, y al *Committee on Administrative Tribunals and Inquiries* o *Franks Committee* (por su presidente Olivier FRANKS) de 1957, como importantes pasos dentro de esa línea, pues, además de las evaluaciones que contenían –no sin advertir importantes limitaciones en ambos informes–, condujeron a que se adoptaran dos importantes disposiciones normativas: la *Statutory Instruments Act* de 1946 y la *Tribunal and Inquiries Act* de 1958.<sup>316</sup>

El *Committee on Administrative Tribunals and Inquiries* o *Franks Committee* debió proyectar su actividad a la revisión de:

(a) The constitution and working of tribunals other than the ordinary courts of law, constituted under any Act of Parliament by a Minister of the Crown or for the purposes of a Minister's functions.

(b) The working of such administrative procedures as include the holding of an inquiry or hearing by or on behalf of a Minister on an appeal or as the result of objections or representations, and in particular the procedure for the compulsory purchase of land.<sup>317</sup>

El trabajo del comité FRANK concluyó en 1957 con el correspondiente reporte o relatoría. En la narración de BRADLEY y EWING:

The committee concluded that judicial control, whether by direct appeal to the courts or by review through the prerogative orders, should be maintained and where necessary extended. These recommendations led directly to the Tribunals and Inquiries Act 1958, which set up the Council on Tribunals, and to other action implementing the committee's report.

The Franks committee's attention was confined to areas where recourse to a tribunal or a public inquiry was already available. The committee could not consider those areas of governmental power where neither safeguard existed, nor could it consider the provision of redress for individuals suffering from maladministration.<sup>318</sup>

A pesar de la significación del trabajo del aludido comité a finales de la

---

<sup>316</sup> Ver, entre otros: WADE, H. W. R., ob. cit., pp. 336 y sigs.; BOYLE, Alan, "Derecho y procedimientos administrativos en Inglaterra", en BARNÉS, JAVIER (Coordinador), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pp. 452 y sigs. En el área iberoamericana, al respecto, puede verse: SOTO KLOSS, Eduardo, ob. cit., pp. 161 y sigs.

<sup>317</sup> BRADLEY, A. W. y EWING, K. D., *Constitutional and administrative law*, 14th edition, Pearson Logman, Pearson Education Limited, London, 2007, p. 663.

<sup>318</sup> BRADLEY, A. W. y EWING, K. D., ob. cit., p. 663.

década de 1950, no resultó suficiente el contenido del *Informe FRANKS* y de lo que de él pudo derivarse, atendiendo a que, entre otras cuestiones, tal como señalaron BRADLEY y EWING en el fragmento anteriormente reproducido, o como advirtió SOTO KLOSS:

[...] los términos de los límites de *FRANKS Committee* dejaban intacto y sin investigar el campo cada día más enorme librado a la discrecionalidad de los órganos administrativos, como aquellos casos –no infrecuente, por desgracia– de *maladministration*.<sup>319</sup>

Por tal motivo, casi un lustro después, nuevamente se concretó otro análisis, esta vez en 1961, que, con la denominación de *The Citizen and the Administration*, fue realizado por la sección inglesa de la Comisión Internacional de Juristas, *JUSTICE*. En este informe, conocido también como *Informe WHYATT*, se decía:

As a result, complaints against discretionary decisions and complaints against acts of maladministration were not within the scope of the reforms which followed the Franks Committee recommendations and the position today is still that, over a large area of public administration, there is under our Constitution no formal machinery outside Parliament for dealing with these two categories of complaint.

En las conclusiones de *JUSTICE*, se realizaba un agrupamiento de las reclamaciones frente a la actuación administrativa en dos grupos: 1) las que se dirigían contra decisiones discrecionales donde el ciudadano no estaba de acuerdo con el modo en que la autoridad había ejercido la discrecionalidad, pero sin medio formal para cambiarla, aquí la cuestión no era por el abuso de poder de la autoridad, sino que la decisión resultaba incorrecta, errónea o no apropiada; y 2) las que se dirigían contra *acts of maladministration*. A partir de esa agrupación, se advertía que, para el primer caso, algunas de las decisiones que caían dentro de él podían ser recurridas frente a un tribunal, pero no todas; y, para el segundo supuesto, realmente no existían mecanismos, ni judiciales ni administrativos, para controlarlas.

En lo que aquí más nos interesa, el *Informe WHYATT* abogaba:

[...] new machinery is required to deal with acts of maladministration and that this can best be provided by appointing an officer to investigate complaints of maladministration and report the results of his investigation to Parliament [...]

---

319 Soto Kloss, Eduardo, ob. cit., p. 162.

Así las cosas, y buscando proveer un mejor sistema de control sobre los actos de la Administración Pública, el *Informe WHYATT* tomaba como referente al *Ombudsman* de origen escandinavo (Suecia) y proponía crear una nueva pieza jurídica en el control para evaluar los casos de *maladministration*; esto es, un comisionado parlamentario, una suerte de *ombudsman* británico, cuya función principal habría de ser la de investigar las alegaciones de *maladministration* y proveer así a un control con mayor efectividad sobre el funcionamiento administrativo, ante las imperfecciones que presentaba el sistema de control sobre ese funcionamiento en el contexto británico.

En definitiva, en 1967 se hubo de adoptar la *Parliamentary Commissioner Act*, de 22 de marzo, por la que se creaba ese comisionado parlamentario u *ombudsman* inglés. En esa norma, se disponía (apartado 5) que dicho *Parliamentary Commissioner for Administration* (denominación oficial que se le dio):

5. (1) [...] may investigate any action taken by or on behalf of a government department or other authority to which this Act applies, being action taken in the exercise of administrative functions of that department or authority, in any case where

(a) a written complaint is duly made to a member of the House of Commons by a member of the public who claims to have sustained injustice in consequence of maladministration in connection with the action so take; and

(b) the complaint is referred to the Commissioner, with the consent of the person who made it, by a member of that House with a request to conduct an investigation thereon.

Esa referencia a la *maladministration* en la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967, resulta trascendente en tanto señala, como fórmula o concepto, un ámbito importante del funcionamiento administrativo (la *mala administración*) sobre el cual puede actuar el Comisionado Parlamentario para la Administración,<sup>320</sup> investigando a petición de ciudadanos que sostengan

---

320 Eduardo SOTO KLOSS recordaba lo siguiente: “Valga recordar que en 1959 (5-XI) le había sido dirigida al primer ministro a *Parliamentary question*, por parte del *Commoner* Donald JOHNSON, sobre la conveniencia de ir a la creación, de un órgano de control de la Administración para tutelar los efectos de la *maladministration*, sobre los ciudadanos; ya al salir a luz el *WHYATT Report*, el Gobierno de H. MACMILLAN tomó postura en contra del *Parliamentary Commissioner*, y fue sólo, a raíz de la adopción de tal idea por los laboristas de H. WILSON, cuando vino de nuevo a la batalla al incluirlo en el programa de 1964; triunfante tiempo después, ya como primer ministro, WILSON dio a conocer en octubre de 1965 el proyecto de creación del *Parliamentary Commissioner for Administration* (*Her Majesty’s Stationery Office*, Londres, 1965 –cmd. 2767–), siendo aprobado con el *Royal assent* en la fecha arriba indicada.” SOTO KLOSS, Eduardo, ob. cit., p. 165.



haber sido afectados injustamente a raíz de *mala administración* en la acción adoptada.

En palabras de WADE:

La Ley del Comisario Parlamentario de 1967 encargó al primer Comisario Parlamentario para la Administración la tarea de investigar las reclamaciones en los casos de “injusticias como consecuencia de mala administración”.<sup>321</sup>

De tal suerte, esa *maladministration* se convierte en un elemento de referencia para la determinación y delimitación de las competencias o funciones del *Parliamentary Commissioner for Administration*,<sup>322</sup> precisándose además, en la propia disposición normativa que

[...] nothing in this Act authorizes or requires the Commissioner to question the merits of a decision taken without maladministration by a government department or other authority in the exercise of a discretion vested in that department or authority.

A partir de ahí, se ha anotado que va emergiendo ya la *maladministration* con una significación técnica o en su utilización como concepto jurídico,<sup>323</sup> que no solo ha de servir para fijar la competencia del Comisionado Parlamentario para la Administración en el Reino Unido, sino también señala un grupo de actuaciones administrativas que pueden ser cuestionadas por antijurídicas en vía no jurisdiccional, aun cuando no se evidencien conflictos con la legalidad formal.<sup>324</sup>

<sup>321</sup> WADE, H. W. R., ob. cit., p. 20.

<sup>322</sup> En ese sentido se ha llegado a establecer, en conclusion de Hilaire BARNETT, que “*Maladministration is the key concept relating to the Commissioner’s Jurisdiction [...]*” BARNETT, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, 4<sup>th</sup> edition, Cavendish Publishing Limited, London, 2002, p. 930.

<sup>323</sup> GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad de la Administración*, 4<sup>ª</sup> edición, Aranzadi, Navarra, 2011, p. 63. Decía GÓMEZ PUENTE que para explicar la utilización primigenia del término *maladministration* como concepto jurídico es necesario remitirse a la doctrina anglosajona.

<sup>324</sup> Destacaba Marcos GÓMEZ PUENTE que “el concepto de mala administración aglutina inicialmente un conjunto de conductas administrativas (acciones u omisiones) que aun soportando o eludiendo con éxito el control formal de legalidad propuesto por un sistema de garantías deficiente e inacabado resultan «injustas». Esta alusión al «injusto» que resulta de la doctrina y el derecho positivo ingleses no supone una valoración preconcebida de la Justicia, con connotación iusnaturalista, sino que viene referida al conjunto de principios formales, valores materiales y reglas de buena administración que resultan



En esto, una novedad importante que surge en el contexto jurídico con la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967, es que se asocia la *maladministration* como situación que permite el acceso a, o activación de, un mecanismo de control o protección de naturaleza no jurisdiccional, expendiéndose así el alcance del control sobre la actuación administrativa y el alcance de la protección del ciudadano frente a la Administración Pública dentro de la realidad del Derecho británico de entonces.<sup>325</sup>

A pesar de esas novedades, lo cierto es que, como ha anotado la doctrina, la propia *Parliamentary Commissioner Act* de 1967 no contenía ninguna definición o ilustración –ni siquiera primariamente precisa– del significado de *maladministration*, en tanto expresión y noción que se introducía en la letra de esa disposición normativa.<sup>326</sup>

A tenor de la emergencia de la *maladministration* con significación técnica o en su utilización como concepto jurídico, un autor precisaba, poco tiempo después de haberse adoptado la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967:

“Nobody can define maladministration in plain terms,” said Sir Edmund Compton, the first British Parliamentary Commissioner for Administration or Ombudsman. It may be difficult to define, but most of us believe that we could recognize an example of it, if we saw it. We can describe it by examples. We know what it is, but we are quite ready to admit that we might find ourselves in disagreement with other people about whether or not a particular case was an example of maladministration. We would admit also that there might be a vague and uncertain boundary surrounding the areas of maladministration. [...]”<sup>327</sup>

del Derecho inglés positivo y consuetudinario; lo injusto, en consecuencia, equivale aquí a lo antijurídico.” Más adelante, este autor enseñaba: “La mala administración es, por tanto, un concepto que aglutina una serie de conductas administrativas variopintas, de diferente naturaleza y efectos, cuya validez formal no puede contrastarse adecuadamente a través de causas ordinarios de control de la actividad administrativa, bien porque no sea posible emplazarlas ante las instituciones de control, bien porque la actuación de éstas resulte ineficaz.” GÓMEZ PUENTE, Marcos, ob. cit., pp. 64 y 65.

325 Decía BASSOLS COMA sobre la *maladministration* en el contexto británico, que “En definitiva, se trata de un concepto indeterminado, pero que tiene la ventaja de atender a aquellas zonas no cubiertas por los medios propios por los controles parlamentarios y judiciales.” BASSOLS COMA, Martín, ob. cit., p. 280.

326 Según observaban BRADLEY y EWING: “*What is meant by the phrase, ‘injustice to the person aggrieved in consequence of maladministration’? No definition and no illustrations of maladministration and injustice are given in the Act.*” BRADLEY, A. W. y EWING, K. D., ob. cit., p. 719.

327 WHEARE, K. C., *Maladministration and its remedies*, Stevens & Sons, London, 1973, p. 6.

Según se ha dado cuenta ya, en la letra de la *Parliamentary Commissioner Act* de 1967 aparecía el uso de la expresión *maladministration*, pero no una definición o explicación precisa de su concepto;<sup>328</sup> lo que respondió a un interés de no asumir una definición y dejar abierto su alcance.<sup>329</sup>

Como se recordaba por WHEARE:

In moving the second reading of the Bill in the House of Commons, Mr. Crossman, Lord President of the Council in the Labour Government of Mr. Harold Wilson, while defending the decision not to define “maladministration,” declared that “it would be a wonderful exercise” to try — “bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude, arbitrariness and so on. It would be a long and interesting list.”<sup>330</sup>

Por su lado, escritores como HAWKE y PARP WORTH, a tenor de la aludida *Act*

---

328 V. gr.: WHEARE, K. C., ob. cit., p. 9; BRADLEY, A. W. y EWING, K. D., ob. cit., p. 719; HAWKE, Neil y PARP WORTH, Neil, *Introduction to Administrative Law*, Reprinted, Cavendish Publishing Limited, London, 1998, p. 267; STOTT, David y FELIX, Alexandra, *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 1997, pp. 243 y 265; BARNETT, Hilaire, ob. cit., p. 930; CARROLL, Alex, *Constitutional and administrative law*, 5<sup>th</sup> edition, Pearson Logman, Pearson Education Limited, London, 2009, p. 607; PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 135.

329 V. gr.: WHEARE, K. C., ob. cit., p. 9; BARNETT, Hilaire, ob. cit., p. 930; PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 135.

330 WHEARE, K. C., ob. cit., pp. 9 y 10. Por su parte PONCE SOLÉ, relataba: “La ley de 1967 no define este término, dejándolo abierto. Durante los debates que precedieron a la aprobación del texto legal, el señor Richard CROSSMAN sostuvo que la mala administración cubría supuestos como falta de objetividad, negligencia, falta de atención, retraso, incompetencia, ineptitud, perversidad, infamia o arbitrariedad (“bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude, arbitrariness and so on”), enumeración que constituye lo que se denomina el “catálogo de Crossman” que es objeto de cita en todas las obras que se ocupan del tema, pero que es sólo un listado *ad exemplum*, una enunciación de supuestos simplemente indicativos y de notable imprecisión.” PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 135. Por su lado, GÓMEZ PUENTE, con apoyo en autores ingleses, ha apuntado: “La generalidad de la expresión *maladministration* permite al *Parliamentary Commissioner* extender su actividad supervisora sobre un vasto conjunto de actuaciones administrativas, algunas de las cuales pudieran haber quedado excluidas con una fórmula menos abierta que la empleada. Esta indeterminación que procura la fórmula «injustice in consequence of maladministration» fue buscada de propósito [...]” GÓMEZ PUENTE, Marcos, ob. cit., p. 65, nota 15.

de 1967 y la situación en torno a la ausencia de definición de *maladministration* en ella, han indicado:

The Act fails to define the meaning to these important terms, but the statute's silence in this respect has in fact been welcomed by one former Parliamentary Commissioner on the basis that "to define maladministration would be difficult and unprofitable".<sup>331</sup>

De tal suerte, *la mala administración*, en el contexto británico, pasó a ser una noción no precisada,<sup>332</sup> a la que se llegaba por descripción de conductas que se apartaban del buen proceder administrativo y que, por tales, quedaban encuadradas en el alcance jurídico que se le daba a dicho etiquetado (*maladministration*).<sup>333</sup>

Como dato al respecto, podemos señalar que en el *First Annual Report of the Northern Ireland Commissioner for Complaints*, de 1970, parágrafo 20, se decía que la *maladministration* era una

[...] administrative action (or inaction) based on or influenced by improper considerations or conduct. Arbitrariness, malice or bias, including discrimination, are examples of improper considerations. Neglect, unjustifiable delay, failure to observe relevant rules and procedures, failure to take relevant considerations into account, failure to establish or review procedures where there is a duty or obligation on a body to do so, are examples of improper conduct.<sup>334</sup>

En el Reporte Anual de 1993, presentado por el *Parliamentary Commissioner for Administration* se establecía como parte del ámbito de la *maladministration* lo siguiente:

331 HAWKE, Neil y PARPWORD, Neil, ob. cit., p. 267.

332 Según BARNETT, en relación con el concepto de *maladministration* "The concept derives from the Whyatt Report of 1961, where it was described as a term which 'was not of precise meaning' [...]". BARNETT, Hilaire, ob. cit., p. 930

333 Narraba WHEARE: "[...] in the course of reviewing the first year's operation of the Act, the select committee of the House of Commons associated with the Parliamentary Commissioner's work, heard a list of examples of maladministration from the lips of the Head of the Home Civil Service, Sir William Armstrong : failure to answer a letter; losing the papers or part of them; giving misleading statements to citizens about their legal position; delay in reaching a decision; exhibiting bias; giving incomplete or ambiguous instructions to the officer who is applying the rule; getting the facts of the case wrong; or failing to take facts into account which the department should have taken into account." WHEARE, K. C., ob. cit., p. 10.

334 Citado por WHEARE, K. C., ob. cit., p. 11.

... rudeness ...; unwillingness to treat the complainant as a person with rights; refusal to answer reasonable questions; neglecting to inform a complainant on request of his or her rights to entitlement; knowingly giving advice which is misleading or inadequate; ignoring valid advice or overrating considerations which would produce an uncomfortable result for the overruler; offering no redress or manifestly disproportionate redress; showing bias whether because of colour, sex, or any other grounds; omission to notify those who thereby lose a right of appeal; faulty procedures; failure by management to monitor compliance with adequate procedures; cavalier disregard of guidance which is intended to be followed in the interest of equitable treatment of those who use a service; partiality; failure to mitigate the effects of rigid adherence to the letter of the law where that produces manifestly inequitable treatment (PCA, Annual Report, 1993, para. 7).<sup>335</sup>

A tenor entonces de las implicaciones y conductas a las que se ha asociado en el espacio jurídico británico la idea de *maladministracion*, es que, entre los autores de ese país, se ha sostenido:

*'Maladministration' is clearly a broader concept than illegality. A decision may be taken within the legal parameters of the decision-maker, in terms of both substance and procedure, but nevertheless be tainted by maladministration. 'Maladministration', it would seem, is concerned with the procedure rather than the merits of decision-making.*<sup>336</sup>

---

335 Citado por CARROLL, Alex, ob. cit., p. 607.

336 STOTT, David y FELIX, Alexandra, ob. cit., p. 243. Acto seguido, estos autores recordaban que LORD DONALDSON (en *R v Commissioner for Local Administration ex parte Eastleigh Borough Council*, en 1988) había expresado que: *"that: ... administration and maladministration ... is concerned with the manner in which decisions ... are reached and the manner in which they are or are not implemented. Administration and maladministration have nothing to do with the nature, quality or reasonableness of the decision itself."* También HILAIRE BARNETT es de las que ha recordado: *"The courts have examined the concept of maladministration in relation to the work of Local Government Commissioners. For example, in R v Commissioners for Local Administration ex parte Bradford Metropolitan Borough Council (1979), maladministration was described as 'faulty administration' and 'bad administration', whereas, in 1980, Lord Donaldson MR explained that maladministration is primarily concerned with the manner in which authorities reach or implement decisions, and is not concerned with the quality of the decision itself. In R v Local Commissioner for Administration in the North and North East England ex parte Liverpool City Council (2000), the Court of Appeal ruled that the failure of local councillors to follow the National Code of Local Government Conduct, and failure to observe the requirement to declare financial interests when taking part in decisions relating to planning, was maladministration."* BARNETT, Hilaire, ob. cit., p. 931.

Para cerrar este segmento, en un buen resumen, recurramos a PONCE SOLÉ cuando indicaba sobre lo que nos ocupa en este acápite:

[...] de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, *la mala administración significa esencialmente mal procedimiento administrativo*, y se refiere a la manera en que la decisión discrecional es elaborada, al desarrollo de la función administrativa. En los primeros años de funcionamiento, el *Commissioner* se concentró en la investigación de la existencia de procedimientos incorrectos en la toma de decisiones. Sin embargo, con el paso del tiempo, el *ombudsman*, alentado por el Select Comitee —el comité de la Cámara de los Comunes que se ocupa de controlar su trabajo como comisionado del Parlamento que es— se decidió a investigar también las “decisiones malas en calidad”, es decir, aquellas decisiones cuya baja calidad sugería que la mala administración estaba envuelta en su adopción. Diversas decisiones judiciales, sin embargo, se han ocupado de mostrar la disposición de los tribunales para detener al *Commissioner* en aquellos casos en que éste trate de cuestionar la calidad de la elección discrecional cuando no exista ningún supuesto de mala administración en el procedimiento administrativo previo a su adopción. En definitiva, como ha sido notado “technically the merits of administrative decisions (such as their fairness) cannot be challenged so long as appropriate procedures have been followed” lo que implica que mala administración equivalga a procedimiento administrativo en el que no se ha garantizado la oportunidad de la decisión. A este respecto, ha sido notada la dificultad de distinguir netamente entre la oportunidad y el modo en que la misma se alcanza, puesto que “the manner in which a decision is reached or implemented can cover so many aspects of the decision that its merits, as a distinct concept, disappear”. Es por ello que un defectuoso procedimiento administrativo conduce a malas decisiones discrecionales, lo que da lugar a la *maladministration*, o en palabras de WADE “bad decisions are bad administration and bad administration is maladministration”.<sup>337</sup>

---

337 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., pp. 136 y 137. En otro momento de esta obra, PONCE SOLÉ agregaba (pp. 142 y 143): “En el ámbito del *De-recho británico*, debe hacerse referencia al informe *Administrative Justice. Some Necessary Reforms*, elaborado por el comité revisor fundado por *Justice and All Souls College*, Oxford y publicado en 1988. Este informe, fruto de la concienzuda labor de un grupo de prestigiosos juristas anglosajones, dedica su segundo Capítulo (pp. 7 a 23) a la ‘Formulation of Principles of Good Administration’. Como se indica en la Introducción (p. 5) este capítulo tiene sentido como modo de evitar daños derivados de defectuosas actuaciones administrativas, puesto que ‘as prevention is better than cure, so good administration is better than remedies for bad administration’. Y a renglón seguido exponía: “A pesar del título del citado Capítulo segundo, el informe en realidad no formula explícitamente ningún principio concreto de buena administración. Las conclusiones incluidas al final de este capítulo (pp. 21 a 23) se limitan a declarar que sería “altamente deseable” construir un conjunto completo de Principios de Buena Administración. Estos principios no deberían ser formulados legislativamente, aunque su violación debería dar lugar al control judicial.

7. *Buena administración y mala administración* en la jurisprudencia y en la normativa comunitaria europea. La *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 7 de diciembre de 2000

Es hacia el último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI que el tema de la *buena administración* (o la *mala administración*) va trascendiendo definitivamente de los ordenamientos jurídicos nacionales que, de un modo u otro, lo manejaban jurídicamente,<sup>338</sup> para entrar en una nueva e importantísima fase en su construcción jurídica, esta vez de la mano, en especial, de las transformaciones y exigencias que ha de ir imponiendo el proceso de integración europeo.

En este período mencionado, se ha de cifrar un momento importante en el desarrollo y evolución de la *buena administración* como noción jurídica, donde han desempeñado un rol determinante la jurisprudencia y ciertos instrumentos normativos comunitarios europeos que han consagrado jurídicamente a la *buena administración*, incluso en la nueva perspectiva de un derecho fundamental, y no solo desde la percepción de una regla, principio o deber jurídicos. Esto ha servido, a su vez, como influencia y exigencia de ajustes e interpretaciones para los ordenamientos nacionales que quedan comprendidos dentro del espacio de integración comunitario del «Viejo Continente» –todo eso debe interpretarse dentro de ese proceso de integración–. Incluso, la trascendencia ha traspasado los límites espaciales de Europa, y ha generado influencia para otros ordenamientos jurídicos fuera de ese perímetro geográfico, como es el caso latinoamericano, donde se han ido recibiendo e incorporando los resultados conceptuales de la evolución jurídica en torno a este tema de la *buena administración*.<sup>339</sup>

---

Según el informe, la institución mejor equipada para formular estos principios sería el *Parliamentary Ombudsman*, dada su experiencia práctica en el funcionamiento administrativo. Éste, mediante el uso de su experiencia y de diversos trabajos ya existentes y recopilados en el informe, debería formular una serie de principios de buena administración, necesariamente generales, que podrían ser concretados por cada órgano administrativo mediante normas públicas internas, en función de las necesidades específicas de cada cometido a desempeñar”.

338 Además de lo que hasta aquí hemos expuesto, véase, entre otros, las referencias que aportaba PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., pp. 142 y 143.

339 En lo que va del siglo XXI, es posible encontrar, cada vez con más frecuencia, estudios y trabajos de autores latinoamericanos sobre el tema específico de la *buena administración*. En efecto, podemos mencionar, por ejemplo, y sólo como una muestra míni-

Ciertamente, debe partirse de la premisa que «la buena administración es, sin lugar a dudas, una noción forjada al calor del Derecho comunitario europeo».<sup>340</sup> A lo que puede agregarse que ha sido también resultado y expresión de la cultura *iuspública* europea, especialmente.

Lo primero que debe advertirse en este sentido, es que la jurisprudencia comunitaria europea, primero a través del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), al que luego habría de sumarse el Tribunal de Primera Instancia (TPI), fue revelando, gradualmente y a la largo de la segunda mitad de la pasada centuria, las implicaciones jurídicas de la *buena administración*,<sup>341</sup> que inicialmente era tenida como un principio o

---

ma, junto a otros que ya hemos citado o citaremos en este trabajo, los siguientes escritos: del salvadoreño GUEVARA QUINTANILLA, Miguel Antonio, ob. cit.; de Brasil, FREITAS, Juarez, *Direito fundamental à boa admnistração pública*, 3ª edição refundada e aumentada, Malheiros Editores LTDA, São Paulo, 2014 (las dos primeras ediciones de este libro se publicaron bajo el título: *Discrecionariade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, en 2007 y 2009, respectivamente), y DO VALLE, Vanice Regina Lírio, *Direito fundamental à boa administração e governança*, Editora Forum, Belo Horizonte, 2011; del argentino MOSCARIELLO, Agustín R., “Buena administración y buen gobierno en el Derecho argentiNº El rol del Abogado del Estado”, en *Ars Iuris. Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia*, Nº 48, Julio-Diciembre, 2012, Universidad Panamericana, México, D.F.; BERRÍOS LLANCO, Edson, “La obligación de la Administración Pública de brindar un servicio de calidad y el derecho de todas las personas a una buena administración”, en la revista *Diálogo con la Jurisprudencia*, Nº 163, abril de 2012, editorial Gaceta Jurídica, Lima. También cabe referir a los mexicanos: MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “Un nuevo paradigma en administración pública: el derecho humano a la buena administración pública”, VELÁSQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, “La buena administración, como un derecho humano”, FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “El derecho humano a una buena administración pública”, OLMEDA GARCÍA, Marina del Pilar, “Responsabilidad del servidor público y el derecho a una buena administración pública”, todos estos últimos escritos en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. Para Cuba, los trabajos de nuestra autoría: MATILLA CORREA, Andry, “Cinco principios...”, ob. cit., pp. 34 a 104; y “La buena administración como principio...”, en MATILLA CORREA, Andry/ DE ALBUQUERQUE NÓBREGA, Theresa Cristine y DE MOURA AGRA, Walber (Coordinadores), ob. cit., pp. 51 a 80 (este publicado también en *Revista Derechos en Acción*, ob. cit., pp. 110 a 160).

340 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., pp. 1139 y 1140.

341 Según Mario P. CHITI: “hasta el Tratado UE se discutió si las frecuentes referencias al mismo en la jurisprudencia comunitaria se referían a un verdadero y propio principio general y no sólo a una variedad del principio de legalidad. Incluso no faltaban quienes ponían en discusión la juridicidad del principio.” CHITI, Mario P., *Derecho Administrativo*



como «reglas de buenas prácticas administrativas de obligada observancia para la Administración comunitaria»,<sup>342</sup> y que desembocaría después en su

---

*Europeo*, Traducción de Luis ORTEGA, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2002, p. 250. En este sentido pueden ser ilustrativas las siguientes referencias de Hanns Peter NEHL: “*The origins of the appearance of the ‘principle of good administration’ in EC law litigation, in particular as a procedural principle, can be traced back to the Tradax case –referencia como Case 64/82, Tradax Graanhandel BV v. Commission [1984] ECR 1359–. The applicant, a trader in agricultural products, had vainly requested the Commission to disclose figures on the basis of which the levies charged on certain imported products had been calculated or, at least, to grant it access to the relevant documents contained in the Commission’s file. Subsequently, before the ECJ, the applicant explicitly relied upon a breach of the general ‘principle of good administration’ in support of its claim that access to information had been unlawfully refused by the Commission. Advocate General Slynn, in his Opinion, denied that the term ‘good administration’ embodied a general principle of law or had a specific legal and enforceable content in EC law. He pointed to the indeterminate character of this notion which might overlap with a range of legal rules, but the scope of which strayed beyond the bounds drawn by the law. He further stated that ‘[t]he maintenance of an efficient filing system may be an essential part of good administration but is not a legally enforceable rule’ and that ‘when courts urge that something should be done as a matter of good administration, they do it because there is no precise rule which a litigant can enforce’. Nor did he accept the applicant’s plea to have an enforceable right of access to information since no legal base or ‘unwritten rule’ providing for such a right existed. Nonetheless, the Advocate General invited the ECJ to create a new, albeit legally nonbinding, rule of good administration by advocating that ‘the Commission should, as a matter of good administrative practice, though not as a legal obligation’, grant access to information in cases in which a trader questions the validity of the Commission’s assessment with sufficient reason. The ECJ, unlike its Advocate General, did not explicitly address the question whether a general ‘principle of good administration’ existed in EC law, and eventually rejected the plea. Yet, clearly drawing on the final part of the Advocate General’s Opinion, it held that ‘it would be consistent with good administration for the Commission periodically to publish for the information of the traders concerned the main data taken into account’. This however would not ‘include a duty to reply to individual requests’ or a right of access to the Commission’s file.” NEHL, Hanns Peter, “Good administration as procedural right and/or general principle?”, en HOFMANN, Herwig C.H. y TÜRK, Alexander H. (Edited by), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA, 2009, p. 328.*

342 Ver: NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, p. 29; también NIETO GARRIDO, Eva, “Los derechos a una buena administración, de acceso a los documentos y la protección de datos de carácter personal (Arts. 8, 41 y 42 CDFUE)”, en



configuración como derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión Europea.

Ha dicho CARRILLO DONAIRE que:

La primera vez que el TJCE aludió expresamente al principio de buena administración fue en su sentencia *Industrias Siderúrgicas asociadas c. la Alta Autoridad*, de 11 de febrero de 1955 (As. 4/54) donde se pronunció sobre la obligación de motivar las decisiones de la Alta Autoridad como un deber derivado de las reglas de la buena administración. Poco después, el 10 de mayo de 1960, el Tribunal dictó tres sentencias, también en casos relativos a ciertas actuaciones de la Alta Autoridad de la CECA (As. Acum. 3/58 a 18/58, 19/58 y 27/58 a 28/58, respectivamente), en los que se pronunció sobre la obligación de resolver en un tiempo razonable como una vertiente integrante del derecho a una buena administración.<sup>343</sup>

La doctrina que ha estudiado el tema de la *buena administración* ha ido poniendo en claro en sus estudios, con mayor o menor envergadura, el cúmulo de decisiones jurisprudenciales –del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y luego del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a tenor del Tratado de Lisboa de 2007, vigente desde 2009– que han constituido, por cinco décadas y más, base de construcción y sustanciación de la *buena administración* como noción con operatividad jurídica y de sus consecuencias en el orden del Derecho (especialmente como principio y como derecho fundamental).<sup>344</sup>

---

GARCÍA ROCA, J. y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (coordinadores), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, 1ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 413.

343 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1140, nota 3. También lo apuntaba: YENG-SENG, Wanda, “Le Médiateur européen, artisan du développement du droit à une bonne administration communautaire”, en *Rev. trim. dr. h.*, 58/2004, p. 529.

344 Por ejemplo, TRIDIMAS apuntaba que el tribunal europeo ha puesto atención al principio del buen gobierno o buena administración desde 1976, aunque más sistemáticamente desde la década de los noventa. En su percepción: “Su elevación a un principio general coincide con el crecimiento y el incremento de la diversidad de la Comunidad administrativa, que permite a los tribunales comunitarios elaborar estándares de buen gobierno y responsabilidad.” En su estudio, este autor aporta una perspectiva global del principio de buena administración en el contexto de la jurisprudencia europea, advirtiendo que, de inicio, la jurisprudencia más antigua aludía a que la administración debería ser “adecuada” y “buena”, pero la más reciente utiliza el principio de «buena administración»; TRIDIMAS, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 410 y sigs. Interesante también puede resultar lo que expresaba: AZOULAI, Loïc, ob. cit., p. 493.

De ahí que se haya apreciado que la construcción de la *buena administración* como principio y del *derecho fundamental a una buena administración*, tal como ha de aparecer consagrado después en el ámbito jurídico positivo a nivel comunitario europeo, es una construcción originariamente jurisprudencial, pretoriana a ese nivel, desde aspectos concretos que involucra dicha idea de *buena administración*, desde su alegación como principio, que es elevada luego a la normativa de alcance comunitario y –más allá de los antecedentes ya vistos en otros acápites– trasladada después al interior de normas pertenecientes a ordenamientos nacionales de esa comunidad.

Tal como señalaba Denys SIMON:

En dehors de sa consécration jurisprudentielle, qui lui conférait le statut de principe général du droit, le principe de bonne administration a pendant longtemps reposé sur des bases textuelles relativement fragiles. En dehors des manifestations périphériques ou des concepts voisins [...], qui trouvaient leur fondement dans des dispositions des traité, aucune affirmation solennelle du principe en tant que tel ne peut être relevée jusqu'à une période relativement récente.<sup>345</sup>

Según recogía Susana VIÑUALES FERREIRO:

[...] con relación al derecho a una buena administración, la falta de reconocimiento del mismo en normas de derecho positivo ha hecho especialmente relevante la jurisprudencia de los Tribunales europeos. En efecto, tanto el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como el Defensor del Pueblo Europeo fueron allanando el camino para su construcción y su posterior integración en la Carta como derecho fundamental. Así pues, el derecho a una buena administración que hoy recoge el art. 41 es el resultado de la evolución de un principio general del derecho proclamado por la jurisprudencia de la Unión Europea.

Por tanto, ha sido en el ámbito jurisprudencial dónde se ha ido gestando la noción de buena administración como concepto genérico rector de la actividad administrativa y dónde se han ido desarrollando algunos de los derechos que la componen.<sup>346</sup>

---

345 SIMON, Denys, “Le principe de «bonne administration» ou la «bonne gouvernance» concrète”, en AA. VV, *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Éditions Apogée, Rennes, 2006, p. 169.

346 VIÑUALES FERREIRO, Susana, “La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿Nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 27, julio-diciembre, 2014 y N° 28, enero-junio, 2015, Madrid, p. 325. Por su parte, MANCILLA I MUNTADA reconocía: “*En l'evolució del procés de configuració del dret a una bona administració, podem assenyalar una primera etapa en la qual davant l'absència de regulació*

En resumidas cuentas, ha sido esa una construcción jurisprudencial encaminada a proveer un mejor sistema de derechos y garantías de los ciudadanos frente a la acción administrativa, así como a propiciar una mejor gestión pública a favor de ellos y de la colectividad.

Acercándonos ahora al contexto normativo, más allá de posibles antecedentes que han podido invocarse,<sup>347</sup> es en la última década del siglo XX y la

---

*al dret originari, el Tribunal de Justícia desplega un remarcable activisme judicial, mitjançant la tècnica dels principis generals del dret, per anar configurant aquest estàndard. És l'etapa en què s'inicia la fase de protecció «pretoriana» dels drets fonamentals de la UE, singularment respecte del dret a una bona administració.»* MANCILLA I MUNTADA, Francesc, *La Recepció a Catalunya del dret a una bona administració: la governança i el bon govern*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic, 89, Institut d'Estudis Autònomic, Catalunya, 2014, p. 70.

347 Según PONCE SOLÉ: “El Consejo de Europa ha sido siempre activo en el ámbito del deber de buena administración. Así, en primer lugar, es destacable la Resolución de 28 de septiembre de 1977, sobre la Protección de los individuos en relación con los actos de las autoridades administrativas. Aunque en su texto no puede hallarse la expresión «buena administración», esta idea está implícita. En segundo lugar, la Recomendación núm. R (80) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980, relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas, tampoco alude a la «buena administración», pero hay una serie de principios diseñados para lograr esta.” PONCE SOLÉ, Juli, “Procedimiento administrativo, globalización y buena administración”, en PONCE SOLÉ, Juli, (Coordinador), *Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial*, INAP, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010, p. 105. Por su lado, LORENZO DE MEMBIELA destacaba: “Las consecuencias derivadas de la Recomendación núm. R(80) 2, adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980, relativa el ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas junto al Tribunal de Primera Instancia, cristalizaron en el derecho a una buena administración recogida en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales (CDF) de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 [...]” LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., “La Buena administración en la Administración General del Estado”, en *Actualidad Administrativa*, N° 4, 2ª quincena de febrero de 2007, Madrid, p. 405. En línea similar ver: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, en ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, *Aportes para un Estado eficiente. Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Palestra Editores, Lima, 2012, p. 132; igualmente en: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador), *Estudios Jurídicos Sobre Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 244.

primera del XXI que la *buena administración* adquiere su consagración positiva final en el ordenamiento normativo común europeo, llegando a un punto importante de su evolución como noción jurídica y abriendo además nuevas proyecciones al respecto.

En efecto, el 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado de Maastricht. Dentro del proceso de integración europea, este tratado vino a abrir una nueva etapa, introduciendo importantes modificaciones al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA, firmado en París el 8 de abril de 1951), al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957) y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (firmado en Roma el 25 de marzo de 1957).

En lo que nos interesa en este trabajo, el Tratado de Maastricht introduce una serie de disposiciones por las que se modificaba el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea. Así las cosas, en lo que hoy es el artículo 194 de ese instrumento jurídico, se dispone:

Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.

Y, seguidamente, el artículo 195, apartado 1, acoge:

1. 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.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.

El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.<sup>348</sup>

Según se ha constatado ya, por el Tratado de Maastricht se introducía a nivel comunitario europeo la figura del Defensor del Pueblo (*Ombudsman*), quedando su competencia delimitada, básicamente, por la investigación frente a reclamaciones por *mala administración* en la actuación de las instituciones u organismos comunitarios (excepto los dos órganos jurisdiccionales que el propio artículo 195 excluye expresamente de ello).<sup>349</sup> De ese modo, la *mala administración* era llevada a criterio determinante de la competencia de ese Defensor del Pueblo,<sup>350</sup> operando entonces como causa para que cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona física o jurídica que residiera o tuviera su domicilio social en un Estado miembro pudiera dirigirse en reclamación frente a ese Defensor y activar su actuación como medio de control no jurisdiccional. De otro lado, la *mala administración* se erigía además, en un criterio que señalaba conductas de los organismos a instituciones comunitarios que podían ser combatidas o cuestionadas por la vía del Defensor del Pueblo.

---

348 Resulta también de interés para el tema que tratamos el actual artículo 193 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en el que se refrenda: “En cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las competencias que el presente Tratado confiere a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional.

La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de su informe.

Las modalidades de ejercicio del derecho de investigación se determinarán de común acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.”

349 Según se señalaba por Wanda YENG-SENG: “*Le Médiateur européen a pour raison d'être de déceler les cas de «mauvaise administration» dans l'action des institutions communautaires, selon la formule de l'article 2 de son statut [...] ; YENG-SENG, Wanda, ob. cit, p. 528.*

350 En el *Informe Anual 1997*, del Defensor del Pueblo Europeo, con la firma de Jacob SÖDERMAN, que entonces ocupaba esa responsabilidad, se precisaba: “El cometido más importante del Defensor del Pueblo europeo es hacer frente a la mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios. El Defensor del Pueblo conoce de los presuntos casos de mala administración fundamentalmente a través de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos europeos. El Defensor del Pueblo tiene asimismo la posibilidad de llevar a cabo investigaciones de oficio.”

A raíz de esto, y de la actuación que ha tenido el Defensor del Pueblo Europeo en todo este tiempo, es que se ha podido sostener de manera más actual que:

Le Médiateur est ainsi un «fournisseur de bons offices» qui contribue à une humanisation des institutions européennes en favorisant le droit des citoyens à une bonne administration communautaire [...] <sup>351</sup>

En la letra del Tratado de Maastricht no se aportaba una definición de *mala administración* ni mayores indicios al respecto, <sup>352</sup> por lo que la necesidad de proveer tal definición se manifestó pronto. <sup>353</sup>

Como se precisaba en el *Informe Anual 1997* del Defensor del Pueblo Europeo (Jacob SÖDERMAN), en la Resolución sobre el Informe anual del Defensor del Pueblo de 1996, el Parlamento Europeo alentaba al Defensor del Pueblo a que hiciera pleno uso de las competencias que le conferían los Tratados para tratar los casos de *mala administración* en la actuación de las instituciones u órganos comunitarios; tal Resolución también hacía referencia en este contexto a la necesidad de una definición clara del concepto de *mala administración*. Como puede entenderse, había allí un requerimiento oficial

351 YENG-SENG, Wanda, ob. cit., p. 529.

352 En el apartado 4 de ese mismo artículo 195 queda precisado: “El Parlamento Europeo fijará el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada.”

353 Según daba cuenta TOMÁS MALLÉN: “en su primer *Informe anual (1995)*, el Ombudsman europeo —ese primer Informe se refiere únicamente a las actividades realizadas en el último trimestre del año dado que aquél comenzó oficialmente sus funciones el 27 de septiembre de 1995— ofrecía una *explicación* —que no definición— de la noción de mala administración: «*Es evidente que podremos hablar de mala administración si una institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia*». Asimismo, aportaba una lista no exhaustiva de prácticas de mala administración encabezada por el no respeto de los derechos fundamentales y en la que incluía los casos de mal funcionamiento o incompetencia, las demoras injustificadas y la falta de información o negativa a facilitar información, entre otras (apdo. I.3.2). Y aunque la referida explicación fue aceptada por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre el Informe anual de actividades 1995 del Ombudsman europeo, no tardaría en ser considerada insuficiente.” TOMÁS MALLÉN, Beatriz, *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, p. 70.

del Parlamento Europeo, para que se hiciera un pronunciamiento donde se conceptualizara la *mala administración* a propósito de la actuación del Defensor del Pueblo Europeo.<sup>354</sup>

En ese *propio Informe Anual* de 1997, se recordaba:

En el Informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 1995, se explicaba la noción de mala administración del modo siguiente:

*Es evidente que podremos hablar de mala administración si una institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia.*

*Por ejemplo, el Defensor del Pueblo europeo ha de tener en cuenta la exigencia contemplada en el artículo F del Tratado de la Unión Europea por el cual las instituciones y órganos comunitarios han de respetar los derechos fundamentales.*

*La mala administración engloba otras muchas prácticas como, por ejemplo:*

- *irregularidades administrativas*
- *omisiones administrativas*
- *abusos de autoridad*
- *negligencias*
- *procedimientos ilícitos*
- *agravios comparativos*
- *casos de mal funcionamiento o incompetencia*
- *discriminaciones*
- *demoras injustificadas*
- *falta de información o negativa a facilitar información.*

*Esta lista no pretende ser exhaustiva. 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.*

*No obstante, hay límites a la hora de definir la mala administración. Todas las reclamaciones relativas a decisiones de carácter más político que administrativo son consideradas inadmisibles, como, por ejemplo, las reclamaciones relativas a la labor política*

---

354 Recordaba Jacob SÖDERMAN, primer Defensor del Pueblo Europeo: “Al principio de mi primer mandato, el Parlamento Europeo me pidió que definiera el concepto de ‘mala administración’.” SÖDERMAN, Jacob: “El derecho fundamental a la Buena administración”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, Nº 214, 2001, pp. 8 y sigs. (disponible como “El derecho fundamental a la buena administración” – Discurso pronunciado por el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman – Ciclo de Conferencias: El papel de los Defensores del Pueblo en un mundo en transición, Mallorca, España, 28 de mayo de 2001, en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/es/296/html.bookmark>, por su publicación en este sitio web referido es que lo citaremos)



*del Parlamento Europeo o de sus órganos, como decisiones de la Comisión de Peticiones. Tampoco corresponde al Defensor del Pueblo examinar las cualidades de actos legislativos de las Comunidades como reglamentos y directivas.*

Aceptada esa explicación por el Parlamento Europeo, y a partir de ella, se pasó a la búsqueda de una definición de *mala administración*,<sup>355</sup> sobre la base, además, de una pesquisa, con los defensores del pueblo correspondientes, en relación con el sentido que se le otorgaba a la idea de *mala administración* en los Estados miembros del espacio común europeo.

Tomando en consideración todo eso, en el *Informe Anual 1997* del Defensor del Pueblo Europeo (Jacob SÖDERMAN), se plasmó la siguiente definición: “Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que ha de atenerse obligatoriamente.”<sup>356</sup>

Como ha narrado brevemente CHITI:

A pesar de que en el ordenamiento comunitario la tutela de los derechos fundamentales estuviese adecuadamente asegurada, incluso en ausencia de una regulación completa de esta materia, [...] el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 decidió que era necesario elaborar una Carta Europea de Derechos Fundamentales. Las razones de esta decisión son eminentemente políticas: poner de manifiesto a los ciudadanos europeos la importancia de los derechos fundamentales y dar mayor visibilidad a los derechos ya reconocidos, a través de su catalogación en un texto unitario.<sup>357</sup>

---

355 Explicaba TOMÁS MALLÉN que “la Resolución del Parlamento Europeo sobre el referido Informe vino a señalar la necesidad de disponer de una *definición* clara del término «mala administración» que completara la explicación ofrecida hasta aquel momento, algo totalmente comprensible si se piensa que su presunta existencia constituye el elemento básico para que pueda presentarse una reclamación.” TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., pp. 70 y 71.

356 Importante es que se vean los trabajos de SÖDERMAN, Jacob: “El derecho fundamental a la Buena administración”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, N° 214, 2001, pp. 8 y sigs. y disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/es/296/html.bookmark> (como dijimos, por su publicación en este sitio web referido es que lo citaremos); y “A thousand and one complaints: the European Ombusman *en Route*”, en el volumen 3 de *European Public Law*.

357 CHITI, Mario P., ob. cit., p. 89. Agregaba este italiano a renglón seguido: “La decisión sobre la nueva Carta, perfeccionada en posteriores cumbres del Consejo Europeo, preveía un procedimiento de elaboración particular confiado a un original órgano extraordinario (compuesto no únicamente de representantes de los Estados miembros), denominado «Convención» por una clara influencia de precedentes históricos constituyentes.



En el año 2000, el día 7 de diciembre, se proclama la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, conocida también como Carta de Niza. Un importante instrumento jurídico en función de la integración europea, y del reconocimiento y protección de derechos fundamentales de las personas en ese perímetro.<sup>358</sup> Como tal instrumento, la Carta de Niza vino a constituir un paso de avance en aquella dirección, dentro de un largo y gradual proceso al respecto, que se ha venido sustanciando desde la etapa posterior a la II Guerra Mundial.<sup>359</sup>

Contaba el francés Jacques ZILLER:

Le Praesidium de la Convention qui a rédigé la Charte en l'an 2000, saisi d'une proposition finlandaise d'un complément à l'article 8 du projet, qui reprenait l'article 6 para-

---

Mientras, se dejaba abierto el punto relativo al valor jurídico de la Carta, que por su naturaleza estaría destinado a ser crucial en la Constitución europea.”

358 Para Javier GARCÍA ROCA: “La Carta refuerza el larguísimo proceso de «recepción» de las disposiciones del CEDH y de la jurisprudencia de Estrasburgo. Sabido es que la ausencia de los derechos fundamentales fue una deliberada laguna de los Tratados originarios al venir redactados desde la óptica del funcionalismo y del mercado común. Y F. Rubio (II) y Pizzorusso aciertan cuando señalan que la creación pretoriana por el TJ de los derechos fundamentales como principios jurídicos fue una imaginativa solución, encaminada a salvaguardar la primacía del Derecho Comunitario más que a preservar los derechos individuales.” GARCÍA ROCA, Javier, “Originario y derivado en el contenido de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: los test de constitucionalidad y convencionalidad”, en *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Época), Nº 119, *Número monográfico sobre la reforma de la Unión Europea ante la cita de 2004*, Enero-Marzo, 2003, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 172 y 173.

359 Según se ha valorado: “Esta Carta es el fruto de una enorme preocupación de la Unión europea en profundizar sobre cuestiones políticas, sociales y culturales. Por primera vez en el elenco normativo comunitario, pues con anterioridad aparecían reconocidos en muy diversos instrumentos jurídicos, se recogen en un texto único y sistemático el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio comunitario. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consta de un preámbulo y de 54 artículos que enumeran los derechos fundamentales divididos en seis capítulos que a su vez suponen seis grandes principios: la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad entre las personas, la solidaridad, la ciudadanía, y la justicia.” ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El derecho ciudadano a una buena administración”, en GUTIÉRREZ, FRANCISCO (Director), *El derecho de la ciudadanía a una buena administración. La Administración Electrónica*, Oficina del Defensor del Ciudadano/a, Centro de Publicaciones, Málaga.es diputación, Málaga, 2009, pp. 32 y 33.

graphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui se serait intitulé "Droit à un procès équitable et à une bonne gouvernance" a estimé, sous l'impulsion du Médiateur européen Jakob Södermann et du représentant de l'exécutif français Guy Braibant, que la question de la "bonne administration" méritait un article distinct, et décida de l'insérer dans le chapitre de la citoyenneté, aux côtés des dispositions relatives à l'accès aux documents et au Médiateur européen. Il s'agit d'une contribution décisive à l'émergence d'une **citoyenneté administrative**, nécessairement liée à l'État de droit, puisque les systèmes d'administration européens ont tous en commun – avec les autres démocraties pluralistes – de disposer d'une administration soumise au droit.<sup>360</sup>

Por su parte, el propio Jacob SÖDERMAN –por entonces Defensor del Pueblo Europeo– daba testimonio:

El 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, 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 los puntos de vista sobre la relación entre los ciudadanos y la Administración pública. También propuse que la Carta incluyera el derecho a una administración transparente, responsable y con vocación de servicio, subrayé que los ciudadanos de la UE tienen derecho a que sus asuntos reciban un tratamiento adecuado, justo, rápido.<sup>361</sup>

Así las cosas, una de las novedades fundamentales de la Carta de Niza fue la de incluir y elevar a la *buena administración* a la condición de *derecho fundamental*, en el marco del conjunto de derechos fundamentales que reconocía para la ciudadanía europea.

En las autorizadas palabras de SÖDERMAN:

[...] uno de los principales logros de la Presidencia francesa fue la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza en diciembre de 2000. Digo que se trata de uno de los principales logros porque se hizo pensando en los ciudadanos y para cambiar su situación dentro de la Unión. La Carta de Niza es la primera en el mundo que

<sup>360</sup> ZILLER, Jacques, "Droit à une bonne administration", en *JurisClasseur Libertés*, Fascículo 1040, 10 Septiembre 2007, Paris, p. 3.

<sup>361</sup> En el párrafo siguiente SÖDERMAN añadía: "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 administrativa." SÖDERMAN, Jacob, "El derecho fundamental a la buena administración", ob. cit., p. 3.

incluye **un derecho a la buena administración** como derecho fundamental. Para el ciudadano, representa un gran avance respecto del Tratado de Maastricht.<sup>362</sup>

Colocar la mirada en la protección y promoción de la buena administración como derecho a partir de la letra de la mencionada carta europea de 2000, ha sido valorada por el profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, en los siguientes términos:

[...] filológicamente, se entiende el salto llevado a cabo: de defender frente a supuestos de mala administración, se pasa a tomar la iniciativa y consagrar el derecho a la buena administración, que es lo que en definitiva viene a hacer el artículo 41 de la Carta. Significativo salto —y no sólo desde el punto de vista filológico—, que da el paso tan destacable de afianzar dicha opción, no como cualquier cosa, sino incluyéndola en el elenco de los derechos fundamentales.<sup>363</sup>

De tal suerte, el *derecho a una buena administración* fue consagrado en el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, de la siguiente manera:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
  - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
  - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
  - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Sigue luego del artículo 41, el artículo 42, relativo al derecho de acceso a los documentos, estrechamente vinculado con el primero, y en el que se expresa:

---

<sup>362</sup> SÖDERMAN, Jacob, “El derecho fundamental a la buena administración”, ob. cit., p. 4 (la negrita del texto es del original).

<sup>363</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, “La Carta Europea, el derecho a una buena administración y el procedimiento administrativo”, en REBOLLO PUIG, M./ LÓPEZ BENÍTEZ, M. y CARBONELL PORRAS, E. (Coordinadores), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, p. 140.

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.

Por su parte, el artículo 43 de esa misma Carta, a propósito del Defensor del Pueblo, acogió:

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 someter al Defensor del Pueblo de la Unión los 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 apreciarse de la letra misma del artículo 41 mencionado, y en general del ambiente e intencionalidad consagrados en el instrumento europeo en cuestión, no le faltaba razón a MEILÁN GIL cuando estimó que ese precepto está redactado o configurado desde la óptica garantista.<sup>364</sup>

A partir de lo establecido en la letra de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, aparecieron entonces afirmaciones como – por ejemplo– la de Siegfried MAGIERA, en el sentido que «con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales se normalizó por primera vez a nivel europeo un amplio “derecho a una buena administración”».<sup>365</sup>

Y esa concreción, sobre la base del rol determinante que jugó el Defensor del Pueblo Europeo en la redacción final de dicho instrumento jurídico, y especialmente en lo atinente allí a la cuestión de la *buena administración*, llevó a decir a una voz autorizada en ello:

This initiative may well be the best example of a case where the promotion of good

---

<sup>364</sup> MEILÁN GIL *Derecho Administrativo revisado*, Andavira Editorora, S.L., Santiago de Compostela (A Coruña), 2016, p. 101.

<sup>365</sup> MAGIERA, Siegfried, en MEYER, Jürgen (Ed.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, NomosKommentar, Baden-Baden, 3, 2011, p. 519. De igual modo hubo de decir YENG-SENG que “la *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne* élève pour la première fois en son article 41 le droit à une bonne administration au rang de droit fondamental réservé aux citoyens de l’Union [...]” YENG-SENG, Wanda, ob. cit., p. 529. Para Beatriz TOMÁS MALLÉN, la *buena administración* aparece en el artículo 41 de la Carta de Niza como un derecho “«de nuevo cuño» en cuanto a su formulación autónoma por primera vez en un catálogo de derechos”; TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., pp. 41 y 42.

administration by the Ombudsman has been most effective, since it led to the official recognition of the “right to good administration.”<sup>366</sup>

No es hasta el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 13 de diciembre de 2007, y su entrada en vigor en 2009, que se respalda el valor jurídico de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*,<sup>367</sup> en tanto allí se disponía, por el artículo 6, apartado 1:

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

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

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

Ya antes de la Carta de Niza, en el propio marco comunitario europeo, se

---

366 NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “The European Ombudsman: the guardian of good administration”, Speech by the European Ombudsman, Prof. P. Nikiforos Diamandouros, to the Fulbright Association Conference on ‘Celebrating the Fulbright Ethos’, Athens, 8 October 2004, disponible en: <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/en/325/html.bookmark>

367 Como observara Francisco Javier SANZ LARRUGA, a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea le acompañó la ambigüedad en su valor jurídico, al no haber sido incluida en los tratados y al no haber contemplado un sistema específico de garantías, aunque ha sido utilizada profusamente en la actividad de la Comisión y en la jurisprudencia. Y agregaba este profesor que tras el Tratado de Lisboa de 2007, si bien la Carta sigue sin incorporarse al mismo (TUE), se incorpora por vía de referencia de acuerdo con el artículo 6, apartado 1, donde se afirma que la Carta –en su versión definitiva de noviembre de 2007– tendrá el mismo valor jurídico que los tratados. SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “El ordenamiento europeo, el derecho administrativo español y el derecho a la buena administración”, en ARANCIBIA MATTAR, J. y MARTÍNEZ ESTAY, J. I. (Coordinadores), *La primacía de la persona. Estudios en homenaje al profesor Eduardo Soto Kloss*, Universidad de Los Andes, Legal Publishing, Abeledo Perrot, Santiago de Chile, 2009, (este artículo ha sido publicado también en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade Da Coruña*, N° 12, 2009, Facultade de Dereito da Universidade Da Coruña, Da Coruña, pp. 729 y sigs., por la publicación en el *Anuario...* es que lo citaremos en este trabajo).

venían dando ciertos pasos en pos de concretar en un instrumento jurídico la significación jurídica de la *buena administración*, entendiendo que la noción iba cobrando mayores espacios de operatividad como principio rector de actuaciones administrativas.

Desde 1998 se va moviendo en el espacio común europeo la pretensión de hacer un *Código de Buena Conducta Administrativa*.<sup>368</sup> Finalmente, en 2001, el Parlamento Europeo adoptó por la Resolución de 6 de septiembre el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa* para regir a nivel de organismos e instituciones comunitarios, contentivo, según su propia letra (artículo 3), de una serie de «principios generales de buena conducta administrativa aplicables a todas las relaciones de las Instituciones y sus administraciones con el público».<sup>369</sup>

---

368 Según se ha recordado: “La idea de un Código similar había sido propuesta en 1998 por el parlamentario europeo, Sr. Roy Perry. El Defensor del Pueblo Europeo redactó un proyecto de texto, siguiendo una investigación de oficio que tenía por objeto determinar si los órganos e instituciones de la Comunidad contaban con un código de buena conducta administrativa en las relaciones de los funcionarios con el público, y si dicho código era accesible al público. Un año después, el Defensor del Pueblo Europeo dirigió el proyecto de recomendación a la Comisión, al Parlamento, al Consejo y a otras instituciones, órganos y agencias descentralizadas de la Administración europea. A este proyecto adjuntó un código de buena conducta administrativa elaborado por su Secretaría que contenía en una lista de 28 artículos las disposiciones relativas tanto a los principios sustanciales y de procedimiento como al buen funcionamiento de la Administración. El Defensor del Pueblo declaró que las instituciones y órganos podrían utilizar este proyecto de código como guía para redactar sus propios códigos.” A lo que se ha añadido: “En abril de 2000, después de analizar a fondo las opiniones recibidas de las distintas instituciones y órganos sobre su proyecto de recomendación, el Defensor del Pueblo presentó un informe especial al Parlamento Europeo formulando la siguiente recomendación: ‘*Con el objeto de llegar a establecer unas normas de buena conducta administrativa aplicables por igual a todas las instituciones y órganos comunitarios en sus relaciones con el público, el Defensor del Pueblo recomienda la promulgación de una normativa administrativa europea, aplicable a todas las instituciones y órganos comunitarios. Dicha normativa podría adoptar la forma de Reglamento.*’” Ver: ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El derecho ciudadano a una buena administración”, ob. cit., pp. 34 y 35. Con provecho también puede consultarse el trabajo de COBREROS MENDAZONA, Edorta, “Nota al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 64, septiembre-diciembre, 2002, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pp. 237 y sigs.

369 Tras la aprobación del Código, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión Europea que propusiera un reglamento en el que estuvieran incluidas las obligaciones contenidas en aquél. Se consideraba que un reglamento resaltaría el carácter vinculante de las

Como mencionaba Joana MENDES:

À l'origine, le code avait trois objectifs principaux. Il visait à formaliser les règles et principes en vertu desquels le Médiateur était en mesure d'évaluer les cas de mauvaise administration, à fournir un guide pour les institutions de la Communauté et les agences concernant leurs rapports avec le public, et à informer les citoyens « de leurs droits ainsi que des normes de gestion administrative au respect desquelles ils pourraient s'attendre ».<sup>370</sup>

El *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa* ha devenido en elemento necesario en la actividad que desempeña el Defensor del Pueblo Europeo,<sup>371</sup> en su función de control sobre la actuación de las instituciones comunitarias, en tanto le sirve para el examen y la determinación de la mala administración. Es también un instrumento para que el funcionariado de las instituciones comunitarias tenga una guía en su actuación, buscando una mejor gestión administrativa. Y es, además, un medio de divulgación y concreción, hacia el universo institucional al que se dirige, pero igualmente hacia la ciudadanía, de lo que significa el *derecho a una buena administración*, así como de parámetros a los que debe ajustarse el funcionamiento adminis-

---

reglas y principios en él contenidos, que se aplicarían, por otra parte, de manera uniforme y consistente por todas las instituciones y órganos de la UE, promoviendo así la transparencia. Ver: EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EUROPEO, *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2005, p. 9.

370 MENDES, Joana, “La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative”, *Revue française d'administration publique*, 2009/3, n° 131, Paris, pp. 556 y 557. De acuerdo con el profesor portugués Mário AROSO DE ALMEIDA, este Código tenía el propósito de compilar las principales reglas y principios cuya infracción debe ser calificada como *mala administración*, a los efectos de habilitar a los eventuales interesados para la presentación de una queja frente al Defensor del Pueblo Europeo; AROSO DE ALMEIDA, Mário, “Princípio da legalidade e boa administração: dificuldades e desafios”, en AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, 1ª edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pp. 51 y 58.

371 PONCE SOLÉ hubo de calificar al Defensor del Pueblo Europeo como “*alma mater* de la aprobación por el Parlamento Europeo en 2001 del *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*”; PONCE SOLÉ, Juli, “¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al Gobierno? El traslado de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a Barcelona y las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006”, en *Revista de Administración Pública*, N° 173, Mayo-Agosto, 2007, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 242 y 243.



trativo de las instituciones de la Unión Europea, a los fines de su adecuada consideración.<sup>372</sup>

Como ha dicho NIKIFOROS DIAMANDOUROS (Defensor del Pueblo Europeo), sobre el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y el *derecho a una buena administración*: “El Código explica a los ciudadanos qué significa en la práctica este derecho y qué pueden esperar, en concreto, de la administración europea.”<sup>373</sup>

En definitiva, el esfuerzo representado por ese Código Europeo de Buena Conducta Administrativa ha sido calificado como una «*initiative originale et très ambitieuse du Médiateur européen*»,<sup>374</sup> reconociéndose su valor al apreciarse que «*est devenu un instrument essentiel pour la mise en oeuvre du principe de bonne administration*».<sup>375</sup>

Como es dable pensar, a partir del avance de la primera década del siglo XXI, el tema de la *buena administración*, ahora como derecho fundamental,

---

372 Explicaba NIKIFOROS DIAMANDOUROS: “El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa es un instrumento vital en la labor del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo utiliza el Código para examinar si existe o no mala administración, aplicando sus disposiciones para llevar a cabo su función de control. Al mismo tiempo el Código sirve de guía práctica y herramienta para funcionarios, fomentando los más elevados niveles de administración.” NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Prefacio por el Defensor del Pueblo Europeo”, en EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO, *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2005, p. 4.

373 NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Prefacio...”, ob. cit., p. 5. En esta línea de ideas se ha explicado sobre el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa: “*mentre que l'article 41 de la CDF conté el reconeixement d'aquest dret, sense poder concretar més, atesa la naturalesa de l'instrument normatiu, en ser una CDF, l'esforç més gran de concreció el trobem en l'àmbit del soft law, al CBCA o a les recomanacions del Parlament Europeu de 15 de gener de 2013 arran de l'informe Berlinguer. És en aquest codi on podem trobar conjuminades tant la pràctica derivada de la jurisprudència europea sobre aquest dret com també les aportacions decisives de la pràctica en l'àmbit de la tasca del Defensor del Poble Europeu.*” más adelante se comentaba: “*En definitiva, veurem com és en el CBCA on es concreta de forma més acabada i homogènia el contingut del dret a una bona administració. És, doncs, un punt intermedi en el camí que ha de seguir la UE per a concretar, mitjançant norma jurídica d'obligat compliment, el dret a una bona administració.*” MANCILLA I MUNTADA, Francesc, ob. cit., p. 205 y 206.

374 STREHO, Imola, “La bonne administration dan l'Union européenne. Vers une culture de service pour les institutions européennes”, en *Revue de l'OFCE*, N° 134, *Réformer l'Europe*, 2014, L'Observatoire français des conjonctures économiques, Paris, p. 81.

375 STREHO, Imola, ob. cit., p. 82.



fue *in crescendo* en el contexto europeo, extendiendo su alcance tanto a nivel comunitario como de los Estados que integran la Unión, esta vez al ritmo de los avances que al efecto se iban mostrando en el plano comunitario.

Al respecto, vale destacar, como se ha hecho ya,<sup>376</sup> la *Recomendación relativa a una buena administración* adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 20 de junio de 2007 –CM/Rec(2007)7–, y dirigida a los Estados miembros.<sup>377</sup> La adopción de esa recomendación traía causa, entre otros, de la Recomendación 1615 (2003) de la Asamblea parlamentaria del Consejo europeo que demandaba al Comité de Ministros elaborar un proyecto de texto para la definición de un *derecho fundamental a la buena administración*, así como un código modelo de buena administración, con lo cual se buscaba de forma unitaria, completa y sintética, a partir especialmente de la Recomendación N° R (80) 2 y de la Resolución (77)31 del Comité de Ministros, y del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (2001), definir ese *derecho fundamental a la buena administración*, de forma que facilitara su puesta en práctica eficaz. Incluso, en diciembre de 2003 (4 y 5) se realizó en Varsovia (Polonia), en el marco de un Programa de cooperación para el reforzamiento o fortalecimiento del Estado de Derecho, una conferencia europea sobre el “Derecho a una buena administración”, organizada por el Consejo de Europa en colaboración con el Ministerio del Interior y de la Administración Pública de Polonia y la Oficina del Mediador o Defensor del Pueblo de Polonia.<sup>378</sup>

---

376 V. gr.: PONCE SOLÉ, Juli, “Procedimiento administrativo, globalización y buena administración”, ob. cit., pp. 105 y 106; CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., pp. 1149 y 1150; RENIUTZ URSOIU, Naomi, “Good Administration Quo Vadis Legality or Efficiency?”, en *Working Paper 2011:5*, Uppsala Faculty of Law, Uppsala Universitet, pp. 14 y sigs.; TANQUEREL, Thierry, “Le code de bonne administration du Conseil de l’Europe: quelle utilité pour la Suisse?”, en BELLANGER, François/ DE WERRA, Jacques *et al*, *Genève au confluent du droit interne et du droit international: Mélanges offerts par la Faculté de droit de l’Université de Genève à la Société suisse des juristes à l’occasion du congrès 2012*, Schulthess, Zürich, 2012, p. 204.

377 El respecto se ha escrito: “*The Recommendation proceeds from the consideration that public authorities are active in numerous spheres and play a key role in a democratic society; that their activities affect private persons’ rights and interests and that national legislation offers to people certain rights with regard to the administration. The Recommendation says that good administration “must meet the basic needs of society”, but it does not define those needs.*” RENIUTZ URSOIU, Naomi, ob. cit., pp. 14 y 15.

378 Las actas de esta conferencia fueron recogidas y publicadas, y están disponibles en: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Conferences/Actes%20Conf%C3%A9rence%20Varsovie%202003%20F.pdf>

En resumidas cuentas, la *Recomendación relativa a una buena administración* adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 20 de junio de 2007 –CM/Rec(2007)7–, señalaba para los gobiernos de los Estados miembros y para sus Administraciones Públicas nacionales, entre otras directrices: la promoción de la buena administración en el cuadro de los principios del Estado de Derecho y de la democracia; promover la buena administración para una organización y un funcionamiento de las Administraciones Públicas que aseguraran eficacia, eficiencia y economía; que se ordenara a las Administraciones Públicas verificar regularmente, en el marco de la ley, si los servicios era ofertados a un costo apropiado, y si debían ser reemplazados y suprimidos; que se le impusiera a la Administración la búsqueda de los mejores medios para obtener los mejores resultados; que se instauraran mecanismos de control apropiados, internos y externos, sobre la acción de la Administración y sus agentes; que se promoviera el derecho a la buena administración en el interés de todos, adoptándose, según las particularidades constitucionales y jurídicas de los Estados, las normas establecidas en un Código modelo que se anexaba en la aludida *Recomendación* CM/Rec(2007)7, en garantía de su aplicación efectiva por los agentes de los Estados miembros y asegurar que los poderes locales y regionales adoptaran al respecto las mismas normas.<sup>379</sup>

A propósito de esta *Recomendación* CM/Rec(2007)7, en su contenido relativo a la idea de buena administración (y en tanto que esta es un aspecto de la buena gobernanza, como se dice en la letra de ese instrumento), ha consignado algún autor:

A l'époque moderne, la notion de bonne gouvernance a d'abord été développée par les économistes. Mais elle a été reprise par les politologues, les spécialistes de science administrative, puis, notamment avec la recommandation discutée ici, par les juristes.<sup>380</sup>

---

379 Para CARRILLO DONAIRE: “En esta Recomendación, el Comité de Ministros formula tres recomendaciones concretas a los Gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa. La primera es la de «promover la buena administración en el marco de los principios del Estado de Derecho y la democracia», declaración de significado más político que jurídico que solo se entiende por la peculiaridad del ideario de esta organización (unida a una cierta «minoría de edad democrática» de alguno de los Estados miembros). La segunda recomendación consiste en la asunción de una serie de obligaciones y de objetivos en la línea de reformas organizativas y de la mejora de la eficiencia administrativa haciendo balance de los costes y los objetivos seguidos. [...] La tercera es la adopción del Código articulado que acompaña la Recomendación.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1150.

380 TANQUEREL, Thierry, ob. cit., p. 205.

Si se mira el desenvolvimiento europeo en relación con lo que nos ocupa, no puede menos que advertirse que la sustanciación jurídica de la *buena administración*, tanto en su visión como *principio* o *deber*, cuanto en la más novedosa dimensión como *derecho*, ha venido de la mano de la doctrina de algunos países europeos, de la jurisprudencia y de documentos o instrumentos jurídicos comunitarios de ese espacio geográfico, donde han destacado instrumentos con carácter de *soft law*.<sup>381</sup>

En especial, en la sustanciación o desarrollo del *derecho fundamental a la buena administración*, además de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que vino a alcanzar valor vinculante con la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa (artículo 6, apartado 1),<sup>382</sup> ha tenido es-

---

381 Con cierto sentido compendiador, Fausto DE QUADROS, al indagar sobre el origen de la regulación contenida en la Carta de Niza, artículo 41, sobre el derecho a la buena administración, exponía: “*Segundo as ‘Anotações’ que acompanham o artigo e que, quanto a todos os direitos, foram introduzidas na Carta pelo Praesidium da Convenção que a elaborou, aquele direito fundou-se na existência de uma ‘Comunidade de Direito’. As características dessa Comunidade de Direito haviam sido estabelecidas pela jurisprudência do TJUE. Foi este que consagrou o princípio da boa administração como ‘princípio da administração ordenada’. Dessa jurisprudência destacamos o mais importante aresto: o proferido no caso Burban.*” En el párrafo siguiente continuaba explicando: “*Por sua vez, aquela jurisprudência inspirou-se, para o efeito, em diversas fontes. Foram as Constituições de alguns Estados do Norte da Europa, nos quais o Ombudsman tem procurado desenvolver o conceito de ‘boa administração’; o Direito grego, onde a jurisprudência do Conselho de Estado, desde 1929, se tem socorrido da ideia de ao administração para controlar o exercício do poder discrecionário; e vários documentos oficiais, inclusive Declarações, da OCDE e do Conselho da Europa.*” DE QUADROS, Fausto, “A «boa administração» no Direito Administrativo português e no Direito da União Europeia”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y BÉJAR RIVERA, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo II, Universidad Panamericana/Espress, México, 2015, p. 84.

382 Para ÁVILA RODRÍGUEZ, es a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 –en tanto por él la Carta de Niza quedaba incorporada al Derecho primario–, cuando se puede “afirmar que por primera vez se declara en un texto normativo europeo, con clara fuerza vinculante, el derecho a una buena administración como derecho fundamental [...]” ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: alcance y significado”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 75, Septiembre-Diciembre, 2009, Universidad de Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 299.

pecial significación el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, un instrumento con valor jurídico atenuado o *soft law*.<sup>383</sup>

A partir del contenido de este Código se ha dicho que contiene un «posible embrión de futura codificación del procedimiento administrativo europeo»;<sup>384</sup> y se le ha catalogado como «la norma comunitaria que por antonomasia ayudó a desarrollar la buena administración como derecho de los ciudadanos europeos».<sup>385</sup>

De todas las referencias hasta aquí apuntadas en este acápite, bien podemos señalar que en ello destaca el hecho de que en el último lustro de la década de 1990 y la década siguiente, el tema de la *buena administración*, dentro del universo jurídico, entró definitivamente en otra fase de su evolución, teniendo hasta ahora como punto más importante el alumbramiento de un *derecho fundamental a la buena administración* por el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>386</sup>

---

383 Sobre este Código ha dicho ÁVILA RODRÍGUEZ, que “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 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 jurídica.” ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: alcance y significado”, ob. cit., 299. También en: ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, *La Tutela Parlamentaria de la Buena Administración. Perspectiva Estatal y Autonómica de los Comisionados Parlamentarios*, Aranzadi, Navarra, 2013, p. 172.

384 PONCE SOLÉ, Juli, “Procedimiento administrativo, globalización y buena administración”, ob. cit., p. 109.

385 GUEVARA QUINTANILLA, Miguel Antonio, ob. cit., p. 76.

386 Como bien apuntaba Jean Paul JACQUÉ: “*L’inscription du droit à une bonne administration dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne n’est pas inopinée, mais résulte d’un mouvement préparé de longue date. Tout d’abord, les traités initiaux en comportait l’un des aspects sous la forme de l’obligation de motivation laquelle a donné lieu à une importante jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne qui a non seulement précisé la portée de l’obligation, mais a aussi, au fil du temps, renforcé cette dernière. Le traité de Maastricht marque une évolution importante vers la reconnaissance du droit à une bonne administration. Il pose le principe d’une Union plus proche des citoyens, ce qui se traduit sans doute d’abord par l’introduction dans le traité du principe de subsidiarité, mais aussi par la reconnaissance de l’exigence de la transparence. Certes, celle-ci ne fait son apparition que sous la forme d’une déclaration, mais c’est sur ce fondement que s’édifie la première réglementation en la matière. En outre, le traité donna naissance à un organe qui joua un rôle essentiel dans les évolutions*”

Tal como se reconociera en la propia Europa:

[...] l'inclusion et la formalisation de la bonne administration dans le droit primaire n'est pas une décision ponctuelle et inattendue de la Conférence intergouvernemental mais l'aboutissement d'une préoccupation qui s'est imposée progressivement, notamment à travers la jurisprudence de la CJUE.<sup>387</sup>

De una consideración previa como *principio* o *regla*, o como *deber* –tal como hemos dejado señalado en acápites anteriores–, en la Carta de Niza la *buena administración* da un salto cualitativo para moldearse como un *derecho fundamental* (en ese caso de los ciudadanos de la Unión Europea, frente al aparato institucional comunitario europeo),<sup>388</sup> algo inédito hasta ese momento en el panorama jurídico, no solo de Europa, sino también a nivel global.

Esa novedad del trazado de un *derecho fundamental a la buena administración* con la Carta de Niza, ha sido suficientemente puesta de relieve ya, desde temprano, por los estudiosos del tema, al punto que Jacob SÖDERMAN, entonces Defensor del Pueblo Europeo, le calificó como «una novedad absoluta en todo el mundo».<sup>389</sup>

---

*ultérieures, le médiateur européen. Ce mouvement fut accompagné par la Cour de justice qui, en 1991, posa l'exigence d'un traitement impartial, équitable et diligent des dossiers administratifs*". A renglón seguido, JACQUÉ consignaba: "*L'idée n'est donc pas venue spontanément aux auteurs de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de transformer les garanties offertes par le droit positif de l'Union aux particuliers en droits fondamentaux. Un nombre important de ces garanties étaient déjà reconnues en tant que principes généraux du droit : soumission de l'administration au droit, sécurité juridique, respect des attentes légitimes, égalité, droit au juge et à une procédure administrative contradictoire... La liste était longue et il était difficile de la reprendre de manière exhaustive dans la Charte.*" JACQUÉ, Jean Paul, "Le droit à une bonne administration dans la Charte des Droits Fundamentaux de l'Union Européenne", en *Revue française d'administration publique*, 2011/1 - n° 137-138, Paris, pp. 79 y 80.

387 STREHO, Imola, ob. cit., p. 78.

388 Sobre los artículos 41 y 42 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, expresaba Beatriz TOMÁS MALLÉN: "Ambas disposiciones trazan un *canon europeo* nada desdeñable que está llamado a proyectar (y de hecho ya proyectan, en virtud de la aplicación de ese canon que en la práctica están llevando a cabo los órganos jurisdiccionales españoles —sobre todo los del orden contencioso-administrativo, como se verá a lo largo del trabajo—) una notable influencia en la reforma administrativa de la Administración General del Estado o, si se prefiere, en los modos de actuar de nuestra maquinaria administrativa." TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., p. 28.

389 Citado por AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, pp. 51 y 58.

## En afirmación de Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR:

Una de las novedades aparentemente menos trascendentales de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es la irrupción del derecho a la buena administración en su artículo 41. Tradicionalmente se conocía, en el ámbito jurisprudencial, el principio de buena administración, pero los Tribunales Europeos nunca se habrían arriesgado a la mutación del mismo en derecho subjetivo de los ciudadanos. Este salto cualitativo –no exento de artificiosidad– sólo lo podía llevar a cabo el Legislador o el «constituyente» europeo, recogiendo ese acervo jurisprudencial pero evolucionándolo en una proclamación innovadora [...] <sup>390</sup>

Dentro de todo se panorama, debe llamarse la atención sobre el hecho de lo que realmente resulta novedoso a partir de la incorporación por el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, del *derecho fundamental a la buena administración*, es precisamente esa definición formal como *derecho fundamental* y la catalogación bajo esa denominación genérica de un elenco de derechos de las personas (ciudadanos o administrados) frente a la Administración (comunitaria). <sup>391</sup>

Según escribiera Beatriz TOMÁS MALLÉN:

---

390 FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 15, 2º semestre, 2008, Madrid, p. 137. Palabras similares en su trabajo: “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, N. 51/2014, Bilbao, p. 21.

391 Provechoso aquí puede ser traer a colación la opinión de GARCÍA ROCA cuando razonaba a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “se reconocen algunos derechos nuevos. En este contexto, «nuevo» implica «derechos nuevos», pero también nuevos «contenidos implícitos» o desgajados de derechos viejos y explícitos [...], dada la dificultad de deslindar ambas cosas y su irrelevancia práctica. Para alcanzar esta conclusión, no basta con una lectura apresurada, porque los descriptores de los artículos son imprecisos, inducen a confusión o no recogen todos los contenidos; es menester descender a las diversas reglas contenidas en las disposiciones. La Carta no es sólo un «texto refundido», hay una recopilación de normas vigentes (Pace), aunque lo sea básicamente, hay también innovaciones como por otra parte ocurre en cualquier texto refundido [...] Incluso donde la Carta recopila no se copia literalmente, y las disposiciones no resultan a veces idénticas a efectos de su exégesis. Llevará un tiempo de experiencias jurídicas saber qué es realmente nuevo, porque los derechos son siempre un *case law*, y la riqueza de los hechos se integran en las normas y las transforman. Las normas reconocedoras de derechos tardan décadas en construirse no basta con la decisión inicial.” GARCÍA ROCA, Javier, ob. cit., p. 177.

Desde el punto de vista jurídico, ¿qué alcance reviste la calificación del derecho fundamental a la buena administración como «nuevo derecho»? Sin duda, no se trata de un derecho *creado* formando parte de la última «generación» de derechos o derechos de la era tecnológica o industrial (es el caso de otros consignados asimismo en la propia Carta, como la protección de la integridad de la persona ante los avances de la medicina y la biología o la protección de datos de carácter personal), pero sí de un derecho «de nuevo cuño» en cuanto a su formulación autónoma por primera vez en un catálogo de derechos; una formulación autónoma que dota de unidad a diversos derechos reconocidos de manera dispersa en el orden nacional (las referencias dispersas que se han introducido en el apartado anterior con relación a la Constitución española así lo ponen de manifiesto) y en el orden comunitario (tanto en el Derecho originario como en el derivado, así como en la jurisprudencia comunitaria y en la acción de organismos comunitarios como el Defensor del Pueblo europeo...).<sup>392</sup>

En el sentir de TORNOS MAS, «como nuevo derecho, a nuestro entender, su novedad radica en el hecho de que logra integrar bajo un nuevo concepto un conjunto de subderechos ya existentes».<sup>393</sup>

Sin embargo, como bien se han encargado de apuntar también los estudiosos, en verdad, el contenido mismo del *derecho fundamental a la buena administración* no resulta innovador. De ahí que pudiera decir el francés Pierre DELVOLVÉ que «el derecho a una buena administración es nuevo en su formulación, pero no lo es en su existencia».<sup>394</sup>

---

392 TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., pp. 41 y 42. Más adelante (p. 45) la autora observaba: “conviene reiterar que los «subderechos» o facultades comprendidos en ese derecho a una buena administración ya estaban en parte consagrados en el Derecho comunitario (originario y derivado) y en la jurisprudencia comunitaria. Sin embargo, esa consagración autónoma tiene el interés de dotar de unidad a una serie de derechos de que goza el ciudadano como administrado ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, y ante las instituciones y órganos nacionales cuando —como veremos— actúen incorporando o cumpliendo las exigencias comunitarias.”

393 TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., p. 15. También en: TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 633.

394 DELVOLVÉ, Pierre, “Le droit à une bonne administration”, disponible en [www.iiias.sinica.edu.tw/cht/index.php](http://www.iiias.sinica.edu.tw/cht/index.php), p. 283. Según reafirma Margrét Vala KRISTJÁNSDÓTTIR: “*Apart from providing, to some degree, an authoritative definition of the right to good administration, Article 41 of the Charter is not really an innovation. Neither the aim nor the substance of the principle of good administration is new to administrative law. The innovative value of Article 41 consists, amongst other things, in its declaration of good administration as a subjective right [...]*” Ver: KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala, “Good



El ya mencionado profesor TORNOS MAS ha observado que, si se pone en conexión este conjunto de derechos con el ordenamiento español, se puede llegar a la conclusión de que no se aporta nada nuevo (a excepción del pluralismo lingüístico dentro de la Unión Europea).<sup>395</sup>

En este mismo orden de ideas, FUENTETAJA PASTOR ha consignado:

En realidad, no hay nada nuevo bajo el sol europeo, pues la Carta se dedica aquí a reunir bajo el paraguas del nuevo derecho a la buena administración una variedad de derechos instrumentales o procedimentales reconocidos y perfilados por la jurisprudencia de los Tribunales europeos o, incluso, por los Tratados constitutivos (caso de la obligación de motivación).<sup>396</sup>

---

Administration as a Fundamental Right”, en *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, Issue 1, article first published online June 26th 2013 on <http://www.irpa.is>, Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland, p. 241.

395 TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., p. 15. TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 633. También LINDE PANIAGUA es de los que ha advertido, en relación con el contenido del artículo 41 de la Carta de Niza: “Se trata de derechos establecidos en nuestra legislación, que no suponen ninguna novedad, salvo las que puedan derivarse del desarrollo de que pudiera ser objeto dicho precepto o de la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.” LINDE PANIAGUA, Enrique, *Procedimientos, actos y recursos administrativos: Cuestiones prácticas*, 7ª edición, Colex, Madrid, 2014, p. 57.

396 FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración...”, ob. cit., p. 144. En palabras de CARRILLO DONAIRE: “la regulación que la Carta hace del derecho a la buena administración es poco innovadora, pues muchas de sus manifestaciones tienen [...] expreso reconocimiento en los Tratados y otras han sido deducidas hace tiempo por la jurisprudencia.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1145. Según RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: “El artículo 41 de la Carta constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que a lo largo del tiempo y a lo largo de los diferentes Ordenamientos han caracterizado la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere al Derecho Administrativo.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo (Directores), MALLAINA GARCÍA, Carmela (Coordinadora), *El derecho a una buena administración pública*, Escuela de Administración Pública de Castilla y León, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2008, p. 25; también, entre sus múltiples trabajos al respecto: “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, ob. cit., p. 132; “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, ob. cit., p. 245; y del mismo RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y la buena administración*, Editorial Reus, Madrid, 2012, p. 130;



En efecto, apreciar hoy la consagración formal de un *derecho fundamental a la buena administración*, tal como resulta del artículo 41 de la Carta de Niza, en el que por demás no se precisa el concepto mismo de *buena administración*, no puede conducirnos sino a entender lo allí reflejado como una fórmula genérica, con especiales connotaciones, que sirve de solución codificadora, englobadora, compendiadora, de compactación, integración, condensación, síntesis o resumen, desde el punto de vista formal; en tanto que no hace sino sintetizar, integrar o resumir, expresiva y genéricamente, pero sin agotar,<sup>397</sup> la referencia a un grupo diverso de derechos y garantías de los ciudadanos o administrados frente al funcionamiento administrativo,<sup>398</sup> que se

---

“El derecho fundamental de la persona a la buena administración (principios y derechos integrantes)”, en LAGUNA DE PAZ, Juan Carlos/ SANZ RUBIALES, Íñigo y DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel María (Coords.), *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Tomo I, *El ser de la Administración Pública*, Editorial REUS, S. A., Madrid, 2016, pp. 354 y 355. Asimismo, puede verse el modo en que se expresaba al efecto: NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T., *Legalidad y buena administración. Garantías del ciudadano frente a la corrupción y a las malas prácticas en la gestión pública*, Colección Internacional N° 19, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá-Colombia, 2009, pp. 27 y 28. También: VIÑUALES FERREIRO, Susana, ob. cit., p. 322.

397 Como se ha acotado por Siegfried MAGIERA, a tenor del aludido artículo 41 de la Carta de Niza, “el “derecho a una buena administración” no se agota en el resumen de los derechos que se enumeran en esta disposición.” Ver: MAGIERA, Siegfried, ob.cit., p. 520. Por su lado, ha señalado Margrét Vala KRISTJÁNSDÓTTIR que “*the right to good administration is set out in Article 41 of the EU Charter of Fundamental Rights does not give a full picture of its content. In fact it has been considered to be a ‘compilation, albeit incomplete, of separate rights developed by the Court and, in addition, a formulation of a general right to good administration’ (Kanska 2004, 305).*” Ver: KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala, ob. cit., p. 241. En la autorizada voz de P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS: “sería un error pensar que el artículo 41 proporciona una lista exhaustiva de principios de buena administración o sobre el trato al que tienen derecho los particulares por parte de las instituciones de la UE.” Ver: NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia”, Presentación en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 21 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/50715/html.bookmark>. En la percepción de YENG-SENG, en ese artículo 41 “*se cantonne néanmoins à une énumération non exhaustive des éléments intrinsèques du droit à une bonne administration.*” YENG-SENG, Wanda, ob. cit., p. 530.

398 Según se ha manifestado AZOULAI: “*L’article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne rassemble ainsi, sous le titre du «Droit à une bonne admnis-*

han ido decantado y delineando en el desarrollo de los ordenamientos jurídicos de Europa occidental (especialmente) en los últimos dos siglos, ya sea en el plano de sus ordenamientos nacionales europeos, ya en el comunitario.<sup>399</sup>

*tration», l'ensemble des garanties de protection des citoyens et des sujets de l'Union à l'égard de l'Administration. Or, au nombre de celles-ci figure, en particulier, le droit de toute personne de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable.*” AZOULAI, Loïc, ob. cit., p. 494.

399 El profesor italiano Lucio PEGORARO, se refería de la siguiente manera al *derecho a la buena administración*: “En este caso que nos ocupa, el proceso ha sido previamente *bottom-up*, con progresivas individualizaciones doctrinales, jurisprudenciales y legislativas de precisas situaciones jurídicas y de acciones, y sucesiva codificación en la parte alta de la escala jerárquica, bajo el paraguas de una *rubrica legis* omnicomprendensiva («derecho a una buena administración»).” Y seguidamente comentaba: “Esto no significa que la codificación no sea a su vez susceptible de expansión a ulteriores situaciones. Una vez esté en el ordenamiento, la fórmula asume su autonomía semántica (aunque jamás separada de sus diversos usos lingüísticos, que sin embargo cambian), y jurídica. Más allá de las aclaraciones y de las especificaciones operadas por el poder normativo, doctrina y jurisprudencia podrán extenderse por analogía, o también utilizando la matriz del principio, tal derecho a nuevas especies todavía no identificadas ni ejemplificadas para “cubrir”, dada su acepción semántica muy extensa, “cosas” que van más allá del mero respeto de las formas del Estado de derecho, y permitir una evolución rumbo a la ampliación de los conceptos subyacentes, y la configuración de nuevas situaciones protegidas. Se trata, en otras palabras y como para otros casos, de una fórmula elástica que hace propias las adquisiciones jurisprudenciales y normativas ya positivizadas, relativas a concretas manifestaciones de intereses ya tutelados, identifica un mínimo común denominador homogéneo, y en el marco de otras fórmulas generales ya positivizadas (Estado de derecho, principio de legalidad etc.) configura la inspiración común como autónomo “derecho” merecedor de reconocimiento en sí mismo; de tal modo, gracias a la circulación entre los varios niveles (derecho europeo, con eficacia directa, pero también derecho comparado, con eficacia “cultural”, y derechos “locales”, de dudosa eficacia directa general a nivel estatal), la configuración de la “buena administración” como derecho debería ser capaz, una vez realizada su admisión en el derecho positivo, de dar impulso a tutelas más amplias del ciudadano (y de las personas en general) en relación con la administración pública.” PEGORARO, Lucio, “¿Existe un derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el (ab)uso de la palabra “derecho”)”, en ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, FRANCISCO (coordinadores), *El derecho a una buena administración y ética pública*, Fundación General de la Universidad de Málaga, Málaga.es diputación, Defensor del ciudadano/a, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 38 y 39 [este trabajo fue también publicado en: MATILLA CORREA, Andry/ RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo y SALINAS GARZA, Juan Ángel (Coordinadores), *Ensayos de Derecho Público en conmemoración del sesquicentenario del natalicio de León Duguit*, 2ª edición revisada, corregida y aumentada, Librería Cerda, Monterrey,

## En las palabras del profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER sobre el artículo 41 de la Carta de Niza

Hay que contar con que el precepto se inicia con una cláusula abierta, de manera que la fórmula genérica da cabida a cualquier posible contenido que tenga que ver con la «buena administración», en relación con lo cual se abre una amplia incitación a la imaginación de los comentaristas y estudiosos, así como a la iniciativa de Jueces y tribunales. A parte de ello, el precepto se desglosa en diversos apartados, decisivos para la efectividad del derecho, que figuran a modo de plantilla, marcando los aspectos más determinantes pero que entiendo, insisto, juegan a modo de contenido mínimo.

Se codifican y ofrecen conjuntamente reglas que han ido siendo recibidas en los diversos ordenamientos internos, y que han jugado destacado papel para asegurar el mejor funcionamiento de la Administración –como la motivación, la previa audiencia o el derecho de acceder el expediente–, así como correlativamente en la tarea de control de la Administración por parte de los Tribunales. La lectura del precepto nos hace pensar, en efecto, en el largo proceso de «lucha contra las inmunidades del poder», lo que me lleva a evocar la figura del maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, así como en los sucesivos pasos de afianzamiento del control jurisdiccional.<sup>400</sup>

Así, el *derecho fundamental a la buena administración*, según lo acoge la Carta de Niza, es una suerte de espacio general de contenido plural, por el que se cobija o donde vienen a recalar una serie de derechos específicos del ciudadano (administrado, en general) frente al actuar de la Administración Pública (en el caso particular de ese instrumento jurídico, la Administración comunitaria europea).<sup>401</sup>

Por el tanto, el *derecho fundamental a la buena administración*, tal como

---

Nuevo León (México), 2015. Por su publicación en la primera de las obras aquí mencionadas es que lo citaremos].

400 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, “La Carta Europea, el derecho a una buena administración...”, ob. cit., p. 142. De LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER véase también lo que señalaba en: “De los derechos humanos al derecho a una buena administración”, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M., y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (Coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Fundación General de la Universidad de Málaga, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 45.

401 Anotaba Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ que a la vista de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa el derecho a la buena administración se concibe como un derecho que engloba unos subderechos inspirados por unos principios y valores; ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: alcance y significado”, ob. cit., p. 295.

se deriva del contexto de la Unión Europea que hemos ilustrado, no es sino una etiqueta relativamente o parcialmente novedosa (en lo que tiene de *derecho fundamental*) para señalar de modo genérico una realidad ya asentada y distinguida con anterioridad, integrada por elementos diversos y operativos en su individualidad (los derechos en concreto que contiene, según se dispone en la propia Carta de Niza); y que, como etiqueta, permite mirar a la realidad material que abarca, desde un nuevo enfoque jurídicamente trascendente, resultante de un contexto jurídico donde se potencia la protección de los derechos de los ciudadanos frente al aparato de poder público, en sus diversas manifestaciones organizadas y funcionales.<sup>402</sup>

Es interesante aquí recordar las reflexiones del profesor español Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, quien comentaba en su momento a tenor del derecho a la buena administración consagrado por la Carta de Niza:

No tiene la garra e inmediatez de otros derechos fundamentales, decía antes. Se trataría de algo insólito en los repertorios. Pero hay que pensar que la lista de derechos humanos, sometida a un proceso abierto y evolutivo, pretende responder a las necesidades sentidas en cada momento histórico. De ahí que, abordados y consolidados los derechos basilares –vida, integridad, libertad, intimidad, libertad de conciencia, acción política, etc.—, y conseguidos para su aplicación efectiva otros derechos más recientes –medio ambiente, protección de la salud, seguridad social, etc.—, se abre paso a nuevas oportunidades, intensamente auspiciadas por los ciudadanos de nuestra época.<sup>403</sup>

### 8. Buena administración en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública de 2013

La proyección de la relevancia jurídica de la *buena administración* a un

---

402 En la apreciación de CARRILLO DONAIRE, a propósito de las manifestaciones que se recogen en la Carta de Niza del derecho a la buena administración: “es verdad que la Carta hace más visible estos derechos, les proporciona una base ideológica y los imbrica en un contexto y con una visión de conjunto que representa una manera de hacer las cosas. Ciertamente, acaso la verdadera innovación de la Carta es haber amparado bajo el mismo techo, bajo la misma cobertura legal, un conjunto disperso de derechos y deberes de diversa procedencia y plasmación que adquieren desde esa atalaya del «derecho fundamental a una buena administración» una significación más profunda y distinta, ligada a lo que legítimamente puede esperar un ciudadano europeo cuando trata con el poder público.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1145.

403 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La Carta Europea, el derecho a una buena administración...”, ob. cit., p. 140.

nivel supranacional, no ha quedado limitada al espacio jurídico de la Unión Europea, ni los avatares jurídicos en su manifestación y evolución pueden enmarcarse exclusivamente en ese espacio.

En efecto, para la segunda década del siglo XXI, siguiendo en ello los aires de impulso y valor con que se fue dotando en la centuria anterior a la idea de buena administración dentro del espectro jurídico, especialmente en el contexto europeo, se da otro hito importante en el tracto evolutivo y de reforzamiento de esa noción dentro de los contornos del Derecho; esta vez involucrando el ámbito Iberoamericano y, con ello, no sólo un segmento de Europa, sino a la mayor parte del continente Americano.

Ese hito vino de la mano de la letra de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 10 de octubre de 2013, alumbrada en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD por sus siglas.

Por lo pronto, debe recordarse que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) tuvo su constitución oficial en 1972 (30 de junio), a partir de una iniciativa de gobiernos de países latinoamericanos (México, Perú y Venezuela) a la que se sumaron otros de la región; respaldándose su creación por la Organización de Naciones Unidas (ONU) a tenor de la Resolución 2845 – XXVI de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El CLAD ha tenido su asiento oficial en Caracas, Venezuela.<sup>404</sup>

Como es conocido, el CLAD es un organismo público de carácter internacional, intergubernamental (en su seno los países miembros están representados por diversos ministerios u otra estructura gubernamental), que nace determinado por el interés de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Durante todo este tiempo, el CLAD se ha desempeñado en la promoción y en la mejora del Estado, así como en la modernización e innovación de la Administración Pública, en el marco de los países que abarca su gestión institucional.

Es en este siglo XXI, ya con varias décadas de creado, que el CLAD recibe un importante impulso en relación con su trabajo y su proyección como mecanismo de cooperación regional. Su Estatuto se aprueba en la XL Reunión Ordinaria de su Consejo Directivo, en la República Dominicana (Santo Do-

---

404 A tenor de la *Ley aprobatoria del Acuerdo de sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 2718, de 30 de diciembre de 1980.

mingo), los días 8 y 9 de noviembre de 2010; y se modifica en la XLVIII Reunión Ordinaria de dicho consejo, en Guadalajara (México), el 6 de noviembre de 2018.

El CLAD es hoy un organismo internacional de carácter regional, en el que se integran países de ambos lados del Atlántico. Se le reconoce como misión la promoción del análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y provenientes de otras regiones. El CLAD constituye la Secretaría Técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Dentro de la línea de trabajo y de las acciones en función de sus objetivos de aportar a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública en el contexto al que responde el CLAD,<sup>405</sup> es necesario destacar la estela de «Cartas Iberoamericanas» y otros documentos aprobados en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, en particular desde el primer lustro de este siglo XXI.<sup>406</sup> Así, cabe mencionar: la *Carta Ibe-*

---

405 Algún autor ha dicho del CLAD: “El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, es el ámbito que, según estimo, mejor refleja el esfuerzo iberoamericano y argentino, en materia de reformas de la Administración Pública sobre las inexorables premisas de la defensa de la persona humana, de transversalidad contemporánea y de Estado Democrático de Derecho.” REYNA, Justo José, “La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI”, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Volumen 2, N° 1, enero-junio, 2015, Santa Fe, p. 187.

406 De acuerdo con las palabras de un exSecretario General del CLAD, Gregorio MONTERO MONTERO: “Históricamente el CLAD ha plasmado su concepción y reflexiones en torno al Estado y a la Administración Pública en documentos filosóficos, doctrinarios y estratégicos que recogen, además, el proceso evolutivo y los factores que en un momento determinado marcan los avances y las características de las acciones de reforma, transformación y modernización del sector público de los países que integran el organismo. De esta manera se puede verificar la adopción de varios documentos y declaraciones que han recogido las distintas corrientes del pensamiento administrativo con base en las cuales el CLAD ha orientado y apoyado los procesos de adaptación de las Administraciones Públicas de los países a su realidad concreta.” seguidamente explicaba: “A partir de la década de 2000,

*roamericana de la Función Pública* (Bolivia 2003); el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (Uruguay 2006); la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (Chile 2007); la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (El Salvador 2008); la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (Portugal 2009); el *Documento Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI* (Santo Domingo 2010); la *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (Panamá, 2013); la *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública* (Guatemala, 2018).

Es en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP) de 2013, donde la *buena administración* adquiere un importante protagonismo como noción jurídica; quizás como no había tenido en otros cuerpos jurídicos, instrumentos o documentos de índole similar a esta carta donde ha figurado. Y es, a partir de ese protagonismo y la forma en que esta carta asume la noción de *buena administración*, que dicho documento representa en momento importante en la proyección evolutiva de esta última noción.

Es bien conocido que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP) fue aprobada en Caracas (Venezuela) por el Consejo Directivo del CLAD el 10 de octubre de 2013, en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y

---

las autoridades del organismo internacional acuñaron la nomenclatura y el concepto de Carta, así como el de Código, para exponer de forma sistematizada doctrinas, principios, conceptos y estrategias en procura de orientar la aplicación de los factores del proceso de reforma y modernización de las instituciones estatales; en la actualidad la visión del CLAD está recogida fundamentalmente en las Cartas, aunque ha continuado expresándose a través de declaraciones y documentos propiamente dichos.” para también decir: “No cabe duda en que las declaraciones, documentos y, especialmente, las Cartas y el Código se han convertido en referente regional, no solo para los gobiernos y reformadores, sino también para los profesores e investigadores, organismos internacionales y de la sociedad civil, y asesores y consultores, lo que ha motivado a varios gobiernos de la región a editar y publicar varias de ellas, según sus procesos, prioridades y conveniencia. Precisamente, una de las condiciones de éxito que se establecen en los documentos del organismo hace referencia a la debida difusión de su contenido.” MONTERO MONTERO, Gregorio, “Prólogo”, en BARRIOS IPENZA, Emma (Editora), *Gobernanza pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD*, Centro Latinoamericano de Administración, para el Desarrollo, Universidad Continental, Fondo Editorial, Lima, 2015, p. 12.



Reforma del Estado celebrada en Ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013.<sup>407</sup>

El borrador de la misma fue encargado al profesor Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de La Coruña, Galicia, España; entre otras responsabilidades, Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo),<sup>408</sup> uno de los autores más caracterizados en los últimos lustros en el estudio y tratamiento del tema de la *buena administración*, tanto a nivel iberoamericano, como europeo e internacional en general. A ese borrador se le introdujeron luego ciertas adecuaciones y mejoras por parte de los responsables de la función pública de la región,<sup>409</sup> para ponerlo a punto para su aprobación correspondiente.

Según se ha considerado desde dentro del propio CLAD, por quien fuera entonces su Secretario General, en relación con la *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*:

---

407 Como se ha hecho notar: “En Panamá los Ministros y Ministras decidieron un procedimiento virtual para la aprobación de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración, y para que pueda ser objeto de consideración por la de los Jefes de Estado iberoamericanos en la cumbre respectiva. No consta en la XXIII cumbre de Panamá que los Jefes y Jefas de Estado adoptaran la Carta; (octubre de 2013).” REYNA, Justo José, ob. cit., p. 202.

408 Véase el testimonio al respecto del propio Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, entre otros trabajos suyos, en: “Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 18, 2014, Facultade de Dereito, Universidade da Coruña, A Coruña, p. 18; “La Carta Iberoamericana de los ciudadanos y la reforma administrativa: consideraciones generales”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA PÉREZ, Marta (Directores)/ RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen y PERNAS GARCÍA, J. José (Coordinadores), *La reforma de las administraciones públicas*, Grupo de Investigación Derecho Público Global, Editado por Bubok Publishing, España, 2014, p. 16; “El derecho fundamental a la buena administración pública”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y BÉJAR RIVERA, Luis José (Coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en Homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, Universidad Panamericana, XIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), ESPRESS, México, D. F., 2015, p. 608; “Los principios de la buena administración en la ley salvadoreña de Procedimientos Administrativos de 13 de febrero de 2018”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y MEJÍA, Henry Alexander (Directores), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, Editorial Cuscatleca, San Salvador, El Salvador, 2019, p. 30.

409 De Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ ver, por todos sus trabajos mencionados: “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 17.



Su contenido está dirigido a reconocer el derecho fundamental a la buena administración que tienen los ciudadanos, así como los mecanismos de relacionamiento de estos con el Estado, la Administración Pública y sus instituciones; establece, además, un conjunto de deberes que tienen que ser observados por los ciudadanos al momento de interactuar con las instituciones públicas, y orienta con base en determinados principios que le dan sustento social y jurídico al referido derecho a la buena administración.<sup>410</sup>

Y también se esclarecía:

Si algo debemos reconocer sin ambages es que el manejo abierto de la información en estos tiempos y el interés de la gente por acceder a ella ha permitido cualificar la interacción de los ciudadanos con el Estado, el hecho de que podamos disponer con menos trabas de informaciones y datos respecto de lo que ocurre en las instituciones públicas nos permite actuar y exigir con mayor grado de consciencia y seguridad, y obliga a las autoridades públicas a conducirse y tratar a las personas de forma más adecuada. Esto explica la existencia de esta Carta, la cual es un genuino reconocimiento al reposicionamiento del ciudadano en su relación con el Estado y, reiteramos, al Derecho Fundamental a la Buena Administración.<sup>411</sup>

Por su lado, el profesor RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, redactor principal de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP), ha evaluado:

[...] pienso que constituye el reflejo del compromiso que existe en esta parte del mundo en relación con una Administración pública más humana, más justa, más cercana a la ciudadanía, a la que debe servir en sus necesidades públicas. No es exageración alguna afirmar que en buena medida el texto de la Carta es un precipitado de la mejor doctrina que existe en este lado del hemisferio, de la que por cierto, los europeos hemos de estar más pendiente.<sup>412</sup>

Si juntamos rápidamente todos los datos anteriores apuntados en este epígrafe, colocados en perspectiva con los antecedentes jurídicos que rodean la construcción y evolución de la noción de *buena administración*, hacen ver que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP) y la consagración en ella (en forma y contenido) de la noción que nos ocupa, es el resultado concreto de

---

410 MONTERO MONTERO, Gregorio, ob. cit., p. 16.

411 MONTERO MONTERO, Gregorio, ob. cit., p. 17.

412 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración pública”, ob. cit., p. 608.

la conjunción de varios elementos: la influencia directa del pensamiento y la concepción asentada en el entorno europeo sobre esa noción y su proyección allí en el marco institucional y funcional de la Administración Pública, en especial en sus relaciones con los ciudadanos (particularmente hay clara influencia de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, de 7 de diciembre de 2000, como se ha notado por los que se han acercado a esta que ahora nos ocupa<sup>413</sup>); las ideas, la perspectiva y la aplicación que sobre la buena administración han tenido lugar en el perímetro *iuspúblico* de Iberoamérica y también –en un plano regional menos amplio– en los ordenamientos latinoamericanos<sup>414</sup> hasta el momento de la adopción de la CIDYDCAP,<sup>415</sup> si bien en un talante menos sistematizado, orgánico y unitario como el que se fue dando

---

413 V. gr.: GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Nos. 99-100, *Demetrio Loperena Rota In memoriam*, Mayo-Diciembre, 2014, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, p. 1611; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 519; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 161; RUOCCO, Graciela, “Principios generales de Derecho Administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 11, 2015, La Ley Uruguay, Montevideo, p. 402; ACEVES DÍAZ DE LEÓN, León, “El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza”, en LÓPEZ VELARDE CAMPA, Jesús Armando (Coordinador), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinares*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Ciudad de México, 2018, pp. 24 y 25.

414 Señalaba el profesor RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, una voz autorizada en esto por las implicaciones prácticas que ha tenido en este tema en la región, que la Ley 107-3 de 6 de agosto de 2013, de la República Dominicana, constituía “verdadero antecedente en la Región del derecho a la Buena Administración, especialmente, de la Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Prólogo”, en ORTEGA POLANCO, Francisco, *Derecho Administrativo. Evolución y perspectivas en la República Dominicana*, Tesis doctoral Universidad de Salamanca, España, Editorial Corripio, S.A.S., Santo Domingo, 2016, p. 28.

415 Bien ha sentenciado el profesor uruguayo DURÁN MARTÍNEZ que “la Carta Iberoamericana, parte de la Carta de Niza en lo que se refiere a la buena Administración Pública, pero es enriquecida con los aportes de la más actual doctrina iberoamericana.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 519. En otro texto señalaba que la CIDYDCAP “aprovechó los desarrollos doctrinarios [...] y profundizó y enriqueció el contenido del concepto de buena administración, si se le compara con la Carta de Niza.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 161.

en el espacio de la Europa unificada a lo largo de la última mitad del siglo XX; incluso, no pueden dejarse de lado la visión e interpretación personal del fenómeno de alguno de los redactores principales de la Carta.<sup>416</sup>

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP), es un instrumento que trae causa de las corrientes que han venido impulsando, proponiendo y actuando en función de una visión renovadora de la Administración Pública, de sus relaciones con los ciudadanos y, en sentido general, del marco jurídico ordenador de esas realidades. Ella es reflejo de distintas experiencias teóricas y prácticas –y también de aspiraciones necesarias– que han tenido lugar a ambos lados del Atlántico a propósito de la articulación, marcha y transformación del espacio *iuspúblico*; es manifestación y proyección de un diálogo y un compromiso regional, de los Estados iberoamericanos, para promover y asumir estándares comunes en el orden de los derechos de los ciudadanos y sus garantías frente al aparato administrativo público.<sup>417</sup>

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* (CIDYDCAP), es un texto que deviene en una consecuencia directa de intereses de cierta tendencia de unificación regional; y es también secuela de las tendencias globalizadoras en lo jurídico (en el marco de los procesos más actuales de globalización que vive el mundo desde hace varias décadas), que va arrastrando, promoviendo (y hasta imponiendo, ¿por qué no?), perspectivas (conceptuales y prácticas) comunes y es-

---

416 Específicamente, pensamos en el profesor Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, quien ha dejado constancia de su visión sobre la *buena administración* en la Administración Pública, además de en sus múltiples artículos publicados en diversos espacios (varios de los cuales hemos citado o citaremos en esta obra) en sus obras: *El Buen Gobierno y la Buena Administración...*, ob. cit., en todo; *O direito fundamental à boa administração pública*, Tradução de Daniel WUNDER HACHEM, Editorial Fórum, Belo Horizonte, 2012, en todo; *El ciudadano y el poder público...*, ob. cit., en todo.

417 Para Manuel DÍAZ PÉREZ: “la Carta Iberoamericana ha supuesto un documento que, en su dimensión de *soft law*, presenta un carácter aglutinador manifestador de un punto de convergencia de todas las naciones que integran el espacio que le resulta de aplicación.” DÍAZ PÉREZ, Manuel, “Implicaciones y retos de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública desde el Derecho Público Global”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA PÉREZ, Marta (Directores)/ RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen y PERNAS GARCÍA, J. José (Coordinadores), *La reforma de las administraciones públicas*, Grupo de Investigación Derecho Público Global, Editado por Bubok Publishing, España, 2014, pp. 173 y sigs.

tandarizadas de necesidades y realidades de ordenación jurídica a las que no permanece ajeno el universo *iusadministrativo*. La *Carta Iberoamericana...* es un paso dentro de ese marco mayor que se conoce desde hace algún tiempo como «Derecho Administrativo Global»;<sup>418</sup> y también dentro de la promoción y conformación a nivel regional (de Iberoamérica, pero también de la América Latina) de un *ius commune* administrativo (si se quiere un Derecho Público común) en ciertos segmentos que abarca el Derecho Administrativo como subsistema;<sup>419</sup> por supuesto, salvando en eso los contextos socio-políticos y las dificultades en América Latina para lograr efectivamente la integración y la conformación a ese nivel de este *ius commune*.

---

418 Se ha señalado que “el gran mérito de la Carta es que, insertándose plenamente en el derecho administrativo global, promueve una visión común del derecho administrativo en Iberoamérica. Esto se afirma, de una u otra manera, a lo largo de su preámbulo.” HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “Eduardo García de Enterría y la renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones a partir de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en BREWER-CARÍAS, Allan R./ PAREJO ALFONSO, Luciano y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (Coordinadores), *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2014, p. 64, nota 36. Véase también, en relación concreta con la *Carta Iberoamericana...*, lo que se desarrolla en: DÍAZ PÉREZ, Manuel, ob. cit., pp. 173 y sigs.; y en MUCI BORJAS, José Antonio, “El derecho fundamental a una buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, en AA.VV., *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*, Tomo II, Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015, pp. 913.

419 El venezolano José Ignacio HERNÁNDEZ G. ha observado que “recientemente se ha venido postulando el estudio del *Derecho Administrativo Iberoamericano*, basado en las raíces comunes entre la península ibérica y Latinoamérica. Para el caso de la América española, muy especialmente, esta aproximación encuentra un punto de apoyo no solo en la comunidad jurídica existente entre esos países, sino en la comunidad cultural facilitada por el lenguaje común. De allí que el Derecho europeo ha permeado a la América española a través del Derecho administrativo español.” a renglón seguido estampaba: “Una reciente e importante muestra de esta proximidad entre los diversos sistemas de Derecho administrativo en Iberoamérica, es la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano frente a la Administración*, de 2013.” HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “Derecho Administrativo Comparado y Derecho Administrativo Global”, en JORGE PRATS, Eduardo y RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo (Coordinadores), *La Doctrina Constitucional y Administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Allan Brewer-Carías*, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2016, p. 897.

Por lo tanto, la CIDYDCAP, en sus implicaciones de contenido, refleja y perfila cierta cultura *iusadministrativa* común iberoamericana que tiene raíz histórica, la conciencia de su existencia y la oportunidad de su aprovechamiento, que busca también promoverse desde un nivel supranacional (regional, en este caso) para ser considerada y asumida, en lo que corresponda, desde los planos nacionales involucrados en ella (para incidir en esos planos) a los efectos del logro de cierta uniformidad o estandarización con miras al desarrollo jurídico de los países de la región.<sup>420</sup> Y en ese perfil y reflejo, a lo interno de esta Carta, la noción capital y articular es la de *buena administración*.

Es importante destacar que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* es un instrumento sin fuerza normativa directa para quienes la han suscrito. Es un típico instrumento de *soft law*, con un valor indicativo y referencial como se asume en este propio documento, al señalarse al final de su «Preámbulo»:

La presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos.

A pesar de carecer *per se* de fuerza jurídica vinculante, a esta *Carta Iberoamericana...* no se le ha dejado de ver relevancia en el plano del Derecho,<sup>421</sup>

---

420 Sobre la aplicación de la *Carta Iberoamericana...*, explica José Ignacio HERNÁNDEZ G. que “enuncia derechos comunes cuya aplicación en los distintos Estados ponderará, de esa manera, a la uniformidad de los sistemas de Derechos administrativos, especialmente, en Iberoamérica.” HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “Derecho Administrativo Comparado y Derecho Administrativo Global”, ob. cit., p. 942.

421 DURÁN MARTÍNEZ ha sostenido sobre la CIDYDCAP “que se trata éste de un instrumento de “soft law”, pero en la medida en que recoge derechos humanos, ellos son de aplicación directa en el derecho interno.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 515. En otro trabajo, este profesor uruguayo reafirmaba: “Es cierto que las Cartas del CLAD son instrumentos de *soft law*, pero el principio de buena administración contenido en la Carta referida, en virtud de su naturaleza es suprapositivo y de máximo valor y fuerza por lo que es directamente operativo en nuestro derecho interno.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., p. 456. Véase cómo se expresa igualmente este uruguayo en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p.

en tanto expresión de compromiso que busca reflejarse en el plano de la ordenación jurídica del plexo de derechos y deberes de los ciudadanos y de sus relaciones con la Administración Pública, a nivel de los marcos institucionales y ordenamientos jurídicos de los Estados que constituyen su área de referencia espacial; en cuanto instrumento para guiar y medir el acierto de las reformas que en ese plano puedan introducirse en los niveles nacionales relacionados con él; y como elemento para coadyuvar a la interpretación de la aplicación jurídica de la buena administración en la triple dimensión que esta carta recoge: principio, derecho y deber.<sup>422</sup>

Como se dice en el «Preámbulo» de la CIDYDCAP:

[...] asumiendo el contenido de las Cartas Iberoamericanas adoptadas a iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo como son las de Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, de Participación Ciudadana

---

164. Por su lado, el mexicano Daniel MÁRQUEZ afirma, en relación con el Estado mexicano (que participa en el CLAD) y un instrumento como la *Carta Iberoamericana...* que nos ocupa, que «sí generan obligaciones morales relacionadas con la vigencia de los derechos humanos que contienen», y, «debería obligar al Estado Mexicano a adecuar su marco y criterios normativos para hacer efectivos los derechos amparados en esa carta»; MÁRQUEZ, Daniel, “Derecho humano a la buena administración pública, derecho a recibir respuestas e inactividad administrativa”, en NETTEL BARRERA, Alina del Carmen y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (Coordinadores), *La Administración Pública del siglo XXI. Estado de Derecho e inactividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2019, pp. 84 y 85. En otra opinión que se ha dado: “en tanto instrumento de *soft law*, es posible considerar a la Carta Iberoamericana.... Como “una fuente del Derecho cuya base ontológica está basada en un mandato de optimización”. La intensidad con que se proyecten los efectos de esta norma de *soft law* dependerá, a nuestro modo de ver, de varias cuestiones: (i) el grado de legitimidad con que cuenta en su procedimiento de adopción; (ii) el grado de compromiso de cada Estado en la adopción de normas internas que incorporen estas reglas y principios al ordenamiento jurídico; (iii) los costos que genere su integración a nivel interno; (iv) el grado de receptividad que tenga a nivel de la jurisprudencia.” SOLEDAD APRILE, Natalia, “El derecho a la buena administración: un derecho fecundo en América Latina”, en RESTREPO PIEDRAHITA, Manuel Alberto (Editor académico), *Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2017, p. 10 y 11.

422 Escribían Diana Carolina VALENCIA-TELLO y Daniel Wunder HACHEM: “Aunque la Carta no es vinculante para los Estados signatarios, es importante porque otorga valiosos elementos para interpretar este nuevo derecho.” VALENCIA-TELLO, Diana Carolina y HACHEM, Daniel Wunder, “La buena administración pública en el siglo XXI: análisis del caso colombiano”, en *Veredas do Direito*, V. 15, N° 33, Setembro-Dezembro, 2018, Belo Horizonte, p. 111.

en la Gestión Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, así como la presente Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en sus Relaciones con la Administración Pública, se entiende que la funcionalidad de los Gobiernos y Administraciones Públicas debe orientarse a la mejora constante y permanente de las condiciones de vida de las personas para que puedan ejercer en mejores condiciones todos sus derechos humanos.

Que la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* constituya un instrumento de *soft law*, viene a reforzar la relevancia que este tipo de herramienta ha tenido en los últimos lustros en función del posicionamiento, configuración y desarrollo del contenido y efectividad de la *buena administración* como noción jurídica. No se olvide que la Carta de Niza de 2000, en su carácter original, constituyó también un instrumento de *soft law*, y que fue herramienta decisiva para aceptar y trazar con cierta precisión los contornos de la configuración de la *buena administración* como derecho fundamental en el marco del espacio europeo. Ahora, con la *Carta Iberoamericana...* que nos ocupa, a través de ella como mecanismo de *soft law*, se propugna la ampliación y consolidación de los contornos materiales de la buena administración como noción jurídica y su funcionalidad en el espacio del Derecho, así como la extensión de su funcionalidad a otros espacios regionales supranacional (iberoamericano, pero también latinoamericano), más allá del que abarca propiamente la Unión Europea.

Es importante destacar, como presupuesto para apreciar desde una perspectiva más adecuada el contenido de la CIDYDCAP, que este instrumento sigue una línea trazada por la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, al reconocer y desplegar el contenido de la buena administración como derecho. Por lo que, en esa medida, la *Carta Iberoamericana...* encuentra en la de Niza del año 2000 un importante antecedente, que le sirve de punto de partida, inspiración y de influencia; tal cual se ha reconocido expresamente, de una u otra forma, por quienes se han referido a la CIDYDCAP.<sup>423</sup>

---

423 Por ejemplo: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 18 (como ilustración de entre los varios trabajos que de él pudieran citarse); GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, ob. cit., p. 1611; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 519; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., p. 161; RUOCCO, Graciela, “Principios generales de Derecho Administrativo”, ob. cit., p. 402; ACEVES DÍAZ DE LEÓN, León, ob. cit., pp. 24 y 25. También pueden verse trabajos como: HERNÁNDEZ G., José Ignacio, “Eduardo



Sin embargo, la CIDYDCAP va más allá de una mera línea de recepción y continuidad en relación con aquel antecedente europeo, en tanto, como resulta del simple cotejo de ambos instrumentos en lo que a la buena administración corresponde, la *Carta Iberoamericana...* es un documento mucho más amplio, desarrollado y plural desde la perspectiva conceptual.

En esa línea de argumentación ha señalado RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

En efecto, esta Carta, como el lector podrá observar de su lectura, reconoce el derecho fundamental a la buena Administración pública. En este sentido, va más allá que lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico europeo pues el contenido de este documento del CLAD trasciende, y supera, la regulación europea establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona.<sup>424</sup>

---

García de Enterría y la renovación...”, ob. cit., pp. 60 y sigs.; MORENO MOLINA, José Antonio, “La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano: una excelente manifestación del derecho fundamental a la buena administración”, en *Actualidad Jurídica*, N° 3, Marzo de 2014, Madrid, pp. 291 y sigs.; MORENO MOLINA, José Antonio, “El derecho fundamental a la buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano”, en *Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Volume 39.1, Jan.-jun., 2019, Fortaleza, pp. 345 y sigs.; VALENCIA-TELLO, Diana Carolina y HACHEM, Daniel Wunder, “La buena administración pública...”, ob. cit., pp. 111 y sigs.; HACHEM, Daniel Wunder, y VALENCIA-TELLO, Diana Carolina, “Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasileiro”, en *Revista digital de Derecho Administrativo*, N° 21, primer semestre, 2019, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 47 y sigs., disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5700/7529#info>

424 Ver de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, por todos sus trabajos al respecto: “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 18. En otra ocasión, el propio RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ aseveraba: “Iberoamérica dispone desde el 10 de octubre de 2013 de una Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública, cuyo antecedente se encuentra en la legislación dominicana, que supera con creces, por ejemplo, la regulación europea en materia de derecho fundamental de la persona a la buena administración establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 8 de diciembre de 2000.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Prólogo”, ob. cit., p. 29. En este orden de ideas, se ha señalado por otros autores que: “el documento aporta grandes avances en lo que concierne al derecho en debate, progresando más allá de la tímida relación de derechos inicialmente propuesta por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”; VALENCIA-TELLO, Diana Carolina y HACHEM, Daniel Wunder, “La buena administración pública...”, ob. cit., p. 115. Estos mismos autores, en otro trabajo, reiteraban esas palabras transcritas (p. 68), y además observaban: “El derecho fundamental a la buena Administración pública nació en el ambiente del derecho comunitario europeo y fue posteriormente perfeccionado y robustecido por el derecho administrativo iberoamericano.”



De tal suerte, atendiendo a la forma y al contenido que sobre la buena administración consagra en su letra, la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* es, cualitativamente hablando, un paso evolutivo y amplificado en el iter de esa noción dentro del espectro jurídico.

En cuanto avance, este paso se ha nutrido de las ideas y experiencias jurídicas anteriores y de la apreciación, en evolución y actualización, de sus alcances, proyectadas tanto a nivel de ordenamientos jurídicos nacionales (de Europa y América), como al de uno regional tal cual es el de la Unión Europea. A ello debe sumarse también que la *Carta Iberoamericana...* se nutre de aportaciones, conceptual y prácticamente hablando, facturadas en un entorno jurídico más plural y diverso, al incorporar en sí –sin jerarquías, no puede ser de otro modo– lo que trae (cultural, ideológica y vivencialmente) de europeo, pero también de iberoamericano y de latinoamericano. En este sentido, la *Carta Iberoamericana...*, a propósito de la *buena administración*, es reflejo de la toma, amalgama y promoción de visiones asentadas en el entorno jurídico iberoamericano y en el europeo; de un diálogo y consenso fructíferos que no traen causa de una única dirección cultural (de Europa), sino que se nutre efectivamente de ambos lados del Atlántico (Europa y América), con sus raíces, aspiraciones y realidades en común, pero también con sus contextos, visiones, anhelos que los distinguen, en definitiva sus diferencias, y la carga de insuficiencias que aún persisten en ellos.

Es entonces esa carta un instrumento elaborado con una materia prima culturalmente diversa, que no podía sino derivar en un producto con propia entidad, que recibe y aporta, que continúa, enriquece y avanza la modelación y puesta en práctica de una idea (la buena administración) que va consolidando (al menos en la aspiración) su posicionamiento efectivo dentro de la dinámica jurídica de las instituciones públicas y las relaciones entre el aparato administrativo público y los ciudadanos y la comunidad a los que debe servir; aunque aún queda mucho por hacer en este sentido para hacerla una realidad ineludible y plenamente funcional.

La estructura de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del*

---

[...] este derecho fue establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000 y, posteriormente, fue desarrollado de forma más amplia por la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública, de 2013.” HACHEM, Daniel Wunder, y VALENCIA-TELLO, Diana Carolina, “Reflexiones...”, ob. cit., pp. 48.

*Ciudadano en relación con la Administración Pública* está compuesta por un Preámbulo y cinco capítulos.

En el Preámbulo de la carta figura el posicionamiento filosófico y conceptual que determina el trazado (también integrándose en él) que en ese instrumento se hace del contenido y la configuración de la buena administración. No falta en esa parte inicial del documento el esbozo de la intencionalidad que lo anima como instrumento en relación con la buena administración. Igualmente, en el Preámbulo se fijan las premisas a partir de las cuales se sustenta ese trazado, y que –así lo vemos– hacen parte del mismo.

De conformidad con la letra de la CIDYDCAP, la construcción que en ella se refleja sobre la *buena administración* se sustenta en (y a través de ella se promueven) ideas capitales como: el ciudadano como sujeto activo de derechos frente a la Administración Pública y a la gestión de los asuntos públicos o de interés general;<sup>425</sup> la «centralidad» del ciudadano, la persona o el ser

---

425 La *Carta Iberoamericana...* comienza: “El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez”; seguidamente se señala en ella: “Los poderes del Estado derivan del consentimiento de los ciudadanos, debiéndose buscar un equilibrio entre dichos poderes como entre derechos y deberes de las personas. En su representación, legisladores, ejecutivos y jueces ejercen el poder que les corresponde. Como administradores y gestores de estos poderes del Estado, deben rendir cuenta permanentemente de su ejercicio ante toda la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos que los ordenamientos jurídicos nacionales establecen.” En otro momento del preámbulo se precisa en relación con los intereses generales a los que debe servir la Administración Pública: “Unos intereses que en el Estado Social y Democrático de Derecho ya no se definen unilateralmente por las Administraciones Públicas. Por el contrario, los Poderes Públicos deben salir al encuentro de los ciudadanos para que de forma integrada y armónica se realice la gran tarea constitucional de la construcción democrática, profundamente humana, solidaria y participativa, de las políticas públicas. Una función que en este tiempo debe diseñarse desde las coordenadas de la participación social, tal y como se puso de relieve en la precedente Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública adoptada en Estoril el 1 de diciembre de 2009 por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a iniciativa precisamente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.”

humano y de sus derechos en relación con los medios y las finalidades de la actuación administrativa y de los poderes públicos en general;<sup>426</sup> el fortalecimiento de la dignidad humana y de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública y, en general, de los poderes públicos; la promoción y respeto de los derechos de las personas por parte del aparato administrativo y público en general, y la estrecha conexión de esa promoción y respeto con la consecución del bien común;<sup>427</sup> el carácter servicial que es de esencia de la Administración Pública en función de la gestión de los intereses generales;<sup>428</sup> el servicio objetivo de los intereses generales por parte del ente administrativo público y la vinculación de esa actuación objetiva con una mejor precisión de los derechos y deberes de los ciudadanos, de cara al espacio público y con el fortalecimiento del estatus jurídico del ciudadano;<sup>429</sup> la búsqueda de la me-

---

426 En el Preámbulo de la CIDYDCAP se reconoce: “Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los derechos fundamentales del ciudadano” también se dice: “En la medida que la ciudadanía ponga en valor su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las Administraciones públicas. Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del fundamenta la una buena Administración Pública, el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será una realidad.”

427 En el Preámbulo del documento en estudio se destaca enfáticamente que “el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana [...]”; lo cual puede ponerse en perspectiva –a partir de lo que se expone en otro de los párrafos– con “la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social.”

428 El primer párrafo del Preámbulo de la *Carta Iberoamericana...* concluye: “[...] la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez.”

429 Con claro sabor a la formulación que figura en el artículo 103.1 de la Constitución española de 1978, la CIDYDCAP acoge: “La Administración Pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales.” Previamente, este instrumento iberoamericano

jora de la calidad del funcionamiento público y de la calidad de vida de las personas.<sup>430</sup>

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* asume en su Preámbulo, consecuentemente, el reconocimiento de que «la buena Administración Pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo»; y recuerda la presencia en Iberoamérica, y con esto de las realidades y experiencias ya existentes allí, a nivel de textos constitucionales y de leyes relacionadas con el tráfico jurídico-administrativo, de la regulación de derechos y deberes de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública, y de principios jurídicos que fundamentan esas relaciones.<sup>431</sup>

---

indica: “La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos.” El artículo 103.1 de la Constitución española de 1978 regula: “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.”

430 De conformidad con un segmento del Preámbulo: “Bajo las consideraciones enunciadas y asumiendo el contenido de las Cartas Iberoamericanas adoptadas a iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo como son las de Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, así como la presente Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en sus Relaciones con la Administración Pública, se entiende que la funcionalidad de los Gobiernos y Administraciones Públicas debe orientarse a la mejora constante y permanente de las condiciones de vida de las personas para que puedan ejercer en mejores condiciones todos sus derechos humanos.”

431 De conformidad con el Preámbulo de la CIDYDCAP: “Todas las Constituciones Iberoamericanas hacen referencia, desde una perspectiva general, a los deberes de los ciudadanos a cumplir las leyes, a promover el bien común y a colaborar con los poderes públicos en aras de la consecución del interés general. Y en las principales leyes administrativas de la región encontramos referencias expresas a dichos deberes aplicados a la relación con la Administración Pública en el marco del procedimiento administrativo.” y en el párrafo siguiente se añade: “Por lo que se refiere a los principios sobre los que descansa el derecho fundamental de la persona a una buena Administración Pública, máxima expresión

Es en el Preámbulo de la carta donde se fija una identificación de *buena administración*:

La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

De este criterio fijado sobre la buena administración, pueden señalarse aspectos interesantes.

El primero es el de la toma de variables que aparecen en la formulación que hizo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2000, en su artículo 41, apartado 1, a propósito del derecho fundamental a la buena administración,<sup>432</sup> como componentes para construir este trazado que ahora se da en la *Carta Iberoamericana...*, específicamente: el trato imparcial y equitativo de los asuntos de las personas por parte de las instituciones y órganos públicos y el plazo razonable en ese tratamiento.

Sin embargo, el instrumento iberoamericano no queda sólo en la toma de las variables anteriores, sino que en él, junto con ellas, se incluye dos más: los criterios de objetividad y de justicia.

El resultado final que se muestra en este sentido que destacamos puede entenderse, por un lado, como la aceptación y reafirmación de ciertos elementos que devienen entonces en asentados como caracterizadores de la noción jurídica de buena administración en su trazado europeo (trato imparcial, equitativo y en plazo razonable) en razón de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* del año 2000; y, por otro, como una trascendencia de los marcos formales del referente anterior aludido con la

---

de la función de dignificación humana propia de los Poderes Públicos, es menester tener presente que todas las leyes administrativas que se han promulgado en Iberoamérica disponen de relevantes elencos y repertorios. Igualmente, muchos de los denominados derechos componentes del derecho fundamental a una buena Administración Pública están recogidos en las principales normas que regulan el régimen jurídico de la Administración Pública y el procedimiento administrativo en los diferentes países iberoamericanos.”

<sup>432</sup> Recordemos nuevamente que la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000 establece como referente del «derecho fundamental a la buena administración» que modela (artículo 41, apartado 1): “Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.”

incorporación de otros elementos, y, a partir de ello, como una revisión, diversificación, ampliación y enriquecimiento de los componentes y la silueta jurídica de la noción de buena administración acogida en la CIDYDCAP.

Según ha apreciado su redactor principal sobre este punto señalado, hay en ese pronunciamiento de la *Carta Iberoamericana...*,

[...] una caracterización más amplia y completa que la establecida en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Persona de 8 de diciembre de 2000. Una simple comparativa de las dos versiones enseña que en la Carta Iberoamericana aparece la nota de la objetividad y la de la justicia, algo que no acontece en la Norma europea, que se concentra en la imparcialidad, equidad y el plazo razonable.<sup>433</sup>

También hay que significar, como otro aspecto interesante sobre el criterio de lo que es «la buena Administración Pública», de conformidad con el Preámbulo de la *Carta Iberoamericana...*, la imbricación dentro de esa noción del carácter de «obligación inherente a los Poderes Públicos» y de determinar que «el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana». Cuestiones que le imprimen a esa noción algo más que un cariz descriptivo desde la perspectiva jurídica; le aportan ribetes, matices, teleológicos y configuradores, indicando además el sentido de su operatividad jurídica.

Es, en ese orden de ideas, que unas pocas líneas después, en el Preámbulo se afirma expresamente a la buena administración desde una triple configuración y operatividad jurídicas: como principio, como obligación (o deber) y como derecho fundamental. Evocando la letra de la CIDYDCAP:

La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el

---

433 Ver de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, por todos sus trabajos al respecto: “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 19.

estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

En cuanto a esa triple funcionalidad que la *Carta Iberoamérica...* le reconoce a la buena administración, el documento en cuestión sistematiza –claro está, con el talante e imprimiéndole la impronta que caracteriza el contenido de este instrumento regional– y presenta de una vez, en un condensado y en un mismo espacio formal, las diversas operatividades con las que se ha entendido y se ha tenido –con mayor o menor precisión y relevancia– el enfoque de la buena administración pública dentro de los diversos ordenamientos jurídicos nacionales de Europa (regional también, para el caso de la Unión Europea) y de América Latina a lo largo de los últimos dos siglos, tanto en la normativa, como en la jurisprudencia y en el pensamiento *iusadministrativo*, y público en general, que la ha reflejado y la ha ido desarrollando como noción jurídica.

Con el señalamiento que hace la CIDYDCAP de la triple funcionalidad de la buena administración –a lo que deben sumarse los elementos de argumentación que en ella se incluyen y los desarrollos que su letra comporta–, este instrumento presenta una visión más completa, sistémica y consolidada de ese fenómeno desde y hacia los predios jurídicos, que permiten apreciarla y considerarla en una mayor dimensión operativa.<sup>434</sup>

De hecho, si se mira esa triple visión que se presenta, unida a que al caracterizar previamente a la buena administración pública en el propio Preámbulo de la carta se comienza diciendo que es «una obligación inherente a los Poderes Públicos», más algunos de los desarrollos que se contienen luego en la letra de este instrumento regional, un dato a resaltar es que en ella se tiende a colocar en un nivel horizontal, en el plano funcional como categoría jurídica, a la buena administración como *deber* junto a los enfoques como principio y como derecho, llamando la atención sobre su percepción y operatividad en

---

434 La argentina Miriam Mabel IVANEGA ha comentado sobre la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* que “tiene una visión dinámica y sistémica en el abordaje de dicho vínculo y que abarca los diversos elementos que componen la Administración.” IVANEGA, Miriam Mabel *Control público*, RAP, Astrea, Buenos Aires, 2016, p. 33; también de IVANEGA, “Principios del procedimiento administrativo general”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y MEJÍA, Henry Alexander (Directores), *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Homaje al profesor José Luis Meilán Gil*, Editorial Cuscatleca, San Salvador, El Salvador, 2019, p. 149.



el campo jurídico en igual medida que esos dos enfoques; con lo cual se le devuelve cierto brillo o entidad a ese ángulo (el de deber) desde el que válidamente también se puede entender y aplicar la buena administración en los marcos del Derecho. Esa perspectiva de la buena administración como deber, aunque enraizada así en algunos ordenamientos jurídico-administrativos, y en la doctrina que se ha desenvuelto en los mismos (por ejemplo: el italiano, el portugués y del lado americano el uruguayo), ha perdido visibilidad ante la potenciación y los aportes en las últimas décadas (especialmente a nivel comunitario europeo) de las dimensiones de la buena administración como principio y como derecho.

Si bien es cierto que la *Carta Iberoamericana...* no destina un capítulo expresamente al deber o los deberes de la buena administración pública, esto es a la buena administración como deber, como sí lo hace en su faz como principio o como derecho, ese enfoque está presente en el documento, algo que salta a la vista, por ejemplo, en el desarrollo que en él se hace de los principios de la buena administración, donde fija deberes correlativos para el aparato administrativo en función de la realización de los principios en cuestión.

A pesar de que en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* no se fija una jerarquización en cuanto a la triple configuración funcional que en ella se hace de la buena administración (principio, deber u obligación y derecho), lo cierto es que desde el Preámbulo mismo se evidencia la preeminencia en su contenido y formulaciones de la perspectiva como *derecho*, algo que está en consonancia con la idea de «centralidad de la persona o del ciudadano» y la promoción de sus derechos como uno de los nervios esenciales que fundamenta y rigen filosófica y conceptualmente ese documento en cuestión.

En efecto, esa preeminencia se denota, tanto en el tono discursivo, cuanto en el uso del sentido de derecho. Además, se constata en los énfasis en la letra de la carta que aparecen desde el párrafo inicial del Preámbulo, donde se califica como «el fundamental» al derecho a una buena Administración Pública dentro del conjunto de derechos de los ciudadanos o personas frente a esa entidad; y luego siguen otra alusiones como que «se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental», o que «el estatuto del ciudadano en relación con la Administración Pública está compuesto por el derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes, así como por los deberes que definen también la posición jurídica del ciudadano», o a los «principios que soportan el derecho fundamental de la persona a una buena administración».



Sin embargo, donde aparece con mayor claridad la preeminencia de la buena administración como *derecho* dentro de la *Carta Iberoamericana...*, es en el único apartado o numeral, o punto 1, que conforma el “Capítulo Primero: Finalidad de la Carta”, en el que se dibuja expresamente como fin primero de ese instrumento «el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes».<sup>435</sup> Tal como se establece allí:

La Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana.

Visto así el panorama, entendemos que en la CIDYDCAP, de hecho, es el trazado como *derecho* (asumido allí como derecho fundamental a una buena administración pública) el que tiene cierto realce y distinción –al menos en el ámbito formal– en relación con los otros dos perfiles que abarca la triple funcionalidad (esto es, como principio y como deber) que en ese instrumento se le reconoce a la buena administración. Ese favorecimiento es la muestra evidente de que a la *Carta Iberoamericana...* la anima la intención de amplificar el valor del derecho a la buena administración como construcción jurídica; y es, ella misma, un ejercicio de esa amplificación.

Sigue al capítulo primero de la CIDYDCAP el “Capítulo segundo: Principios”, que se encabeza de la siguiente forma:

En el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones

---

435 En palabras del profesor Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: “En el punto 1 de la Carta (CIDYDCAP) [...] se expone con meridiana claridad su objeto, que no es otro que dar carta de naturaleza de derecho humano, con todas sus consecuencias, al derecho fundamental de la persona a una buena Administración Pública. Un derecho humano que obligará a que todas las actuaciones administrativas, cualquiera que sea su naturaleza, se caractericen por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana. Es más, una actuación administrativa que no se oriente al servicio objetivo del interés general nunca podrá promover la dignidad humana.” ver de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, por todos: “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 22.

públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico, la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los principios expuestos en los siguientes preceptos, que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana.

Ese párrafo es explícito en cuanto a la justificación del capítulo y a su posicionamiento en la sistemática que la *Carta Iberoamericana...* sigue. En relación con esto, ha explicado RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

En la Carta (CIDYDCAP), antes de la caracterización del derecho fundamental a la buena Administración Pública y de sus derechos componentes, se hace referencia a los principios por una elemental razón. El derecho humano a la buena Administración se levanta sobre el solar de los principios básicos del Derecho Administrativo y de la Administración [...] <sup>436</sup>

El capítulo segundo abarca de los puntos, apartados o numerales, 2, segundo párrafo, al 24, y luego de su párrafo inicial transcrito, pasa a enlistar un elenco de 22 principios, con una breve consignación de la significación y alcance de cada uno, según se van estableciendo, desde la perspectiva de su sentido conforme al contenido y enfoque objetivo que la *Carta Iberoamericana...* ampara.

De esa forma, dicho instrumento consagra los siguientes principios por este orden: de servicio objetivo a los ciudadanos (segundo párrafo del apartado 2); promocional de los poderes públicos (apartado 3); racionalidad (apartado 4); igualdad de trato (apartado 5); eficacia (apartados 6 y 7); economía (apartado 8); responsabilidad de la Administración Pública (apartado 9); evaluación permanente de la Administración Pública (apartado 10); universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general (apartado 11); ética (apartado 12); participación (apartado 13); publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo (apartado 14); seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa (apartado 15); proporcionalidad de las decisiones administrativas (apartado 16); ejercicio normativo del poder (apartado 17); objetividad (apartado 18); buena fe (apartado 19); facilitación (apartado 20); celeridad (apartado 21); transparencia y acceso a la información de interés general (apartado

---

<sup>436</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, por todos: “Sobre la Carta Iberoamericana...”, ob. cit., p. 21.

22); protección de la intimidad (apartado 23); y debido proceso (apartado 24).

En el “Capítulo tercero: El derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados”, se comprenden los apartados del 25 al 46. Este capítulo se inicia (apartado 25) consignando una noción de ese derecho y elementos generales de su dinámica y alcance:

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

En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país.

Posteriormente, la *Carta Iberoamericana...* se decanta por establecer como derechos componentes del de buena administración, a los que acompaña de un esbozo sumario de sus implicaciones desde esa perspectiva, los siguientes: a la motivación de las actuaciones administrativas (apartado 26); a la tutela administrativa efectiva (apartado 27); a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale (apartado 28); a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos (apartado 29); a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país (apartado 30); a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente (apartado 31); de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas (apartado 32); a servicios públicos y de interés general de calidad (apartado 33); a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa (apartado 34); a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo (apartado 35); a presentar quejas, reclamaciones, recursos ante la Administración Pública (apartado 36, primer párrafo); a denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones (apartado

36, segundo párrafo); a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente (apartado 37); acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos (apartado 38); a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública (apartado 39); de ser informado y asesorado en asuntos de interés general (apartado 40); a ser tratado con cortesía y cordialidad (apartado 41); a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo (apartado 42); a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten (apartado 43); a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten (apartado 44); a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general (apartado 45); y a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo (apartado 46).

De la enumeración superficial anterior puede colegirse rápidamente, en contraste con la redacción y construcción del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, que aquí en la *Carta Iberoamericana...* hay una enumeración y declaración mucho más extendida y detallada de los derechos componentes del de buena administración.

El “Capítulo cuarto: Los deberes del ciudadano iberoamericano en relación con las Administraciones Públicas”, comprende los apartados 47 al 53, y su razón de ser es porque en él se establecen los deberes que tienen «los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas correlativamente con sus derechos» (apartado 47).

Los deberes que se fijan, la carta también los perfila sumariamente en su contenido, son: lealtad (apartado 48); buena fe (apartado 49); veracidad (apartado 50); responsabilidad (apartado 51); respeto y decoro (apartado 52); colaboración (apartado 53).

La presencia de estos deberes de los ciudadanos en el marco de la *Carta Iberoamericana...* ha sido muy poco advertida entre quienes han reparado en el contenido de dicho instrumento; pasando a un segundo plano o a una zona de penumbra en el visor de los estudiosos, si se compara con el interés que

ese documento ha suscitado en relación con lo que comprende a propósito de la buena administración.<sup>437</sup>

Cierra la CIDYDCAP con el “Capítulo quinto: Protección procesal del derecho fundamental a la buena administración pública y los derechos que la componente”, cuyo único apartado (54) dispone:

El derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y sus derechos componentes tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos.

Es ese un cierre que mira al despliegue y afirmación de la garantía y protección del derecho a la buena administración, respaldando de ese modo su eficacia y virtualidad real como derecho.<sup>438</sup>

Debe reconocerse que la aparición de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* suscitó la atención de un segmento destacado de la doctrina *iuspublicista* iberoamericana, el que tomó nota rápidamente de su existencia, sabedor de la novedad que constituía; de los valores que comporta a propósito del desarrollo jurídico de la noción de buena administración; y de la influencia que puede - o ha podido desplegar -, especialmente, en alguno de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, en función de la adecuación de algunas de sus

---

437 En concreto, hasta ahora y en los límites de nuestro alcance, sólo hemos podido ubicar, con carácter específico, en relación con la CIDYDCAP y el capítulo que comprende sobre los deberes del ciudadano en relación con las Administraciones Públicas, el trabajo del profesor uruguayo: DELPIAZZO, Carlos, “Los deberes de los administrados: a propósito de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y BÉJAR RIVERA, Luis José (coordinadores), *El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito*, Tomo I, Universidad Panamericana, Espres, México, 2015, pp. 387 y sigs.

438 Provechoso es evocar aquí unas palabras de María Jesús MONTORO CHINER, cuando con acierto aseveraba: “La doctrina está construyendo conceptos (control de la causa, de la procedencia de las causas, de la motivación, de la Buena administración y de la verificación de todas sus razones) que se disuelven, se diluyen y se esfuman si no van acompañados de la implementación exacta y rápida del resultado del enjuiciamiento judicial, si no se asegura durante el proceso su finalidad legítima o no se hace realidad su reconocimiento.” ver: MONTORO CHINER, María Jesús, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VALERO TORRIJOS, Julián (Coordinadores), *20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo*, Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Murcia, 8-9 de febrero de 2019, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019, p. 350.

piezas positivas a los derroteros de la buena administración que señala. De hecho, la atención que ha suscitado la *Carta Iberoamericana...* entre los estudiosos se ha centrado, casi en exclusiva, en repasar y reconocer las particularidades de su contenido en lo que respecta a la buena administración; y en señalar de modo general las novedades y los aportes que encierra o ha podido encerrar como instrumento jurídico.

Sin embargo, debe reconocerse también que los estudios y análisis que se han dado sobre la *Carta Iberoamericana...*, desde su surgimiento hasta hoy, más allá del tono y los fines divulgativos en relación con el contenido de la misma que han tenido muchos de ellos, deben calificarse como epidérmicos, someros y episódicos. Falta aún un estudio profundo, concienzudo, que diseccione la CIDYDCAP y sus realidades e implicaciones bajo el sino de la buena administración.

Ciertamente, el tono de los trabajos jurídicos que se han realizado a propósito de la CIDYDCAP revela, si se quiere, un claro entusiasmo en relación con ella. Pero, así como puede destacarse ese tono, puede afirmarse que no ha sido usual el reflejo de aquellos puntos que han podido incidir en las limitaciones que rodean a ese instrumento o al marco jurídico de la buena administración en el ámbito espacial que implica Iberoamérica en general, pero Latinoamérica en especial.

Quizás, un primer elemento que deba comentarse es el hecho que, al momento en que aparece la Carta de Niza en 2000 como referente europeo, en los países del área latinoamericana el tema de la buena administración como noción jurídica, aunque presente a nivel del pensamiento jurídico y en la letra de alguna disposición normativa o sentencia, y rodeándole alguna experiencia de cierta envergadura –que debe dejarse a salvo en esto– a nivel positivo y jurisprudencial como lo es el caso uruguayo, no contaba con desarrollo doctrinal, ni normativo, ni de la jurisprudencia, con un grado de relevancia que le imprimiera tintes de sustanciación propios a este aspecto en este lado del Atlántico. Tampoco en los diversos espacios de integración regional que tienen o han tenido lugar en el perímetro de la zona latinoamericana, se puede visualizar ese desarrollo sustancial.

Es luego de la Carta de Niza, tomando como principal fuente de inspiración lo que teórica y prácticamente acontecía en el pensamiento y en la realidad jurídica de la Unión Europea y de los Estados que la integran, que en los países de América Latina, (salvando el caso uruguayo, aunque el tema también recibió un impulso allí) se empieza a despertar un interés mayor –sobre

todo entre los estudiosos— por la buena administración y sus implicaciones jurídicas, en contraste con lo que hasta ese momento acontecía. Pero, eso se ha dado en un grado muy desigual en el marco de esta región si se mira a los diversos ordenamientos jurídicos que la integran; y los resultados teóricos y prácticos muestran también ese grado de desigualdad. El resultado final de ello es la insuficiencia o déficit (mas no inexistencia) de desarrollos teóricos y prácticos, asentados de este lado del mundo y con su impronta, que aporten sustancialmente, científica, legislativa y jurisprudencialmente al contenido y alcance de la buena administración dentro de la órbita jurídica.

A lo anterior que hay que agregar que antes de la CIDYDCAP, y aún después de ella en lo que lleva de existencia, el perímetro jurídico iberoamericano (el latinoamericano en especial), visto así, en sede de buena administración que es lo que aquí nos interesa, no ha vivido, no ha tenido sobre sí efectivamente, el impacto de la construcción gradual de una experiencia uniformadora en ese orden como la que ha representado en su contexto la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, con las implicaciones que ello puede tener para los desarrollos regional y nacionales de la temática de la buena administración a nivel de los ordenamientos jurídicos correspondientes. Dentro de Iberoamérica, sólo lo han podido vivir España y Portugal, pero bajo el signo y de cara a la Europa unificada.

Otro elemento a considerar en esta cuerda de ideas, que hace que lo dicho en el párrafo precedente aparezca como una consecuencia, es la realidad de la integración regional que se da en Iberoamérica y en América Latina, y que se proyecta atenuando el valor jurídico de la CIDYDCAP, incluso como instrumento de *soft law*. La *Carta Iberoamericana...* ve la luz sin estar respaldada, asentada, o ser un producto, de un proceso o mecanismo de integración como el que sí respaldó, y del que es expresión, la Carta de Niza del 2000. No hay hoy en Iberoamérica, ni en América Latina, un ejercicio de integración (no lo hay en lo jurídico tampoco) como el que ha venido a significar la Unión Europea. Por lo que un instrumento regional iberoamericano como la CIDYDCAP, frente al escenario en que se asienta, no tiene la proyección jurídica que ha acompañado, en su caso y desde su origen mismo, a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, incluso antes de que esta última se dotara de carácter vinculante.<sup>439</sup>

---

439 Esa circunstancia no ha dejado de ser advertida por algún autor. Por ejemplo, el mexicano ACEVES DÍAZ DE LEÓN comentaba rápidamente sobre la *Carta Iberoamericana...*: “No obstante, se enfrenta a la limitación de no tener el mismo grado de obligatoriedad, de



Más allá de las opiniones de algún autor que defiende abiertamente la obligatoriedad o fuerza vinculante de la *Carta Iberoamericana...* en el plano jurídico,<sup>440</sup> sobre todo a partir de la potencia que la imprime la calificación y configuración allí de la buena administración como derecho y su ubicación en el concierto de los derechos humanos o derechos fundamentales y de los dispositivos para su realización y garantías, lo cierto es que no es hoy instrumento que obliga jurídicamente a los Estados iberoamericanos, ni despliega efectos directos sobre sus Administraciones Públicas, ni sobre sus ciudadanos en el marco de sus relaciones con esta.

Más allá del compromiso que representa como declaración, la *Carta Iberoamericana...* no nace con la vocación de instrumento con aplicación jurídica *per se*, ni del que pueda extraerse alguna consecuencia jurídica directa a nivel de los mecanismos jurídicos nacionales o regionales que existen. Esta cuestión queda testimoniada en la propia letra de la *Carta Iberoamericana...* –tal vez como no podía ser de otra forma– cuando predetermina en el último párrafo de su «Preámbulo» que

[...] constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos.

Junto a todo lo anterior, hay que apuntar otro aspecto, esta vez apegado a la realidad socio-política y jurídica de la región, que creemos que es determinante para pensar en la realización efectiva de los postulados de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*, al menos en los días que corren.<sup>441</sup>

---

exigibilidad y justiciabilidad que sí tiene la Carta de la Unión Europea, ya que [...] no forma parte de un profundo proceso de integración legal de alcance supranacional, como lo es la integración europea.” ACEVES DÍAZ DE LEÓN, León, ob. cit., p. 25.

440 V. gr.: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 515; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., p. 456; MÁRQUEZ, Daniel, “Derecho humano...”, ob. cit., pp. 84 y 85; SOLEDAD APRILE, Natalia, ob. cit., p. 10 y 11. También: VALENCIA-TELLO, Diana Carolina y HACHEM, Daniel Wunder, “La buena administración pública...”, ob. cit., p. 111, para la interpretación del derecho a la buena administración.

441 Apreciaba ACEVES DÍAZ DE LEÓN que “en general, Latinoamérica enfrenta un déficit de ciudadanía y, por lo tanto, una baja cultura de la legalidad, lo que en la región podría



Baste aquí decir que el contexto político-jurídico de Iberoamérica, y en especial de América Latina, dista bastante, en términos de desarrollo, realidades y cultura, de aquél que encontró la Carta de Niza en relación con la Unión Europea y a lo interno de los países que la integran. Iberoamérica es una región muy desigual aún en lo social, en lo político, en lo económico y en términos de justicia (a pesar de los elementos comunes que en esos órdenes puedan destacarse, incluso culturalmente). Y esa desigualdad es más palpable en el lado americano, donde, a pesar de los esfuerzos, no se logran garantizar y promover los derechos de las personas y el bien común en los diferentes Estados, a un nivel que pueda decirse que estos no han dejado de ser un postulado esencialmente teórico y de retórica, y se han convertido realmente en el centro y la razón de ser del aparato organizado de poder público.

Hay mucho por hacer aún en la región (la latinoamericana en particular) en materia de cultura política, administrativa, ciudadana, económica, jurídica, social en general; hay tantas insuficiencias del poder público y el orden jurídico que lo rodea de cara a nuestras comunidades y sus integrantes; hay tantas grietas en nuestras vidas bajo lo signos de la democracia (y hasta en esos signos); hay aún tanto olvido y desconocimiento evidente de los derechos de los ciudadanos y de las comunidades (más allá de Constituciones, leyes y otras normas pletóricas de declaraciones más o menos perfectas y grandilocuentes en ese sentido); que falta un buen trecho aún para crear un estado de cosas que permita avanzar –al menos en este lado del mundo– hacia la aplicación efectiva (con lo que esta expresión implica) de la buena administración como principio, deber y derecho fundamental, haciéndola (no sólo declarándola) un valor propio de nuestra convivencia pública y, por tanto, elemento rector ineludible de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Puede decirse, sin ambages, que en lo formal la región (Iberoamérica) cuenta con un documento de progreso jurídico como la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*. Ella es un ejercicio intelectual y de compromiso en el orden del reconocimiento de principios, deberes y derechos de buena administración, al que le mueve una aspiración de promoción de derechos y garantías de las personas frente a las estructuras administrativas del poder público y una

---

hacer más compleja la garantía del derecho a la buena administración.” ACEVES DÍAZ DE LEÓN, León, ob. cit., p. 25.

eficacia referencial con miras a la unificación de estándares jurídicos en las relaciones de los ciudadanos con el aparato administrativo, que redunden en el desarrollo y realización de esos derechos y garantías.

Pero, su valor real como instrumento jurídico queda aún destacado, esencialmente, en el marco formal y declarativo, de la aspiración y el *desiderátum*, del planteamiento, la indicación, la guía teórica para desgajar contenidos y alcances en el plano del Derecho a partir de otras formas jurídicas con fuerza obligatoria o vinculante.

### 9. A modo de cierre parcial

Tal como se ha podido ilustrar en las páginas de este capítulo, la noción jurídica de *buena administración* trae causa del Derecho europeo,<sup>442</sup> desde donde se ha ido irradiando su uso hacia otras latitudes. A lo que puede agregarse que ha sido también resultado y expresión de la cultura *iuspública* europea, especialmente.

Como dijimos en páginas anteriores, en el espacio del siglo XIX está el germen primario, el estadio más primitivo, de la construcción de lo que va resultando hoy el régimen jurídico de la *buena administración*, entendida esta como *principio* de la Administración pública, como *deber* de ella, o como *derecho* atribuido a los ciudadanos o administrados, según se maneja en el actual universo jurídico-administrativo.

El proceso evolutivo de la juridificación de la noción de *buena administración* no ha sido sencillo y como todo proceso pueden identificarse en él varios momentos.

Es con el siglo XX y su avance hacia una nueva etapa, que la noción de *buena administración* ha de conocer un camino de franco ascenso y tecnificación, jurídicamente hablando, tanto en lo teórico como en lo práctico. Hasta poco más de la primera mitad de esa centuria, la obra escrita del francés Maurice HAURIUO y la consagración positiva del *buon andamento* en la letra del artículo 97 de la Constitución de Italia de 1947, además de los análisis de algunos doctrinantes de este último país, que se produjeron antes y unos

---

442 Según CARRILLO DONAIRE: “Anclado en la tradición jurídica de ciertos Estados europeos, la buena administración es, sin lugar a dudas, una noción forjada al calor del Derecho comunitario europeo. No obstante, el concepto de buena administración no ha tenido plasmación explícita en los Tratados ni en el Derecho comunitario derivado hasta hace relativamente poco tiempo.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., pp. 1139 y 1140.

años después de la entrada en vigencia de esa norma constitucional, junto a la Constitución uruguaya de 1952 que incluía específicamente la expresión *buena administración* (en la italiana figuraba el *buon andamento*) en la letra del artículo 311, han de tenerse como hitos esenciales e insoslayables en esta nueva etapa que comprendió la marcha de la idea de *buena administración* en pos de su necesaria juridificación.

Hacia el último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI, el tema de la *buena administración* va trascendiendo definitivamente de los ordenamientos jurídicos nacionales que, de un modo u otro, lo reflejaban con cierto cariz jurídico, para entrar en una nueva e importantísima fase en su construcción jurídica, esta vez de la mano, en especial, de las transformaciones y exigencias que ha de ir imponiendo el proceso de integración europeo; y donde la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000 representa un punto alto en el camino de su positivización como categoría jurídica.

Como puede verse, para llegar al sentido que se aprecia hoy en la noción jurídica de *buena administración*, se ha dado un viaje de ida y vuelta entre ordenamientos nacionales europeos y el Derecho Comunitario europeo.

Incluso, la trascendencia jurídica de la *buena administración*, tal como se fue desarrollando allí, ha traspasado los límites espaciales de Europa, y ha generado influencia para otros ordenamientos jurídicos fuera de ese perímetro geográfico, como es el caso latinoamericano, donde se han ido recibiendo e incorporando los resultados conceptuales de la evolución jurídica en torno a este tema de la *buena administración*. Aunque, en esto debe verse también la presencia de ideas, experiencias y aspiraciones propias, surgidas al calor de las relaciones entre el aparato del poder y los ciudadanos, bajo el contexto histórico de los países de la América Latina.

El punto más alto en ello puede cifrarse en el alumbramiento de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) el 10 de octubre de 2013. Este documento proyecta, sintetiza y desarrolla a *la buena administración pública* y sus implicaciones, en razón de la triple funcionalidad jurídica que se le ha podido dar a la misma: como *principio*, como *deber* y como *derecho*.

Visto así el panorama, puede entenderse perfectamente cómo la idea jurídica de *buena administración*, en las últimas décadas, se ha ido consolidando

y sustanciando al compás de la globalización, pero se ha globalizado o «extendido a nivel global»<sup>443</sup> ella misma.

---

443 En palabras de: CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ob. cit., p. 9.

## CAPÍTULO II

### *Buena administración: sobre su noción y configuración jurídica*

#### 1. Sobre la noción de *buena administración*

La aproximación a una noción jurídica de *buena administración* no es cuestión sencilla si nos atenemos al proceso mismo de juridificación de dicha noción, así como al universo operativo que ha rodeado a la misma, entendido este desde los planos en que ha podido operar como noción; a la configuración jurídico-formal que puede revestir para o en su concreción; a las dimensiones de alcance hacia donde puede extenderse junto a la pluralidad de contenidos que ha de abarcar.

Cuando se trata de realizar una aproximación o determinación del concepto de *buena administración*, en lo jurídico, algunos de los autores que se han ocupado del tema en estos tiempos, advierten que un camino necesario para llegar a él ha de ser su contraposición con la noción de *mala administración*. Lo mismo puede decirse para la fijación de este último concepto (*mala administración*) en relación con la primera (*buena administración*).

CARMONA Y CHOUSAT, por ejemplo, sostenía que en

[...] el problema del significado concreto de lo que sea *mala administración*. Valga para ello provisionalmente la interpretación [...] como concepto opuesto a la *buena administración* o administración diligente.

Luego este autor diría que eran

[...] correctas las posiciones que defienden que existe un concepto de «buena administración» definido por la jurisprudencia [...] que podría *a sensu contrario* identificar un concepto de *mala administración*.<sup>1</sup>

En las palabras de PONCE SOLÉ:

La *mala administración* puede ser entendida, con las precisiones que a continuación se efectuarán, como el antagónico de la buena administración, el negativo de este concep-

---

<sup>1</sup> CARMONA Y CHOUSAT, Juan Francisco, *El Defensor del Pueblo Europeo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pp. 206 y 316.

to, su contrapuesto, que precisamente por serlo, revela, al ponerlo al trasluz, la existencia de ese deber de buena administración [...]»<sup>2</sup>

A su turno, Mariano BAENA DEL ALCÁZAR hubo de considerar, unos años atrás, que la idea de buena administración, proviene de un «contrapunto».<sup>3</sup> Para BAENA DEL ALCÁZAR, ese contrapunto se daba con la idea de *mala administración* que provenía del Tratado de Maastricht de 1992 (artículo 195.1 del Tratado consolidado) y del enunciado negativo que de esta se hizo en el Informe Anual de 1997, del Defensor del Pueblo Europeo. Así, para este profesor y magistrado judicial «a partir de este enunciado negativo se ha concretado qué se entiende por “buena administración”».<sup>4</sup>

Por su parte, Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ comentaba que hablar «de buena administración conlleva preguntarse por lo que sea la mala administración».<sup>5</sup>

En definitiva, no les falta razón a los autores que así se han pronunciado, si nos atenemos a la conexión que existe entre *buena administración* y *mala administración*. Una de las conclusiones que podemos sacar en claro en relación con todo lo dicho hasta aquí, es que *buena administración* y *mala administración*, señalan las dos caras que puede presentar el quehacer administrativo (público); son, por tanto, la faz positiva y la faz negativa, respectivamente, de ese fenómeno. Así las cosas, hay *buena administración* cuando la Administración Pública se conduce ajustándose fielmente a las reglas, los principios y los valores que determinan su proyección organizativa y funcional y procura sus fines existenciales de un modo pleno y cabal; mientras, estaríamos frente a una expresión de *mala administración* cuando, en su actuación, la Administración Pública se aparta, en la medida que fuere, de esas reglas, principios y valores, y sus fines no son rectamente cumplidos.<sup>6</sup>

2 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 134.

3 BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “Sobre la idea europea de «buena administración»”, en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 247-248, Monográfico, *La Jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Derecho Comunitario europeo*, Año XXI, Agosto-Septiembre de 2005, Madrid, p. 61 (este trabajo fue publicado también en *Instituciones y procesos políticos. Homenaje a José Cazorla*, CIS, Madrid 2005, pp. 693 y sigs, por su publicación en *Noticias...* es que lo citaremos).

4 BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, ob. cit., p. 61.

5 ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, *La Tutela...*, ob. cit., p. 168.

6 Decía PONCE SOLÉ que “la *buena administración* hace referencia al modo como el poder ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala admi-

Un punto interesante a hacer valer acá, es que la diversa normativa jurídica que ha consagrado la expresión *buena administración*, de ordinario, no ha contenido una definición de la misma con cierta vocación de acabado o precisión (tampoco lo ha hecho la jurisprudencia), sino que la ha proyectado más bien desde posibles implicaciones en concreto o compendiando o especificando posibles elementos en los que se concreta particularmente o parcialmente como fenómeno más general.

Desde el contexto comunitario europeo del primer lustro de este siglo XXI, TOMÁS MALLÉN apreciaba:

Salvo en algunas materias aisladas (como la publicidad o la motivación de los actos de las instituciones comunitarias), los Tratados comunitarios no ofrecen criterios positivos sobre las pautas que han de impregnar la buena administración a escala de la Unión Europea. Antes bien, se enfoca la actuación administrativa de las instituciones y órganos comunitarios en clave negativa o, a lo sumo, por vía deductiva, esto es: ya sea bajo la perspectiva de la supervisión por parte del Defensor del Pueblo europeo de los casos de «mala administración», ya sea bajo el ángulo de las manifestaciones de «buena administración» que se derivan del general principio del Estado de Derecho que gobierna el funcionamiento de la Unión Europea como Comunidad de Derecho.<sup>7</sup>

Ahora bien, más allá de la realidad práctica que ha podido rodear al tema, la doctrina jurídica –como es dable colegir–, desde pioneros trabajos que se han ocupado de este tópico, ha intentado proveer, de un modo u otro, un concepto de *buena administración*. En ello, claro está, se han sorteado debates, dados en contextos nacionales (interesante en esto son los casos italiano y uruguayo) y supranacionales, sobre si es o no una noción con sustancia o sentido jurídico; o sobre cuánto de jurídico hay en ella. También, sin perder de vista circunstancias como que la misma entraña necesariamente cierto espacio de generalidad, imprecisión<sup>8</sup> y apertura; y que ha sido enfocada y hasta

---

nistración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos.” PONCE SOLÉ, Juli, “Mecanismos de resolución alternativa de conflictos y su aplicación en el ámbito de la administración tributaria”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coordinador), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, p. 271.

7 TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., pp. 68 y 69.

8 Véase como se expresaba el español MÚGICA HERZOG, Enrique, “Una buena administración como un recurso de derechos humanos”, en *Derecho Humanos*, Año 9, N° 58, *El Ombusman, nuevas competencias, nuevas funciones*, Noviembre-Diciembre, 2002,

consagrada desde diversos ángulos formales (como *principio*, como *derecho*, como *deber* o desde esa triple perspectiva), no sin darse recelos técnico-jurídicos en razón del resultado propuesto.<sup>9</sup>

Colocando las perspectivas formales a un lado, no pocas definiciones de lo que es *buena administración* figuran en los postulados de la doctrina jurídica en diversos lugares. Por lo que de su noción se ha dejado constancia por los autores, ya en fórmulas más sintéticas, en conceptos con mayor vocación descriptiva; o en fórmulas más antiguas, en otras ajustadas más a la realidad operativa actual que rodea al fenómeno jurídico de *la buena administración*; o en criterios más abarcadores o en otros más estrechos o limitados en su contenido.

Por supuesto, esto denota, además de la clara evolución que sufre todo fenómeno de ese tipo por la fuerza de la realidad y el tiempo, la preocupación del pensamiento *iusadministrativo*, manifestado en diferentes momentos, por sentar un punto de partida gnoseológico para este fenómeno; más allá de las claras dificultades que resulta la empresa de pretender contornearlo con meridiana precisión, por la misma carga y vocación de indeterminación, ambigüedad, apertura, imprecisión y generalidad que trasunta un término como

---

Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, p. 63.

9 Ver, por ejemplo: PEGORARO, Lucio, “¿Existe un derecho a una buena administración?...”, ob. cit., pp. 17 y sigs.; y BAGNI, Silvia y PEGORARO, Lucio, “«Dirito» a una buona amministrazione e principio di partecipazione”, en NETTEL BARRERA, Alina del Carmen y RODRÍGUEZ LOZANO, Gerardo (Coordinadores), *La Administración Pública del siglo XXI. Estado de Derecho e inactividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2019, pp. 392 y sigs. A tenor de lo que resultara en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (o Carta de Niza) de 2000 sobre el «derecho a una buena administración», comentaba FUENTETAJA PASTOR que: “El resultado final es un supuesto derecho que constituye toda una mezcla de derechos, de principios generales del Derecho, de principios rectores y de meros criterios de actuación. Una suerte de supraconcepto o, mejor aún, de término (por carecer de contenido propio) que englobaría derechos en cuanto principios generales.” FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 51/2014, *Buena administración en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Europeos, Bilbao, p. 25. Puede verse también lo que sostenía este autor en FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 15, 2° semestre, 2008, Madrid, p. 151.



el de *buena administración*,<sup>10</sup> algo que se ha visto expresado, incluso, en la utilización concreta que ha podido tener en el campo jurídico.<sup>11</sup>

Provechoso puede ser, como botón de muestra numéricamente mínimo, repasar algunas nociones de *buena administración* dadas por los autores.

No es ocioso comenzar recordando nuevamente aquí, que el italiano Raffaele RESTA había señalado que «*buona amministrazione esprime un concetto finale: è l'attività amministrativa perfettamente adeguata, nel tempo e nei mezzi, al fine specifico da raggiungere*». Según RESTA, la actividad administrativa debe ser, entonces, institucionalmente buena o justa, porque debe necesariamente ser adecuada no solo al interés público general, sino al fin específico asignada a la Administración Pública.<sup>12</sup>

---

10 Ilustrativas de la imprecisión que por esencia carga en sí misma la fórmula *buena administración*, resultan estas palabras del italiano FALZONE, cuando explicaba: “*Quando si parla di «buona amministrazione», si è, prima facie, indotti a ritenere che tale possa denominarsi quella che non sia nè cattiva, nè ottima, quella cioè che, tra queste due opposte categorie, costituisca un quid medii. Ma, per potere in tal modo intendere quell'espressione, si dovrebbe, anzitutto, ipoteticamente costruire un quadro di ciò che è amministrazione e cogliere nel medesimo tre aspetti diversi, corrispondenti a tre diversi modi di svolgimento dell'attività amministrativa: l'ottima, la buona e la cattiva, talchè potrebbe definirsi «buona amministrazione», quella che non possa rientrare nè tra la prima, nè tra l'ultima.*” FALZONE, Guido, ob. cit. p. 60.

11 Advertía AZOULAI que “*De fait, le terme de bonne administration est constamment ambigu en droit communautaire, indiquant non seulement une source générale de protection et un état idéal du droit mais désignant également une forme particulière de protection procédurale contraignante. Assurément cette ambiguïté n'est pas dénuée de vertu. Apparues discrètement dans la jurisprudence, à l'ombre de garanties plus connues et mieux circonscrites, telles les droits de la défense et l'obligation de motivation, les obligations de bonne administration ont profité de l'autorité de ces dernières pour s'étendre et s'élever au sein de l'ordre communautaire, au point qu'il paraît difficile aujourd'hui de leur assigner des limites.*” AZOULAI, Loïc, ob. cit., p. 495.

12 RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 128. Por su lado, y en esa cuerda argumental, FALZONE exponía que: “*Quando di «buona amministrazione» si parla, in riferimento all'esercizio di una funzione, si vuole, pertanto, desinare quell'attività che, nello svolgimento di questa, riesca a curare quanto più completamente e convenientemente gli interessi che della medesima costituiscono oggetto; si esprime altresì un concetto finale, nel senso di azione o attività finalisticamente considerata, in quanto solo attraverso una buona amministrazione, si può ottenere il soddisfacimento del fine insito nella funzione medesima, la tutela cioè di un particolare interesse.*” Más adelante, este italiano agregaba: “*La buona amministrazione quindi, nell'esercizio delle funzioni in genere, costituisce un mezzo per il perseguimento del fine alle medesime connaturato. Posto che tale scopo, sostanziantesi*

## En consideración de Siegfried MAGIERA:

Una primera definición de buena administración, se puede obtener diferenciando esta de una deficiente administración. Una administración deficiente se caracteriza por una violación de las reglas 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.<sup>13</sup>

Dentro del *iusadministrativismo* portugués, Diogo FREITAS DO AMARAL ha considerado que el *deber de buena administración* es el «*dever de a Administração de prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível*».<sup>14</sup> Mientras, REBELO DE SOUSA y SALGADO DE MATOS le han referido como «*dever de prosseguir os interesses públicos legalmente definidos de melhor maneira possível*».<sup>15</sup>

En España, PONCE SOLÉ entendía el *deber de buena administración* como «*deber jurídico de situarse en la mejor de las situaciones posibles antes de ejercer la función administrativa, ponderando todos los factores relevantes en la decisión*».<sup>16</sup>

Para un estudioso caracterizado en los temas de *buena administración*, como lo es el profesor español Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

Una buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.<sup>17</sup>

---

*nell'interesse pubblico, deve essere soddisfatto, il buon esercizio della funzione viene a porsi come lo strumento che consente, con la sua applicazione, il perseguimento di quello scopo particolare.*” FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 64 y 65.

13 MAGIERA, Siegfried, ob. cit., p. 519.

14 FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2ª edição – Reimpressão, com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, Edições Almedina Lisboa, 2011, p. 46

15 REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGADO DE MATOS, André, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, *Introdução e princípios fundamentais*, 3.ª edição, reimpressão, Publicações Dom Quixote (Uma editora do Grupo LeYA), Alfragide, 2010, p. 209.

16 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 154.

17 Entre los varios trabajos que este profesor español ha dedicado al tema: RODRÍ-

Del lado francés, Rhita BOUSTA concluía que «*la notion de bonne administration signifie l'adaptation équilibrée des moyens dont dispose l'administration*».<sup>18</sup>

Dentro del Derecho Administrativo latinoamericano, el uruguayo Héctor GIORGI, influido por los planteamientos de los italianos RESTA y FALZONE,<sup>19</sup> asumió que *buena administración*

[...] significa perseguir los fines objeto de la función pública, del modo más idóneo y más conveniente. Esto es, la actividad debe cumplirse en la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de aquellos fines.<sup>20</sup>

En una formulación más extendida y descriptiva, escribía DURÁN MARTÍNEZ que

La *buena administración* significa elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia, con probidad; significa asimismo que los servicios públicos funcionen correctamente, acorde a las necesidades reales del hombre de hoy, que los requerimientos de los administrados sean atendidos como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo con todas las garantías.<sup>21</sup>

Si nos ajustamos al significado que adquiere el derecho fundamental a la

---

GUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración pública”, ob. cit., p. 568.

18 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 461.

19 Ver: GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., pp. 91 y 92.

20 GIORGI, Héctor, “El mérito y la validez...”, ob. cit., p. 92. También puede verse: GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo...*, ob. cit., p. 47.

21 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., p. 790; también en: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 189. Para otro uruguayo, esta vez Carlos DELPIAZZO, la *buena administración*: “[...] puede caracterizarse como la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer. Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que la misma debe cumplirse de la firma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública.” DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo General*, Volumen 1, 2ª edición actualizaba y ampliada, AMF, Montevideo, 2015, p. 125; también en: DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético...”, ob. cit., p. 43.

buena administración a la luz del artículo 41 de la Carta de Niza,<sup>22</sup> tendremos que este viene siendo el derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados por los órganos e instituciones públicos de forma imparcial, equitativa y en un plazo razonable.<sup>23</sup>

En otro documento, esta vez, la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*, aprobada el 10 de octubre de 2013, se consigna sobre la noción de *buena administración*:

La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

No resulta difícil ver, tal como se ilustra en las muestras convocadas, que hay una gran diversidad al tiempo de tratar la noción jurídica de *buena administración*, la cual ha sido encuadrada categorialmente ya como *principio*, ya desde la perspectiva del *deber* u *obligación*, ya desde la dimensión de un *derecho*.

Cuando se trata de estudiar la noción de buena administración y su proyección en los marcos jurídicos, no debemos pasar por alto el hecho de que la idea de *buena administración* ha sido una noción que ha recalado con definitiva visibilidad en el Derecho Administrativo, o en el Derecho Público, procedente originariamente de la Ciencia de la Administración; esto es, desde el espacio científico que mira a la perspectiva no jurídica del fenómeno administrativo.

---

22 Con razón ha apuntado MANCILLA I MUNTADA que “l'article 41 de la CDF no concreta una definició de la bona administració ni defineix de forma completa aquest dret, ja que se centra exclusivament en l'àmbit del procediment administratiu.” MANCILLA I MUNTADA, Francesc, ob. cit., p. 82.

23 No debe olvidarse, como bien recuerda RUSCH, que: “The concept of Good Administration has emerged within the European Union and its Member States as a system of values stemming from the principles of rule of law, democracy and human rights. It comprises a set of procedural rules which translate these principles into concrete standards for administrative operation”; RUSCH, Wolfgang, “Citizens first. Good administration through general administrative procedures”, en el ciclo de conferencias *Modernising Administrative Procedures, meeting EU standards*, celebrado en el marco de la Regional School of Public Administration, 12 y 13 de abril de 2012, p. 4.

Ello es algo que ha sido ya anotado por los estudiosos desde antiguo, por lo que baste recordar entonces lo que un viejo autor portugués comentaba:

[...] descobertos e conhecidos pela ciência administrativa os princípios verdadeiros para a boa administração, são postos em prática, pelo direito administrativo, vindo por consequência, este a constituir aqueles princípios reduzidos a obra e levados á prática.<sup>24</sup>

Es, tal vez, en estos predios de la *buena administración*, donde puede apreciarse con mejor claridad una suerte de diálogo fructífero entre aquella Ciencia y ese Derecho. Y, en el aludido recalo, la *buena administración* ha ido adquiriendo gradualmente su trascendencia jurídica hasta mostrarse tal y como va resultando hoy.<sup>25</sup> Y es que la *buena administración* indica, primaria-

---

24 DE FREITAS, Justino Antonio, ob. cit., pp. 37. Con talante más actual, baste recordar entonces, por ejemplo, a GONZÁLEZ NAVARRO cuando observaba que la lista de principios de lo que llamaba como «buen hacer administrativo» fue apareciendo al compás de la evolución de la Ciencia de la Administración; GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, “De los principios del buen hacer administrativo”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo (Dirección), *Panorama de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 548 y sigs. Por su parte, MEILÁN GIL comentaba: “Una interpretación de la buena administración más amplia que la garantista permite un encuentro entre el Derecho administrativo y la Ciencia de la administración. Existen principios que pueden ser comunes, aunque no se concreten de la misma forma”; MEILÁN GIL, José Luis, *Derechos Administrativo revisado*, ob. cit., p. 101. En un sentido similar, de MEILÁN GIL: “La buena administración como institución jurídica”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 87, septiembre-diciembre, 2013, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 47; y “El paradigma de la buena administración”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 17, 2013, Facultade de Dereito da Universidade Da Coruña, A Coruña, p. 254.

25 Para el profesor MEILÁN GIL: “La buena administración como principio tiene una eficacia jurídica. Una aplicación de la orientación expuesta del Derecho administrativo es el reconocimiento de la efectiva operatividad de principios que se contienen en leyes con carácter formalmente programáticos. Podría decirse también que supone la integración de principios de la Ciencia de la Administración en el ordenamiento jurídico. Es el caso de eficacia, eficiencia, economía, proporcionalidad, transparencia, accesibilidad, simplicidad, que se erigen en criterios de actuación en diversos sectores.” MEILÁN GIL, José Luis, *Derechos Administrativo revisado*, ob. cit., p. 101. Con palabras similares, de MEILÁN GIL: “La buena administración como institución jurídica”, ob. cit., p. 41; y “El paradigma de la buena administración”, ob. cit., p. 251.

mente, la referencia a una situación más objetiva que formal;<sup>26</sup> alude más a la materialidad de un fenómeno y no a la ordenación formal del mismo.

NIKIFOROS DIAMANDOUROS –Defensor del Pueblo Europeo– consideraba que los principios de *buena administración* poseen una dimensión jurídica, pero también gozan de lo que denomina «vida más allá de la legalidad».<sup>27</sup> En su sentir:

Lo que deseo transmitir con esta frase es que las fuentes de inspiración de los principios [...] –se refiere a los que enumera allí como de *buena administración*– se sitúan fuera, o de acuerdo con mi expresión, «más allá» de la ley. No deberíamos, por tanto, esperar que todo su contenido se recoja o exprese en textos jurídicos ni en la jurisprudencia de los tribunales.<sup>28</sup>

Para NIKIFOROS DIAMANDOUROS:

En otras palabras, la buena administración consta de aspectos jurídicos y no jurídicos, por lo que cabe afirmar que, aunque la legalidad es necesaria para la existencia de la buena administración, no es suficiente. Esta noción fundamental lleva a distinguir dentro de

---

26 Según consideraba GONZÁLEZ NAVARRO: “Para poner un poco de orden en esta materia sería bueno empezar separando los que, de manera provisional y sin compromiso mayor, podemos llamar «principios jurídicos» de aquellos otros que deberíamos llamar «principios de buena administración» [una expresión suficientemente identificadora y que, además, tiene tradición en nuestro derecho positivo, ya que viene empleándose en la legislación de contratos públicos desde la LCE de 1965 (art. 1 O), por lo menos, hasta la LCAP de 16 de julio de 2000 (art. 4)].” agregando inmediatamente: “Cuando para dar título a mi trabajo he utilizado la rúbrica (principios del buen hacer administrativo) lo he hecho con la intención de designar con una fórmula común lo que en definitiva son dos elementos de un mismo sistema. Hay, en efecto, un quehacer jurídico y un quehacer que podríamos llamar -con bastante precisión- quehacer empresarial de las Administraciones públicas. Uno y otro han de realizarse bien, conforme a reglas determinadas, jurídicas las unas, de dirección de personas y de gestión de medios, las otras.” GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, ob. cit., p. 581.

27 Ver al respecto, de NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Legality and good administration: is there a difference?”, Speech by the European Ombudsman, P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS, at the Sixth Seminar of National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on ‘Rethinking Good Administration in the European Union’, Strasbourg, France, 15 October 2007, disponible en <http://www.ombudsman.europa.eu/es/activities/speech.faces/en/370/html.bookmark>; y, más recientemente, “Buena administración, Estado de Derecho y ética...”, ob. cit.

28 NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Buena administración, Estado de Derecho y ética...”, ob. cit.

la mala administración el “*incumplimiento de los principios de buena administración*” como una categoría aparte de la “*no actuación de acuerdo con las normas y principios jurídicos*.”<sup>29</sup>

Aunque, para nosotros, no debe olvidarse que cuando se trata de la Administración Pública, la realización material de la misma pasa por su ordenación jurídica, en tanto dicha Administración Pública es un fenómeno que solo puede existir válidamente (como toda manifestación organizada y funcional del Estado y del poder público) dentro de los marcos que le provee el Derecho, donde la garantía de consecución del interés general o común y el respeto a los derechos de los ciudadanos, que no solo limitan, sino que además deben determinar el funcionamiento administrativo público, son dos factores que devienen inexcusables en ese proveimiento para ser verdaderamente tal.

Según MEILÁN GIL:

En hacer efectivos los intereses generales que le vienen predeterminados a la Administración [...] radica la “buena administración”. No es un estándar uniforme y fijo, acentuada esa posible variación por la alternancia en el Poder propia de un Estado democrático y en el caso de los derechos fundamentales vinculada a la voluntad constituyente. Desde

---

29 NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Buena administración, Estado de Derecho y ética...”, ob. cit. En una cuerda en cierto sentido similar, el profesor español José Luis MEILÁN GIL indicaba que era «una obviedad sostener que en este tema hay implicaciones varias: de carácter sociológico, económico, político, ético, además del jurídico», para sostener enfáticamente: “La “buena administración” puede ser expuesta utilizando indiscriminadamente todas esas perspectivas y, es posible que con ello se preste un gran servicio a la sociedad, pero no tanto al Derecho administrativo que tiene sus propias reglas y ámbito como ciencia. Sucede en este caso como con otros asuntos de gran actualidad como la corrupción. Por ello aquí se pregunta qué es o puede suponer la “buena administración” para el Derecho administrativo. Desde el Derecho no se asegura aquella en su integridad. La tarea de administrar se lleva a cabo por personas. Ni siquiera la tipificación de delitos y las correspondientes penas, ni de las infracciones y sanciones bastan, aunque puedan ayudar, a que los comportamientos correspondan al arquetipo de la “buena administración”; ni se asegura plenamente con el cumplimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico, trátase de preceptos o principios. La “buena cara” que pone un funcionario en su atención al ciudadano forma parte de la “buena administración”, y tendrá su raíz en convicciones de educación o de ética que se corresponden con el carácter de servidor público que, por otra parte, tiene su anclaje en la Constitución y en las leyes.” véase: MEILÁN GIL, José Luis, “La buena administración como institución jurídica”, ob. cit., p. 15; también de este autor MEILÁN GIL, “El paradigma de la buena administración”, ob. cit., p. 233; y *Derecho Administrativo revisado*, ob. cit., p. 184.



esa perspectiva la “buena administración” no responde a bien intencionados principios de Ciencia de la Administración, sino a postulados con fuerza jurídica en un Derecho administrativo acorde con el progreso tecnológico y los requerimientos de la profundización democrática.<sup>30</sup>

En definitiva, hablar de *buena administración* es, ante todo, referirse a una evaluación o valoración positiva del desenvolvimiento objetivo o material del fenómeno administrativo, atendiendo a los criterios que prevén cómo debe realizarse. De ahí que, en ello, se evoca la consideración de parámetros objetivos previamente fijados o determinados en función de ciertos fines, cuyo cumplimiento ha de señalar entonces la consideración positiva de dicho fenómeno en su concreción o realización material.

Llevando ese rápido razonamiento al plano jurídico de la Administración Pública, la *buena administración pública* ha de ser el estado que resulta del buen hacer administrativo, y ese buen hacer deriva de una buena proyección y del ajuste y cumplimiento, por parte de la Administración Pública, de ciertos parámetros jurídicamente trascendentes (y determinantes), que son los que informan sus modos de proceder y el alcance de sus finalidades; esto es, informan la existencia y el uso de sus medios y el alcance de sus fines generales.

Por lo tanto, ha de darse la *buena administración* cuando se han empleado bien los medios en la actuación administrativa y se ha llegado, por esa vía, al correcto cumplimiento de los fines a los que esos medios han de servir, todo ello dentro del marco jurídico adecuado, que ha de estar inspirado en valores y principios que garanticen y conduzcan a la plena realización del ser humano, social e individualmente considerado. En fin, que *buena administración*, no sugiere otra cosa que hacer las cosas bien en lo administrativo, dentro de un marco jurídico que propicie ese buen hacer.

En nuestra opinión, la *buena administración*, como noción jurídica, ha de involucrar la idea de un accionar administrativo público que se efectúe del modo más óptimo posible y que alcance, por esa vía, también de forma óptima, el fin (general) que determina dicho accionar, todo ello dentro de un orden jurídico que sea realmente cause de determinación y garantía de esa realización.

Igualmente, hay que anotar que la *buena administración pública* no implica sino la *buena gestión de los intereses generales*, en lo que ha de estar

---

30 MEILÁN GIL, José Luis, “La buena administración como institución jurídica”, ob. cit., p. 18; también “El paradigma de la buena administración”, ob. cit., pp. 236 y 237; y MEILÁN GIL, *Derecho Administrativo revisado*, ob. cit, p. 190.



implícito, de suyo, el respeto a los derechos de los ciudadanos o administrados –de lo contrario esa gestión no podría entenderse como *buena*–. Realizar los intereses públicos, sin provocar la ruptura del equilibrio que debe guardarse en esa realización con la promoción y salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos, ha de ser un planteamiento fundamental que se coloca en la base misma de la idea de *buena administración pública*. Lo cual indica, entonces, que el contenido de esta última noción, y sus manifestaciones concretas, deba conciliar –y trasuntar– ambas esferas, y sus concreciones jurídicas han de estar perfiladas tanto hacia la realización de los intereses generales, como a la promoción, respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos o administrados frente a la actuación pública.

Vista desde esa perspectiva la cuestión, hay que decir que la *buena administración*, como noción jurídica, queda –quizás no puede ser de otro modo, atendiendo a que conlleva en sí un juicio de valor sobre una actuación o funcionamiento–, esencialmente, en el plano de lo genérico, de lo abierto o amplio, de lo brumoso hasta cierto punto; es más bien una silueta que señala contornos externos, y que debe ir llenándose de sustancia y contenido gradualmente y en ascenso. Como la evolución al respecto ha ido dejando de manifiesto con el paso de los años y los avances en materia jurídica a favor del ciudadano y frente al ejercicio del poder público, el trazado de la *buena administración* como concepto con presencia en lo jurídico, solo puede irse esclareciendo, no desde una definición que al parecer siempre será genérica y poco precisa, sino a partir de elementos concretos e individualizados que la vayan sustanciando y especificando en su significado, en la medida que evoluciona el orden jurídico. Por ende, jurídicamente hablando, la *buena administración* se perfila como una noción con vocación genérica o englobadora, a la que puede llegarse a partir del compendio o descripción concreta de los elementos que pueden quedar comprendidos en ella.<sup>31</sup> Es una noción jurídica

---

31 En este orden de cosas cabe entender también el hecho de que se haya catalogado al Defensor del Pueblo Europeo como «artesano del desarrollo del derecho a una buena administración comunitaria» (en el ámbito europeo). El entrecomillado corresponde al título de un trabajo ya citado, en el que su autora además escribe: “*Dans le silence du Traité de Maastricht et l’incomplétude de la Charte de Nice, il revenait ainsi au Médiateur européen d’esquisser par impressionnisme les contours flous du droit à une bonne administration communautaire. A l’analyse de ses décisions, l’on ne peut qu’être frappé par son interprétation évolutive du concept de bonne administration. Après des débuts hésitants et clandestins sur la scène juridique européenne, il a su transformer ses prises de position ponctuelles en une véritable œuvre de conceptualisation. De cette «jurispru-*

de compendio o síntesis (concepto síntesis), que agrupa en su seno una serie plural de expresiones jurídicas (principios, derechos, deberes).

De tal suerte, la *buena administración* es un concepto que, para lo jurídico, expresa un sentido unitario, pero se manifiesta en situaciones y expresiones jurídicas de diversa índole, precisamente por lo diverso que resulta el contenido del funcionamiento administrativo y todo él no debe menos que estar perfilado hacia el buen hacer. De ahí que sea forzoso reconocer que la *buena administración* trasunta un concepto complejo y multifacético,<sup>32</sup> y un contenido amplio, plural y en buena medida indeterminado,<sup>33</sup> como bien se ha dicho. Bajo el prisma del Derecho, y a la luz de las regulaciones normativas y de los fallos jurisprudenciales donde se ha venido consagrando, la buena administración es un concepto jurídico indeterminado, al que le acompaña –genéricamente hablando– la suerte de este tipo categorial de conceptos.

Cuando se habla abiertamente sobre *buena administración*, desde cualquiera de sus dimensiones formales más globales en que aparece configurada (*principio de buena administración, deber de buena administración, derecho a la buena administración*), no puede conducirnos sino a entender lo allí reflejado como una fórmula genérica, con especiales connotaciones, que sirve de solución englobadora, compendiadora, de compactación, integración, condensación, síntesis o resumen, desde el punto de vista formal; en tanto que en ellas no se hace sino sintetizar, integrar o resumir, expresa y genéricamente, pero sin agotar, la referencia a un grupo diverso de *principios, deberes y derechos*<sup>34</sup> que se han ido decantado y delineando en el desarrollo de los ordenamientos jurídicos de Europa occidental (especialmente) en los

---

*dence» créative visant à la protection du droit des citoyens à une bonne administration communautaire, certains principes sectoriels se sont dégagés qu'il y a lieu de préciser d'emblée (I), avant d'évoquer l'effectivité de ce droit dont le Médiateur européen se veut le promoteur (II)."* YENG-SENG, Wanda, ob. cit., p. 530.

32 MENDES, Joana, ob. cit., p. 560.

33 TORNOS MAS, Joaquín, "El principio de buena administración...", ob. cit., p. 629.

34 Como se ha acotado por Siegfried MAGIERA, a tenor del artículo 41 de la Carta de Niza, donde se consagra por vez primera el *derecho a la buena administración*, "el "derecho a una buena administración" no se agota en el resumen de los derechos que se enumeran en esta disposición." MAGIERA, Siegfried, ob.cit., p. 520. En la autorizada voz de P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS: "[...] sería un error pensar que el artículo 41 proporciona una lista exhaustiva de principios de buena administración o sobre el trato al que tienen derecho los particulares por parte de las instituciones de la UE." NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., "Buena administración, Estado de Derecho y ética...", ob. cit.

últimos dos siglos, ya sea en el plano de sus ordenamientos nacionales, ya en el del Derecho comunitario europeo.

De igual modo, piénsese que la idea misma de *buena administración* no se agota en todos esos principios, deberes y derechos que se han ido positivando o reconociendo expresamente de algún modo. Antes bien, ellos conforman cierto estándar mínimo, cierto núcleo duro o más visible, de manifestación y proyección de esa idea de *buena administración* aplicada a lo jurídico; mas, no resumen en sí todas las implicaciones que de ahí pudieran desgajarse.

En consecuencias, la *buena administración* queda también como una noción con un contenido abierto a la dinámica y la evolución continua,<sup>35</sup> en tanto en la medida en que la sociedad políticamente organizada evoluciona jurídicamente, nuevos elementos se irán incorporando como exigencias a las que debe ajustarse el ejercicio del poder –y en este caso el funcionamiento administrativo– para responder adecuadamente a las necesidades de vida de los ciudadanos, según los valores y principios que rijan esa comunidad en cada momento histórico-concreto que se presente.<sup>36</sup>

## 2. Sobre la configuración jurídica de la *buena administración*

Si seguimos la línea evolutiva de la *buena administración* dentro del marco jurídico del Derecho Público en los dos últimos siglos –puede servir de ayuda la ilustración que realizamos en el primer capítulo–, no resulta difícil apreciar cómo ha evolucionado también el proceso de juridificación de la idea de *buena administración*.

Si recordamos rápidamente, la *buena administración* aparece primigeniamente relacionada a la idea de principio o regla que rige a la Administración

---

35 A la luz del artículo 97 de la Constitución italiana (y la presencia allí del *buon andamento* como principio), Aldo SANDULLI concluía que era ese “*un principi complessi, dai contorni cangianti e dalle molteplici sfaccettature [...]*”, así como que resultaba un “*concetti giuridici di carattere indeterminato, legal standards dinamici e flessibili, che, da un lato, contribuiscono a dotare di dinamicità il sistema giuridico e, dall'altro, consentono di svolgere la funzione di filtro tra la disciplina normativa e la realtà sociale [...]*” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., p. 1065.

36 En apreciación de TORNOS MAS: “Como principio rector de la actuación de las administraciones públicas, la buena administración tiene un alcance mucho mayor en la medida en que su carácter plural y su fuerza expansiva pueden dar mucho juego para imponer una nueva cultura en la actuación de las administraciones públicas y en su relación con los ciudadanos.” TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., p. 16.

Pública. Es a partir de esa consideración como principio o regla que la *buena administración* va evolucionando en su juridificación, primero con un valor atenuado y poco advertido desde lo jurídico, para luego ir cobrando presencia e intensidad ya no solo como guía enunciativa o programática del actuar administrativo, sino como un principio del que se desgaja un deber, o se desgajan deberes de *buena administración*, que la Administración Pública debe observar en su operatividad para que esta se considere jurídicamente válida.

La incorporación de la perspectiva que aporta la presencia de un *deber* o *deberes de buena administración*,<sup>37</sup> como consecuencia de la presencia de un principio de *buena administración* que ha de regir la organización y el funcionamiento administrativos, y la positivación formal como tal principio en textos constitucionales (en especial el italiano de 1947), vinieron a constituir un paso de avance en la evolución del *principio de buena administración* en la esfera *iusadministrativa*; proveyéndole más sustancia y mejor silueta jurídica al mismo, para conducirlo con paso más firme hacia mayores consideraciones y funcionalidad en el plano del Derecho Administrativo en especial.

El momento de mayor interés a propósito de la configuración jurídica de la *buena administración*, se abre sin dudas con su consagración formal como *derecho fundamental*, a tenor del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en tanto allí este no es entendido propiamente como principio, sino elevado a la categoría de *derecho fundamental* de las personas frente a las instituciones europeas. De tal suerte, con la Carta de Niza se da una transformación formal, en lo jurídico, de la *buena administración* de principio a derecho,

Esa consagración y transformación en lo formal ha traído consigo - como no pudo ocurrir antes - un interesante e importante debate en torno a verificar si realmente la *buena administración* ha de resultar un *principio* o si es técnicamente acertada su configuración como *derecho fundamental* y las implicaciones que esa configuración apareja.

Como ha dicho Eva GARRIDO NIETO, lo novedoso del estudio del *derecho a la buena administración* sería delimitar su naturaleza jurídica como *derecho fundamental* o *principio general del derecho* y lo relativo a su ámbito de aplicación.<sup>38</sup>

---

37 En este sentido resultan clásicos los trabajos, por ejemplo, de los italianos: RESTA, Raffaele, ob. cit., pp. 105 y sigs.; y FALZONE, Guido, ob. cit., en todo.

38 NIETO GARRIDO, Eva, ob. cit., p. 415.

De tal suerte, frente a la diversidad de usos y configuraciones de que se ha ido dotando y que ha ido revelando la buena administración dentro del tráfico jurídico en todo este tiempo, Fausto DE QUADROS ha advertido que «la buena administración tiene una naturaleza polisémica, su naturaleza varía mucho según el prisma en que se observa».<sup>39</sup>

Partiendo de lo dicho y de las experiencias de su uso y consagración a nivel normativo, doctrinal y jurisprudencial, la *buena administración*, jurídicamente hablando, ha sido entendida desde tres perspectivas: la de *principio*, la de *deber* y la de *derecho (fundamental)*.

La percepción de esta triple perspectiva ha sido puesta de manifiesto por la doctrina.

Así, por ejemplo, ha dicho ZILLER:

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes n'est pas homogène dans la qualification attribuée au principe général de droit relatif à la bonne administration : si la Cour parle du "**principe** de bonne administration" dans la plupart des arrêts, à commencer par l'arrêt "Burban" du 31 mars 1992 (CJCE, 31 mars 1992, aff. C-255/90 P : Rec. CJCE 1992, I, p. 2253) ainsi que dans de nombreux autres arrêts, la doctrine a relevé également l'utilisation des termes "**obligation**", "**devoir**", "**exigence**" (D. Simon, Article II-101 in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod [ss dir.], Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Partie II La Charte des droits fondamentaux de l'Union Commentaire article par article : Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 525 s.). Au moins ces expressions se relient-elles à la notion de droit, dont les obligations sont des contreparties, alors que l'expression "principe" n'est pas nécessairement créatrice de droit subjectif.<sup>40</sup>

39 DE QUADROS, Fausto, "A «boa administração»...", ob. cit., p. 85.

40 ZILLER, Jacques, ob. cit., p. 5. Seguidamente, ZILLER llamaba la atención sobre: "*L'opposition entre droit (subjectif) à une bonne administration et principe (objectif) de bonne administration a des prolongements dans les variations de certaines versions linguistiques de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.*" A lo que además añadía: "*Alors que les versions françaises des arrêts pertinents de la Cour et du Tribunal de première instance utilisent systématiquement les termes "droit à" ou "principe de bonne administration", d'autres versions manifestent un manque d'homogénéité qui n'a aucun fondement juridique, mais résulte seulement de l'absence de systématisation des traducteurs. Ainsi les versions anglaises utilisent non seulement les termes "good administration" mais aussi "proper administration", "sound administration", ou encore "good governance". Les versions allemandes utilisent les termes "gute Verwaltung" mais également "ordnungsgemässe Verwaltung". Les versions italiennes parlent de "buona amministrazione", de "sana amministrazione" ou même de "buon andamento dell'amministrazione". Ce dernier terme figure même dans la version italienne de l'arrêt "Max-mobil" du 22 février 2005 (CJCE, 22 févr. 2005, aff. C-141/02:*

Para PONCE SOLÉ:

Dado que la configuración del derecho a una buena Administración dependerá de cada ordenamiento jurídico concreto (de sus normas constitucionales, en su caso, y de la legislación) es difícil intentar ofrecer un análisis de tal derecho. En todo caso, podemos intentar avanzar algunas cuestiones relevantes. Así, la buena Administración puede tener en un ordenamiento jurídico dado una triple vertiente. De un lado, puede ser un *principio general del Derecho*, constitucionalizado, integrado por diversos subprincipios (caso de la Constitución española, como veremos). A la vez, puede ser un *deber jurídico* constitucional, que aparezca, en su caso, como en España y Costa Rica, implícitamente como suma de todos los deberes jurídicos derivados de los mencionados principios, configurándose como un auténtico deber jurídico de hacer, con todas las notas típicas aisladas por la doctrina en referencia a los deberes jurídicos. Finalmente, cuando así haya sido reconocido legalmente, será, además, un derecho subjetivo típico o activo, que otorga el poder a su titular para exigir la realización por parte de las Administraciones públicas de aquellas actuaciones incluidas en su contenido, pudiéndose reaccionar jurídicamente contra el incumplimiento de dichas obligaciones jurídicas públicas.<sup>41</sup>

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*, aprobada en 2013, enuncia en su «Preámbulo»:

La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el

---

Rec. CJCE 2005, I, p. 1283, point 48) *alors pourtant qu'il s'agissait du droit à la bonne administration reconnu par l'article 41 de la Charte UE et que la version italienne de la décision du Tribunal de première instance du 30 janvier 2002 dans la même affaire* (TPI-CE, 30 janv. 2002, aff. T-54/99, Max-mobil : Rec. CJCE 2002, II, p. 313, point 48) *utilisait bien les termes "buona amministrazione".* (Las negritas del texto son del original).

41 PONCE SOLÉ, Juli, "El derecho a buena Administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública", en *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, año 2, n. 2, jan./dez., 2012, Belo Horizonte, p. 310.

estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

Más adelante, la propia *Carta Iberoamericana...* refuerza la percepción de la *buena administración como derecho fundamental*, al destacar, dentro del Capítulo Segundo: Principios, en el numeral 2, primer párrafo que los principios que allí se exponen «constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana».

Pero es con el Capítulo Tercero, titulado “El derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados”, que se consolida dentro de la *Carta Iberoamericana...* aquel reforzamiento, estableciendo de entrada en ese Capítulo (numeral 25):

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

En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país.

Del lado latinoamericano, el uruguayo DURÁN MARTÍNEZ ha concluido con convicción que «la *buena administración* es un principio, es un deber y es un derecho». <sup>42</sup>

En definitiva, el proceso de evolución jurídica de la buena administración ha llegado a fijar el entendimiento de que esta se configura desde una triple vertiente o desde una triple configuración o funcionalidad: como un *principio*, como un *deber* y como un derecho. <sup>43</sup> Un *principio general de Derecho* que fundamenta, determina y limita toda la organización y todo el funcionamiento administrativo en general. Un *deber* que ha de observar la Administración Pública en todo su funcionamiento, ya sea interno, ya en sus relaciones

---

42 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 189. En el Derecho uruguayo han seguido esta orientación, además: DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético...”, ob. cit., pp. 44 y sigs.; RUOCCO, Graciela, “La «buena administración» y el «interés general»”, ob. cit., pp. 97 y sigs.; FERRÉS RUBIO, Rodrigo, ob. cit., pp. 114 y 115.

43 Además de los autores previamente mencionados, puede ilustrarse con otros, como, en el caso portugués: DE QUADROS, Fausto, “A «boa administração»...”, ob. cit., pp. 78 y sigs.



con los ciudadanos. Un *derecho* (en el ordenamiento jurídico europeo se ha calificado como fundamental) de los ciudadanos o de las personas frente a la Administración Pública.

Que el proceso de construcción jurídica de la buena administración des- emboque hoy en el reconocimiento de una triple funcionalidad, configuración u operatividad (principio, deber, derecho) de esa noción en el plano del Derecho, no es sino cierto completamiento de su ciclo evolutivo como fenómeno, de cara a hacer efectiva su materialización y realización en ese plano y las posibles aristas que marca esa realización.

Desde su norte principialista (buena administración como principio jurídico), se enfoca su incidencia en un prisma tanto sistémico, como más general y hasta de proyección particularizada, en el universo organizado y funcional de la Administración Pública, y en las relaciones (ya genéricas, ya específicas) que tienen lugar dentro de ese universo; incluso trascendiendo así el perímetro más reducido de las relaciones jurídico-administrativas sólo entre ese ente y los ciudadanos, para cubrir con su incidencia todas las posibles relaciones de esa índole.

Desde su orientación como deber (deber de buena administración), se pone el punto de mira esencial en la propia Administración Pública y, en definitiva, en el ejercicio de la función administrativa a partir del lado subjetivo que desempeña las competencias de su ejecución; lo que refuerza las implicaciones para ese ejercicio.

Desde su disposición como derecho (derecho a la buena administración), se refuerza el *status* del ciudadano como elemento de relación dentro de la dinámica funcional de la Administración Pública y del ejercicio de la función administrativa, en la que queda también comprendido porque lo abarca. En esta perspectiva, hay un reforzamiento no sólo de ese *status*, sino del cariz garantista necesariamente presente en el marco jurídico ordenador de la función administrativa. Pero aquí no puede perderse de vista que en ello no sólo se refuerza la perspectiva individual del ciudadano, como individuo, sino que a través de ese reforzamiento, en una dimensión, se refuerza también la garantía del interés general, el cual tiene en el ciudadano, visto en su individualidad, un elemento de determinación esencial, aunque no en exclusiva.

Este carácter trifronte con que se ha presentado la *buena administración* en su proceso de configuración jurídica, no ha dejado de generar debate más allá de las consagraciones formales o las mayores acogidas en uno u otro sentido (y hasta en los tres) que ha tenido la *buena administración*. Es un debate



que se aprecia y se sostiene a partir de las posiciones fijadas por la doctrina, la jurisprudencia o acogidas en los instrumentos normativos de carácter nacional o internacional. Y es un debate que no se muestra pacífico, ni homogéneo, en sus conclusiones, con todo y que su sustanciación no ha generado «ríos de tintas» como sí se ha hecho en otros temas.

Visto así el panorama normativo, jurisprudencial y doctrinal en torno a la *buena administración*, no deja de ser provechoso que, en lo que sigue, hagamos entonces algunas reflexiones sobre la configuración jurídica de la misma en sus más específicas dimensiones.

### 3. Buena administración: principio jurídico (principio de buena administración)

Evocando nuevamente el tracto histórico que ha seguido la referencia a la *buena administración* dentro del Derecho Administrativo, queda claramente al descubierto que la dimensión que ha primado dentro de la configuración jurídica de la misma, en ese tracto histórico, ha sido la de tenerle como un *principio* que ha ido adquiriendo sustancia jurídica cada vez con más intensidad.

#### 3.1. La buena administración como principio jurídico

En la actualidad, realmente, la percepción más recurrente entre los autores y la jurisprudencia, y por ello la interpretación que ha aparecido como dominante y más extendida, es la de catalogar a la *buena administración* dentro de la idea de *principio* de carácter jurídico, o principio general del Derecho Administrativo, lo que se traduce en el *principio de buena administración*.

Por ejemplo, entre los autores, y poco después de la aprobación de la Carta de Niza en diciembre de 2000, el profesor español Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, a propósito del artículo 41 de ese cuerpo dispositivo, en el que se regulaba lo atinente al *derecho a la buena administración*, concluía, con independencia de la letra misma de la mencionada Carta:

El artículo 41 de la Carta (II.41 del Proyecto de Constitución) establece un **principio general** (número 1), intenta precisar un **contenido fundamental** (número 2), y contiene **dos principios complementarios** sobre las materias de la responsabilidad y el uso de la lengua (números 3 y 4).<sup>44</sup>

44 BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, ob. cit., p. 62 (la negrita del texto es del original).

En la literatura *iuspublicista* que ha reparado en esta cuestión, se ha puesto de relieve con suficiente fuerza y claridad, el rol de la jurisprudencia comunitaria europea en la delimitación y sustanciación del *principio de buena administración*, como principio con validez y consecuencias jurídicas en el ámbito comunitario europeo.

En esa línea, resulta ilustrativo Denys SIMON, cuando parte de entender que «la mención del principio de buena administración en la jurisprudencia de la Corte de Justicia Europea está lejos de ser formulada en términos homogéneos y que frente a ello es revelador el análisis semántico de la jurisprudencia»; y a continuación añadía:

[...] que la référence soit opérée à travers le terme de «principe», qui accrédite l'idée selon laquelle il s'agirait d'un principe général de droit, surtout quand le contexte le place sur le même plan que des règles telles que celle de la coopération loyale, dont la qualité de principe général est incontestée.<sup>45</sup>

En este sentido, es recurrente en los análisis la mención a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el asunto *Max Mobil Telekomunikation c. Comisión*, de 30 de enero de 2002, que acogía a la *buena administración* como *principio general del Derecho Comunitario*, contrario a una sentencia previa del Tribunal de Primera Instancia en que reconocía a la *buena administración* como *derecho subjetivo*.<sup>46</sup>

45 SIMON, Denys, ob. cit., p. 158.

46 Citada en NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, ob. cit., pp. 26 y 27. También en NIETO GARRIDO, Eva, ob. cit., p. 413. Debe llamarse la atención que esa sentencia debe evaluarse a la luz del contexto que le sirvió de apoyatura, pues como bien esclarecía MANCILLA I MUNTADA: “*El TPI es refereix per primera vegada a l'art. 41 de la carta en la sentència Max Mobil Telekomunikation Servicexvii (assumpte T-54/99)80, en recordar que l'article 41, apartat 1, de la CDF proclamada el 7 de desembre de 2000 a Niça confirma que «tota persona té dret que les institucions i òrgans de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment i equitativa i dins d'un termini raonable» per a referir-se al dret a una bona administració com a part dels principis generals de l'estat de dret comuns a les tradicions constitucionals dels estats membres (apartat 48).*” y a continuación añadía: “*En aquesta sentència, el TPI es refereix a l'art. 41 de la carta, tenint en compte que encara no formava part del dret originari, i és per aquest motiu que si bé emmarca el dret a una bona administració en el primer apartat de l'art. 41, després busca el seu encaix tant en el dret positiu vigent, i d'aquí les referències al Tractat i al dret derivat, així com a la jurisprudència del TPI i TJCE.*” MANCILLA I MUNTADA, Francesc, ob. cit., p. 71.

De igual modo, resulta frecuente que se cite otra sentencia posterior a la aludida, esta vez del Tribunal de Primera Instancia, en el asunto *Tillack v. Comisión*, con fecha de 4 de octubre de 2006, que se pronunció sobre la eficacia jurídica del *derecho a la buena administración*, a partir de lo dispuesto en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)*, acogiendo, como ya tuvimos oportunidad de hacer ver en acápite precedente, que

el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, o el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten, según se recogen en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), lo que no ocurre en el presente caso.<sup>47</sup>

De tal suerte, en una parte de la literatura jurídica se cataloga al *principio de buena administración* como un *principio de origen jurisprudencial* (a nivel europeo) o de origen *pretoriano*.<sup>48</sup>

---

47 En FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración...”, ob. cit., p. 150. FUENTETAJA PASTOR (pp. 150 y 151) agregaba: “Esta interpretación fue la seguida posteriormente por el Tribunal de Primera Instancia en el asunto *Hoechst v. Comisión 31*, confirmando su jurisprudencia. Como señala el Tribunal, «el 9 de noviembre de 1998 la Comisión exponía claramente su intención de no informar a las empresas que cooperaban con ella, y en particular a Hoechst, de que otras empresas habían entablado contactos con sus servicios para obtener dispensas de la multa, mientras que, por otra parte, el 13 de noviembre de 1998, es decir, unos días después, dicha institución aseguraba a CHISSO que se le advertiría en el caso de que otras empresas intentasen adelantarla en la cooperación. Tales hechos llevan al Tribunal de Primera Instancia a considerar que la Comisión ha violado en el presente asunto los principios de buena administración y de igualdad de trato. A este respecto procede subrayar que, aunque la afirmación del funcionario de que se trata en la reunión de 13 de noviembre de 1998 no demuestra que la promesa hecha a Chisso fuera realmente mantenida más tarde, dicha promesa constituye no obstante una vulneración de los dos principios antes mencionados». Por todo lo cual, «procede tomar en consideración la violación de los principios de buena administración y de igualdad de trato en que incurrió la Comisión al aplicar la Comunicación sobre la cooperación de 1996, violación constatada en el apartado 137 *supra* y que también ha sido invocada por Hoechst en su octavo y noveno motivos de recurso. Por lo tanto, dada la importancia que tiene el respeto de tales principios por parte de la Comisión en los procedimientos administrativos, este Tribunal de Primera Instancia ha decidido, en ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, reducir en un 10% la multa impuesta a Hoechst».”

48 Véase, por ejemplo, y por sólo mencionar alguien: SIMON, Denys, ob. cit., pp. 158 y 159.

Aunque, más allá del papel asignado a la jurisprudencia europea en la confirmación y sustanciación de la buena administración como principio jurídico, algunos, como la portuguesa TAVARES DA SILVA, han considerado que: “O princípio da boa administração é originário dos Tratados que instituíram a CEE, não resultando [...] de uma ‘criação jurisprudencial’.”<sup>49</sup>

Por su lado, otro portugués, Fausto DE QUADROS, en uno de sus trabajos al efecto, entendía que la formulación de la buena administración como principio o principio de buena administración «nació en el Derecho italiano».<sup>50</sup>

Más allá de las opiniones en uno u otro sentido, lo que debe primar en esto a los efectos de lo que sigue, es el rol determinante del espacio jurídico europeo a la hora de ver el trazado y composición del principio de buena administración como principio jurídico.

Dicho lo anterior, debemos entonces recordar brevemente la noción de *principios jurídicos*, *principios del Derecho* o *principios generales del Derecho*. Tomaremos como referencia alguna definición que ha hecho fortuna dentro del pensamiento jurídico, y se ha convertido –precisiones a un lado– en noción a considerar en lo que a este tópico se refiere.<sup>51</sup>

En la construcción que proponía Ronald DWORKIN, este autor, distinguiendo entre *directriz política* y *principio*, llamaba

[...] «principio» a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad.<sup>52</sup>

---

49 TAVARES DA SILVA, Susana, *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 27.

50 DE QUADROS, Fausto, “O novo Código do procedimento administrativo de Portugal de 2015...”, ob. cit., p. 969.

51 Sobre los *principios generales del Derecho*, entre tantos autores, podemos mencionar –solo con fin ilustrativo numéricamente mínimo– los siguientes trabajos doctrinales: DEL VECCHIO, Giorgio, *Los principios generales del Derecho*, Traducción y Apéndice de Juan OSSORIO MORALES, Librería Bosch, Barcelona, 1933; ESSER, Josef, *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado*, Traducción del alemán por Eduardo VALENTÍ FÍOL, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1961; LARENZ, Karl, *Derecho Justo. Fundamentos de Ética Jurídica*, Traducción y presentación de LUIS DIEZ-PICAZO, Reimpresión de la 1ª edición, Civitas, Madrid, 2001, pp. 32 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Editorial Civitas, S.A, Madrid, 1984; BELADIEZ ROJO, Margarita, *Los principios jurídicos*, 2ª edición (1ª en Civitas), Aranzadi, Navarra, 2010.

52 DWORKIN, Ronald, ob. cit., p. 72.

Mientras, para Robert ALEXY:

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los *principios* son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización*, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.<sup>53</sup>

Según ampliaba el mismo ALEXY:

Los principios ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida posible, teniendo en cuenta las posibilidades jurídicas y fácticas. Por lo tanto, no contienen *mandatos definitivos* sino sólo *prima facie*. Del hecho de que un principio valga para un caso no se infiere que lo que el principio exige para este caso valga como resultado definitivo. Los principios presentan razones que pueden ser desplazadas por otras razones opuestas. El principio no determina como ha de resolverse la relación entre una razón y su opuesta. Por ello, los principios carecen de contenido de determinación con respecto a los principios contrapuestos y las posibilidades fácticas.<sup>54</sup>

Además de la categoría *principios jurídicos* o *principios generales del Derecho*, en la literatura *iuspública* que se ha ocupado de la *buena administración*, ha aparecido en algún momento asociada ésta con otra figura jurídica: la de *valor* o *valor superior*.

En la doctrina jurídica, se han manejado diversos criterios para definir como categoría jurídica al *valor*<sup>55</sup> o los *valores* (en el contexto español, por

---

53 ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Versión castellana de Ernesto GARZÓN VALDÉS, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 86. Continuaba diciendo ALEXY (p. 87): “En cambio, las *reglas* son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen *determinaciones* en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Esto significa que la diferencia entre reglas y principios es cualitativa y no de grado. Toda norma es o bien una regla o un principio.”

54 ALEXY, Robert, ob. cit., p. 99.

55 Recordemos que RECASENS SICHES sostenía que “[...] el Derecho tiene algo que ver con el mundo de los valores, pues parece que no se puede hablar de lo jurídico sin referirlo a algunos valores.” Para este profesor: “Lo jurídico [...] está constituido por un conjunto de actividades y de obras reales de los hombres; obras y actividades intensas en su vida, condicionadas por ella, en las cuales late la referencia a unos valores (seguridad, justicia,

ejemplo, se habla además de *valores superiores* a la luz del texto constitucional de 1978<sup>56</sup>); y también se ha planteado el intento de distinción propiamente de los *principios* jurídicos, llegándose a variadas conclusiones al efecto, donde la tendencia mayoritaria es a diferenciarlos desde diversos argumentos.<sup>57</sup>

utilidad común, etc.), es decir, late el propósito intencional de realizarlos. Esos valores serán los criterios, las ideas en que lo jurídico trata de orientarse; pero el Derecho positivo no está constituido por puras esencias de valor, aunque le aliente la intencionalidad de guiarse por ellas. El Derecho no es la pura idea de la justicia ni de las demás calidades de valor que aspire a realizar; es un ensayo –obra humana– de interpretación y de realización de esos valores, aplicados a unas circunstancias históricas. Y, por tanto, el Derecho contiene elementos de esa realidad histórica.” Concluía RECASENS SICHES que “[...] el Derecho no se compone puramente de esos valores a que él se refiere, sino que es el vehículo en virtud del cual se trata de realizar esos valores; es algo que puede funcionar como medio o agente de realización de tales valores – o de su fracaso.” RECASENS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1959, pp. 70 y 71.

56 En consideración del italiano Silvio BASILE, sobre la Constitución española de 1978: “La fórmula de los «valores superiores» habla, en cambio, de algo que trasciende el cuadro político-institucional y el mismo orden formal del Derecho: quiere indicar aspiraciones ideales a las que el ordenamiento jurídico debe tender. [...]” BASILE, Silvio, “Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas”, en PREDIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (Estudio sistemático dirigido por los profesores), *La Constitución española de 1978*, 1ª reimpresión de la 2ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 1981, p. 272. En el sentir de GARCÍA CANALES: “[...] Los «valores superiores» constituyen idealidades que han venido siendo reclamadas a lo largo de la historia del pensamiento ético y político de la cultura occidental. Se trata de opciones materiales que son tenidas como metajurídicas y como matrices de valor que, al propio tiempo, han sido hoy positivadas expresamente en el artículo 1º de la Constitución, donde hallan también ubicación otras afirmaciones asimismo básicas y estructuralmente primarias del orden jurídico-político.” GARCÍA CANALES, M, “Principios generales y principios constitucionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 64 (Nueva Época), Abril-Junio, 1989, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 151. Por último, escribía Luciano PAREJO ALFONSO que: “Los valores superiores proclamados en el artículo 1º, junto con las notas características del Estado asimismo establecidas en dicho precepto, expresan emblemáticamente los contenidos últimos o más esenciales del ordenamiento constitucional, a los que –por tanto– todos los demás, en orden de concreción progresiva, pueden y deben referirse.” PAREJO ALFONSO, Luciano, “Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coordinación), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pp. 959 y 960.

57 Por ejemplo: ALEXY, Robert, ob. cit., pp. 138 y sigs. Entre los autores españoles, véanse los planteamientos que realizaran, entre otros: PECES-BARBA, Gregorio, *Los valores superiores*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, pp. 36 y sigs.; PÉREZ LUÑO, Antonio, *Derechos*

Por supuesto que no es este el espacio para detenernos *in extenso*, ni es nuestro interés, sobre aquella definición y la aludida distinción; sólo dejaremos constancia de algunas percepciones conceptuales respecto a los *valores* en lo jurídico.

En la opinión de ALEXY:

Los principios son mandatos de un determinado tipo, es decir, mandatos de optimización. En tanto mandatos, pertenecen al ámbito deontológico. En cambio, los valores tienen que ser incluidos en el nivel axiológico. Naturalmente, con esto sólo se ha logrado una caracterización aproximada del concepto de valor.<sup>58</sup>

El propio ALEXY agregaba:

La diferencia entre principios y valores se reduce así a un punto. Lo que en el modelo de los valores es *prima facie* lo mejor es, en el modelo de los principios, *prima facie* debido; y lo que en el modelo de los valores es definitivamente lo mejor es, en el modelo de los principios, definitivamente debido. Así pues, los principios y los valores se diferencian sólo en virtud de su carácter deontológico y axiológico respectivamente.<sup>59</sup>

---

*humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, pp. 291 y 292; PRIETO SANCHÍZ, Luis, “Los valores superiores del ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional”, en *Revista del Poder Judicial*, N° 11, julio, 1984, Madrid, pp. 85 y sigs.; ARAGÓN, Manuel, “La eficacia jurídica del principio democrático”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8, N° 24, Septiembre-Diciembre, 1988, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 98 y sigs.; ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, UNAM, México, 2002, pp. 47 y sigs.; PAREJO ALFONSO, Luciano, “Constitución y valores del ordenamiento”, en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (Coordinación y Presentación), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo I, *Ordenamiento jurídico*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pp. 122 y sigs.; FREIXES SANJUÁN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José Carlos, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, N° 35, Mayo-Agosto, 1992, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 98 y sigs.; BELADIEZ ROJO, Margarita, ob. cit., pp. 192 y sigs.

<sup>58</sup> ALEXY, Robert, ob. cit., p. 141.

<sup>59</sup> ALEXY, Robert, ob. cit., p. 147. En el razonamiento de Luciano PAREJO ALFONSO, la diferencia entre valor y principio no es de cualidad, sino de grado; ambos tienen identidad de sustancia, aunque se diferencian en la eficacia jurídica en función de su textura preceptiva. Sostiene el español lo certero del análisis mayoritario de la doctrina al concluir que los valores son más abstractos, genéricos e indeterminados que los principios. En su análisis, el profesor español indicaba: “La eficacia jurídica de los valores deber ser la misma que la de los principios. La diferencia entre la de unos y otros estriba no en su mayor



Teniendo como trasfondo el sistema conceptual esbozado, a partir del cual se pueden encuadrar jurídicamente la idea de *buena administración*, esto es, desde la consideración de *principio* y de *valor*, se nos permite articular mejor todas las implicaciones que, en lo jurídico, puede y ha de significar esa idea.

Lo primero que no debemos perder de vista en ello, es que la noción de *buena administración* pone al descubierto tanto un lado axiológico, como un ángulo deontológico.<sup>60</sup>

De ahí que la misma, como representación conceptual, apunta a una aspiración necesaria en un estado de cosas; a una cualidad cuyo alcance debe estar presente, con carácter insoslayable, en la realización de la gestión pública para calificar (una valoración) a esta última como adecuada o acertada en toda su manifestación.

Y, por otro lado, la representación conceptual de la *buena administración* trasunta también el imperativo o mandato de realizarla en su plenitud como vía de dar cumplimiento a fines (en este caso públicos, administrativos), para lo cual se proyecta su presencia –como conducto para su concreta observancia y realización–, en tanto imperativo o mandato, en diversas aristas, con ribetes genéricos unas y con talante específico otras, dentro de la dinámica existencial y funcional (y con esta última relacional), del fenómeno *iusadministrativo*.

---

o menor extensión, sino en su alcance, en correspondencia con el hecho de lo único que separa los valores de los principios es el grado de densidad descriptiva, de determinación de su contenido significativa. La menor extensión del círculo de certeza positiva o negativa de los conceptos de valor y la correlativa mayor extensión de la zona de incertidumbre acerca de su significado concreto han de tener, como es obvio, adecuado y cabal reflejo en las consecuencias que se pretenden extraer de su eficacia [...]” PAREJO ALFONSO, Luciano, “Constitución y valores del ordenamiento”, ob. cit., pp. 126 y sigs.

60 Provechoso puede ser aquí, mencionar que Robert ALEXY, en su análisis sobre principios y valores, recordaba “la división de los conceptos prácticos de von Wright. Según von Wright, los conceptos prácticos se dividen en tres grupos: conceptos deontológicos, axiológicos y antropológicos. Ejemplos de conceptos *deontológicos* son los de mandato, prohibición, permisión y del derecho a algo. Común a todos estos conceptos es que, como habrá de mostrarse más adelante, pueden ser referidos a un concepto deóntico fundamental, al concepto de mandato o de deber ser. En cambio, los conceptos *axiológicos* están caracterizados por el hecho de que su concepto fundamental no es el de mandato o deber ser, sino el de lo bueno. La variedad de los conceptos axiológicos resulta de la variedad de los criterios de acuerdo con las cuales algo puede ser calificado de bueno. Así, se utilizan conceptos axiológicos cuando algo es catalogado como bello, valiente, seguro, económico, democrático, social, liberal o propio del Estado de derecho.” ALEXY, Robert, ob. cit., pp. 139 y 140.



De tal suerte, utilizando la definición de DWORKIN, puede decirse que la traducción de la *buena administración* hacia el campo de los *principios*, explica con más propiedad el planteamiento y operatividad de la misma dentro de lo jurídico, en tanto significa un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad que subyace y determina el funcionamiento administrativo.

O, empleando ahora la definición de ALEXY, puede decirse que la *buena administración* como *principio jurídico*, resulta una norma de carácter genérico que implica un mandato de optimización, pues ha de ser cumplido y realizado en la mayor medida posible, en diferentes formas y grados, en tanto la realización de ese mandato tributa a la realización del fenómeno (la gestión administrativa pública) en el que se enmarca como un fundamento y guía.

En definitiva, en una parte de la doctrina que ha tratado el tema de la *buena administración*, se ha reconocido que «la verdadera fuerza e interés de la buena administración es configurarla como un principio rector de la actuación de las administraciones públicas».<sup>61</sup>

Para el autor de esas palabras, el profesor español Joaquín TORNOS MAS, el principio de buena administración actúa como principio rector que impone un mandato de optimización;<sup>62</sup> y, a su entender,

[...] la *buena administración* debe concebirse no tanto como un nuevo derecho de los ciudadanos, sino como un nuevo principio rector de las administraciones públicas modernas. Un Principio de largo alcance que actúa como mandato de optimización con el fin de marcar las pautas a seguir. En algunos casos el principio se traducirá en el reconocimiento de derechos frente a la actuación administrativa.<sup>63</sup>

Sobre la base de ello, la tendencia principal, como hemos observado, es a entender configurada a la *buena administración* como principio jurídico o principio general del Derecho Administrativo. Categoría ésta desde la que puede articularse técnicamente a la *buena administración* en el plano de lo jurídico, con mucha mayor coherencia y comodidad, en contraste con la que puede aportar la percepción menos amplia de contemplarla, básicamente, desde la noción de *derecho de los ciudadanos* (o de los administrados).<sup>64</sup>

61 TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., pp. 43.

62 TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 630.

63 TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 633.

64 TORNOS MAS ha sostenido que: “El principio rector comporta la imposición a los

En nuestra opinión, es desde la configuración técnico-jurídica de la *buena administración* como *principio*, y por tanto en su consideración como tal, desde donde se permite entender, desplegar y respaldar, con más consecuencia y coherencia las implicaciones de la misma, orientándose mejor hacia los objetivos o fines que han de buscarse con ello.

Decía el portugués Fausto DE QUADROS que la formulación de la buena administración como principio o *principio de buena administración*:

[...] diz muito en poucas palabras, mas diz o que é vidente e que devia ser redundante num Estado de Direito e em qualquer Democracia estabilizada: ou seja, que a Administração Pública deve ser eficiente na prosscução do interesse público, deve-se reger por criterios de economicidade e deve agir com rapidez.<sup>65</sup>

---

poderes públicos de una conducta tendente a hacer realidad el contenido del principio. Por lo tanto, no otorga a los ciudadanos posiciones subjetivas concretas que les permitan exigir lo que el principio pretende. Como mandato se dirige al legislador y al resto de poderes públicos. El legislador puede convertir el principio en derechos subjetivos. Este mandato se califica como mandato de optimización, es decir, los poderes públicos atendiendo a las circunstancias concretas de las diversas relaciones jurídicas afectadas por el principio deben tratar de darle el mayor desarrollo posible.” TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., pp. 39. Por su lado, analizaba CARRILLO DONAIRE: “Desde la perspectiva de la normatividad y de la eficacia de las situaciones de derecho o de interés en las relaciones jurídicas, los principios del Derecho actúan como un *príus* jurídico ontológico y axiológico que señalan con carácter permanente los objetivos o metas a alcanzar en las relaciones jurídicas, por lo que están necesitados, para su efectividad de un proceso de concreción. En ocasiones, dicho proceso lo inicia o lo endereza el legislador (o el constituyente) positivando un principio. Por esta vía, los principios adquieren una corporeidad y reconocibilidad que les hace abandonar su función supletoria, potenciando su función informadora, sirviendo de contraste de legalidad de las fuentes subordinadas y propiciando que éstas regulen derechos subjetivos o deberes inspirados en ellos. En otras ocasiones, y con independencia de su positivación legal, los principios son transformados en Derecho aplicable («positivados» también, en un sentido amplio del término) por los Tribunales, como dirimientes de la legalidad o de la licitud de una acción que ha producido efectos jurídicos. En todo caso, va de suyo que si un principio (como pudiera ser el de buena administración) queda positivado como tal mediante su inclusión en un texto legal (un Estatuto de Autonomía, por ejemplo) queda convertido en un mandato a los poderes públicos, en un deber en sentido técnico-jurídico (y no una simple facultad), de modo que las normas subsiguientes podrían desarrollarlo mediante –entre otras posibilidades– el diseño de derechos subjetivos perfectos.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., pp. 1157 y 1158.

65 DE QUADROS, Fausto, “O novo Código do procedimento administrativo de Portugal de 2015...”, ob. cit., p. 969.

La *buena administración* hace a la naturaleza o esencia misma de todo el fenómeno administrativo público. Por ende, no puede concebirse ese fenómeno, es decir, la Administración Pública en sus diversas aristas, si no es desde la consideración de la cualidad que le imprime la idea de *buena* y desde lograr en ella –inexcusablemente– lo *bueno*, lo bien hecho, en sus proyecciones estructurales y funcionales, en su materialización y realización. Por lo tanto, no hay manera de entender a la Administración Pública (subjettiva y objetivamente considerada) si esta no es la *buena administración*, simplemente porque la *mala administración* es administración desnaturalizada y, en consecuencia, no puede decirse que es propiamente administración, en tanto no conduce al cumplimiento cabal de los fines para los cuales existen el aparato y el espacio funcional administrativos.

Ahora bien, la perspectiva técnico-jurídica de la *buena administración* como *principio*, provee respuestas desde diferentes planos.

Por un lado, permite conciliar la presencia de aquella como uno de los objetivos o fines que han de buscarse en la materialización jurídica de lo administrativo público, con su condición de elemento inspirador de los medios y mecanismos jurídicos que se crean para esa materialización, en orden a alcanzar los objetivos o fines de la gestión pública

Por otro lado, como *principio jurídico*, la *buena administración* informa la actuación de los diversos poderes públicos, según corresponda, tanto a la hora de proveer el marco de ordenación jurídica, en sus diversos componentes positivos, de la organización y el funcionamiento administrativos, como al tiempo de aplicar dicho marco a situaciones concretas, sin o con conflictualidad. Por eso es comprensible que la *buena administración*, en cuanto principio, debe estar presente en la actividad del legislador hacia el ámbito administrativo como guía o informador de ella, pero además como un objetivo cuyo cumplimiento aquél debe proyectar en las normas jurídicas que emite. De igual forma, puede hablarse de la actividad jurisdiccional, como uno de los mecanismos que garantizan y respaldan la observancia del *principio de buena administración*.

En tanto *principio jurídico*, y en su rol informador, el de *buena administración* ha de fundamentar y permear a toda la existencia de la Administración Pública, tanto en su ángulo estructural o de organización, como en el funcional o relacional con otros sujetos. Lo cual tributa a explicar que el *principio de buena administración* se encuentra en los fundamentos y en los límites del aparato y del funcionamiento administrativos; y no solo ha de

operar como elemento a favor de proveer una mejor gestión pública (lo que ubica la mirada desde el lado singularizado de la Administración), sino que también lleva a enfocar a la *buena administración* en su significación para proveer y proteger al interés general, y como aspecto de garantía y protección de los derechos de los ciudadanos (administrados) frente al funcionamiento administrativo.

Desde el encuadramiento técnico-jurídico como *principio*, la *buena administración* permite articularse coherentemente en los planos colectivo (del interés general) e individual (de los derechos e intereses de los ciudadanos o administrados), de una manera tal que no se corre el riesgo de potenciar con ese encuadramiento uno de esos planos por sobre otro, que lleve a romper el necesario equilibrio que debe existir en el marco jurídico ordenador del funcionamiento administrativo. Con un planteamiento técnico-jurídico desde la categoría *principio*, la *buena administración* ha de cubrir tanto las implicaciones de orden objetivo, como las subjetivas, que quedan evidenciadas en las actuales regulaciones positivas de la misma, aún cuando aparezca con mayor visibilidad moldeada como *derecho* en cabeza de los sujetos, ciudadanos o administrados.

Junto a todo lo anterior, hay que ver también, desde nuestra interpretación, que enfocándole jurídicamente como *principio de buena administración*, se hace frente tanto a la heterogeneidad del objeto que puede abarcar la idea misma de *buena administración*, como a la pluralidad de situaciones en que ha de manifestarse;<sup>66</sup> quedando igualmente el necesario margen de apertura para convocarle y aplicarle, como medio técnico-jurídico, en función de soluciones que han de darse, según lo planteen las nuevas situaciones que de seguro ha de generar en perspectiva de futuro la vida *iusadministrativa*, y que hoy no han de estar plenamente visualizadas en su alcance.

A la luz del Derecho comunitario europeo, Susana TAVARES DA SILVA, comentaba sobre el principio de buena administración:

---

66 En el sentir de TORNOS MAS: “Tanto las referencias normativas como las jurisprudenciales configuran el principio de buena administración como un principio de contenido plural, lo que, por un lado, amplía su radio de acción, pero, por otro, puede hacerle perder fuerza imperativa. Al final, “la buena administración” podría convertirse en un mero recordatorio del deber general de la Administración para que sirva con objetividad y eficacia a los intereses generales.” TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., pp. 16. También debe verse: TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 633.

[...] este principio encierra una multiplicidad de dimensiones materiales y procedimentales atinentes a la globalidad de las actuaciones de los órganos de la Unión, pretendiendo acoger diversos fundamentos para una tutela efectiva de los interesados. Constituye, en esta medida, fundamento para recurso contra los atrasos procedimentales, incumplimientos y otras manifestaciones de “*mala administración*” [...] <sup>67</sup>

De tal suerte, la configuración jurídica como *principio de buena administración*, ha de llevarnos a entenderle como un *supraprincipio jurídico* (principio de amplio espectro, que abarca a su vez a otros principios de contenido más concreto o específico y a otras implicaciones jurídicas); <sup>68</sup> o como *principio sombrilla o paraguas* (*umbrella principle*, en palabras de Klara KANSKA), que comprende y se proyecta en principios de alcance más concreto, en derechos (de los ciudadanos o administrados) y en deberes (de la Administración) o mandatos (para la Administración), cuya observancia o cumplimiento y realización, en última instancia, llevan a observar y realizar aquel principio mayor; <sup>69</sup> o como *principio originario* con ramificaciones de principios que derivan de él, según se proyectaba Aldo SANDULLI; <sup>70</sup> como *metaprincipio*; o

67 TAVARES DA SILVA, Susana, ob. cit., p. 27.

68 La portuguesa Susana TAVARES DA SILVA, descataba: “*Uma nota fundamental a propósito deste princípio radica no que a doutrina designa como “auto-suficiência jurídica” do mesmo (Simonati, 2009). Com esta expressão arreda-se a idéia muito divulgada noutros sectores da doutrina de que este princípio é um “superprincípio” que alberga ou congrega em si outros princípios e regras de direito europeu, mas que não tem conteúdo autónomo.*” TAVARES DA SILVA, Susana, ob. cit., p. 28.

69 KANSKA, Klara, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, en *European Law Journal*, Vol. 10. Nº 3, Blackwell Publishing Ltd., 2004. p. 305. Pueden resaltarse aquí razonamientos como los del profesor italiano Lucio PEGORARO, para quien: “en los ordenamientos liberal democráticos, el “derecho a una buena administración” no es ni una norma ni un principio, o cuando menos un principio que no se haya expresado en otras formas, cada vez más genéricas o al contrario más específicas, enunciadas a varios niveles normativos en sistemas positivos; en particular –donde sean previstas– la división de los poderes, la sujeción de la administración a la ley, la *rule of law*, la reserva de ley, la preferencia legislativa, el justo procedimiento, las cláusulas sobre el exceso de delegación legislativa, el principio de razonabilidad, el de proporcionalidad, el deber de motivación de los actos administrativos, el principio de participación, la subsidiariedad, la información sobre los actos administrativos, *l’habeas data*, etc. hasta sucesivas concretizaciones puntuales previstas a varios niveles normativos o jurisprudenciales.” PEGORARO, Lucio, “¿Existe un derecho a una buena administración?...”, ob. cit., p. 37.

70 Decía Aldo SANDULLI que “*il principio del buon andamento può essere considera-*

como *principio síntesis*.

Y es, bajo esa perspectiva abarcadora de principios, que podemos comprender a los diversos autores cuando hablan de *principios de buena administración*.

### 3.2. Juridicidad y *principio de buena administración*

Ahora bien, el universo de los poderes públicos y su funcionamiento tiene en el Derecho, como es pacífico considerar hoy, no solo sus límites, sino también sus determinantes o fundamentos, pues ese universo es solo posible concebirlo dentro del perímetro y el sentido que le aporta el Derecho, de lo contrario serían meros mecanismos de fuerza organizada desnaturalizados. Eso no es otra cosa, que el sentido más actual de la idea de Estado de Derecho y sus diversas expresiones evolutivas.

Para nosotros, no debe olvidarse que cuando se trata de la Administración Pública, la realización material de la misma pasa por su ordenación jurídica, en tanto dicha Administración Pública es un fenómeno que solo puede existir válidamente (como toda manifestación organizada y funcional del poder público) dentro de los marcos que le provee el Derecho, donde la garantía de consecución del interés general o común y la promoción y el respeto a los derechos de los ciudadanos, que no solo limitan, sino que además deben determinar el funcionamiento administrativo público, son dos factores que devienen inexcusables en ese proveimiento para ser verdaderamente tal.

El profesor español TORNO MAS, al indagar sobre las razones del éxito del principio de buena administración, se respondía:

A nuestro entender, dentro de su amplio y en buena medida indeterminado contenido, se encuentra recogido todo aquello que se pretende imponer a una administración que juzgamos carece de la necesaria fuerza interna. Una administración a la que el ciudadano exige algo más que el servir de forma objetiva a los intereses generales. Por eso creemos que la buena administración trata de dotar de alma a una administración que, vinculada tan sólo al cumplimiento de la norma previa, se nos aparece fría y distante.<sup>71</sup>

A raíz de ello, la *buena administración*, al configurarse como *principio*

---

*to un principio, per così dire, originario, da cui si dipartono una pluralità di ramificazioni, che costituiscono principi derivati dal medesimo.*” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., p. 1086.

<sup>71</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 629.

*jurídico*, resulta elemento que se coloca dentro del *principio de juridicidad* que marca la sujeción de la Administración Pública, y de todo el fenómeno de lo administrativo público, al Derecho.

Visto así, el *principio de buena administración*, por un lado, deviene entonces en una consecuencia de las exigencias del Estado de Derecho,<sup>72</sup> tal como se va renovando y sustanciando la construcción de este último a partir de la evolución, hasta hoy –indetenible–, del marco jurídico en torno a la organización y ejercicio de los poderes públicos luego de la II Guerra Mundial.<sup>73</sup>

Tal como ha dicho NIKIFOROS DIAMANDOUROS, «los principios de buena administración cobran especial importancia a la hora de garantizar que la administración pública respete el Estado de Derecho».<sup>74</sup>

Por otro lado, el *principio de buena administración* señala una profundización y mayor alcance, en lo material o sustancial, del *principio de juri-*

---

72 En comentario del francés Michel FROMONT: “*Selon nous, les principes de bonne administration les plus importants pour les particuliers peuvent être rattachés au principe de l’État de droit. Les autres principes sont notamment ceux affirmés par les lois sur la procédure administrative, tels que les principes de hiérarchie, d’efficacité et de rapidité. Les principes découlant de la notion d’État de droit sont principalement certains principes relatifs à l’élaboration d’une décision (audition préalable, impartialité et motivation) ainsi que de quelques grands principes de fond, ceux de proportionnalité, de sécurité juridique et de responsabilité.*” FROMONT, Michel, *Droit administratif des États européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, pp. 100 y 101. En esta línea, puede verse también de FROMONT, “Le renforcement des garanties de bonne administration et de bonne justice en Europe”, en AA.VV., *En hommage a Francis Delpérée. Itinéraire d’un constitutionnaliste*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 547 y sigs.

73 Para Susana GALERA RODRIGO, a propósito del ordenamiento comunitario europeo: “El principio de buena administración es una manifestación de la «Comunidad de Derecho», expresión acogida por el Tribunal de Justicia por absorción del *principio de Estado de Derecho* común a los Estados miembros, y que acaba por incorporarse –tras la aprobación del Tratado de Maastrich– en el artículo 6 del TUE, apartado primero, que dice: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros».” GALERA RODRIGO, Susana, “El derecho a una buena administración”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (Directores)/ GARCÍA COUSO, Susana (Coordinadora) et al, *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro II, *Los derechos y libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 1446.

74 NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Buena administración, Estado de Derecho y ética...”, ob. cit.



*dicidad*, en su operatividad para lo administrativo público. Permeándose, a su vez, y en todas sus expresiones, del sentido y contenido del segundo, lo que se refleja desde la propia configuración de la *buena administración* como *principio jurídico*.

En ese orden de ideas, debe tenerse a la vista que la *buena administración* surge y va ganando espacios como medio para «superar viejas concepciones del derecho administrativo situando al ciudadano en el centro de las preocupaciones de la Administración». <sup>75</sup>

Es decir, que la *buena administración* surge y va ganando espacios como medio para impulsar una transformación radical, hacia mayores estándares de calidad, en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, desde el planteo de un marco jurídico que refleje, asuma y promueva esa transformación. <sup>76</sup> La idea es que la *buena administración* conduzca a superar caducas percepciones sobre el régimen jurídico de la Administración Pública (Derecho Administrativo), que no permiten la realización plena de dicho régimen en función del cumplimiento cabal de sus fines existenciales; que sirva para proyectar una necesaria cultura del buen hacer administrativo, encauzada en una ordenación jurídica que se coloque rectamente en la garantía de ese buen hacer, y donde el ciudadano y la comunidad (en fin, la promoción y garantía de la realización de la condición humana) sean el verdadero eje de vida (de preocupación y ocupación) del entramado administrativo público, a partir de un universo jurídico que tenga esa exigencia como premisa.

Según discurría TORNOS MAS:

Hoy a la administración no sólo le exigimos que se sujete a la norma habilitante y que lleve a cabo de forma neutra y objetiva el mandato del Gobierno. No basta tampoco con el

<sup>75</sup> TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., p. 6.

<sup>76</sup> El profesor español Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, había comentado sobre los «criterios inspiradores de la idea europea de buena administración», que esos criterios, a la luz de los textos europeos que estudiaba, parecían ser “(...) el juridicismo y las nuevas tendencias en materia de administración relativas a la calidad. El juridicismo resulta patente. Así es de tener en cuenta que la “*buena administración*” pretende entenderse como un derecho subjetivo, y la idea se recoge en textos jurídicos declarativos de derechos y en un llamado Código de Buena Conducta. Sobre todo, y este es el dato decisivo, el derecho se refiere a aspectos prácticamente siempre procedimentales, salvo la reparación de daños. La regulación no pretende que se administre bien, sino que las instituciones y los agentes europeos guarden una buena conducta en el sentido de que se atengan a unas normas de procedimiento que supongan el respeto a los interesados.” BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, ob. cit., pp. 65 y 66.



respeto de las reglas procedimentales que han positivizado muchos de los elementos de la buena administración. Hoy basamos la legitimación de la administración en algo más evanescente como es el buen hacer, la búsqueda de la mejor solución posible, la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, el intento de conseguir la adhesión de los ciudadanos a sus propuestas, la preocupación por la calidad de los servicios que presta, el trato personal con el administrado, la comunicación, la transparencia. En definitiva, exigimos algo más que la escrupulosa sujeción al marco legal.<sup>77</sup>

El surgimiento y ascendencia del *principio de buena administración* se ubica dentro de lo que CASSESE llamó el «*processo di legalizzazione della pubblica amministrazione*».<sup>78</sup> No caben dudas que la aparición y desenvolvimiento del *principio de buena administración* ha sido un recurso válido para remontar, hacia mayores implicaciones sustanciales o materiales, los límites estrechos de un *principio de legalidad* amarrado solo a exigencias formales (la no vulneración del marco jurídico-administrativo<sup>79</sup>), y de un Derecho Administrativo en cuyo trazado y funcionalidad no se habían incorporado consecuentemente todos los ejes que hacen de él un producto en función de la convivencia social y del ser humano como elemento determinante de esa convivencia.<sup>80</sup>

77 TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 630.

78 CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ob. cit., p. 2.

79 Como considerara MÁRIO AROSO DE ALMEIDA: “Diríase que, si la Administración observa todas las reglas y principios jurídicos que se le imponen, habrán todas las condiciones para que la administración que produce sea “buena” y, por tanto, la administración es “buena” si cumple las reglas y principios de garantías de los ciudadanos. En nuestra visión, la mera observancia de reglas y principios jurídicos no garantiza, por sí, la buena administración, en la medida en que existen problemas de mala administración que se colocan en otros planos y, por eso, sólo se resuelven mediante la intervención de consideraciones que ultrapasan, claramente, las fronteras de lo jurídico”; AROSO DE ALMEIDA, Mário, “Legalidade administrativa e boa administração: dificuldades e desafios”, en AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo. O novo regime do código do procedimento administrativo*, 3ª edição, Edições Almedina, Coimbra, 2015, p. 66.

80 En palabras de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: “El Derecho Administrativo moderno parte de la consideración central de la persona y de su concepción abierta y complementaria del interés general. Los ciudadanos ya no son sujetos inertes que reciben, única y exclusivamente, bienes y servicios públicos del poder. Ahora, por mor de su inserción en el Estado social y democrático de Derecho, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de diferentes políticas públicas. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la Administración sino que ahora, en un Estado que se define como social y democrático de Derecho, debe determinarse, [...] a través de una acción ar-

Pero, con independencia de lo anterior, se ha advertido sobre el principio de buena administración:

En realidad, estamos ante una derivación del principio de legalidad que no asume caracteres netamente diferenciados. El único rasgo peculiar consiste en el énfasis puesto en el respeto a los criterios de eficiencia y eficacia, y por lo tanto a todo parámetro de buena administración incluidas reglas técnicas e internas. A la «buena administración» se ha hecho referencia para asegurar la oportunidad de la acción administrativa y la capacidad funcional de la Administración.<sup>81</sup>

Asimismo, se ha concluido que la *buena administración*

[...] en el fondo encierra la idea de superar, sin abandonar, el principio de legalidad como punto de partida y fin de la legitimación de las Administraciones públicas. Las Administraciones deben respetar la norma, pero a su vez deben lograr las mejores prestaciones materiales posibles, y deben adoptar las resoluciones que mejor respondan al interés general.<sup>82</sup>

De lo dicho hasta aquí cabe entender que *principio de juridicidad* y *principio de buena administración* son un par indisolublemente conectados.<sup>83</sup> La realización del segundo sólo puede alcanzarse a través de la estricta observancia del primero, por la vía del cumplimiento pleno de las exigencias jurídicas que le vienen impuestas a la Administración Pública por el Derecho.

---

ticulada entre los poderes públicos y los agentes sociales.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *El ciudadano y el poder público...*, ob. cit., pp. 113 y 114.

81 CHITI, Mario P., ob. cit., p. 250. Al razonar en torno al artículo 97 constitucional, el italiano Aldo SANDULLI, reparaba en el hecho que la referencia allí a los principios de imparcialidad y *buon andamento* señalaba a este último como exigencia de *buena administración*, significándolo como “*necessità di efficacia e di efficienza dell’azione, in modo da consentire il perseguimento di risultati adeguati [...]*”; y derivando en sus conclusiones hacia la conclusión que “*dalle riflessioni della scienza giuridica, imparzialità e buon andamento non andrebbero considerati come principi distinti, ma come due facce di una stessa medaglia, come una endiadi che articola un concetto unitario di legalità.*” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., p. 1066.

82 TORNOS MAS, Joaquín, “Prólogo”, en PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 21.

83 Con motivo del marco constitucional italiano, Guido CORSO afirmaba que «*il principio di buon andamento opera come temperamento del principio di legalità*»; CORSO, Guido, ob. cit., p. 36.

Igualmente, hay que anotar que la *buena administración pública* no implica sino la *buena gestión de los intereses generales*, en lo que ha de estar implícito, de suyo, el respeto a los derechos de los ciudadanos o administrados –de lo contrario esa gestión no podría entenderse como *buena*–. Realizar los intereses públicos sin provocar la ruptura del equilibrio que debe guardarse en esa realización con la salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos, ha de ser un planteamiento fundamental que se coloca en la base misma de la idea de *buena administración pública*. Lo cual indica, entonces, que el contenido de esta última noción, y sus manifestaciones concretas, deba conciliar –y trasuntar– ambas esferas, y sus concreciones jurídicas han de estar perfiladas tanto hacia la realización de los intereses generales, como al respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos o administrados frente a la actuación pública.

### 3.3. Sobre el contenido y alcance del *principio de buena administración*: unas reflexiones generales

Recuérdese que el *principio de buena administración* revela un principio de connotaciones genéricas que resulta, en lo formal, una manera de englobar y de dotar de unidad de sentido a determinadas exigencias que debe observar la Administración Pública en su existencia y a ciertos requerimientos y situaciones que se dan en sus relaciones con los ciudadanos o administrados. De igual forma, resulta pacífico el punto de partida de que el contenido del *principio de buena administración* ha quedado reconocido y trazado con un carácter plural y heterogéneo, tanto en las consideraciones de la jurisprudencia y la doctrina, como en la normativa que a él se refiere. Así las cosas, el *principio de buena administración* se revela o traduce, según ha tenido oportunidad de dejar en claro su evolución dentro del ámbito jurídico, en un conjunto o elenco de principios de alcance o proyección más particularizados que aquél, así como de derechos (de los ciudadanos o administrados) y deberes (de la Administración Pública) que lo concretan.

Junto a lo anterior, debe convocarse también la precisión de que el contenido del *principio de buena administración* ha sido un ámbito en expansión a través de todo este tiempo, ya en su funcionalidad, ya en los perímetros objetivos de alcance, ya en sus expresiones formales de manifestación jurídica. Esta circunstancia ha estado estrechamente ligada tanto a la evolución del ámbito jurídico-administrativo, como a la del propio *principio de buena administración*.

En consonancia con ello, resultan aleccionadoras las enseñanzas del profesor italiano Sabino CASSESE, en tanto proveen puntos de partida para entender el ensanchamiento y manifestación del contenido de la *buena administración*.

Según CASSESE

[...] la buona amministrazione ha avuto una importante *evoluzione funzionale*. Da principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione (ex parte principis), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (“ex parte civis”). Prima era considerata mezzo per assicurare che il potere pubblico fosse efficace, perché gli interessi collettivi e pubblici ad esso affidati fossero pienamente tutelati. Poi è divenuta strumento per assicurare una difesa del potere pubblico, perché le situazioni giuridiche soggettive dei privati potessero essere tutelate più efficacemente. Ad esempio, la partecipazione dei privati nella prima versione serve all’amministrazione, per conoscere meglio prima di decidere; nella seconda versione serve al privato, per far sentire la propria voce prima che l’amministrazione concluda il procedimento.<sup>84</sup>

El italiano indicaba además que el *principio de buena administración* ha tenido un ámbito o extensión diversos, pues se afirmó inicialmente como principio limitado a algunos sectores, como principio especial, para luego devenir de aplicación siempre más extendida, operando como principio general.<sup>85</sup>

Finalmente, CASSESE refería:

[...] la buona amministrazione si è evoluta da principio a diritto. Nella prima veste, ha valore “programmatico”, costituisce un obiettivo fissato dalla costituzione e diritto al legislatore. Ha, quindi, una valenza limitata e interna all’apparato statale. Nella seconda veste, si proietta all’esterno della cerchia dello Stato, nella comunità. Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione.<sup>86</sup>

Si somos consecuentes con la circunstancia de que la *buena administración* se encuentra en la esencia misma de todo el fenómeno administrativo, así como con la condición de *principio general* que ha de revestir la configuración jurídica de *la buena administración*, y con el rol que, por ser tal, ha de desempeñar dentro del ámbito jurídico-administrativo, no podemos menos que asumir que su contenido atañe tanto a la esfera de la organización, cuanto

---

84 CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ob. cit., p. 6.

85 CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ob. cit., p. 7.

86 CASSESE, Sabino, “Il diritto alla buona amministrazione”, ob. cit., p. 7.

a la del funcionamiento administrativo. Lo que significa que es este un principio que ha de aparecer informando el plano estructural de la Administración Pública (como aparato), y también a la esfera funcional de lo administrativo (con énfasis especial en las relaciones con los ciudadanos), quedando proyectado su contenido hacia ambos espacios objetivos.

Por otro lado, siguiendo la orientación argumental que ahora nos mueve, no debe dejarse fuera de la vista el hecho que la *buena administración* evoca la consideración de parámetros objetivos previamente fijados o determinados en función de ciertos fines, cuyo cumplimiento ha de señalar entonces la consideración positiva de dicho fenómeno en su concreción o realización material. Así como que ha de darse la *buena administración* cuando se han empleado bien los medios en la actuación administrativa y se ha llegado, por esa vía, al correcto cumplimiento de los fines a los que esos medios han de servir, todo ello dentro del marco jurídico existente, que ha de estar inspirado en valores y principios que garanticen y conduzcan a la plena realización del hombre social e individualmente considerado. De tal suerte, *la buena administración* como *principio* ha de tocar directamente tanto el orden del alcance o cumplimiento de determinados resultados, como de los medios para conseguir esos resultados.

En consonancia con planteamientos de ese tipo, no puede menos que asumirse que el *principio de buena administración* ha de comportar a la vez «principios de fondo y garantías procedimentales»;<sup>87</sup> o principios y garantías que tienen que ver tanto con el plano formal o procedimental como con el plano sustantivo.<sup>88</sup>

Dentro de ese prisma, y relativo al contenido del *principio de buena administración*, reviste especial relevancia la relación entre la *buena administración* y el *procedimiento administrativo*, institución esta que en las últimas décadas ha cobrado un destacado valor e importancia teórico-práctica; en tanto han ido en aumento las preocupaciones sobre cómo se ejerce la función administrativa, y cómo se puede perfeccionar al *procedimiento administrativo* desde lo que es: el cauce jurídico de realización del funcionamiento administrativo, con todas las implicaciones que esa realización ha de significar para calificarse como tal. Mucho del contenido del *principio de buena administración* se vierte sobre el cauce procedimental del funcionamiento administrativo; y, a partir de ahí, los principios, deberes y derechos que la *buena administración*

87 DELVOLVÉ, Pierre, “Le droit à une bonne administration”, ob. cit., p. 288.

88 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1141.

revela, no vienen sino a convertirse en principios que rigen y conforman al *procedimiento administrativo* como institución de relevancia en el Derecho Administrativo, y en deberes y derechos concretos que encuentran su virtualidad dentro del mismo como vía de producción de una actuación jurídico-administrativa que genera efectos sobre el o los destinatarios de dicha actuación.

Como hace años puso de relieve PONCE SOLÉ, a tenor del ordenamiento jurídico español:

El deber de buena administración es, pues, un aspecto de la función administrativa, que indica cómo debe ejercerse ésta. Cuando esta función administrativa se desarrolla mediante potestades, éstas implican la existencia de sujeción por parte de los administrados, como es conocido, pero también el sometimiento de quien ejerce la potestad al deber de buena administración. Deber que encuentra uno de sus mecanismos técnicos de articulación en la institución del procedimiento administrativo, que la Constitución reserva para el ejercicio del poder jurídico-administrativo [...] <sup>89</sup>

Previamente, PONCE SOLÉ, había apuntado:

El procedimiento administrativo se configura, así, como uno de los instrumentos jurídicos posibilitadores del cumplimiento del deber de buena administración, como un factor, por tanto, de potenciación de las posibilidades de obtención de decisiones administrativas de calidad y, en definitiva, como un elemento de legitimación de las Administraciones Públicas. <sup>90</sup>

Como pieza de engranaje, el *principio de buena administración* se coloca como elemento de una mecánica funcional que debe conectarse a su vez, a nivel más abierto, con otros valores y principios que determinan y sustancian el universo jurídico-administrativo (*iuspúblico*, en general) actual, operando como un sistema de fundamentación que aporta contenido y sentido al planteamiento y funcionalidad de dicho universo. En esa conexión debe destacarse el vínculo con valores y principios que deben estar en los cimientos mismos de la maquinaria jurídico-administrativa, como pueden ser –entre otros–: el principio democrático, el de la división de funciones, el de juridicidad, el de solidaridad, el de la seguridad jurídica, el de la prevalencia del interés general, el de tutela judicial efectiva, el de igualdad o no discriminación, el de prohibición o interdicción de la arbitrariedad para los poderes públicos; y con valores como –entre otros– la democracia, la dignidad humana, la libertad

<sup>89</sup> PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 197.

<sup>90</sup> PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 127.

(en sus diversos ámbitos de expresión), la solidaridad, la igualdad, la vocación social.

Es necesario abandonar ahora ese nivel más abierto para apreciar la imbricación del *principio de buena administración* con otros grandes principios que informan el ordenamiento jurídico-administrativo, de los que incluso la *buena administración* viene a ser una consecuencia necesaria y también una vía para realizarlos (como puede entenderse de principios como el democrático, la juridicidad, la misma idea de Estado de Derecho). Es necesario dedicarle una mención, en un nivel más cerrado o un plano ya de concreción o especificación, al elenco de principios, derechos y deberes que pueden quedar comprendidos dentro del contenido de *la buena administración*, en tanto principio rector o principio sombrilla que cubre ese elenco.

Por supuesto que no ha de tenerse una enumeración *a priori*, cerrada, y sobre la base de la subjetividad individual, sino que en la mención que pueda realizarse deben convocarse aquellos principios, derechos o deberes que, sin ánimos de agotar la mención en todo su extensión y siendo consecuentes con el contenido abierto del principio que nos ocupa, resultan de todos estos años de evolución de *la buena administración* dentro del ámbito jurídico, a partir de la obra que al respecto han desarrollado la jurisprudencia, la doctrina y la legislación. Por lo que, nuevamente, la mirada en retrospectiva al camino transitado por la *buena administración* en su presencia dentro del universo jurídico-administrativo, en especial, ha de ser movimiento necesario del que han de sacarse los contenidos que, al respecto, se han ido señalando en ese camino; sin perjuicio de recordar que es un terreno que queda permanentemente abonado para ver surgir en su contenido nuevos elementos singulares que han de pasar a formar parte de su sustancia. En este orden de cosas, no sería su posible mención individualizada un catálogo cerrado ni mucho menos, sino más bien algunos de los principios más recurrentes en la doctrina, la jurisprudencia y la normativa o documentos jurídicos, cuando de este tema se trata, sin perjuicio de otros que pudieran incorporarse por el contenido abierto de la buena administración.

Igualmente, hay que pensar que todos estos principios y derechos que han ido identificándose, y que puedan identificarse, no solo son expresiones o concreciones del *principio de buena administración*, sino que son también elementos o parámetros para su realización, es decir, que tributan a su realización. Como canon que ha de regir la existencia misma de la Administración Pública, la *buena administración* se ha de expresar jurídicamente a través de



ellos, pero la fijación y observancia de todos estos elementos es vía jurídica o medio jurídico para construir y realizar una *buena administración pública*. Tales principios y derechos, son así, parámetros para construir y determinar una *buena administración*.

Algunos de los principios jurídicamente trascendentes que han venido siendo considerados, recurrentemente y con mayor visibilidad, como que se colocan en el contenido mismo de la *buena administración*, o, en otras palabras, que son *principios de buena administración*, son: *eficacia, eficiencia, economía o economicidad, celeridad, objetividad, imparcialidad, proporcionalidad, debido procedimiento, publicidad, transparencia, participación, racionalidad, de igualdad de trato o no discriminación, control, responsabilidad patrimonial*.

Finalmente queremos decir aquí que tomando como punto de referencia entonces que la configuración jurídica de la *buena administración* responde y opera primariamente a partir de la mecánica existencial de un *principio* o *principio general*, la presencia y consagración formal de un *derecho fundamental a la buena administración*, deviene así en importante concreción, vía y expresión, en lo jurídico, del *principio de buena administración*, que hace énfasis en un orden más particularizado y enfocado del funcionamiento administrativo (las relaciones Administración-ciudadanos). Pero, a su vez, nos inclina hacia la convicción de que la existencia y funcionalidad de ese *derecho fundamental* no ha de ocupar todos los espacios y la atención que ha de implicar la operatividad jurídica de la *buena administración*.

Desde esta interpretación, puede perfectamente conciliarse la existencia del *principio de buena administración* con la presencia del *derecho fundamental a la buena administración*, en tanto el reconocimiento de aquel derecho aparece como evento que concreta y señala la ascensión hacia un nuevo plano de evolución del aludido principio; mas, dejando a salvo la evidencia de que la *buena administración* trasciende mucho más allá de su articulación como *derecho* a favor de los ciudadanos y administrados, y aunque este *derecho* la potencia, la *buena administración* no se potencia solo a través de la configuración de un *derecho* en manos de los ciudadanos.

### 3.4. Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración

En este momento queremos acercarnos, en un nivel más cerrado o en un plano ya de concreción o especificación, a cinco principios jurídicos que, des-



de la perspectiva de la *buena administración*, quedan comprendidos –junto a otros– dentro del contenido de esta última en su configuración como supra-principio jurídico. Esos cinco principios son: *eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economicidad y celeridad*.

Por supuesto que los cinco principios mencionados no agotan el contenido y alcance jurídico del *principio de buena administración*; pero sí son un núcleo importante de ese contenido y alcance. Igualmente, hay que pensar que estos principios que esbozaremos, junto a otros, no solo son expresiones o concreciones principales del *principio de buena administración*, sino que son también elementos o parámetros para su realización.

#### A) Principio de eficacia

Como principio, el de *eficacia* se toma originalmente del mundo de la Economía y de la Ciencia de la Administración,<sup>91</sup> para darle recalo y sentido jurídico a propósito, especialmente, de la Administración Pública en el siglo pasado; ganando cada vez mayor protagonismo dentro del universo conceptual y funcional de las relaciones Administración Pública- ciudadanos y del Derecho Administrativo.

Como advirtiera el profesor español Luis ORTEGA:

El desarrollo del Derecho administrativo post-constitucional plantea, pues, un conjunto de retos. De estos, entiendo que el más relevante –derivado del carácter servicial de las Administraciones Públicas– es el de aportar reflexiones y técnicas que permitan a éstas cumplir con eficacia el papel que les ha sido atribuido frente a los ciudadanos para la consecución del interés general.<sup>92</sup>

Y este reto no es menor si se tiene en cuenta, como se ha puesto de relieve por lo más agudo del pensamiento administrativista, que la legitimidad de la Administración Pública tiene un pilar esencial en su eficacia como aparato organizado y como función que desempeña.

Ya precisaba CHEVALLIER con claridad, décadas atrás:

---

<sup>91</sup> Entre los que así lo han señalado, sólo con fin ilustrativo, puede verse: GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, ob. cit., pp. 548 y sigs.

<sup>92</sup> ORTEGA, Luis, “La configuración de un sistema de actuación eficaz de las Administraciones Públicas como reto del Estado Democrático y Social de Derecho”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, N° 5, diciembre, 1988, p. 92

La légitimité de l'administration ne dépende plus seulement du respect formel des règles de droit mais encore de l'efficacité de son action. Dans un contexte où on lui demande d'intervenir activement dans le champ des rapports sociaux, où l'on attend d'elle qu'elle provoque les mutations nécessaires et non plus seulement qu'elle veille à la préservation des équilibres existants, la justification de son action est de plus en plus liée à la réussite des opérations entreprises: on la jugera sur les résultants qu'elle est capable d'atteindre, sur son aptitude à gérer rationnellement les moyens dont elle dispose en vue d'obtenir le meilleur rapport coût/objectifs. L'administration n'est donc plus apparemment assurée de plein droit de la légitimité: celle-ci n'est pas acquise d'avance mais doit être conquise; et l'administration est tenue, à cet effet, de refaire en permanence la démonstration de son efficacité. Elle est donc entraînée dans une perpétuelle fuite en avant, avec le risque éventuel d'échec.<sup>93</sup>

El *principio de eficacia* ha sido uno de los principios que tradicionalmente se ha relacionado con la idea de *buena administración* a lo largo de todo este tiempo, al punto que para algunos exponentes doctrinales, la *buena administración* se ha identificado con la *eficacia administrativa*.

En las explicaciones que aportaba ÁLVAREZ RICO a propósito de los principios de organización de las Administraciones Públicas, anclado su análisis en el contexto jurídico español, sostenía:

En las acepciones o diversos significados dados a la palabra eficacia pueden destacarse dos ideas: la relación entre lo que se ha hecho y lo que podía hacerse y los medios de que se dispone (idoneidad para obtener el resultado). Sólo en su segunda acepción, que tiene en cuenta no el resultado de la acción, sino la relación de medios fin, en cuanto que se puede traducir en términos deontológicos, interesa el Derecho, y le interesa desde el punto de vista dinámico en cuanto que la adecuación entre el fin y los medios significa la atribución de un poder jurídico adecuado. Por otra parte, en la necesidad de adecuar los medios a los fines, viene implícito el reconocimiento de una libertad de apreciación en el uso de los medios disponibles, sean éstos jurídicos o N<sup>o</sup>. Desde este punto de vista, eficacia y buena administración se identifican.<sup>94</sup>

93 CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 558. En un contexto más actual, recogía el español NEVADO-BATALLA MORENO: "Integrado en el conjunto de notas que caracterizan o deben caracterizar los nuevos modelos de Administración Pública, la eficacia pública se ha convertido en un criterio que vendría a baremar la legitimidad de la acción pública, además de ser un componente explicativo de la mayor o menor competitividad de un país." NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T., ob. cit., p. 98.

94 ÁLVAREZ RICO, Manuel, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, 2ª edición, Editorial Dykinson, Madrid, 1997, p. 160. Según exponía SANZ LARRUGA: "El principio de eficacia ha calado hondamente en el grupo normativo rela-

No nos caben dudas que pensar en una *buena administración pública* trae consigo, necesariamente, pensar en la *eficacia* de la organización y del funcionamiento administrativos. Sin embargo, no todo lo que implica la *buena administración* es resumible solo en términos de *eficacia*. Por lo tanto, como tantos otros que así lo han entendido, pensamos que una (*buena administración*) y otra (*eficacia*) tienen una estrecha conexión, pero no han de identificarse entre sí en toda su línea, porque puede generar una idea reducida de la primera.

En un conocido trabajo, el profesor Luciano PAREJO ALFONSO consignaba, sobre la base de la realidad positiva española:

A la luz de los datos normativos y jurisprudenciales, la doctrina define la eficacia proclamada en el artículo 103.1 CE efectivamente como principio jurídico que, sin perjuicio de su indeterminación, postula una específica aptitud de la Administración para obrar en cumplimiento de sus fines y una exigencia, asimismo específica, de realización efectiva de éstos, es decir, de producción de resultados efectivos.<sup>95</sup>

---

tivo al régimen de las Administraciones Públicas y equivale a lo que genérica y tradicionalmente se ha llamado «buena administración»»; SANZ LARRUGA, FRANCISCO JAVIER, “La Administración Pública española: su naturaleza jurídica”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME (Director)/ CALVO CHARRO, MARÍA (Coordinadora), *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 211

95 PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La eficacia, principio de la actuación de la Administración”, en PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1995, p. 105. En un trabajo suscrito años antes, el propio PAREJO ALFONSO señala: “Teniendo en cuenta el que mayoritariamente se le asigna en la economía y en la ciencia de la Administración, la eficacia alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados, pudiendo diferenciarse diversos tipos de eficacia en función tanto de la naturaleza de los objetivos (determinados normativamente o en virtud de criterios económicos o técnicos) como de las formas de la consecución de éstos (celeridad, intensidad, sistematicidad).” más adelante aseveraba: “La consistencia del principio constitucional de eficacia de la Administración en una específica valoración del efecto o resultado de la acción en la realidad social, por relación a unos fines dados, plantea de suyo — a pesar de la afirmación del carácter jurídico de dicho principio — la cuestión de la posibilidad concreta de tal carácter, en la medida en que cabe interrogarse sobre la consistencia y exigibilidad de un deber formulado en términos incondicionados y referido a un objeto tan extenso e indeterminado como el servicio a los intereses generales.” PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, en *Documentación Administrativa*, Nos. 218-219, *Administración y Constitución: el principio de eficacia*, Abril-Septiembre, 1989, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 19 y 26.

En resumidas cuentas, no es complejo vislumbrar que la Administración Pública existe para cumplir objetivos o fines trazados, y cumplirlos de una manera que se produzcan, a plenitud, los resultados y efectos que se requieren. Sustentado en una idea como esa, el *principio de eficacia*, desde lo jurídico-administrativo, significa que la organización y el funcionamiento administrativos deben proyectarse y ejecutarse de una manera que tienda a que los resultados de esa proyección y ejecución respondan efectivamente al pleno cumplimiento de los objetivos o fines que previamente se establecieron (normativamente, jurídicamente en general) para ellos.<sup>96</sup>

Planteado así, el *principio de eficacia* nos remite a la correlación que se da entre la disposición de una organización o accionar, los objetivos o fines a los que han de servir, los resultados de los mismos, la efectividad de tales resultados y la previsión que para esa producción se establece en función de alcanzar los aludidos objetivos o fines.<sup>97</sup> Es decir, que los resultados que se

---

96 Para PAREJO ALFONSO: “eficacia evoca, ya incluso en su significado en el lenguaje ordinario, la producción intencionada –según un determinado fin o causa– de una realidad (efectiva y adecuada a fin o causa) como resultado de la acción de un agente idóneo para obrar en tal sentido (es decir, eficaz) conforme al programa legal.” para luego concluir: “la eficacia puede definirse como principio jurídico determinante de una situación necesaria (la realización del interés general), que exige de modo incondicionado (dada la ausencia en su formación de cualquier estructura hipotética) del sujeto obligado (la administración; traduciéndose para ésta en un auténtico deber jurídico) a través de su actuación (que ha de ser, en todo caso, eficiente).” PAREJO ALFONSO, Luciano, “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos”, en PAREJO ALFONSO, Luciano, *Perspectiva del Derecho Administrativo para el próximo milenio*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998, pp. 91 y 92

97 CASSETTA, utilizando palabras de D’AMICO, reparaba en que: “*Il criterio di efficacia è invece collegato al «rapporto tra ciò che è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o programma»*”; CASSETTA, Elio, *Manuale...*, ob. cit., p. 52 (la negrita es del original). Para SANDULLI “*Il principio di efficacia esprime la necessità che l’amministrazione ponga in essere un’azione idonea al conseguimento del risultato (rapporto tra risultati ottenuti ed obiettivi prestabiliti)*.” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento” ob. cit., p. 1086. En opinión de Miguel CASINO: “la eficacia puede definirse en su consecuencia como principio jurídico determinante de la realización del interés general de que en su caso se trate, y que se predica de modo incondicionado del sujeto obligado (la Administración) a través de su actuación (que ha de ser eficiente)”; CASINO, Miguel, “El principio de la eficacia en el procedimiento administrativo”, en AA.VV., *La relación jurídico-administrativa y el procedimiento administrativo*, Volumen II, IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías 9-12 de noviembre de 1998, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2006, p. 593.

alcancen con una actuación sean los que efectivamente corresponden al logro o cumplimiento de los objetivos o fines a los que han de responder, a partir de una disposición de medios perfilada a ese alcance. De ese modo, se coloca la percepción de resultados en relación con la disposición de los medios para alcanzarlos y con el logro efectivo de los objetivos o fines a los que necesariamente han de estar enfilados los primeros. Quizás puede decirse que la idea de *eficacia* nos ubica en la medida entre los resultados de una acción y el cumplimiento de los objetivos o fines de esa acción, a partir de la ordenación del logro de los resultados en función de los fines.

Aplicando lo anterior al entorno que marca la *buena administración como principio*, ha de quedar claro que no ha de tenerse como buena (y con ello como funcional o como de calidad) una Administración Pública cuyos resultados como aparato organizado y como función no estén dispuestos para alcanzarlos de la manera más consecuente posible, ni que esos resultados sean efectivos, es decir, que conlleven al pleno cumplimiento de sus objetivos o a la plena realización de sus fines existenciales, esto es: a la realización efectiva del interés público o general al que deben servir, con todas las implicaciones que ese servicio trasunta; todo ello dentro del marco jurídico que ordena y determina esa satisfacción.

En otras palabras, la Administración Pública es un fenómeno que se hace presente para proveer ciertos resultados en función de la colectividad,<sup>98</sup> de ahí que la valoración de la misma como fenómeno estructurado y operativo tenga un punto de mira insoslayable en esos resultados, valorando en ellos cómo se proyecta alcanzarlos y lo que efectivamente resulta, cómo se alcanzan esos resultados y si esos resultados que efectivamente se producen se ajustan a los objetivos o fines que se le señalan y que han de determinar su producción, tal y como, previamente, se han ordenado jurídicamente.<sup>99</sup>

---

98 Como estampaba el profesor Luis ORTEGA, a tenor del ordenamiento constitucional español, pero que puede ser extensivo a otra realidad jurídica “no hay ningún sector de actividad respecto del cual no se pueda producir la atribución a los poderes públicos de la función de obtener unos determinados resultados [...]” ORTEGA, Luis, “El reto dogmático del principio de eficacia”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 133, enero-abril de 1994, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 14.

99 COSCULLUELA MONTANER comentaba: “La eficacia implica un juicio valorativo sobre la forma de prestar la actividad para la organización y el grado de cumplimiento de los objetivos que tenía encomendados. La eficacia, así, implica un juicio sobre la calidad de los resultados obtenidos, que incluye la evaluación del efectivo cumplimiento de los fines u objetivos señalados.” más adelante, el profesor español agregaba: “la eficacia como prin-

## Según exponía PONCE SOLÉ:

En este sentido coincidimos con MENÉNDEZ PÉREZ cuando sostiene que el principio constitucional de eficacia “no impone a la Administración un deber jurídico de obtención de resultados” únicamente. Para este autor, el deber jurídico que impone a la Administración es de que “su actuación se encamine a esa obtención. No se trataría, pues, sólo de un ‘deber de resultado’, sino, más bien, de un ‘deber de simple actividad’, ‘de diligencia’ o ‘de medios’. Ello quiere decir que la eventual disconformidad del actuar administrativo con el principio constitucional de eficacia no será predicable por la mera constatación de que con él no se obtuvo el resultado al que debió encaminarse. La vulneración surgirá cuando el actuar no se encamine a la obtención del resultado querido por el ordenamiento, o que sea conforme a éste; o cuando los medios, instrumentos o etapas se presenten objetivamente como inidóneos para tal obtención; o cuando el resultado buscado, estando en línea con el querido por el ordenamiento, no alcance en su misma previsión los niveles que en ese momento pudieran objetivamente ser exigibles”. Por decirlo de alguna manera “se hace camino al andar”, y una decisión administrativa será o no eficaz dependiendo, en gran parte, del análisis de las posibilidades *a priori* de las posibilidades reales de cumplimiento de los objetivos perseguidos. Por ello, la eficacia como concepto jurídico es “la virtud por la que se puede alcanzar un efecto determinado.”<sup>100</sup>

En definitiva, la Administración Pública existe para satisfacer, a partir de criterios de diversa índole que configuran esa satisfacción, ciertos intereses y ciertas necesidades de la convivencia social en el marco de la comunidad políticamente organizada. Por lo que a aquélla, como parte del engranaje del ejercicio del poder público dentro de ese marco, ha de corresponderle el mandato de satisfacer –de modo inexcusable atendiendo a su finalidad existencial–

cipio constitucional debe informar la actividad de las Administraciones Públicas en orden a la regulación de cómo realizar sus funciones o prestar sus servicios para obtener dicha eficacia, y también en orden a la propia actuación material para la satisfacción de los intereses públicos. Pero es ante todo, un problema de valoración de calidad de la acción y fidelidad a los objetivos sustantivos marcados a la Administración por las normas y órdenes que deba cumplir. No le habilita para emprender objetivos no señalados conforme al principio de legalidad, ni le autoriza a pretexto de mayor eficacia a desconocer otros valores, pretendidamente formales, que vienen impuestos por la Constitución y las leyes, como los principios de igualdad, legalidad, seguridad jurídica u otros.” COSCULLUELA MONTANER, LUIS, “La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final”, en AA.VV., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carpieri S.L., Madrid, 1993, pp. 43 y 44.

100 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., pp. 438 y 439.

esos intereses y resolver esas necesidades de la forma en que esa convivencia lo exige y en el modo que se ordena esa satisfacción.<sup>101</sup> Con lo cual, no puede hacer menos que ejecutar y cumplir con eficacia, eficazmente, ese mandato para responder a los imperativos que hoy van determinando el ejercicio del poder público.<sup>102</sup>

Como bien ha anotado PAREJO ALFONSO décadas atrás:

No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales.<sup>103</sup>

101 A la luz del ordenamiento jurídico español, la profesora Carmen CHINCHILLA MARÍN ha consignado: “Como ha señalado F. SAINZ MORENO, cuando se proclama la necesidad de una Administración eficaz y eficiente se indica que la Administración debe estar organizada y dotada de medios jurídicos y materiales para el mejor, más rápido y económico servicio de los intereses generales. La constitucionalización del principio de eficacia, implica, pues, que la Administración ha de alcanzar los objetivos en que la dirección política de cada momento concrete el cumplimiento de la función de servicio a los intereses generales no sólo en términos de legalidad, sino también de racionalidad y eficiencia.” CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo (Dirección), *Panorama de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 308 y 309.

102 No resulta aquí ocioso apuntar, con LORENZO DE MEMBIELA que: “Desde un aspecto directivo, dentro de lo que es la responsabilidad del Gobierno, la eficacia de la Administración no es un problema de recursos financieros sino, principalmente, de talentos humanos: de gestores comprometidos con la implantación de nuevas estrategias directivas y de funcionarios motivados con la idea de servicio al ciudadano” LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., “Eficacia, jerarquía y obediencia”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 25, 2004, Instituto Aragonés de Administración Pública, Zaragoza, p. 211.

103 PAREJO ALFONSO, Luciano, “La eficacia como principio jurídico...”, ob. cit., p. 16. Palabras similares en: CASINO, Miguel, ob. cit., p. 592. Con talante más actual, Oriol MIR PUIGPELAT comentaba: “el Derecho europeo ha potenciado en gran medida las funciones procedimentales conectadas con las cláusulas del Estado social (principio de eficacia) y democrático y con la estatalidad abierta. Esta potenciación se traduce en nuevas reglas y en una reinterpretación de los principios y reglas ya existentes —como, señaladamente, la motivación—. En relación con el principio de eficacia, la jurisprudencia y el Derecho positivo de la Unión, al enfocar el procedimiento desde la perspectiva de la buena administración, enfatizan su importancia para asegurar la *calidad y el acierto* de las decisiones



Así las cosas, no es difícil asumir y entender que el planteamiento y conducción de lo administrativo público a partir de la *eficacia*, es planteamiento y conducción que nos ha de llevar a la *buena administración*; por lo que la primera se convierte en esencial para la segunda. En suma, una organización y un funcionamiento administrativos eficaces, han de hacer a una *buena administración*; una Administración Pública eficaz, ha de ser una *buena Administración Pública*.<sup>104</sup>

## B) Principio de eficiencia

El de *eficiencia* es otro de los principios que ha sido traído al plano *iuspúblico* desde el universo económico y de la Ciencia de la Administración; y desde temprano se ha colocado en estrecha relación con la noción y significado de la *buena administración*.

Por lo pronto, baste apuntar que en el tratamiento dentro del Derecho de la idea de *eficiencia* no han faltado autores –tanto del mundo no jurídico<sup>105</sup> como del jurídico<sup>106</sup>– que identifican a la *eficacia* con la *eficiencia*. Por lo

---

administrativas.” MIR PUIGPELAT, Oriol, “Capítulo IV. El Derecho Administrativo español en el actual espacio jurídico europeo”, en VON BOGDANDY, Armin y MIR PUIGPELAT, Oriol (Coordinadores) *et al*, *Ius Publicum Europaeum. El Derecho Administrativo en el espacio jurídico europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 261.

104 Como escribiera COSCULLUELA MONTANER: “La eficacia es un valor esencial a cualquier organización. Toda organización debe perseguir necesariamente la eficacia en el cumplimiento de los cometidos que tiene encomendados. En este sentido, una organización ineficaz es simplemente una mala organización.” COSCULLUELA MONTANER, Luis, *ob. cit.*, p. 43.

105 Por ejemplo, ver lo que compendia Enrique LÓPEZ GONZÁLEZ, en “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, en *Documentación Administrativa*, Nos. 218-219, *Administración y Constitución: el principio de eficacia*, abril-septiembre, 1989, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 75 y 76.

106 Por ejemplo, el argentino Roberto DROMI llegaba a expresarse en los siguientes términos: “La eficiencia o eficacia administrativa se traduce en el deber jurídico de dar satisfacción concreta a una situación subjetiva de requerimiento en la forma, cantidad y calidad y con los medios y recursos que resultan más idóneos para la gestión.” DROMI, Roberto, *Sistemas y valores administrativos*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires – Madrid, 2003, p. 280. También el uruguayo DURÁN MARTÍNEZ, cuando establecía como premisa: “Sin perjuicio de reconocer que en el ámbito de la ciencia económica o de la administración se distinguen los conceptos de eficacia y eficiencia, tomo ambos términos como



que ha sido necesario deslindar ambos conceptos, sobre todo si en lo jurídico entran a configurar dos principios diversos también, aunque estrechamente relacionados.

Enseñaba Elio CASSETTA:

Secondo un approccio aziendalista, il **criterio di efficienza** indica la necessità di misurare il «rapporto tra il risultato dell'azione organizzativa e la quantità di risorse impiegate per ottenere quel dato risultato»: esso costituisce la «capacità di una organizzazione complessa di raggiungere i propri obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi» (D'Amico).<sup>107</sup>

Mientras ÁLVAREZ RICO consignaba:

[...] eficacia significa la consecución del resultado que corresponde a los objetivos o normas preestablecidas para la organización o el sistema. Eficiencia, en cambio, significa la capacidad de obtención de los objetivos fijados en razón de los medios disponibles.<sup>108</sup>

Asimismo, no queremos dejar de referir lo que escribiera Juan José GUA-RESTI (h.), en un ya vetusto trabajo aparecido en la revista argentina *La Ley*, a mediados de la década de 1950. Para este argentino:

---

sinónimos. Estimo que en el lenguaje corriente estos términos se usan en forma indistinta en el sentido de hacer bien las cosas.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Buena administración y debido procedimiento”, ob. cit., pp. 779 y sigs. En este orden, de DURÁN MARTÍNEZ, puede verse además: “Tendencias actuales del procedimiento administrativo en el Uruguay”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley Uruguay, Montevideo, 2012, p. 393; “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, ob. cit., pp. 5 y sigs.; y “La buena administración”, ob. cit., pp. 175 y sigs.

<sup>107</sup> CASSETTA, Elio, *Manuale...*, ob. cit., p. 52 (la negrita es del original). Para SANDULLI “*Il principio di efficienza richiede che, in riferimento all'azione posta in essere dal soggetto pubblico, il bilancio tra i costi sostenuti e ed i vantaggi ottenuti dia un saldo favorevole a questi ultimi (bilancio costi-benefici).*” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., p. 1086.

<sup>108</sup> ÁLVAREZ RICO, Manuel, ob. cit., p. 160. Por su lado, PAREJO ALFONSO adelantaba que: “La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma.” PAREJO ALFONSO, Luciano, “La eficacia como principio jurídico...”, ob. cit., p. 19. Véase, además, lo acogía PAREJO ALFONSO sobre la eficiencia y la eficacia en: PAREJO ALFONSO, Luciano, “La eficacia, principio de la actuación de la Administración”, ob. cit., pp. 93 y sig. También puede ser de provecho, entre otros, lo que reflejaba GABARDO, Emerson, *Principio constitucional da eficiência administrativa*, Dialéctica, São Paulo, 2002, pp. 23 y sigs.

La actividad de la Administración pública se encamina a lograr la intención política del pueblo, lo que obtiene o no logrando un esfuerzo psicológico, nervioso, físico y económico. Cuando se habla de eficiencia involuntariamente se establece una comparación entre lo alcanzado y el costo que hubo de satisfacerse para ello, pero este costo no siempre puede apreciarse en términos crematísticos. El Estado tiene objetivos concretos de los cuales el más importante ha parecido, desde sus comienzos, el de subsistir, vale decir, el de conservar singularizada en sus propósitos y su ambiente jurídico a la sociedad que le da base humana. Correlativo de este deber de subsistir como tal es el de mantener el ambiente jurídico: los derechos, deberes y garantías de sus individuos, y el darles la posibilidad de un bienestar creciente. Los ideales colectivos, o sea, las soluciones que se propician para los grandes problemas, tienen validez en este carácter si no se contraponen a la seguridad, la libertad o las garantías individuales, ni al bienestar, pero en cada caso, el sentido de la seguridad, la libertad, o del bienestar están en función de la meta que se pretenda. [...] <sup>109</sup>

Para nosotros, el *principio de eficiencia*, no debe identificarse en toda su dimensión con el *de eficacia*, <sup>110</sup> aun cuando las conexiones son bien estrechas

---

109 GUARESTI (h.), Juan José, “La eficiencia en los servicios públicos”, en la Revista Jurídica Argentina *La Ley*, Tomo 79, sección doctrina, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1955, p. 859. Para PONCE SOLÉ: “Una precisión adicional quisiéramos efectuar en relación con la eficiencia. En su momento vimos que una de las acepciones de este término suponía tener en cuenta la relación entre los beneficios totales de una situación y los costes totales de la misma. Pues bien, los beneficios se refieren tanto a las ganancias económicas como a las utilidades sociales de la decisión. Es decir, beneficios, en el sentido aquí utilizado, equivaldría al término inglés *benefits* y no a *profits*, dado ese componente social. Las ventajas de una decisión administrativa deben ser ponderadas, pues, teniendo en cuenta tanto los beneficios económicos como los sociales, a fin de compararlos con los costes, tanto económicos como sociales, que la misma pueda producir.” en su consideración: “[...] el manejo de la eficiencia no puede suponer una mera suma y resta matemática, que pueda dar lugar en todo caso a soluciones automáticas basadas en parámetros monetarios. La ponderación de las ventajas y costes de las alternativas a elegir puede presentar notables complejidades, las cuales darán lugar a elecciones basadas en preferencias valorativas, no meramente económicas.” PONCE SOLÉ, Juli, ob. cit., pp. 479 y 480. Por su lado, GIMENO FELIÚ acogía: “el principio de eficiencia debe ser visualizado no desde una monolítica perspectiva económica (o estrictamente presupuestaria), sino que deberá valorarse atendiendo a su conexión ineludible con el cumplimiento efectivo de sus fines o políticas públicas. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos.” GIMENO FELIÚ, José María, “El principio de eficiencia”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, p. 1260.

110 En opinión de VAQUER CABALLERÍA: “la eficiencia, para el Derecho público, es un

y la misma idea de *eficacia* supone la de *eficiencia*; pero aquella no se agota sólo en este presupuesto.<sup>111</sup>

Desde el punto de vista jurídico, el *principio de eficiencia* determina una relación entre el costo o gasto (empleo de medios y esfuerzos) y el beneficio de la gestión pública. Por lo que le señala una guía y exigencia en la que, para alcanzar de manera óptima sus fines, la Administración Pública ha de contar con los medios idóneos y ha de utilizarlos de forma óptima para ello, guar-

---

criterio complementario del principio de eficacia, que significa empleo y asignación racionales de los recursos en general y que es susceptible de aplicarse a problemas tan diversos como la minimización del gasto público, la explotación óptima del patrimonio del Estado, la productividad de los empleados públicos, la proporcionalidad de la regulación o la simplicidad y la celeridad del procedimiento administrativo.” y continuaba diciendo: “Más aún, podemos concebir la eficiencia como un concepto integrador de la eficacia, que la presupone o concurre con ella, según se considere. Porque siendo la eficiencia una noción relativa, que evalúa la idoneidad de la combinación de recursos empleados para alcanzar la finalidad perseguida, enriquece la noción absoluta de eficacia.” VAQUER CABALLERÍA, MARCOS, “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 186, septiembre-diciembre, 2011, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 101 y 102.

111 Reflexionaba VAQUER CABALLERÍA: “Ciertamente que la eficacia es un concepto final y la eficiencia una noción modal, por lo que no cabe confundirlas. Más aún, a diferencia de quienes las afirman como dos principios jurídicos autónomos, referido el primero a fines y el segundo a recursos, concebimos aquí más bien a la eficacia como un *principio* jurídico y a la eficiencia como un *criterio* de optimización de la eficacia global de la Administración y, para ello, de ponderación en la decisión entre opciones diversas de asignación de los recursos con los que cuenta la Administración. No en vano, tanto la Constitución como la LRJPAC califican a la eficacia como un «principio» y a la eficiencia como un «criterio».” Seguidamente expresaba: “Como principio jurídico, la eficacia es un mandato de optimización. Mientras que la eficiencia es un criterio —más bien un conjunto complejo y tecnificado de criterios— para dicha optimización. En consecuencia, la relación que guardan es similar a la que media, por ejemplo, en el sistema de fuentes entre el principio de legalidad del artículo 9 CE y los criterios de interpretación de las normas del artículo 3.1 Cc. O la que existe en el Derecho de la función pública entre el propio principio de eficacia de la Administración, el de igualdad y el derecho de participación en los asuntos públicos (arts. 14, 23 y 103.1 CE) y los criterios —aunque la Constitución los denomine también «principios»— de mérito y capacidad del artículo 103.3 CE”; para finalmente decir: “Puede concluirse que las nociones de eficacia y eficiencia de la Administración son diferentes pero inescindibles: la eficiencia en la ineficacia carece de sentido y la eficacia global pasa necesariamente por la eficiencia. Por eso no cabe contraponerlas ni ponderar entre ambas, como entre principios diversos.” VAQUER CABALLERÍA, MARCOS, ob. cit., pp. 102 y 103.

dando aquí la relación adecuada entre el costo o gasto y los beneficios, en el orden de que ha de lograr sus objetivos o fines públicos con el menor costo posible (y entiéndase esto no solo en términos de recursos materiales, sino en términos amplios). En este sentido, a la Administración Pública se le exige que la consecución de los fines públicos a los que sirve, se alcance con el gasto correspondiente a esa consecución, buscando optimizar el costo de medios con el logro de los resultados, tanto para el aparato público del que ella forma parte, como para la comunidad y para los ciudadanos.

En ello, hay que considerar que esa *eficiencia* ha de tenerse presente desde el momento mismo en que se proveen los medios (en las diversas normas jurídicas y por quienes ostenta las diversas potestades normativas –constituyente, legislador, Administración–), como al tiempo de su utilización por la entidad administrativa; y ha de pasar a ser, como resulta con todo principio jurídico, elemento de valoración de la juridicidad de la actuación administrativa.

Decíamos al inicio de este acápite que desde temprano, un sector de los autores estableció una correspondencia entre la idea de *eficiencia* y la noción y significado de la *buena administración*.

En la disquisiciones de GIANNINI en los inicios de la década de 1960, y a tenor de la inclusión de la expresión *buon andamento* en el artículo 97 de la Constitución italiana de 1947, este autor nos advertía, con motivo de la determinación de si esa voz (*buon andamento*) era o no una noción con trascendencia jurídica, que la opinión que había prevalecido en la perspectiva italiana de entonces, era que significaba *eficiencia* según la noción de la ciencia de la administración, a la que se le había atribuido valor jurídico.<sup>112</sup>

De tal suerte, es posible encontrar dentro del pensamiento jurídico-administrativo italiano, una franja de autores que vienen a identificar el significado de la *buena administración* con la *eficiencia administrativa*.

Ilustrativo en esto puede resultar, entre otros,<sup>113</sup> Vincenzo CERUL-

---

112 GIANNINI, Massimo Severo, *Istituzioni...*, ob. cit., p. 263. Sobre la identificación del *buon andamento* que figura en el artículo 97 de la Constitución italiana de 1947, con «*la massima efficienza dell'attività amministrativa*», puede verse lo que expresara, por ejemplo: MORTATI, Constantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, CEDAM, Padova, 1991, pp. 617 y sigs.

113 Franco BASSI, al tratar los principios fundamentales de la actividad administrativa, registraba como cuarto principio al «*de buona amministrazione o di efficienza*», que entendía consagrado en el artículo 97 de la Constitución italiana. En la percepción de BASSI: «*Secondo tale principio la A.P. deve usare, nella propria azione, la media diligenza e la*

LI IRELLI, al concluir que «buona amministrazione significa efficienza dell'amministrazione individuabile sotto diversi profili».<sup>114</sup>

Una cuerda conceptual de este tipo no es exclusiva del espacio teórico italiano, sino que puede encontrarse en opiniones de doctrinantes de otras latitudes.

Dentro del *iusadministrativismo* portugués, Diogo FREITAS DO AMARAL ha considerado que el *deber de buena administración* es el «deber de la Administración de perseguir el bien común de la forma más eficiente posible».<sup>115</sup>

Entre la doctrina brasilera, el desaparecido profesor Hely LOPES MEIRELLES, a propósito del texto constitucional de su país, manifestaba:

O deber de eficiência, ora erigido à categoria de princípio norteador da atividade administrativa, com a redação dada ao caput do art. 37 da CF pela EC 19, como bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, a que já se achava consagrado, entre nos, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67.<sup>116</sup>

---

*media intelligenza e deve rispettare le c.d. regole di buona amministrazione in modo de assicurare l'efficienza dell'attività amministrativa.*” BASSI, Franco, ob. cit., p. 62.

114 CERULLI IRELLI, Vincenzo, ob. cit., p. 159. Ha dicho también Bernardo Giorgio MATTARELLA que, en término genérico, el *principio de eficiencia* es sinónimo de *buon andamento*, y, en término específico, comprende la relación entre costo y beneficio, cuando implica la efectiva utilidad de la decisión. MATTARELLA, Bernardo Giorgio, “VII. Il procedimento”, en CASSESE, Sabino (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Terza edizione, Giuffrè, Milano, 2009, p. 248. Asimismo desde Italia, al comentar sobre la incidencia en las finanzas públicas del artículo 97 constitucional, Rita PEREZ expresaba que ese precepto buscaba garantizar “*il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Delle diverse interpretazioni che di questa norma sono state date va presa in considerazione quella che fa coincidere il buon andamento con il principio di efficienza, confermato in diverse occasioni dalla Corte costituzionale.*” PEREZ, Rita, “La finanza pubblica”, en CASSESE, Sabino (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Generale*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 608 y 609.

115 FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 46

116 LOPES MEIRELLES, Hely, *Direito Administrativo brasileiro*, 28ª edição atualizada por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, Malheiros Editores, São Paulo, 2003, pp. 102 y 103. Por su parte, Celso Antônio BANDEIRA DE MELO destacaba: “*A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. [...] O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio de 'de boa administração'.*” BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 29ª edição revista e atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 125.

Aunque hay una línea de correspondencia directa entre ellos, es claro que la *eficiencia* solo revela un lado de la *buena administración*, tal como se ha puesto de manifiesto ya en las consideraciones de otros autores,<sup>117</sup> pero no ha de identificarse todo el contenido de ésta con el de aquélla. La idea de *buena administración* comprende necesariamente la de una administración pública eficiente, pero el alcance e implicaciones de aquella como principio no se agotan en los marcos específicos de este postulado o principio de *eficiencia*.

Por lo tanto, una Administración Pública jurídicamente ineficiente, es una Administración Pública más gravosa para la comunidad y para los ciudadanos y, en consecuencia, es una mala Administración Pública. Con lo cual, debe pensarse que una Administración Pública eficiente, en sus diversos planos de expresión, ha de ser una buena Administración Pública; y una acción administrativa eficiente ha de llevar a una *buena administración*.

En la perspectiva de NIKIFOROS DIAMANDOUROS «para ser eficiente, es necesario que la administración pública respete los principios del Estado de Derecho y de buena administración».<sup>118</sup>

Claro ésta, la correlación entre *eficiencia* y *buena administración* puede quebrarse –y así desnaturalizarse una y otra– si prima un lenguaje o una intencionalidad «*eficientista*» sólo en lo material, dejando de tomar en cuenta que la *eficiencia administrativa pública* ha de conectarse coherentemente, para que en verdad sea tal, con otros factores (sociales) que necesariamente deben considerarse cuando se trata de dar respuesta a un interés como lo es el interés público o general, y cuando están de por medio también los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos o administrados.

---

117 Sirva como botón de muestra, dentro del espectro *iusadministrativo* italiano, las reflexiones de Giulio NAPOLITANO, cuando apreciaba que “*il principio di buon andamento è sancito dall’art. 97 Cost. Esso comporta l’obbligo dell’amministrazione di perseguire la migliore realizzazine dell’interesse pubblico, in modo che vi siano coerenza e congruità tra l’azione amministrativa e il fine assegnato. Il principio di buon andamento richiede anche la tempestività dell’azione amministrativa. Quindi, impone economicità (minor costo), efficacia (che misura il rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti) ed efficienza (intesa come minore dispendio di risorse per ottenere i risultati) dell’attività amministrativa.*” NAPOLITANO, Giulio, ob. cit., p. 60.

118 NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P., “Buena administración, Estado de Derecho y ética...”, ob. cit.

### C) Principio de objetividad

Como aparato y como función, la administración pública conforma un segmento de la organización del ejercicio del poder público, así como también es un fracción de la expresión de ese ejercicio. Visto así, la Administración Pública se incardina dentro de la mecánica de funcionamiento del poder público, pero significada dentro de él por la finalidad que le es propia: la de procurar la satisfacción de los intereses generales o, en otras palabras, la del servicio a los intereses generales.

Desde esa perspectiva, van configurándose elementos que han de determinar el marco existencial de la Administración Pública: el de ser una realidad condicionada y determinada existencialmente por el orden jurídico, lo que la convierte en una realidad sujeta a ese orden cuya proyección y concreción no ha de ser otra cosa que expresión de este último; el deberse a servir, de modo eficaz y eficiente, a intereses que no son identificables en toda su línea con los propios del poder público, del que ella resulta una pieza; el de ser un fenómeno dirigido y subordinado a la política, en consecuencia, al Gobierno en tanto responsable de la conducción política de la comunidad organizada, pero no secuestrado por esta o este.

A partir de lo anterior, junto a otros aspectos que pueden haber incidido, se ha llegado a señalar al *principio de objetividad* como uno de los principios que deben informar al fenómeno administrativo público.

En el sentido más corriente, *objetividad* es calidad de objetivo o independiente de nuestro modo de pensar o sentir; sentido que nos coloca, entonces, en un plano con cierta distancia de la subjetividad.

La noción de *objetividad* no deja de ser difícil de enunciar,<sup>119</sup> ni de distin-

---

119 En uno de sus valiosos escritos, Alejandro NIETO hubo de llamar la atención sobre “la dificultad de precisar en qué consiste y que alcance tiene algo aparentemente tan sencillo como es la objetividad de una conducta. Por citar a un autor de autoridad indiscutida, la objetividad es aquella cualidad que permite a una persona superar sus opiniones personales y sus prejuicios, de modo que vea el «objeto» o la situación «tal como es». Una regla de conducta que ha de conducir lógicamente a la realización de las actuaciones más justas y acertadas. Lo cual sería muy sencillo si no fuera porque con frecuencia los hechos no son nada claros, y mucho menos obvios, antes al contrario discutibles y sujetos indefectiblemente a valoraciones subjetivas. La actividad gubernamental está orientada por determinados valores y estos tropiezan, especialmente en una sociedad pluralista, con valores contrarios, tan plausibles como los que defiende el Gobierno. Resulta, por tanto, mucho más fácil definir la objetividad de un modo negativo y simplista por referencia



guir con figuras afines (*v. gr.*: neutralidad, imparcialidad).<sup>120</sup>

Aplicando entonces esa idea a la Administración Pública, le indica que ha de deberse a su objetivo existencial (los intereses generales) ajustándose esencialmente a la realidad de las cosas, a la realidad de la situación que se trate, sin interferencia –o evitando en todo lo posible la interferencia– de aspectos de subjetividad incorporados por el agente o personal (humano) que actúa el funcionamiento administrativo o que incide en la actuación de la Administración, que pueden manipular o desvirtuar ese funcionamiento hacia resultados diversos a los previstos o requeridos. De ese modo, la entidad administrativa puede alcanzar un proceder ajustado a la realidad de las cosas o de los hechos, y no a la subjetividad de los agentes administrativos, y con ello que tienda a ser consecuente y acertar con sus finalidades. En definitiva el *interés general* no es monopolio de la Administración Pública (ni del aparato de poder público), ella es solo la primera garante de su satisfacción y debe operar en eso, ante todo, a tenor de los signos objetivos que hacen a ese interés.

Dentro de la doctrina española, ha dicho MORELL OCAÑA:

A nuestros efectos, objetividad es, pues, cualidad que define la actitud de quien constata y afirma o decide, pendiente exclusivamente de los datos que componen una situación y de las reglas que la regulan. En lo que concierne a la organización administrativa y sus agentes, la vinculación a las reglas jurídicas a que ha de atenerse el agente es la que proporciona un sentido preciso a la exigencia de objetividad. [...] Lo que distingue a la Administración de los demás sujetos del ordenamiento es, precisamente, el sentido de esa *subordinación*, de ese *sometimiento*. *Sometimiento pleno* quiere significar que los agentes administrativos, en el desarrollo de la gestión que les ha sido encomendada, no han de poner una voluntad distinta de la de la Ley; su voluntad es, únicamente, el marco de recepción de aquella otra voluntad.<sup>121</sup>

---

a los intereses que la Administración (y sus burócratas) «no debieran» permitir que les influyesen.” NIETO, Alejandro, “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (Coordinación y presentación), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, *La Corona. Las Cortes Generales. Del Gobierno y de la Administración Pública*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pp. 2227 y 2228.

120 Ver lo que recogía: GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”, en *Documentación Administrativa*, N° 289, enero-abril, 2011, Instituto de Administración Pública, Madrid, pp. 22 y sigs.

121 MORELL OCAÑA, Luis, “El principio de objetividad en la actuación de la Adminis-



Y razonaba además:

El principio de objetividad [...]; en cuanto exigencia jurídica, se coloca en el contexto de la vinculación de la Administración a la Ley, imponiendo a aquélla un modo característico de aplicación de ésta. La exigencia de objetividad no apunta, pues, tanto a la ejecución de la Ley –cuestión propia del principio de legalidad– *sino al modo como dicha ejecución ha de hacerse*.<sup>122</sup>

No caben dudas que hay una estrecha conexión entre *juridicidad (legalidad)* y *objetividad*, aunque no debe ser interpretado este nexo de modo mecánico –como lo señalaba el mismo MORELL OCAÑA<sup>123</sup>–, ni deben identificarse aquellos entre sí de manera absoluta –como lo advirtiera PAREJO ALFONSO a raíz de lo planteado por el primero<sup>124</sup>–.

tración Pública”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Tomo I, I. *Consideraciones generales. II. El procedimiento administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pp. 147 y 148.

122 MORELL OCAÑA, Luis, ob. cit., p. 149. Más adelante (p. 149), MORELL OCAÑA consignaba: “Es, precisamente, esa identificación con la voluntad de la Ley, previa la captación de sus determinaciones y de la finalidad a que responden, lo que constituye el campo propio del principio de objetividad. La complitud del ordenamiento jurídico implica que éste contiene la respuesta a todos y cada uno de los problemas que la realidad presenta a la Administración. La exigencia jurídica de objetividad impone a quien ha de aplicarlo la captación de cada imperativo concreto; no desde un querer subjetivo, sino teniendo en cuenta ese querer plasmado en la norma. La carencia de objetividad será, en principio, una cuestión de suplantación: el propio querer, el del agente que actúa, realiza una suplantación de la voluntad inserta en la norma que aplica. Lo que además constituye una consecuencia que se extrae, no sólo de la vinculación de la Administración a Ley, sino también de la del funcionario a la entidad administrativa. Ésta, en cuanto persona jurídica, se vale para actuar de las personas físicas incardinadas en su estructura: la actuación del funcionario dentro de los límites, vale como actuación de la Administración según la ya tradicional afirmación de la teoría del órgano. Pues bien, el funcionario ha de poner cuanto de realidad exterior, perceptible para los terceros, tiene una voluntad, la de la Administración: pero el contenido de la misma, en cuanto vale jurídicamente como voluntad de la Administración, ha de identificarse con el contenido de la Ley. El papel que asume el funcionario será, pues, el de vehículo de realización de la Ley, de instrumento de exteriorización y ejecución de sus mandatos: porque no otra puede ser la voluntad de la Administración.”

123 MORELL OCAÑA, Luis, ob. cit., p. 148.

124 PAREJO ALFONSO, Luciano, “La objetividad y la imparcialidad como predicados de la Administración Pública”, en AA.VV., *La relación jurídico-administrativa y el procedimiento administrativo*, Volumen II, IV Jornadas Internacionales de Derecho Administra-

El propio PAREJO ALFONSO, tomando como referencia lo escrito por MORELL OCAÑA en el trabajo citado, precisaba:

[...] puede decirse, en efecto, que la objetividad es uno de los rasgos diferenciales de la administración pública, pues –en tanto que exigencia jurídica– **impone a aquélla un preciso modo de ser y de operar, apuntado no tanto a la ejecución misma (esto es cuestión de principio de legalidad), cuando más bien al modo en que dicha ejecución ha de tener lugar.** Ese modo no es otro que el de desconocimiento de cualquier dato, elemento o factor (internos a la propia Administración: los intereses propios que ésta puede generar y genera; y externos: los intereses particulares en cuanto tales) que no sean los relevantes para el cumplimiento del fin heterónimo que distingue a la Administración: la satisfacción del interés general de que en cada caso se trate. En términos positivos: atención exclusiva, a la hora de actuar y determinar el contenido y el alcance de su actuación, a la información fáctica, técnica y jurídica (toda ella, pero sólo ella) capaz de contribuir a la determinación del referido interés general.<sup>125</sup>

La sujeción de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, en especial a la Constitución y a la ley, no solo busca fijar el marco de alcance de la misma, sino además prever que esta no deba proyectarse hacia objetivos o fines que no sean los que le marque el interés general al que se debe y que quedan comprendidos en el orden jurídico.

Según GARCÍA COSTA:

[...] la objetividad opera en el ámbito del principio de legalidad (o, si se quiere, en el ámbito de las relaciones entre la Administración y el Parlamento en tanto en cuanto la ley es la forma que adoptan los mandatos de éste) definiendo el modo como ha de quedar vinculada la Administración a la ley, lo cual se traduce en el deber general del funcionario de interpretar y aplicar la ley en adecuación a la voluntad normativa, alejado, consiguientemente, de cualquier valoración personal y subjetiva.<sup>126</sup>

Ese planteamiento nos conduce a una primera cuestión relativa a la *objetividad*, que tiene como espacio de anclaje el juego de la organización del poder público en general (y no solo el perímetro de lo administrativo), en lo que debe verse, sin perder la perspectiva de la dirección política que ejerce el Gobierno sobre la Administración Pública, que sin dudas tiñe de sentido

---

tivo Allan Randolph Brewer-Carías 9-12 de noviembre de 1998, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2006, p. 579.

125 PAREJO ALFONSO, Luciano, “La objetividad y la imparcialidad...”, ob. cit., p. 582 (la negrita es del original transcrito).

126 GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, ob. cit., p. 30.

ideológico-político la actuación de la primera en lo correspondiente, que esta última, so pena de desnaturalización, no debe quedar sujeta, ni primariamente, ni en exclusiva, a los intereses del primero (a los intereses de la política que anidan en el órgano de dirección política de la colectividad, en resumidas cuentas), sino a los intereses generales. En este plano, la *objetividad* resulta un norte necesario y exigible para evitar que en la Administración Pública se desvíen los fines de su actuación, de los intereses generales hacia los intereses políticos o intereses sectoriales, particulares (en contraste con los generales) que determinan o influyen en el ejercicio de gobierno o político.

Como ha sostenido COSCULLUELA MONTANER, posicionado en el ordenamiento jurídico español, la Administración Pública

[...] debe necesariamente, por mandato constitucional, actuar con objetividad, a las órdenes del Gobierno, y sólo a éste corresponde precisar el alcance ideológico de la actividad a desempeñar por la Administración a través de su potestad normativa y de las órdenes que imparta. Objetividad o neutralidad en el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de servicios absolutamente exigibles a la Administración. Los posicionamientos ideológicos deben quedarse en la fijación de los objetivos o fines que se señalen a la Administración y no puede incidir en la pura aplicación de las normas o en la prestación de los servicios, donde el Estado de Derecho impone la objetividad.<sup>127</sup>

El *principio de objetividad*, como principio jurídico informador, se ha de extender en su alcance tanto al plano de la organización de la Administración Pública, como al de la esfera del funcionamiento administrativo.

La *objetividad* resulta importante entonces al tiempo de proyectar la organización administrativa, pues un diseño organizacional adecuado ha de depender de la consideración objetiva de las tareas a cumplir y del modo en que estas deben verificarse. Igualmente la selección y empleo del personal al servicio de la Administración Pública (funcionarios y empleados) ha de hacerse sobre la base de criterios objetivos, como regla principal (sin olvidar que existen cargos que se proveen sobre la base de la confianza, a lo que no le es ajeno el deber de elegir objetivamente a partir de esa confianza), para lograr que ese personal sea el más idóneo posible. Como no será complicado colegir, el consecuente proveimiento del elemento humano para el desempeño del funcionamiento administrativo y su adecuado posicionamiento en ese desempeño, han de resultar resortes importantes para lograr un buen desempeño de ese funcionamiento.<sup>128</sup>

<sup>127</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis, ob. cit., p. 42.

<sup>128</sup> Como destacaba RODRÍGUEZ-ARANA: “No podemos olvidar que la buena adminis-

De otro lado, la *objetividad* se conecta –mas no se subsume allí, ni queda sólo limitado al alcance de estas– con las ideas de *neutralidad e imparcialidad* de los agentes de la Administración Pública,<sup>129</sup> en tanto que, en todo momento, han de deberse al servicio de los intereses generales como finalidad que ha de determinar su actuación, tal y como se encuentra canalizado en el marco competencial que le asiste a esos agentes. Por lo que solo a esos intereses generales y no a otros (de todo tipo: políticos, sectoriales, individuales, etc.) han de responder los agentes de la Administración Pública en su actuación, y para ello deben estar rodeados de las condiciones y exigencias necesarias que permiten la observancia cabal de ese servicio, en todas las aristas que repercutan sobre ello.

La *objetividad*, como principio jurídico-administrativo, no deviene en menos importante para el lado del funcionamiento o actuación administrativa. En ese orden de cosas, debe ser trazado adecuadamente el procedimiento administrativo correspondiente, a partir del cual se ha de desarrollar la actividad administrativa que se trate. Por lo que la *objetividad* ha de plantearse así tanto en la perspectiva del diseño y ordenación jurídica del procedimiento, como en la de su actuación, buscando dejar señalado apropiadamente el cauce jurídico que ha de conducir al resultado final que se requiere para atender por esa vía el interés público que se manifiesta, con toda la carga de implicaciones que ello significa.

El nexo entre *objetividad y buena administración* realmente aparece como evidente, e incluso se ha llegado a decir que la *objetividad* coincide con la *buena administración*. Así, PAREJO ALFONSO evocaba un análisis de Fernan-

---

tración es un concepto que ha de proyectarse sobre los responsables, sobre los directivos. Es posible construir grandes teorías sobre la buena administración, pero la mejor teoría sobre la materia es un buen directivo o gobernante en acción, lo demás son abstracciones o generalidades que servirán en la medida en que quienes dirigen o gobiernan instituciones públicas lo hagan con la mirada puesta sobremanera en los ciudadanos a que sirven”, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *El ciudadano y el poder público...*, ob. cit., p. 12.

129 Esa conexión es tal que algún autor ha llegado a sostener que: “[...] la neutralidad o imparcialidad de los funcionarios significa que éstos vienen obligados, en el ejercicio de sus funciones, a emitir sus dictámenes, juicios y resoluciones con total objetividad, al margen de sus opiniones personales y, especialmente, con independencia de su propia ideología política.” ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián, “Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos”, en *Documentación Administrativa*, Nos. 210-211, La carrera administrativa: estudios, mayo-septiembre, 1987, Instituto de Administración Pública, Madrid, p. 72.

do SAINZ MORENO,<sup>130</sup> y acogía con estas palabras ideas del segundo:

[...] la objetividad, por el contrario, hace referencia a la calidad de objetivo, es decir, a «relativo al objeto», lo que vale decir, en el caso de la Administración pública, adecuación a su objeto, a los fines que la justifican, de modo que coincide, en definitiva, con la «buena administración» en tanto exigencia de la acción administrativa, debiendo está estar siempre bien fundada en el conocimiento suficiente y correcto de los hechos, en el Derecho vigente y aplicable a éstos y en los objetivos que se propone alcanzar, y radicando en ella, por tal razón, el requerimiento constitucional de que los actos administrativos se produzcan precisamente a través del procedimiento pertinente, cuyos trámites deben servir cabalmente para que la decisión que se adopte sea la más adecuada al objetivo que se persigue alcanzar (de ahí la incorporación por el procedimiento de los principios de contradicción, prueba plena y resolución expresa y motivada).<sup>131</sup>

En otro momento del trabajo que venimos citando, PAREJO ALFONSO acuñaba, después de aludir a la idea de objetividad según el lenguaje corriente:

Así entendida, la Administración se ofrece cabalmente como «buena administración» (en la doble dimensión subjetiva-organización idónea para el servicio del interés general específico de que se trate –y objetiva– actuación idónea para la realización efectiva de dicho interés general). De donde se sigue la necesaria mayor amplitud de la objetividad respecto de la legalidad: pues, para merecer el calificativo de «buena», la administración ha de ser desde luego legal (condición necesaria, pero no suficiente), pero también, y además, idónea, oportuna, eficiente y eficaz.<sup>132</sup>

Visto así el panorama, más que coincidir *buena administración* con *objetividad*, la segunda es elemento intrínseco para llegar a la primera; y, desde la proyección principal (*principio de objetividad*), es ese un principio comprendido en el *supraprincipio de buena administración*, expresión a su vez del mismo. Una *buena administración* es necesariamente una administración pública (en su doble vertiente) objetiva; mas no se piense que sólo por el camino de la objetividad se llega a la buena administración, antes bien, ese camino es mucho más policromático en su alcance, implicaciones y manifestaciones.

130 SAINZ MORENO, Fernando, voz “Objetividad”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen III, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pp. 4491 y 4492.

131 PAREJO ALFONSO, Luciano, “La objetividad y la imparcialidad...”, ob. cit., pp. 575 y 576.

132 PAREJO ALFONSO, Luciano, “La objetividad y la imparcialidad...”, ob. cit., p. 580.

#### D) Principio de economía o economicidad

El contexto de desarrollo creciente de las necesidades sociales, tal y como se ha vivido en los últimos siglos, ha marcado una dinámica en la cual la Administración Pública ha tenido que proyectarse con mayor alcance en su intervención social, a partir no solo de los nuevos espacios objetivos que requieren su proyección y que han ido surgiendo al ritmo de la evolución socio-política, sino también de la pluralidad de fines que han ido emergiendo de ese proceso y de la pluralidad de medios cuyo empleo se ha ido requiriendo en el mismo.

A raíz de ello, no puede menos que pensarse que si la Administración Pública se deja llevar, sin más, por ese ritmo de crecimiento, ha de requerir de mayor cantidad de medios para atender sus fines, y de ello ha de resultar una Administración Pública cuyo intervencionismo deriva en más gravoso u oneroso (en el sentido más amplio, y no solo desde lo financiero o económico) para la colectividad; además de que se vea comprometida la aptitud de la misma para dar cumplimiento a sus finalidades existenciales, en tanto se convierta en una Administración cargante, pesada, lenta en su actuación, que no actúe en tiempo y no emplee adecuadamente (en el alcance más extendido que pueda darse a esta expresión) los recursos materiales requeridos en esa operatividad.

De ahí, entonces, que se haga patente el imperativo de erigir y operar un aparato administrativo que tenga, entre sus divisas esenciales, la idea de *economía*, entendida esta en la combinación de sus acepciones comunes de: administración recta y prudente de los bienes, buena distribución del tiempo y de otras cosas inmateriales, ahorro de trabajo, tiempo, dinero, empleo de medios tecnológicos que faciliten en todo lo posible las operaciones administrativas; utilización de técnicas jurídicas necesarias que, en tanto intervencionismo administrativo, impliquen la eliminación de procedimientos burocráticos innecesarios o que conlleven procedimientos burocráticos más descargados o aminorados en lo posible, etc.

La idea de *economía* aplicada a cualquier fenómeno existencial, nos remite al plano de la disposición de medios para alcanzar resultados u objetivos; disposición que no solo debe interpretarse en términos cuantitativos, sino también cualitativos. Por lo tanto, si elevamos esa idea al carácter de principio informador, entonces tendremos que señala la exigencia de obtención de los resultados previstos con el menor empleo posible de medios y esfuerzos, para lo cual estos medios han de ser también los más idóneos para lograr ese

rendimiento, y han de estar dispuestos de un modo tal que se responda a esa exigencia.

Vista así, la idea del *principio de economía* es muy cercana a la del *principio de eficiencia*, más no necesariamente se identifican entre sí. La noción de *eficiencia* lleva implícita la de *economía* o *economicidad*, pero no necesariamente queda reducida a una mera exigencia de economía de medios.

El italiano Guido CORSO precisaba que al artículo 97 de la Constitución de su país y a la cláusula de *buon andamento*, siempre se le asociaban el principio de *economicità* y el de *eficacia*. Y anotaba:

L'economicità designa il rapporto tra risorse disponibili e risultati ottenuti. È economica l'attività amministrativa che ottiene il massimo dei risultati con il minimo di risorse, che impiega cioè le risorse nel modo più fruttuoso.<sup>133</sup>

Como principio jurídico-administrativo, el de *economía* (llamado también de *economicidad*) viene a marcar la exigencia para la Administración Pública de obtención de sus fines con el menor empleo posible de medios organizativos y funcionales, utilizando los más idóneos para ello sobre la base de una ordenación o disposición consecuente de los mismos en función de los fines trazados.

Bajo esa perspectiva, una de las claves que acompaña al principio de *economía* es la *simplificación* de la Administración Pública,<sup>134</sup> que además hace

---

133 CORSO, Guido, ob. cit., p. 180. En la consideración de SANDULLI: “*Il principio di economicità impone alla pubblica amministrazione il dovere di fare un adeguato uso delle risorse a sua disposizione (rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti).*” SANDULLI, Aldo, “Il procedimento”, ob. cit., p. 1086.

134 De acuerdo con lo que exponía el desaparecido profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: “Simplificación de la Administración. Es hipótesis que se enuncia siempre con un significado dinámico y operativo; en definitiva, como tarea a realizar que, según se verá, se proyecta en ámbitos muy distintos. En todo caso, y como punto de partida, parece obligado reconocer la necesidad de llevarla a cabo. Es algo que no cabe cuestionar; tampoco, que hay que hacerlo en términos rigurosos y que no admiten demora. Un postulado en el que, por su obviedad, no es necesario insistir a la vista de la complejidad que ha alcanzado la Administración [...] Complejidad, en no pocos casos, auténticamente alucinante, en relación con la que ciertamente es poco lo que se diga.” En el sentir del mencionado español: “Las exigencias de simplificación [...] derivan tanto de necesidades requeridas por la operatividad y eficacia de la propia Administración como de las que impone el que sea realmente efectivo el reconocimiento del *status* de los ciudadanos, que empieza por requerir un mínimo respeto y, como es lógico, que se haga efectivo. Es necesario hacer hincapié



a la idea de *celeridad* de la misma.

Para Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER:

Resulta incuestionable llevar a cabo la simplificación administrativa [...] En todo caso, y como punto de partida, convendrá fijar el alcance de la misma, los ámbitos en los que en concreto deba proyectarse esa tarea. En principio, y como es lógico, en todos los relacionados con la Administración. Es por ello práctica habitual al considerar estas cuestiones comenzar por señalar la necesidad de plantear una *simplificación normativa*, tanto desde la perspectiva del ordenamiento legal que, conforme al principio de legalidad, es habilitante de todo el actuar de la Administración como del sistema normativo propio de la Administración, el reglamentario; también, *simplificación orgánica*, simplificación del aparato administrativo; y, por último, *simplificación procedimental*, simplificación, en definitiva, del actuar de las Administraciones públicas, que es siempre, no se olvide, un actuar procedimentalizado. Tres ámbitos, desde luego, convencionalmente establecidos, [...] que no sólo están relacionados, sino que, con frecuencia, unos y otros se interpenetran.<sup>135</sup>

El *principio de economía* cobra especial relevancia y visibilidad en el perímetro del procedimiento administrativo, derivando en uno de los principios jurídicos más típicos o tradicionales que se reconocen como que rigen a esa figura; y emergiendo allí como clara aplicación del *principio de economía procesal*, traído del ámbito jurídico procesal bajo la misma denominación o como *principio de economía procedimental*.

Desde el punto de vista del procedimiento administrativo, el *principio de economía* traza un funcionamiento administrativo encaminado a resolver los asuntos de que se traten –que es en definitiva el sentido de ese funcionamiento– sobre la base del menor empleo posible de medios jurídicos, evitando la dilación de esa resolución.

En la evaluación de Alba NOGUEIRA LÓPEZ:

El principio de economía procesal, como principio ordenador de la regulación de los

---

en las dos vertientes expuestas. La simplificación administrativa viene requerida, ciertamente, para liberar al ciudadano de las pesadas ataduras que muchas veces suponen sus mantenidas y obligadas relaciones con la Administración; también, y no se ha insistido lo suficiente, como exigencia de una mayor eficacia de esta última, sin olvidar el elevado costo financiero, en la carga económica que representa un aparato administrativo complejo en exceso, habitualmente innecesario y, en buena medida, inoperante.” MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “De la simplificación de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, N° 147, Septiembre-Diciembre, 1998, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 7 y 8.

135 MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, ob. cit., p. 8.



procedimientos administrativos, debería tener tres manifestaciones principales: menos trámites en los procedimientos administrativos (en los que el principio de celeridad debería actuar sobre la duración de esos trámites); menos procedimientos administrativos y; sustitución de las técnicas administrativas por otras que supongan una economía de medios con garantía de los intereses generales.<sup>136</sup>

El principio de *economía procesal* o *procedimental* apunta a la construcción de un *procedimiento administrativo* que sea simplificado, donde figure una cantidad de actuaciones y trámites que sean los que estrictamente se requieren; donde se tienda a salvar los formalismos y términos dilatorios innecesarios; donde prime la actuación de oficio y se proyecte ésta de un modo tal que tienda a evitar que se generen cargas innecesarias al ciudadano o administrado o se dilate la terminación del procedimiento;<sup>137</sup> donde se unifiquen, concentren o simultaneen trámites, actuaciones y procedimientos que tributen a un mismo objetivo.

Asimismo, apelando ahora a lo escrito por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, el *principio de economía procesal* destaca también en relación al tema de la valoración de los vicios de forma y procedimiento, en que

[...] esa valoración debe hacerse en función de la incidencia del vicio o defecto en la decisión de fondo, de modo que cuando se compruebe que ésta hubiera permanecido la misma en todo caso resultara improcedente, por contrario al principio de economía procesal, declarar la nulidad de lo actuado y reproducir el trámite viciado u omitido.<sup>138</sup>

---

136 NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “El principio de economía procesal”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, p. 311.

137 Con motivo del análisis de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, de 1982, de Venezuela, BREWER-CARÍAS comentaba, precisamente en el entorno del *principio de economía procesal* y su presencia en diversas normas de la mencionada ley: “deben destacarse todas aquellas que prevén la necesidad de que los funcionarios públicos adviertan oportunamente y de una sola vez, a los particulares, las fallas o deficiencias que observaren en sus solicitudes y peticiones, a los efectos de que aquellas sean subsanadas. Estas normas, sin dudas, contribuirán a agilizar los procedimientos administrativos, es decir, a economizar el proceso y a eliminar la práctica tradicional de nuestro procedimiento administrativo, que consistía en el sistema de advertir las fallas o deficiencias por ‘cuentagotas’, parcialmente, por cada trámite, haciendo interminable el proceso.” BREWER-CARÍAS, Allan R., *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, p. 246.

138 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 14<sup>a</sup> edición, Civitas, Navarra, 2015, p. 468.

A lo que agregaban estos maestros españoles:

Este mismo principio informa también las soluciones previstas en relación a la conservación de actos y trámites no afectados por el defecto o la infracción eventualmente cometidos a lo largo del procedimiento, la conversión de los actos nulos que contengan los elementos constitutivos de otros distintos, la convalidación de actos anulados, etc.<sup>139</sup>

El *principio de economía* es, así, un principio que tributa a y en el que debe reflejarse, el *principio de eficacia*. Por lo que una Administración que *economice* medios y esfuerzos en su actuación, de manera consecuente con el cumplimiento de sus finalidades existenciales, debe ser una Administración más *eficaz*, a la vez que *eficiente*, y una *buen administración*.

En los días actuales, con la dinámica que rodea el desenvolvimiento del espacio común políticamente organizado y la realidad de la disposición de recursos y medios para alcanzar los fines del funcionamiento público, es importante considerar que ese funcionamiento debe asentarse, entre otras, en una divisa como la de economizar medios, esfuerzos, tiempos, en definitiva lesiones o dilaciones en la satisfacción de los intereses colectivos y los derechos e intereses de los ciudadanos que quedan comprendidos en el marco del funcionamiento administrativo, precisamente porque esa divisa se convierte en una de las claves del buen hacer administrativo.

#### E) Principio de celeridad

En viejo y conocido adagio jurídico se advierte que «justicia demorada no es justicia». Lo que nos hace recordar que en el ámbito procesal la *celeridad* ha sido un principio jurídico de importancia al tiempo de ordenar y realizar los marcos jurídicos procesales; mostrando sus primeros desarrollos teórico-prácticos como principio desde ese espacio del Derecho.

*Mutatis mutandis*, la idea que subyace en ese adagio es perfectamente aplicable al ejercicio del poder público en general, en tanto que si este opera de manera lenta y llega tardíamente –allí donde sea que se manifieste– siempre será un ejercicio distorsionado que no ha de colmar a plenitud los fines existenciales para los cuales se pone en práctica. Siguiendo esa lógica, es dable entender entonces que «administración lenta y demorada, es mala administración».

En la España de finales de la década de 1950, Laureano LÓPEZ RODÓ expre-

---

139 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, ob. cit., p. 469.

saba en un viejo discurso, a propósito de lo que sería la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958:

El Estado liberal ha tenido que ceder el paso al Estado social de derecho, es decir, al Estado cuya acción persigue, dentro del respeto al derecho la consecución del máximo bienestar social. De actividad casi exclusivamente policial se ha pasado a una actividad de servicio público. El derecho mismo no puede concebirse ya como mera forma, sino como eficaz instrumento de justicia, y la justicia hoy en materia económico-social no se consigue con sólo dictar normas jurídicas sino uniendo a ellas una eficaz acción que estimule y complete la iniciativa privada para remediar las situaciones de paro, de carestía de subsistencias, de escasez de viviendas, de insuficiencia de comunicaciones, etc. Sin una acción administrativa decidida, homogénea, rápida en todas estas cuestiones, que escapa muchas veces del alcance de los particulares cundiría el malestar, y las mismas garantías jurídicas resultarían insuficientes. ¿De qué le sirve al hombre que la Administración respete sus derechos si lo que él necesita no es sólo respeto, sino operatividad, remedio urgente a los problemas que le acucian?<sup>140</sup>

El *principio de celeridad*, muy relacionado con el *principio de economía*, marca el imperativo de desarrollar una actuación administrativa rápida, veloz, sin dilaciones innecesarias, ajustándose ese proceder a un espacio de tiempo (plazo razonable) y a una mecánica operativa que ha de estar en correspondencia con la necesidad de alcanzar consecuentemente en tiempo y forma la finalidad de esa actuación. A partir del *principio de celeridad*, se busca que las actuaciones administrativas sean ágiles y rápidas en tiempo y que su cauce jurídico (el procedimiento) se diseñe desprovisto de elementos –en el sentido más amplio posible– que se constituyan en obstáculos para proveer esa agilidad, rapidez o celeridad, en función del cumplimiento de los fines trazados para dichas actuaciones.<sup>141</sup>

En observación de RIVERO ORTEGA:

[...] la celeridad no significa solo acumulación de trámites y expedientes, o predeterminación de tiempos máximos. Celeridad significa, a mi modo de ver, tendencia a resolver los asuntos en el menor tiempo posible (por un lado), y por otro establecimiento de ritmos ágiles (no lentos).<sup>142</sup>

140 Citado por GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, ob. cit., pp. 581 y 582.

141 Para NEVADO-BATALLA MORENO, desde el contexto español: “El principio de celeridad administrativa hace cristalizar el principio constitucional de eficacia. Esto es, la celeridad es indispensable en el procedimiento administrativo en orden a dar cumplimiento a las exigencias del principio de eficacia de la actuación administrativa.” NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T., ob. cit., p. 179.

142 RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Principio de celeridad”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Al-

Por su lado, Roberto DROMI indicaba que «la rapidez procesal se traduce en una Administración ejecutiva y en un administrado satisfecho en sus derechos e intereses, en tiempo y forma, sin demoras ni dilaciones».<sup>143</sup>

La *celeridad* en la administración pública no ha de relacionarse solo con la fijación de plazos de actuación adecuados a ese criterio –donde la rapidez del funcionamiento administrativo no ha de ser un fin en sí mismo, sino que ha de ser un medio para alcanzar fines<sup>144</sup>–, es decir, con plazos razonables, sino también con que el procedimiento que ha de seguirse en el funcionamiento administrativo debe estar configurado sobre la base de la simplificación de los procedimientos; de la presencia en ellos de los trámites y actuaciones estrictamente necesarios, prescindiendo de todo obstáculo que genere efectos dilatorios injustificados; de la unificación de trámites o procedimientos; del impulso de oficio de las actuaciones o de las actuaciones de oficio; del empleo de técnicas jurídico-administrativas que impliquen menos carga tanto para la Administración Pública como para los ciudadanos o administrados; de la incorporación necesaria del progreso tecnológico en los modos y medios de operar de la Administración Pública. En fin, que ha de descargarse al funcionamiento administrativo de los lastres operativos que un intervencionismo y una burocratización inconsecuentes le pueden imponer.<sup>145</sup>

Vale recordar al profesor suramericano Tomás HUTCHINSON cuando alegaba:

---

fonso (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, p. 990. En el decir de este profesor español (p. 986): “la posición servicial de la Administración pública, la eficacia y los derechos de los ciudadanos reclaman una actuación administrativa ágil. Las respuestas administrativas han de ser lo más rápidas posibles, como lo son las de las empresas para atender las expectativas del mercado.”

143 DROMI, Roberto, *Sistema...*, ob. cit., p. 288. Pueden aplicarse aquí otras palabras del argentino DROMI: “se trata de poner fin al procedimentalismo o reglamentarismo anarquizante, pensando en la pronta solución que reclama el *ejercicio del poder y el respeto del derecho*.” DROMI, Roberto, *El procedimiento administrativo*, 1ª reimpresión, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 80.

144 Bien apuntaba Roberto DROMI que: “Celeridad no es prematuridad, pues administración eficiente y rápida no es administración apresurada en un resultado.” DROMI, Roberto, *Sistema...*, ob. cit., p. 288.

145 Como apreciaba DROMI: “La celeridad otorga seguridad en la situación procesal de la relación Administración-administrados en el procedimiento y en el proceso administrativos, al evitar –o por lo menos tratar de evitar– la dilatación y la consiguiente incertidumbre sobre la legitimidad de la conducta administrativa, lo que también se logra con los procedimientos acelerados que incorporan reglas de simplificación, y sencillez técnica y celeridad en los trámites administrativos [...]” DROMI, Roberto, *Sistema...*, ob. cit., p. 288.

Lo real es que el tiempo de la burocracia es totalmente diverso a los tiempos de lo cotidiano. Ello es notablemente inconveniente y lleva a frustrar las expectativas: *a)* del interesado, que tiende a que se satisfaga su pedido en el menor tiempo posible; *b)* de la comunidad, que requiere que se satisfaga el interés público en el plazo establecido, y *c)* a veces, del propio Gobierno, al que podría interesarle la obtención de un resultado en un lapso razonable (ello si no es él el que instruye al funcionario para que demore la solución).<sup>146</sup>

Desde la perspectiva de lo que hemos reflejado, no hay dudas que la *celeridad* hace también a la *eficiencia* y a la *eficacia* del funcionamiento administrativo, y a la *buena administración*. Claro está, siempre teniendo presente que la *celeridad* ha de estar en función de la satisfacción de los intereses generales y de la promoción, respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos. Por ende, si aquélla no se armoniza con éstos, como inexcusablemente debe ser, su funcionalidad entra en contradicción con esa *buena administración*.

#### 4. Buena administración: deber (deber de buena administración)

En la literatura de Derecho Público, tal como hemos dejado ver en páginas anteriores a propósito de la presencia y evolución de la utilización de la noción de buena administración, no ha dejado de manifestarse, y de hecho se ha impulsado, la perspectiva que la asume y la configura a partir de los moldes de la categoría del *deber*, de un *deber jurídico*, significándola desde ese ángulo como *deber de buena administración*.

Ciertamente –junto a las dimensiones como principio y más recientemente como derecho– la arista del deber ha sido una de las configuraciones que es posible encontrar en el debate y la construcción de la buena administración como noción jurídica; incluso, esa referencia como deber, como en el caso de su categorización como principio, al menos en el plano más genérico, desde el siglo XIX hasta hoy, se encuentra diseminada por los diferentes ordenamientos jurídicos europeos y americanos.

Sin embargo, no es hasta el siglo XX que la buena administración como deber, o el *deber de buena administración*, comenzó a adquirir verdaderamente sustancia y alcance jurídicos, tanto en lo teórico como en lo práctico; algo que se fue forjando al calor del planteamiento y los debates al respecto de un segmento de la doctrina *iuspublicista*, en particular la italiana, mas no

---

146 HUTCHINSON, Tomás, “Prefacio a la tercera edición”, en CREO BAY, Horacio D. y HUTCHINSON, Tomás, *Amparo por mora de la Administración Pública*, 3ª edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 2006, p. VII.

en exclusiva, y de la jurisprudencia;<sup>147</sup> y que ha trascendido al siglo XXI con nuevas proyecciones.<sup>148</sup>

Aún así, hay que reconocer que más allá de algunos ordenamientos jurídicos en particular, el *deber de buena administración* no ha suscitado atención en un grado, quizás, similar –o al menos cercano– al que sí muestra el tratamiento de la buena administración como principio o como derecho; pasando entonces, este del *deber de buena administración*, como un postulado con señalamientos generales, como un tema muy poco frecuentado en profundidad y que es necesario seguir esclareciendo por las implicaciones que trasunta.

Lo anterior pudiera explicarse convocando argumentos que van desde el tradicional estudio menguado de la categoría general de los deberes jurídicos (en especial los deberes públicos o de carácter público) a nivel de la ciencia del Derecho,<sup>149</sup> en contraste con el entusiasmo, la gran atención, y hasta la

---

147 Clásicos y pioneros en este sentido son los trabajos de los italianos: RESTA, Raffaele, ob. cit., pp. 105 y sigs.; y FALZONE, Guido, ob. cit., en todo.

148 En lengua española resultada referencia obligada (entre lo poco que hay al respecto desde el análisis con cierta sustancialidad de esta dimensión de deber jurídico, y por su envergadura como obra) el libro de: PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., en todo. En el caso francés, podemos remitir a: BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 169 y sigs.

149 Emblemático resultaba Hans Kelsen cuando sentenciaba en su momento: “El concepto de derecho subjetivo y sus relaciones con la norma jurídica han sido objeto de profundas y minuciosas investigaciones. El concepto del deber jurídico subjetivo, en cambio, apenas ha sido estudiado, hasta hoy. Corresponde a JELLINEK el mérito de haber señalado que “en la literatura jurídica moderna falta una investigación a fondo sobre el concepto de deber.” en el párrafo siguiente explicaba el austriaco: “Es muy significativo en cuanto al estado actual del problema el hecho de que el derecho en sentido subjetivo aparezca identificado del modo más natural con el concepto de “facultad” - el del “derecho subjetivo”-, mientras que la segunda forma de manifestarse el derecho, o sea el deber jurídico, se relega casi totalmente al olvido, al establecer la división con arreglo a los criterios subjetivos y objetivo; sin comprender que el deber jurídico es, con mucho, la forma subjetiva más importante y hasta diríamos que la forma primaria y verdaderamente originaria de manifestarse el derecho, debiendo en rigor considerarse que esta forma (el deber jurídico) es propiamente y ante todo, el “derecho en sentido subjetivo”.” KELSEN, Hans, *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado (desarrollados con base en la doctrina de la proposición jurídica)*, Traducción de la segunda edición alemana por Wenceslao ROCES, Notas, revisión y presentación Ulises SCHMILL, Editorial Porrúa, S. A., México, DF., 1987, pp. 271 y 272. Emblemáticas devienen también las palabras iniciales de Santi ROMANO, en la voz “Deberes. Obligaciones”, contenida en: ROMANO, Santi, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Traducción de Santiago SENTIS MELENDO y Marino AYERRA REDÍN, Edición al cuidado de José Luis MONEREO PÉREZ, Comares, Granada, 2002, pp. 55 y 56.

importancia, que en esa propia ciencia han tenido los temas de los principios y los derechos (en particular los derechos subjetivos frente al Estado o a la actuación del poder público o derechos públicos subjetivos);<sup>150</sup> la poca atención científica (en contraste con las otras dos categorías mencionadas) que han recibido los deberes jurídicos en el campo del Derecho Público y, en particular, los de la Administración Pública en el Derecho Administrativo; hasta otros como la mayor riqueza que ha venido teniendo el análisis de la buena administración como principio o derecho, y - sobre todo en los últimos lustros - la novedad que ha significado su reconocimiento como derecho (fundamental); e incluso el interés, en los tratamiento de la cuestión, de desmarcarse de visiones más tradicionales o con punto de mira en la Administración Pública (dígase visiones que se tildan de llevar ciertos ribetes de autoritarismo), para fijar el énfasis en el otro lado de las relaciones jurídico-administrativas, en la promoción, observancia y garantía de los derechos de los ciudadanos, y las implicaciones que ello trae para el universo funcional administrativo, a la luz de los valores y principios más actuales del ordenamiento jurídico y de las necesidades de ordenación de ese universo presentes en la vida tal cual se manifiesta hoy.

Es en la doctrina italiana, a partir del segundo cuarto del siglo XX, que va cobrando visibilidad inicial el interés por mirar a la buena administración en el marco cercano a un deber de buena administración y sacar de allí las consecuencias que para ese prisma podrían ir derivándose. Fue ese un primer momento que serviría luego para cristalizar, dentro del propio pensamiento

---

150 En comentario de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: “Es frecuente llamar la atención (y, en ocasiones, con un matiz de reproche apenas velado desde posiciones de signo autoritario fácilmente identificables) acerca del escaso desarrollo de la teoría de los deberes públicos, que contrasta —se dice— con la abundante literatura que a partir de la Revolución Francesa se ha dedicado a los derechos de este carácter. Esta observación, en lo que pueda tener de cierta, encuentra cumplida explicación en los propios orígenes del Estado de Derecho en cuanto forma histórica de solución de la permanente tensión entre el Poder, que tiende por esencia a la dominación, sin reconocer fronteras ni obstáculos a su continua expansión, y el Derecho, cuyo papel es, justamente, el de acotar el legítimo ejercicio de aquél dentro de unos límites determinados, que aseguren a los ciudadanos su propio ámbito de libertad. En el campo del Derecho Público ése es, y no puede dejar de ser, el problema primero y la específica forma de plantearse la lucha por el Derecho. Esto supuesto, resulta inevitable que la teoría de los deberes públicos no haya tenido en la historia contemporánea un desarrollo semejante a la de los derechos. [...]” GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *ob. cit.*, p. 32.



jurídico-administrativo de Italia, un enfoque que sostendría el deber de buena administración como uno de naturaleza jurídica; desatando importantes repercusiones, a tenor de ese enfoque, en la doctrina de otros países.

Quizás nadie como Raffaele RESTA –aunque no es sólo él– con su escrito pionero sobre *l'onere de buona amministrazione* representa esa primera etapa.<sup>151</sup> RESTA partía del concepto de deber y, siguiendo el instrumental categorial asentado en la ciencia italiana del Derecho, recogía la distinción entre *obbligo* y *onere*, para defender a este último (*onere*<sup>152</sup>) como «*unica posizione giuridica del soggetto vincolato a soddisfare il pubblico interesse*».<sup>153</sup> Luego establecía a la regla de buena administración como comprensiva de toda regla interna de la institución administrativa, a la que encuadraba categorialmente como *directiva de buena administración*<sup>154</sup> (haciendo referencia, además, a desarrollos planteados sobre la *directiva* y el *standard* desde el punto de vista jurídico por, especialmente, POUND y otros autores norteamericanos, así como por autores franceses).<sup>155</sup>

Finalmente, después de desarrollar sus ideas del concepto, naturaleza, funciones, contenido, alcance a lo interno y externo de la Administración Pública de la *directiva de buena administración*, RESTA apostillaba que:

[...] la posizione giuridica della volontà amministrativa di fronte a una direttiva di buona amministrazione riconosciuta come tale dalla norma giuridica (cioè presupposta

---

151 RESTA, Raffaele, ob. cit., en todo.

152 La figura del *onore*, así denominada es propia del Derecho italiano, y ahí se ha definido, por ejemplo por GIANNINI, en los siguientes términos: “*Si chiama onore una situazione soggettiva composita nella quale ad un potere inerisce un obbligo strumentale concernente l'esercizio del potere stesso: l'onere costituisce così un'evenienza limitativa di un potere. Ma non si devono scambiare per oneri tutte le evenienze limitative dei poteri [...]*” GIANNINI, Massimo Severo, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Volume primo, Giuffrè, Milano, 1950, p. 279.

153 RESTA, Raffaele, ob. cit., pp. 105 y sigs. y, especialmente, pp. 113 y sigs.

154 En palabras de RESTA: “*Le direttive di buona amministrazione sono dunque, vere direttive finali cioè regole poste all'azione amministrativa per il raggiungimento dei fini specifici assegnati dalla legge alla Pubblica Amministrazione.*” y unas líneas adelante precisaba: “*La direttive di buona amministrazione, infatti, disciplinando l'attività amministrativa, non verso altri soggetti di diritto, uti singuli, cioè como titolari di specifici interessi, ma verso l'ordinamento giuridico, titolare dell'interesse pubblico generale, sono essenzialmente regole dell'interesse e solo mediatamente –come tutte le regole dell'interesse– si possono considerare regole dell'operare.*” RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 128

155 RESTA, Raffaele, ob. cit., pp. 120 y sigs.



o richiamata espressamente o implicitamente), è quella del dovere, nella forma specifica dell'onere in quanto il vincolo imposto per la soddisfazione di suo interesse (fine specifico) è utilizzato e riconosciuto dalla norma per la soddisfazione dell'interesse pubblico generale.<sup>156</sup>

Sobre la base de lo anterior concluía:

[...] l'ordinamento della Pubblica Amministrazione conosce du especie di oneri: l'onere giuridico, che è la posizione della volontà amministrativa di fronte alla norma finale (regola finale incorporata o presupposta o riconosciuta come tale dalla norma giuridica), e l'onore di buona amministrazione, che rappresenta la posizione della volontà amministrativa di fronte alla direttiva di buona amministrazione.

Il primo è un vero e proprio dovere giuridico, il secondo un dovere di buona amministrazione, avente rilevanza giuridica per gli effetti che la norma, sia pur limitatamente, gli ricollega.<sup>157</sup>

Es en la década de 1950, teniendo como telón de fondo la Constitución italiana de 1947 y el artículo 97 de esa norma jurídica superior regulando expresamente el *buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*, que el planteamiento de la buena administración como deber recibirá un importante impulso en su construcción jurídica, especialmente en la obra de Guido FALZONE titulada precisamente: *Il dovere de buona amministrazione*.<sup>158</sup>

En sus análisis, FALZONE consideraba que «*l'esigenza di buona amministrazione si afferma come un dovere giuridico*»<sup>159</sup> que incumbe a la Administración Pública y que califica y argumenta como *dovere funzionali*.<sup>160</sup> De ahí que destacara:

[...] il dovere di «buona amministrazione» ell'esercizio di una funzione in genere, non si pone tanto come dovere etico o come mera aspirazione deontologica, quanto come dovere attuale e squisitamente giuridico.<sup>161</sup>

Para él, lo anterior no es sino consecuencia del carácter de «*devorosità*

156 RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 136.

157 RESTA, Raffaele, ob. cit., p. 138.

158 FALZONE, Guido, ob. cit., en todo. Para FALZONE (p. 129), «por el artículo 97 de la Constitución el deber de buena administración asume un valor estrictamente jurídico»; lo que se esforzaba en demostrar en ob. cit., pp. 118 y sigs.

159 FALZONE, Guido, ob. cit., p. 84

160 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 65 y sigs.

161 FALZONE, Guido, ob. cit., p. 87.

*giuridica*» de la función administrativa pública en razón de la satisfacción del interés público como fin de esa función.<sup>162</sup> Es por ello que precisaba que:

[...] può dirsi che il dovere di buona amministrazione, cioè il dovere del migliore esercizio della funzione, può considerarsi sia come dovere incombente sull'organo e quindi sull'ente pubblico stesso cui l'organo appartiene, sia come dovere gravante sul titolare dell'organo<sup>163</sup>

FALZONE no dejaba de analizar la dinámica propia de ese «deber de buena administración» que esbozaba, a la luz de cuestiones como «la situación jurídica del titular» que argumentaba como «situación jurídica activa institucional»;<sup>164</sup> su correspondencia o no con una «facultad jurídica individual correspondiente» o con un posible –así lo trata expresamente– «*diritto a la buona amministrazione dei parti del privatti estranei alla persona giuridica*»;<sup>165</sup> y la garantía y sanción frente a su violación.<sup>166</sup>

Si se mira el panorama cercano en el tiempo y el posterior, no hay duda que la obra de FALZONE en particular tuvo una importante repercusión, dentro y fuera de Italia, en lo que a la cuestión de la buena administración como noción jurídica respecta, y en particular en la configuración y argumentación de su configuración como un deber jurídico: deber de buena administración. Por supuesto que esa repercusión se dio con diversa intensidad, y hay quienes han aceptado y seguido sus consideraciones –en el grado que fuera–, y quienes las han controvertido –en la medida que fuere–. Pero, lo que es indudable

162 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 110 y 111.

163 FALZONE, Guido, ob. cit., p. 112. Aunque, planteaba también (pp. 110 y sigs.) la premisa de la «necesidad de distinguir el deber de buena administración que incumbe al titular del órgano del análogo deber que incumbe al ente público».

164 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 83 y sigs.

165 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 138 y sigs. En esta dirección el italiano aclaraba en algún momento (pp. 140 y 141): “*Ora, non v'è dubbio che il dovere di buona amministrazione, sostanziantesi nell'esigenza di durare quanto più e quanto meglio gli interessi pubblici, per tale finalità al medesimo strettamente ed intimamente connaturate, è imposto agli organi pubblici per la esclusiva tutela di questi interessi generali ed indistinti e, conseguenzialmente, nessuna pretesa giuridica individuale può vantarsi alla osservanza di tale dovere anche perchè, come si è rilevato, vi è un principio fondamentale peculiare al diritto pubblico, per il quale non può ritenersi sussistente un diritto perfetto nei confronti dell'amministrazione, allorquando l'adempimento del dovere da parte di questa, sia subordinata ad un'avalutazione discrezionale dell'interesse pubblico.*”

166 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 151 y sigs.

es que esta obra constituye uno de los hitos doctrinales insoslayables, más allá de sus aciertos e insuficiencias, cuando del estudio de la buena administración y el deber de buena administración se trata.

El portugués es otro ordenamiento jurídico donde ha tenido importancia y visibilidad el enfoque y análisis de la buena administración desde la perspectiva del deber, permeado incluso por los aportes al efecto de un sector de la doctrina italiana del siglo XX.<sup>167</sup>

En el *iuspublicismo* lusitano se ha recogido la idea que a la Administración Pública le asiste el deber de *proseguir* el bien común o los intereses públicos de la forma más eficiente posible<sup>168</sup> o de la mejor manera posible<sup>169</sup> (deber de buena administración). Este deber se ha derivado allí directamente de principios como el de *prosecução do interesse público*,<sup>170</sup> del de eficiencia<sup>171</sup> o el de buena administración.<sup>172</sup>

Un destacado sector de la doctrina portuguesa ha sindicado tradicionalmente el deber de buena administración directamente en la zona del mérito de la actuación administrativa,<sup>173</sup> sin que pueda decirse que ello ha llevado a

---

167 Decía el profesor portugués MARIO AROSO DE ALMEIDA: “*O conceito de boa administração tem tradição no nosso panorama doutrinal. Em tempos recentes, a elaboração, entre nós, do conceito tem sido, sobretudo, tributária da doutrina italiana. O que não surpreende. Con efeito, a doutrina italiana foi aquela que, no conjunto dos países europeus, maior atenção dedicou ao tema ao longo do século passado, por referência ao conceito do bom andamento do procedimento.*” AROSO DE ALMEIDA, MARIO, “Legalidade administrativa: a subordinação da Administração à lei e ao Direito”, en AROSO DE ALMEIDA, MARIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5ª edición actualizada e refundida, Edições Almedina, Coimbra, 2018, p. 109.

168 FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 46. Este autor (p. 46) reafirmaba que el deber de buena administración, o el principio de eficiencia, implicaba la idea de que “[...] *a actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer de forma mais eficiente – isto é, mais racional, expedita e económica – , o interesse público constitucional e legalmente fixado.*”

169 REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGADO DE MATOS, André, ob. cit., p. 209.

170 V. gr.: FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 46; REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGADO DE MATOS, André, ob. cit., p. 209.

171 Ver las referencias, por ejemplo, de: FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 46; DE QUADROS, Fausto, “A «boa administração»...”, ob. cit., p. 80; AROSO DE ALMEIDA, MARIO, ob. cit., 5ª edición, p. 110.

172 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edición, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, p. 54.

173 V. gr.: FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 46; REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGA-

desconocerle el carácter jurídico como deber, su incidencia en la juridicidad o legitimidad de la actuación administrativa,<sup>174</sup> y la aptitud para desplegar, y el hecho que despliega, consecuencias jurídicas.<sup>175</sup> Eso responde, como se ha reconocido en ese propio país, a una contraposición también tradicional o clásica que distingue entre legalidad y mérito en la actuación administrativa, sobre todo de cara al control jurisdiccional de esa actuación.

Según consideraba FREITAS DO AMARAL:

Tem sido discutida a relevancia jurídica deste dever de boa administração. Importa não confundir, como sucedeu tantas vezes no passado, juridicidade com justiciabilidade: a segunda não esgota a primeira. Em nossa opinião, o dever de boa administração é um dever jurídico, mas é um dever jurídico que não integra o espaço da justiciabilidade, em virtude de não comportar uma protecção jurisdiccional. Não é possível ir a tribunal obter a declaração de que determinada solução não é a mais eficiente do ponto de vista técnico, administrativo ou financeiro, devendo, portanto, ser anulada: os tribunais só podem pronunciar-se sobre a legalidade das decisões administrativas, e não sobre o mérito dessas decisões.<sup>176</sup>

De esa manera, y dentro de esa línea argumental, se tiene al deber de buena administración como un «deber de relevancia intra-administrativa», en tanto no «envuelve en circunstancia alguna la ilegalidad o invalidez de la actuación administrativa».<sup>177</sup> Se ha tratado entonces allí –bajo el amparo de esas ideas– como un deber jurídico de carácter «general», como un «deber jurídico imperfecto»,<sup>178</sup> tanto por su falta de concreción *per se*, como porque

---

DO DE MATOS, André, ob. cit., p. 209; CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 9ª edição, Âncora Editora, Lisboa, 2007, p. 72; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, ob. cit., p. 216.

174 En palabras de VIEIRA DE ANDRADE: “*A legitimidade do acto administrativo, entendida em sentido amplo, tem a ver com a sua aptidão para prosseguir o interesse público de acordo com as normas e princípios jurídicos (legalidade e juridicidade) e as normas de boa administração (conveniência e mérito).*” VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, ob. cit., p. 216.

175 Así, entre otros: FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 47; REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGADO DE MATOS, André, ob. cit., p. 209; CAUPERS, João, ob. cit., p. 72; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, ob. cit., p. 216.

176 FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 47. Ver lo que observaban. En esa propia cuerda conceptual, por ejemplo: REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGADO DE MATOS, André, ob. cit., p. 209; y CAUPERS, João, ob. cit., p. 72.

177 REBELO DE SOUSA, Marcelo y SALGADO DE MATOS, André, ob. cit., p. 210.

178 V. gr.: FREITAS DO AMARAL, Diogo, ob. cit., p. 47; CAUPERS, João, ob. cit., p. 72.

su cumplimiento no puede ser exigido directamente, porque no trae aparejado un correspondiente derecho subjetivo del lado del ciudadano o administrado, y porque no es directamente justiciable su incumplimiento en sede de tribunales.<sup>179</sup>

Sin embargo, frente a una perspectiva tradicional como la anterior, otras voces en Portugal, vienen abogando por dejar atrás una visión con esos condicionamientos de «matriz italiana», como lo hace AROSO DE ALMEIDA,<sup>180</sup> para abrir paso efectivamente a una visión más amplia y más coherente con el avance que ha tenido la buena administración en el contexto jurídico en los últimos tiempos.<sup>181</sup> De ahí que AROSO DE ALMEIDA sostenga que la «dimensión de eficiencia de la Administración es un componente esencial de la buena administración», pero agregando:

Mas, a nosso ver, a dimensão da juridicidade e designadamente do respeito pelos direitos e interesse dos particulares também deve ser incluída num entendimento moderno do conceito de boa administração, pelo que também deve entender que não é boa administração que, embora sendo porventura eficiente na prossecução dos seus fins, o façã sem observância das exigências que o ordenamento jurídico lhe impõe e, em particular, daquelas que decorrem do dever de respeito pelos direitos e interesses dos particulares. Para nós, o conceito de boa administração deve, pois, compreender ambas as dimensões: na perspectiva, atrás enunciada, de que o dever que à Administração se impõe de prosseguir com eficiência o interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos se concretiza tanto no plano da juridicidade, como no plano da eficiência.<sup>182</sup>

En la literatura jurídica de habla española –e iberoamericana en sentido

179 Ver el resumen de: DE QUADROS, Fausto, “A «boa administração»...”, ob. cit., p. 79.

180 AROSO DE ALMEIDA, Mario, ob. cit., 5ª edição, p. 110. Véase también el punto de vista que desarrolla DE QUADROS, Fausto, “A «boa administração»...”, ob. cit., pp. 79 y sigs.

181 En opinión de AROSO DE ALMEIDA, en “[...] *harmonia com a evolução de que, no direito comparado, o conceito tem sido objeto, não nos parece feliz a utilização hoje, no ordenamento jurídico nacional, do conceito de boa administração num sentido estrito que, como consagrado no artigo 5º do CPA, o façã apenas coincidir com os valores da eficiência, economicidade e celeridade da atuação administrativa.*” AROSO DE ALMEIDA, Mario, ob. cit., 5ª edição, p. 117.

182 AROSO DE ALMEIDA, Mario, ob. cit., 5ª edição, p. 118. Unas líneas antes, este profesor había acotado: “*A nosso ver, deve, na verdade, hoje entender-se que boa administração é aquela que assegura a eficiente satisfação por parte da Administração das necessidades colectivas que a Constituição e a lei põem a seu cargo, sem, para o efeito, atropelar as exigências que, no plano jurídico, lhe são impostas, designadamente para protecção dos direitos e interesses dos particulares.*”

general—, al menos en lo que va del siglo XXI, la obra que con más hondura se ha planteado el estudio del *deber de buena administración*, si bien tomando como ejes centrales su relación con el procedimiento administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad, se debe al español Juli PONCE SOLÉ, bajo el título: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad* (2001).<sup>183</sup>

PONCE SOLÉ compendia y repasa los criterios en algunos ordenamientos europeos (nacionales y comunitario europeo) y de algunos autores en ese contexto, dentro y fuera de España, que habían reparado, con diversos sentidos y matices para lo jurídico, en un *deber de buena administración* en el funcionamiento administrativo público.<sup>184</sup>

En su razonamiento, en particular mirando al ejercicio de la potestad discrecional:

[...] esa voluntad del ordenamiento de que se busque y elabore la mejor decisión discrecional se recoge en un deber jurídico: el deber de buena administración. Este deber, que, como argumentaremos en su momento, consideramos tiene relevancia constitucional en España, no va dirigido tanto al resultado final del ejercicio de la discrecionalidad, el acto, el reglamento o el plan adoptados, como al íter de elaboración de la misma, al modo de desarrollo de la función administrativa. El deber de buena administración atiende más a la perspectiva dinámica, al modo en que se va concretando el poder, que al resultado mismo del ejercicio, aunque también a éste, puesto que modo de elaboración y calidad de la decisión final son como las dos caras de una misma moneda: es difícil que pueda existir una buena decisión, perspectiva estática, si previamente no se ha desarrollado correctamente el poder, si la transformación de la función en decisión final no ha permitido el servicio oportuno al interés general.<sup>185</sup>

183 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., en todo.

184 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., pp. 127 y sigs.

185 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 132. Sobre lo anterior ampliaba (pp. 132 y 133): “Esta perspectiva dinámica del deber de buena administración ha sido destacada, por ejemplo, por FALZONE, quien ha señalado la existencia del mismo en relación con el ejercicio de la función administrativa. Ésta debe ser bien ejercida, en el sentido de que la actividad de la Administración debe desarrollarse del modo más adecuado para el servicio más completo y conveniente de los intereses generales en el supuesto concreto. Ello implica, en el caso de existencia de discrecionalidad, que el servicio a los mismos sólo puede ser realizado mediante una actividad adecuada a los fines específicos que deben ser perseguidos, es decir, mediante una “buona amministrazione” [...] En definitiva, este deber de buena administración supone una regla de conducta que debe guiar la acción de la Administración, puesto que no se ciñe a limitar ésta, sino que

## Siguiendo con su análisis indicaba PONCE SOLÉ:

Estando ligado el deber de buena administración al modo de desarrollo de la función, al ejercicio dinámico de ésta, es fácil advertir el impacto que tal deber ha de tener en el procedimiento administrativo de elaboración de decisiones. [...], el deber de buena administración, de buen ejercicio de la función, es, en definitiva, un deber de seguimiento de un procedimiento administrativo adecuado para que la decisión pueda ser, efectivamente, la mejor en su servicio al interés general. Este es, precisamente, el significado que hemos visto daban en la doctrina francesa GUY y WALINE al deber de buena administración: la obligación jurídica de resolver con un perfecto conocimiento de causa de las circunstancias, de los hechos e intereses implicados en la decisión discrecional. La Administración debe efectuar un examen particularizado y completo de las circunstancias del caso, no pudiendo adoptar decisiones discrecionales globales para casos distintos o decisiones basadas únicamente en postulados de principio, en criterios tipo aplicados indiscriminadamente a casos diferentes, sin analizarlos de forma singular. La Administración tiene, pues, una obligación de proceder a un examen de los asuntos que ISAAC denomina “efectivo”, en el sentido de particularizado, de análisis real, verdadero de los hechos y de ponderación de los intereses envueltos en la decisión discrecional, antes de tomarla.<sup>186</sup>

Sobre la base de ideas como las anteriores, y a partir de un análisis de autores de su país y del marco constitucional español,<sup>187</sup> principalmente, PONCE

---

impone un auténtico deber jurídico de hacer, referente a la necesidad de un buen ejercicio de su función. La actividad dirigida a satisfacer los intereses generales debe ser desarrollada de la mejor de las maneras posibles. No es suficiente para cumplir ese deber de buena administración que el funcionario se comporte de conformidad con estándares de comportamientos medios, semejantes, por ejemplo, al criterio del *bonus pater familias*, utilizado por nuestro Código Civil en diversas ocasiones, sino que debe “attraverso la sua attività, perseguire i fini che della funzione formano oggetto ed ancora che ciò deve realizzare in maniera quanto più e quanto meglio possibili”.

186 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 133.

187 En su conclusión: “Teniendo presente el marco constitucional en vigor, pues, puede afirmarse que el desarrollo de la función administrativa está sometida a un deber jurídico de buena administración, un deber de hacer consistente en un mandato de actuación en forma racional, objetiva, coordinada, eficaz, eficiente y económica en su servicio a los intereses generales. La Constitución quiere, pues, que se administre bien, que se desarrolle la función administrativa bajo coordenadas de racionalidad, objetividad, coordinación, eficacia, eficiencia y economía, que constituyen otros tantos deberes de comportamiento. La perspectiva constitucional nos permite, así, intentar precisar y dotar de operatividad a una serie de principios referidos a la actividad administrativa, cuya existencia, como ha sido puesto de relieve por diversos autores, es imprescindible para una teoría general de la administración.” PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 154.



SOLÉ consideraba al deber de buena administración «*como deber jurídico de situarse en la mejor de las situaciones posibles antes de ejercer la función administrativa, ponderando todos los factores relevantes en la decisión*»;<sup>188</sup> «deber de buena administración, en definitiva, indica cómo ha de desarrollarse la *función administrativa*».<sup>189</sup> De ahí que lo entendiera como «un auténtico *deber jurídico de hacer*, con todas las notas típicas aisladas por la doctrina en referencia a los deberes jurídicos».<sup>190</sup>

Desgajando las notas jurídicas del deber de buena administración, fijaba como su *titular* a «toda persona pública o privada, física o jurídica, que ejerza la función administrativa»;<sup>191</sup> su objeto es un tipo de conducta impuesta constitucionalmente, por lo que es un deber de «hacer, positivo»;<sup>192</sup> y su incumplimiento va respaldado jurídicamente por «medios de reacción en poder de los

188 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 154.

189 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 161. En otro momento (p. 197) acotaba: “El deber de buena administración es, pues, un aspecto de la función administrativa, que indica cómo debe ejercerse ésta. Cuando esta función administrativa se desarrolla mediante potestades, éstas implican la existencia de sujeción por parte de los administrados, como es conocido, pero también el sometimiento de quien ejerce la potestad al deber de buena administración. Deber que encuentra uno de sus mecanismos técnicos de articulación en la institución del procedimiento administrativo [...]”

190 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 160. En el párrafo siguiente este profesor especificaba: “Este deber jurídico de buena administración es, en primer lugar, una posición jurídica, en el sentido de ser preexistente a una concreta relación jurídico-administrativa, a diferencia de las obligaciones jurídicas como es sabido. Pero este deber puede convertirse en una concreta obligación jurídica mediante un proceso de concreción, del modo en que es característico a los deberes [...]”

191 En su percepción: “La titularidad de este deber jurídico sigue la pauta típica de los deberes jurídicos. En los deberes es característica la ausencia de un sujeto gravado individualmente delimitado, lo que no obsta a que pueda existir una determinación genérica en virtud de alguna cualidad, a diferencia de las obligaciones jurídicas, en las que existe un titular concreto y determinado. El titular del deber de buena administración es toda persona pública o privada, física o jurídica, que ejerza la función administrativa. Normalmente se tratará de Administraciones Públicas, pero, como veremos con detalle de inmediato, en ocasiones el deber podrá ser de aplicación incluso a privados.” PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 161.

192 Sobre esto señalaba: “El objeto del deber de buena administración es un tipo de conducta que impone la Constitución, aunque sin hacer referencia a ninguna acción u omisión determinada, lo que es propio de las obligaciones. En este caso estamos ante un deber de hacer, positivo, que exige un determinado modo de desarrollo de la función administrativa.” PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 161.



ciudadanos afectados».<sup>193</sup> Como complemento de lo anterior, lo aprecia con un «alto nivel de abstracción», que en ese ángulo «se sitúa aún fuera de cualquier concreta relación jurídico-administrativa»; y que «sufrir un progresivo proceso de concreción hasta su despliegue en una específica relación jurídico-administrativa».<sup>194</sup>

Dentro de España, PRATS CATALÀ, un importante estudioso de la buena administración, en el marco de sus destacados análisis, consideraba que el deber de buena administración

[...] es un deber implícito en nuestro orden constitucional y legal, que se traduce en la obligación de los dirigentes políticos y técnicos y de todo el empleo público de disponer –en el marco de la ley y dentro de sus poderes discrecionales– la organización, los procedimientos y la gestión de recursos de modo tal que se realicen los principios de buena administración: objetividad, imparcialidad, legalidad, transparencia, equidad, eficacia, eficiencia, participación y responsabilidad.<sup>195</sup>

Toca el turno ahora voltear la mirada al área latinoamericana, pues en ella tampoco ha faltado la referencia a la buena administración como deber en cabeza de la Administración Pública. En esto, también es palpable la influencia que tuvo la doctrina italiana que desarrolló esta cuestión y a la que se estuvo atenta de este lado del Atlántico.

Dentro del espacio de la América Latina, en este orden de cosas, son dignos de mencionar, como ejemplos más representativos, los casos de Brasil y Uruguay, porque es allí donde han tenido lugar, quizás, importantes señalamientos a nivel doctrinal de la buena administración como deber; si bien no ha sido objeto en sí mismo de desarrollos o análisis con cierta amplitud sustancial, sí ha quedado bien claro el enraizamiento de este enfoque durante varias décadas, el cual ha recibido además, en los últimos tiempos, un impulso luego de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013, la que recogió este enfoque, en alguna medida mirando también a lo que al respecto se venía

---

193 Para PONCE SOLÉ: “como es típico en los deberes, si el sujeto gravado incumpliera el deber de buena administración, existe un poder de los ciudadanos afectados para activar los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico, para utilizar medios jurídicos de reacción contra ese incumplimiento, entre ellos la posibilidad de excitar el funcionamiento de los órganos judiciales.” PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 161.

194 PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración...*, ob. cit., p. 197.

195 PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., pp. 18 y 19.

planteando ya en el marco latinoamericano por el pensamiento *iuspublicista*, con todas las influencias que pudo tener en este sentido.

Al igual que aconteció en otros lugares, la referencia al deber de buena administración en el *iusadministrativismo* brasileño, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, se ha asociado, de ordinario, a dos aspectos. Por un lado, a las cuestiones que plantea la moralidad administrativa para el funcionamiento de la Administración Pública; algo que aparece desde el trabajo pionero (para ese país) de Manoel de Oliveira FRANCO SOBRINHO,<sup>196</sup> pero defendiéndose y estableciéndose ya la posición de que esa moralidad se integra dentro de la exigencia de legalidad que rige ese funcionamiento y está sujeta al control de la legalidad por los tribunales.<sup>197</sup> Por otro lado, le ha acompañado la mención a la doctrina italiana que resulta clásica en la sustanciación del deber de buena administración (RESTA, FALZONE), de la que se han seguido algunos trazos configuradores en este tópico.<sup>198</sup>

196 FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, *O controle da moralidade administrativa*, Editora Saraiva, São Paulo, 1974, pp. 11 y 12. Allí escribía este autor: “*Falando, contudo, de boa administração, referimo-nos subjetivamente a critérios morais que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador.*” Y seguía: “*Na tarefa de interpretação da lei não há sequer resquícios de discricionariedade, mas vinculação ao dever de boa administração, ou então, relevância da conduta do agente administrativo orientada na intenção moral dessa conduta, e por conseguinte, nos limites da moralidade.*” También puede verse: TÁCITO, Caio, “Moralidade administrativa”, en TÁCITO, Caio, *Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres)*, 3º volume, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2002, p. 71 (este trabajo fue publicado originalmente en la RDA 218/1); LOPES MEIRELLES, Hely, ob.cit., pp. 88 y 89 y 116.

197 Por ejemplo: FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, ob. cit., pp. 11 y sigs.; TÁCITO, Caio, ob. cit., p. 71. LOPES MEIRELLES se mostraba concluyente cuando aseveraba: “*O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade.*” LOPES MEIRELLES, Hely, ob. cit., p. 89

198 V. gr.: LOPES MEIRELLES, Hely, ob. cit., p. 102; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Discrecionalidade e control judicial*, 2ª edição, 8ª tiragem, Malheiros Editores, São Paulo, 2007, p. 37; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, “Controle Judicial dos Atos Administrativos”, en BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Grandes Temas de Direito Administrativo*, 1ª edição, 2ª tiragem, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p.161; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso...*, ob. cit., p. 125; GASPARINI, Diogenes, *Direito Administrativo*, 17ª edição atualizada por Fabrício MOTTA, Editora Saraiva, São Paulo, 2012, p. 76; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, 16ª edição revista e atualizada, Editora Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2014, p. 115; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 32ª edição, revista e atualizada, Editora Forense LTDA, Rio de Janeiro, 2019,

Con especial fuerza desde que en 1998, por una enmienda constitucional, se introdujo en la Constitución Federal de Brasil de 1988 la regulación expresa del principio de eficiencia entre los principios constitucionales de la Administración Pública que consagra su artículo 37, pero desde antes también, una parte de la doctrina de ese país ha venido identificando a ese principio (o el deber de eficiencia que de ahí se colige) con el deber de buena administración,<sup>199</sup> o desgajando ese deber como una consecuencia de este principio.<sup>200</sup> Por lo

---

p. 111; GABARDO, EMERSON, *Princípio constitucional de eficiência administrativa*, ob. cit., pp. 101 y sigs.; HACHEM, Daniel Wunder, y VALENCIA-TELLO, Diana Carolina, “Reflexiones...”, ob. cit., pp. 50.

199 Según exponía LOPES MEIRELLES: “O dever de eficiência, ora erigido à categoria de princípio norteador da atividade administrativa, com a redação dada ao caput do art. 37 da CF pela EC 19, como bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, o que já se achava consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, ao submeter toda a atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalecer o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitar a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).” LOPES MEIRELLES, Hely, ob. cit., p. 102.

200 En exposición de GASPARINI: “Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública directa e indirecta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio de legalidade. Pela EC n. 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional.” GASPARINI, Diogenes, ob. cit., p. 76. Con apoyo en estas palabras de GASPARINI, Dirley DA CUNHA JÚNIOR expresaba por su parte: “O Princípio da Eficiência, que integra o caput do art. 37 da CF/88 por força da EC nº 19/98, trouxe para a Administração Pública o dever explícito de boa administração para a realização suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, buscando impor no ambiente administrativo um modelo gerencial com maior ênfase nos resultados e na qualidade.” DA CUNHA JÚNIOR, Dirley, *Curso de Direito Administrativo*, 14ª edição, revista, ampliada e atualizada, Editora JusPodium, Salvador-Bahía, 2015, p. 44. En consideraciones de Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO sobre el origen de la idea de eficiencia: “[...] destaca-se a sua origem em estudos jurídicos doutrinários de vanguarda, desenvolvidos desde meados do século XX por juristas do porte de Raffaele Resta e de Guido Falzone, no sentido de superar o conceito de poder-dever de administrar, como afirmado pela administração burocrática, empenhada apenas em lograr a eficácia, para estabelecer, como um passo adiante, o dever da boa administração, passado a ser respaldado pelas novas concepções gerenciais, voltadas à busca da eficiência na ação administrativa pública.” MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, ob. cit., p. 115.

que se ha establecido allí, en un segmento importante del *iusadministrativismo* brasileño, la consideración o referencia al deber de buena administración en la órbita del tratamiento de ese principio de eficiencia.<sup>201</sup>

Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, ha sintetizado, como pocos en su país, el trazado del deber de buena administración al calor de las ideas allí imperantes.<sup>202</sup> Al tratar el tema en el marco de la discrecionalidad administrativa, este maestro brasileño explicaba que se da un deber jurídico en la Administración de escoger necesariamente la mejor solución y no cualquier solución, en abstracto, a partir del ámbito de libertad que la norma le otorga dentro del encuadramiento de la discrecionalidad. Para él, existe para la Administración un «deber jurídico de buena administración», que no se trata apenas de un deber ético, o de un deber político o de uno de ciencia de la Administración.<sup>203</sup>

---

201 En compendio de EMERSON GABARDO: “*De qualquer forma, a tradição brasileira, inspirada de forma genérica na doutrina européia, até mesmo antes da constitucionalização do princípio, assevera equivalência entre os três conceitos afins. Por exemplo, Diógenes Gasparini, Hely Lopes Meirelles, e Adilson Abreu Dallari, há muito, estudavam o então o “dever de eficiência” que, traduzido do princípio do bom andamento ou boa administração, significa a realização rápida, responsável, maximizada, abrangente e perfeita da atividade, evitando-se gastos além dos necessários, dentro da adequada estrutura institucional.*” GABARDO, EMERSON, *Princípio constitucional de eficiência administrativa*, ob. cit., p. 103. También han indicado HACHEM y VALENCIA-TELLO: “la existencia de un *deber de buena administración* deriva de un principio jurídico homónimo, y por ello no es algo nuevo. Se trata de la imposición que desde hace mucho se reconoce como incidente sobre la actividad administrativa de los Estados permeados por una racionalidad republicana. La Constitución italiana, desde 1947, establece en la parte inicial de su artículo 97 que ‘Los cargos públicos se organizarán según los preceptos de la ley, de tal modo que se garanticen su *buen funcionamiento* y la imparcialidad de la *Administración*’ (bastardillas fuera del texto). Desde este dispositivo, los juristas de este país pasaron a deducir el ‘principio constitucional de *buen funcionamiento* de la Administración pública’, al cual corresponde la obligación jurídica de desempeñar la función administrativa ‘de modo más congruente, más oportuno y más adecuado a los fines a ser alcanzados, gracias a la escogencia de los medios y de la ocasión para utilizarlos, concebidos como los más idóneos para los fines consagrados.’” HACHEM, Daniel Wunder, y VALENCIA-TELLO, Diana Carolina, “Reflexiones...” , ob. cit., pp. 50.

202 Especialmente en: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, “Controle Judicial dos Atos Administrativos”, ob. cit., pp. 160 y sigs.

203 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, “Controle Judicial dos Atos Administrativos”, ob. cit., pp. 160 y 161. En otro de sus escritos, evocando directamente lecciones de FALZONE, resumía: “existe um *dever jurídico* de boa administração e não apenas um *dever moral* ou de *Ciência da Administração*, porque a norma só quer a solução excelente, *se não for esta a*

BANDEIRA DE MELLO aseguraba:

[...] dado que a Administração está jungida ao cumprimento de uma finalidade legal e que, para cumpri-la, terá que buscar o exato atendimento do interesse que a lei tutela, segue-se que está peiada por un “dever de boa administração”.<sup>204</sup>

El carácter «jurídico» de ese deber lo argumentaba indicando que como la Administración está, de Derecho, obligada a atender el fin legal, resulta que el «deber de buena administración» –condición que es para la atención del fin propuesto– se configura como un «deber jurídico».<sup>205</sup> Además, más adelante completaba sus ideas destacando que existiendo un «deber de buena administración» –esto es, «*de adequada escolha em vista da finalidade legal*»–, existe también, correlativamente, para el administrado, el derecho «*a que a providência administrativa incidente sobre ele esteja ajustada a estes parâmetros*».<sup>206</sup>

Finalmente hay que decir que en la perspectiva más actual en el Derecho brasileño, en sede de buena administración, los autores advierten una correlación entre el «derecho (fundamental) a la buena administración pública» de la ciudadanía y el deber de buena administración;<sup>207</sup> pero también se asume la dinámica sustancial de ese deber con las aportaciones que en ella ha de significar el reconocimiento, consagración y realización de ese derecho.<sup>208</sup>

---

*dotada haverá pura e simplesmente violação da norma de Direito o que enseja correção jurisdiccional, dado que terá havido vício de legalidade.*” BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Discrecionalidade e control judicial*, ob. cit., p. 37

204 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, “Controle Judicial dos Atos Administrativos”, ob. cit., p. 161. Previamente había observado: “[...] *a atividade jurídico-administrativa consiste no cumprimento de uma função. E a idéia de função tas consigo a de “dever” em vista de “uma finalidade”, isto é, exercício, no interesse alheio, de um poder cujo desempenho é obrigatorio.*”

205 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, “Controle Judicial dos Atos Administrativos”, ob. cit., p. 161.

206 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, “Controle Judicial dos Atos Administrativos”, ob. cit., p. 162.

207 En el importante estudio de Juárez FREITAS, luego de establecer el concepto de derecho fundamental a la buena administración pública, establecía en el propio párrafo: “*A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.*” FREITAS, Juárez, ob. cit., p. 21.

208 Entre otras reflexiones que realizan sobre el derecho a la buena administración,

Como ya adelantamos, el Derecho uruguayo ha sido otro de los espacios en los que, a partir de recogerse y seguirse –por algunos de sus más representativos exponentes– las enseñanzas italianas al respecto, por un lado, y, por otro, al desarrollarse el alcance de la positivización de la buena administración en el artículo 311 de su Constitución de 1952, se asumió, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y lo que va de este, con diversos matices en los

---

para HACHEM y VALENCIA-TELLO (p. 58): “Este nuevo derecho fundamental determina cómo el Poder Público debe funcionar en favor del ciudadano, destacando su carácter instrumental, en relación con la finalidad primordial de promoción del bienestar del pueblo, a través de una actuación responsable, eficaz y direccionada a la consecución de los intereses de la colectividad estampados en el ordenamiento jurídico-constitucional. Con esto, el referido derecho impone que se vea la Administración pública desde la óptica de su función servicial, esto es, de servicio a la sociedad.” Previamente estos autores comentaban: “Es relevante anotar que la propia noción de “buena administración” puede dar lugar a cuestionamientos con relación a su significado. ¿Por qué el Poder Público tiene un deber de “buena” administración, y no de “óptima” administración? Frente a varias opciones razonables e insertadas dentro de la actuación conferida al administrador por la norma jurídica, ¿el deber de “buena administración” no se cumpliría, aunque el agente escoja un medio idóneo, pero menos eficiente o eficaz? ¿No se estaría con eso admitiendo la posibilidad de escoger un mecanismo *bueno* en detrimento de uno *óptimo* para la consecución de la finalidad del acto? ¿No sería entonces más apropiada la imposición de un deber de eficiencia a la Administración pública, en el sentido de dirigir la actividad administrativa al alcance efectivo de la finalidad pública, disminuyendo de forma más sustancial la discrecionalidad del administrador? A no ser que se entienda lo “bueno” como si fuera “óptimo” (y parece ser esta la interpretación que está por detrás del concepto en estudio). Sin embargo, esta opción científica no deja de ser extraña, para no decir paradójica, pues lo *bueno* es apenas *razonable*, es decir, el mínimo satisfactorio frente a un objeto determinado. Pero además de esta cuestión semántica, parece ser exactamente otro el sentido que se busca imprimir al concepto de “buena Administración pública”: un deber de administración *optimizada* de las instituciones públicas, que contiene no solo la idea de eficiencia, sino que también la ética, la transparencia, la imparcialidad y la equidad, entre muchas otras.” para seguidamente precisar: “En esta línea, conviene subrayar que cuando se habla de “buena administración” no se está refiriendo a un juicio de valor, relacionado a la “bondad o maldad intrínseca de este o aquel modelo administrativo”, pues el significado de la expresión habla sobre la adecuación del modo de administrar los fines que el ordenamiento jurídico destina al Estado. Así, será *bueno* la Administración pública –y, por lo tanto, conforme al derecho fundamental aquí examinado– que obedezca plenamente, de forma óptima, a los principios y reglas que le son direccionados por el sistema constitucional (y comunitario, en el caso europeo).” HACHEM, Daniel Wunder, y VALENCIA-TELLO, Diana Carolina, “Reflexiones...”, ob. cit., pp. 56 y 57.

planteamientos, a la buena administración como un deber para la Administración Pública,<sup>209</sup> además de como un principio (principio de buena administración), conectado directa y esencialmente con principios como el de eficacia y eficiencia.<sup>210</sup>

Como ya ilustramos en su momento en el epígrafe correspondiente, igualmente se dio el debate sobre si la buena administración (en lo que se comprende su enfoque como deber) tenía o no sólo implicaciones en el mérito de la actuación administrativa, sin trascendencia directa a su legalidad; algo que finalmente se hubo de zanjar en favor de la consideración como cuestión también de legalidad.<sup>211</sup>

Toda esa evolución y algo más, apoyado en los últimos tiempos además en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013, se sintetiza en el pensamiento del profesor uruguayo DURÁN MARTÍNEZ, quizás el autor que, dentro de la doc-

---

209 Ilustrativo puede ser el profesor Daniel Hugo MARTINS, cuando resumía: “En **‘Constitución y Administración’** [...] sostuvimos, citando la obra de Guido Falziane [...] que dicho deber emana del concepto de función pública, según el cual la voluntad del funcionario está sujeta al fin de la administración a que pertenece. Es un poder-deber, o sea la facultad y al mismo tiempo la obligación, que el órgano tiene de realizar la actividad para la cual está destinado, regulado por el Derecho, en cuanto a su forma y contenido, pero también en cuanto a su finalidad. El deber, ínsito en el cumplimiento de la función, no consiste en ejercerla de cualquier modo, sino de tal manera que se empleen los medios más idóneos, más oportunos, y más congruentes con la finalidad de obtener la mejor satisfacción de los intereses confiados. En otras palabras, mediante una buena administración, la cual –al decir de Falziane– se impone al sujeto agente como una necesidad jurídica de seguir determinado comportamiento.” MARTINS, Daniel Hugo, *Bases constitucionales de la Administración Pública y del Derecho Administrativo uruguayos*, s/e, Impreso en los talleres gráficos de Tradinco, Punta del Este, 2012, pp. 120 y 121 (la negrita y el subrayado del texto es del original).

210 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., p. 513. Ver lo que concluía el propio DURÁN MARTÍNEZ en: “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., pp. 453 y 454.

211 Recordaba DURÁN MARTÍNEZ sobre la situación en su país: “Toda esa primera doctrina nacional encaró la buena administración desde la perspectiva del deber de la Administración y, en cuanto a su contenido, centró su atención en la eficacia y eficiencia, tomando estos términos como sinónimos o en el significado que les asigna la ciencia económica y de la administración, que distingue el sentido de cada uno de sus términos.” DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., pp. 453 y 454.



trina de ese país, más ha insistido en el tema de la buena administración desde hace algunos lustros, al hilo de cuestiones puntuales que este tópico plantea para el régimen jurídico del funcionamiento administrativo y sus relaciones con los administrados o ciudadanos.

DURÁN MARTÍNEZ ha sostenido con énfasis que «la *buena administración* es encarada en primer término, desde la perspectiva del deber»;<sup>212</sup> y justificaba su consideración diciendo:

Es que esa perspectiva se deriva directamente del carácter servicial de la Administración. La Administración está para servir y para servir bien. Si no sirve bien, no tiene sentido. En otras palabras, si es ineficaz porque no logra los fines debidos o los logra con un costo desproporcionado o inmotivadamente elevado, deviene ilegítima.<sup>213</sup>

Claro está, a tono con las nuevas aportaciones sobre todo europeas, su visión personal en esto es más amplia, porque reconoce expresamente que la dimensión como deber de la buena administración fue un importante paso, pero quedó insuficiente frente a las nuevas perspectivas que se abrieron al consagrarse el derecho a la buena administración pública. De ahí que en sus trabajos insista en que la «buena administración es, pues, un principio, un deber y un derecho»,<sup>214</sup> y asegura:

Se advierte también que las perspectivas del deber y del derecho no son incompatibles. Son, más bien, complementarias: existe el deber de la Administración de actuar conforme a las reglas de la buena administración porque las personas, destinatarias de la buena

212 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 178.

213 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 178. En esta línea, con carácter también reciente, ha escrito DELPIAZZO: “[...] la **buena administración** como deber se concreta en hacer bien lo que hay que hacer, teniendo en cuenta que para toda la Administración —y, por tanto, para sus funcionarios— el ejercicio de la competencia, más que un conjunto de poderes jurídicos atribuidos por el ordenamiento para el cumplimiento de determinados cometidos, constituye un elenco de deberes a ser cumplidos, de modo que la expresión que mejor describe su situación es la de deber-poder y no la de poder-deber.” DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético...”, ob. cit., p. 44 (la negrita del texto es del original). En el Derecho uruguayo véase también: RUOCCO, Graciela, “La «buena administración» y el «interés general»”, ob. cit., pp. 104 y sigs.; FERRÉS RUBIO, Rodrigo, ob. cit., pp. 114 y 115.

214 V. gr., de DURÁN MARTÍNEZ, Augusto: “La buena administración”, ob. cit., pp. 173 y sigs.; “Derecho a trato imparcial...”, ob. cit., pp. 512 y sigs.; “La buena administración y el contencioso administrativo uruguayo”, ob. cit., pp. 148 y sigs.; “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., pp. 453 y sigs.



administración, tienen derecho a que se actúe así. Y esto revela, asimismo, que la buena administración es también un principio general de derecho que, por su origen, posee máximo valor y fuerza.<sup>215</sup>

La *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013 ha venido a sumar, por su inspiración, finalidad, contenido y proyección, un momento interesante en relación con la consideración de la buena administración como deber. Según hemos esbozado oportunamente, este instrumento, con apoyatura en el pensamiento iberoamericano (y europeo y latinoamericano), sintetiza a la buena administración desde una triple funcionalidad: como principio, deber y derecho fundamental; dando así una perspectiva de su connotación jurídica con cierto grado de completamiento al integrar en un mismo ejercicio formal esas tres orientaciones con las que se ha hecho visible el fenómeno en los planos del Derecho.

En el enfoque consagrado en esa *Carta Iberoamericana...*:

En el marco del complejo Gobierno-Administración Pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración Pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

La *Carta Iberoamericana...*, es explícita en sí misma al destacar dentro de la triple función jurídica que le asigna a la buena administración:

[...] es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social.

Como es conocido, la buena administración como deber (u obligación, en

---

<sup>215</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Tribunal de Cuentas: Control Preventivo de Gastos y Pagos”, ob. cit., pp. 455.

el literal de ese documento) dentro de la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013, está perfilada desde el carácter servicial y objetivo de la Administración Pública en relación con los intereses generales, y desde la promoción de los derechos de los ciudadanos y el fortalecimiento de su *status* jurídico frente a ese aparato administrativo. Lo cual se presenta en dicho instrumento en términos como los siguientes:

La buena Administración Pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo. La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos.

En el engranaje que traza la *Carta Iberoamericana...*, en lo que respecta a la buena administración, hay una distinción de su dimensión como deber, pero está sustancialmente imbricada a las de principio y a la de derecho de los ciudadanos, en lo que puede decirse que también se desgaja de ellas. Tan es así que dentro de esa Carta no hay un capítulo, formal y propiamente estructurado, para desarrollar el contenido que se integraría bajo la fórmula de la buena administración como deber, como sí lo hay (capítulos Segundo y Tercero) para el caso de los principios y los derechos que se declaran como comprendidos dentro de la funcionalidad de la buena administración bajo estas dos últimas dimensiones. De tal suerte, la concreción del encuadramiento de la buena administración como deber en la *Carta Iberoamericana...*, las particularidades que en ese instrumento se le asignan a su alcance, subyacen, surgen y deben sacarse de las formulaciones que en ella se realiza de los concretos principios y derechos que allí se exponen como correspondientes a la buena administración.

Que la buena administración se ha llegado a perfilar jurídicamente como un deber, bajo la formulación de *deber de buena administración* –con las variaciones y matices que fueren–, no parece ya cuestión sobre la que haya que hacer convicción, tal como aflora en los criterios anteriormente ilustrados en este acápite.

Es necesario hacer ver que la configuración de la buena administración como *deber de buena administración*, articula entonces en esa fórmula no sólo lo que deba entenderse por *buena administración* como elemento sus-

tancial, sino también la idea de *deber* como técnica jurídica y como expresión formal a partir de la cual se configura y funciona, desde esa dimensión, la buena administración dentro del tráfico jurídico.

Como otras nociones en el Derecho, la de *deber* no ha estado libre de la dificultad y la complejidad en su construcción, y todo análisis de ella, desde la perspectiva más concreta que pueda darse, arrastra en sí, de fondo, toda esa dificultad y complejidad.<sup>216</sup> A lo que no pertenece ajeno entonces la cuestión más específica (deber de buena administración) que aquí se bosqueja.

El tema del deber o de los deberes en el Derecho, plantea de por sí una riqueza teórico-práctica que ha sido dejada bien en claro por un segmento autorizado del pensamiento científico jurídico en los dos últimos siglos,<sup>217</sup> y su tratamiento excede –por mucho– nuestros intereses aquí y las fuerzas intelectuales que podamos reunir. Por lo pronto, baste tomar algunos elementos de la teoría de los deberes jurídicos, sin más pretensiones que fijar algunos puntos de partida para nuestras ideas aquí en relación con el deber de buena administración.

Como es conocido, la teoría de los deberes jurídicos conecta estrechamente con la construcción de la de los poderes jurídicos o potestades jurídicas, por la relación existencial que se da entre ambas categorías,<sup>218</sup> sin que haya entre ellas una correlatividad en sentido absoluto. Sobre esto último, una parte de la doctrina ha llamado la atención sobre el cierto grado de la correlatividad que existe entre las ideas de poder y de deber, jurídicamente entendidos; pero también se reconoce la posibilidad de que existan deberes jurídicos para

---

216 Ya advertía CARRIÓ que «puede haber y hay diversos conceptos de deber jurídico»; CARRIÓ, Genaro R., *Notas sobre Derecho y lenguaje*, 3ª edición aumentada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 178.

217 V. gr.: HOHFELD, W. N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, Traducción de Genaro R. CARRIÓ, 3ª edición, Distribuciones Fontamara, México DF., 1995 (la publicación original es de 1913); Kelsen, Hans, ob. cit., 1987, pp. 271 y sigs.; ROMANO, Santi, *Fragmentos...*, ob. cit., pp. 55 y sigs.; ROSS, Alf, *Sobre el Derecho y la Justicia*, Traducida por Genaro R. CARRIÓ, 5ª edición, EUDEBA, Buenos Aires, 1994, pp. 156 y sigs.; BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Traducción de Eduardo ROZO ACUÑA, 5ª reimpression de la 1ª edición, Editorial Debate, Madrid, 1998, pp. 175 y 176. En lengua española, por ejemplo: CARRIÓ, Genaro R., ob. cit., pp. 171 y sigs.; RODRÍGUEZ PANIAGUA, José María, “El deber jurídico y la obligación de obediencia al Derecho”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo XIV, 1969, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pp. 67 y sigs.

218 En particular, ver lo que desarrollaba ROMANO, Santi, *Fragmentos...*, ob. cit., pp. 55 y sigs. Entre otros además, por ejemplo: CARNELUTTI, Francisco, *Teoría General del Derecho*, Traducción española de Carlos G. POSADA, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1941, pp. 171 y sigs.

un sujeto sin que otro tenga algún derecho correspondiente o correlativo en relación con ese deber.

Quizás sea útil recordar a Hans Kelsen, cuando exponía:

La función *esencial* de la norma jurídica consiste, en efecto, en estatuir un deber jurídico. Sin deber jurídico, no hay norma jurídica posible. En cambio, no toda norma jurídica confiere o tiene *necesariamente* que conferir un derecho subjetivo. Sólo puede afirmarse que a *todo* deber jurídico se enfrente un “derecho subjetivo” cuando se enfoque el concepto de éste de tal modo que se entienda por derecho subjetivo el interés protegido o garantizado por el deber jurídico impuesto a otra persona. Pero esta concepción no hace sino subrayar la naturaleza primaria del deber jurídico con respecto al “derecho subjetivo”, ya que éste, así considerado, sólo nace desde el momento en que aquél se estatuye.

En cambio, si el concepto del derecho subjetivo se concibe en otro sentido que no sea éste, es decir, si no se ve en él un reflejo del deber jurídico, será perfectamente concebible la existencia de un orden jurídico que no confiera ninguna clase de derechos subjetivos [...]; lo que jamás ni bajo ningún orden de circunstancias podrá concebirse es un orden jurídico sin deberes jurídicos. Esta posición central del deber jurídico habrá de ser esclarecida y razonada más a fondo en ulteriores investigaciones acerca de las relaciones entre el deber jurídico y el derecho subjetivo.<sup>219</sup>

En aseveración de BOBBIO «se llama deber jurídico al comportamiento a que está obligado el que se haya sometido al poder».<sup>220</sup> También se ha dicho que consiste en un vínculo de la voluntad por el que un sujeto «è tenuto o ad una omissione, o ad un «pati» o ad una prestazione positiva di fare, di dare, etc.»;<sup>221</sup> o que es la conducta que un sujeto debe poner en práctica determinada por la norma de Derecho.<sup>222</sup>

---

219 Kelsen, Hans, ob. cit., p. 272. En otro momento de sus análisis (p. 303), Kelsen sentenciaba: “Sólo puede hablarse de un deber jurídico subjetivo coexistente con la norma jurídica objetiva, cuando con ello se expresa la capacidad de subjetivación de ésta, es decir, su aplicabilidad a un sujeto concreto, La norma jurídica objetiva, vigente para todos, se trueca en deber jurídico subjetivo de un individuo por el hecho de aplicarse a este individuo, por cuanto que puede y debe inferirse, siempre y cuando que se den las condiciones establecidas en la norma, el perjuicio que la norma jurídica entraña como voluntad del Estado. En esta posibilidad de aplicarse a un sujeto concreto, en esta capacidad de subjetivación de la norma, reside la solución del problema que consiste en derivar de la norma jurídica objetiva el deber jurídico subjetivo o, más exactamente, de concebir la norma de derecho como deber jurídico.”

220 BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, ob. cit, p. 175.

221 ROMANO, Santi, *Corso...*, ob. cit., p. 155.

222 RECASENS SICHES, Luis, ob.cit., p. 240.

Así, se puede entender –más allá de las dificultades en este sentido–, sin mayores pretensiones aquí, que un deber jurídico determina en un sujeto la realización de una conducta (o comportamiento) a la que se le prevén normativamente consecuencias jurídicas.

Dentro de la teoría jurídica, se ha distinguido entre deberes y obligaciones,<sup>223</sup> a partir –especialmente– del grado de concreción que pueda darse o no de un deber en «una relación jurídica con cosas singulares o personas singulares» (en expresión de Santi ROMANO<sup>224</sup>); en razón de una división así, se ha distinguido en deberes en sentido amplio y en sentido estricto, anclando la denominación de deber como el género.<sup>225</sup> Deber en sentido jurídico amplio puede manejarse como género categorial comprensivo de las obligaciones;<sup>226</sup> y en sentido jurídico estricto serían los que se distinguen específicamente de las obligaciones.<sup>227</sup>

Recogiendo algunos de esos trazos en relación con el deber como categoría jurídica y colocándolos en perspectiva dentro del marco específico de la buena administración y el alcance de esta última idea, tal como lo hemos ido manejando en este capítulo, puede decirse entonces que, jurídicamente hablando, el *deber de buena administración* significa el deber de los sujetos que realizan el funcionamiento administrativo público de que este se efectúe del modo más óptimo posible y que alcance, por esa vía, también de forma óptima, el fin (general) que lo determina, todo ello dentro de un

---

223 Con provecho sobre esto puede verse, desde el *iuspublicismo*, por ejemplo: ROMANO, Santi, *Fragmentos...*, ob. cit., pp. 55 y sigs.; GIANNINI, Massimo Severo, *Lezioni...*, ob. cit., pp. 264 y sigs. En lengua española es igualmente provechoso que se vea, por ejemplo: CARRIÓ, Genaro R., ob. cit., pp. 177 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, ob. cit., pp. 33 y 34; DE ASIS ROIG, Rafael, *Deberes y obligaciones en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 141 y sigs.

224 ROMANO, Santi, *Fragmentos...*, ob. cit., p. 72.

225 ROMANO, Santi, *Fragments...*, ob. cit., pp. 71 y sigs.

226 En explicación de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ: “[...] Deberes y obligaciones son especies de un género común, los deberes en sentido amplio, en cuando comportamientos, positivos o negativos, que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos propios, sino los de otro sujeto distinto a los generales o los de la colectividad.” GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, ob. cit., p. 33.

227 Un planteamiento de distinción clásico puede verse en: ROMANO, Santi, *Fragments...*, ob. cit., pp. 71 y sigs.; GIANNINI, Massimo Severo, *Lezioni...*, ob. cit., pp. 270 y 271. En lengua española es igualmente provechoso que se vea, por ejemplo: CARRIÓ, Genaro R., ob. cit., pp. 177 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, ob. cit., pp. 32 y sigs.; DE ASIS ROIG, Rafael, ob. cit., en todo.

orden jurídico que sea realmente cause de determinación y garantía de esa realización.

En su percepción más amplia y completa, el deber de buena administración es un deber de medios, en tanto impone el uso de los mejores posibles en el funcionamiento administrativo para la realización de los fines de esa función; y es también un deber de resultado, en tanto esos fines han de ser realizados tal cual se prevén en el ordenamiento jurídico que rige y determina la función administrativa. Lo interesante de ello, a raíz de todo esto, es que desde la perspectiva del deber cobran cierta entidad propia ambas dimensiones: la de medios y la de resultados, lo cual permite el tratamiento específico desde lo que cada una puede significar y el acercamiento particular a las cuestiones que plantean. Pero, quedarse en, o privilegiar, uno de esos ángulos por sobre el otro, sin guardar el balance correspondiente entre ellos o sin articularlos en unidad para moldear el fenómeno todo, sería presentar ese propio fenómeno como algo incompleto y con visos de insuficiencia e inacabado.

Visto como deber jurídico, el de buena administración es un «deber público o de carácter público», en tanto está dispuesto (con el grado de determinación que fuere) en y pertenece al marco sustancial del funcionamiento público (administrativo);<sup>228</sup> a lo que puede aplicársele además afirmaciones como las de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, en cuando se desprende como deber «del reconocimiento mismo de las potestades públicas y de cuyo ejercicio en particular surge».<sup>229</sup>

El deber de buena administración compete, en una arista más abierta en lo subjetivo, a las entidades públicas que realizan función administrativa, y también corresponde, en una más particularizada, a los órganos y funcionarios o servidores de esas entidades en el ámbito de su desempeño público.

---

228 Decía ROMANO sobre el *deber público* que es “*quelli che si riconnettono ad una pública funzione, e consistono in vincoli della volontà, per cui un soggetto è tenuto o ad una omissione, o ad un «pati», o ad una prestazione positiva di fare, di dare, etc.*” ROMANO, Santi, *Corso...*, ob. cit., p. 155. Para Guido ZANOBINI: “Deberes públicos son los del Estado y de sus agentes auxiliares en el ejercicio de cualquier actividad que forme parte de la capacidad pública de tales sujetos, además de aquellos que los particulares tienen hacia el Estado y también hacia cualquier sujeto relacionado con alguna función del Estado.” ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, *Parte General*, Ediciones ARAYÚ, Buenos Aires, 1954, p. 258. Ver también lo que exponían: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, ob. cit., pp. 32 y sigs.

229 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, ob. cit., pp. 33.

Asimismo es un deber al que están sometidos los sujetos privados en el marco del ejercicio de función administrativa que pueden realizar a tenor del título habilitante correspondiente. Por lo tanto es un deber en cabeza (o de titularidad) de la Administración Pública y de los sujetos que ejercen la función administrativa en el marco objetivo de ese ejercicio.

Autores italianos –por ejemplo FALZONE<sup>230</sup>– han catalogado al de buena administración como un *deber funcional*, según las especies de deberes de las que hablaba Santi ROMANO.<sup>231</sup> En una construcción de ese tipo, y según sus sostenedores, sería un deber funcional por cuanto el de buena administración se refiere al desenvolvimiento de una función pública (administrativa) cuidando los intereses que constituyen su objeto. De ahí que la observancia de ese deber funcional redundaría inmediatamente en favor del interés público;<sup>232</sup> y que se apuntaría que «el deber funcional no tiene contrapuesto ningún derecho porque el deber está impuesto en el interés público».<sup>233</sup> Visto así, el deber de buena administración deriva o deviene esencialmente del poder-deber que significa, en sentido general, ejecutar o realizar la función administrativa que corresponde al titular de esa función, encuadrado por su marco jurídico ordenador (una suerte de deber incardinado en el poder-deber mismo de ejercicio del poder público); y el deber de buena administración se asienta directamente en el plano del cómo, o en el comportamiento a partir del cual, ha de ejecutarse o realizarse esa función por el titular.<sup>234</sup>

Desde la perspectiva de su contenido y alcance, el *deber de buena administración* puede colocarse en la línea de trazos a partir de la cual se ha modelado jurídicamente la buena administración como principio o derecho, en el sentido que –tal como hemos expresado ya en el epígrafe anterior– viene a ser –ajustando ahora la terminología– una suerte de deber de carácter general, deber de deberes, supradeber o deber que sintetiza, que se especifica

230 FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 80 y sigs.

231 Según ROMANO, deberes de función o funcional (*doveri di funzione o funzionale*) son los (positivos o negativos) que están vinculados a una función (pública o privada); ROMANO, Santi, *Fragmentos...*, ob. cit., p. 75. Con más especificidad para los deberes públicos, afirmaba que eran los de asumir o ejercitar una función pública; ROMANO, Santi, *Corso...*, ob. cit., p. 156. También véase el desarrollo que hacía sobre la figura en general del *deber funcional*: FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 80 y sigs.

232 Ver el análisis de FALZONE, Guido, ob. cit., pp. 82 y sigs.

233 FALZONE, Guido, ob. cit., p. 83.

234 Véase los comentarios críticos sobre conclusiones como estas realizado por: CASSETTA, Elio, “Attività e atto amministrativo”, ob. cit., pp. 120 y sigs.



y proyecta en otros deberes y en obligaciones dentro del marco de relaciones más o menos concretas que plantea el funcionamiento administrativo; en definitiva se especifica y concreta en los deberes y obligaciones de vocación más específica que constituyen contenido de la función administrativa, de la que –no puede segregarse– él forma parte igualmente. Es también un deber de amplio espectro, de contenido heterogéneo, plural, abierto; que sirve además a la materialización jurídica del principio de buena administración y, del mismo modo, es expresión de ese principio.

Por la forma en que se dibujó por una parte de la vieja doctrina, el deber de buena administración se advertía era de esos deberes que no tienen un correlativo derecho.<sup>235</sup> En su construcción jurídica, en su percepción más general, el deber de buena administración se ha dibujado –por un sector de los estudiosos– como independiente de una relación jurídica concreta de la Administración Pública con el o los ciudadanos o personas, y se ha hecho derivar del ordenamiento jurídico o del conjunto normativo al que se sujeta esa entidad; del mandato de actuación y de consecución de los fines que ese ordenamiento impone al aparato administrativo; de las potestades jurídicas que se le atribuyen a aquella en el ejercicio de su función; del carácter servicial que connota el funcionamiento administrativo; o como un deber que es de esencia o consustancial a la actuación administrativa, por lo que está presente en el marco jurídico de ordenación de dicha actuación, más allá de especificación posible. Incluso, a la luz de los tiempos y los horizontes que abre la configuración y positivización de un derecho a la buena administración, no se ha dejado de reconocer la dificultad o lo difícil que es la «subjetivación» del deber de buena administración.<sup>236</sup> Lo cual ayuda a comprender que se haya calificado o caracterizado jurídicamente como un «deber objetivo» o de «carácter objetivo».<sup>237</sup>

Mas, lo cierto es que la evolución del contexto jurídico y el reconocimiento positivo del derecho a la buena administración ponen los términos del debate en otra colocación que no sería entonces la de excluir de plano la correlatividad entre ese derecho y el deber de buena administración.

En este último sentido, sobre la base del marco jurídico de la buena administración que el siglo XXI descubre en Europa y América, ya podemos encontrar aseveraciones como las del uruguayo DURÁN MARTÍNEZ en el orden

---

235 V. gr.: FALZONE, Guido, ob. cit., p. 83.

236 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 268.

237 MARCOU, Gérard, ob. cit., p. 10; BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 266 y sigs.

que «la óptica del deber no es incompatible con la del derecho» y que «existe el deber porque existe el derecho».<sup>238</sup>

En sede de buena administración, tal vez la cuestión más importante no sea fijar la correlación entre uno (el derecho) y otro (el deber) para la existencia de ambos, ni verificar cuánto deriva uno del otro y así establecer determinaciones mutuas; sino que lo más sustancial creemos que puede ser ver en qué medida ambas configuraciones jurídicas tributan a la realización práctica de la buena administración y a los fines que la animan como planteamiento.

La construcción jurídica de la buena administración, ya sea como principio, como deber y como derecho, significa que la buena administración vincula jurídicamente a los actores del funcionamiento administrativo y establece un marco de garantías para los ciudadanos y el interés general. Por lo tanto, la consideración del deber de buena administración, como deber jurídico, es un paso efectivo en la realización o materialización jurídica de la buena administración.

La configuración jurídica del deber de buena administración puede ser vista, ciertamente, como un mecanismo para la afirmación del poder público, del funcionamiento administrativo, pero es necesario no dejar la visión anterior en una lectura así limitada, y ella debe impregnarse necesariamente, como parte indisoluble de ella, de ser también una afirmación de la orientación de ese poder público o funcionamiento administrativo al recto ejercicio y a la recta consecución de los fines que los determinan; una afirmación para promover así las mejores prácticas en la actuación administrativa y el respeto y promoción de los derechos de las personas como vectores esenciales que también determinan –no puede ser ya de otro modo– que dicho ejercicio y consecución se puedan entender como rectamente cumplidos. De esa forma, el deber de buena administración, en lo que significa jurídicamente, afirma el ejercicio del poder público, el ejercicio de la función administrativa, pero los matiza, orienta, conduce, ordena hacia determinados fines de garantía de su mejor realización y, con ello, de garantía del interés público y de los derechos de las personas o ciudadanos en sus relaciones a raíz de ese ejercicio.

En esa cuerda argumental, puede pensarse que la gradual positivización jurídica de la buena administración como principio y como derecho, ha tributado, a vez, a la gradual afirmación jurídica expresa del deber de buena administración, en tanto ha sido un proceso evolutivo en el que, por esas vías

---

238 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, ob. cit., p. 181.

de positivización, se ha fortalecido el imperativo de la observancia de dicho deber.<sup>239</sup> Asimismo, la positivización de un derecho a la buena administración y el desarrollo en ese orden de su contenido (igual ocurre con el caso del principio de buena administración), vienen a significar una vía para concretar el deber de buena administración y desarrollarlo también en función de los fines determinados que a través de ese derecho quieran perfilarse y promoverse especialmente.

Lo anterior señala que el deber de buena administración solo podrá tenerse en su perspectiva más completa, no si se mira en el prisma de sus implicaciones y alcance propios, sino si se asume que en las implicaciones y alcance que puedan dársele se incluyen e imbrican, como parte sustancial de ellas, lo que para eso puede significar, desde lo jurídico, el contenido de la buena administración en sus vertientes formales como principio y como derecho.

En consecuencia, la perspectiva que aporta al universo jurídico de la buena administración su enfoque como deber (deber de buena administración), es válida a la hora de fijar y apreciar los horizontes del despliegue de ese universo jurídico; máxime si se entiende que lo que está en juego en sede de buena administración –en cuanto a objetivos, intereses, fines, garantías, necesidades de vida social que involucra– comprende necesariamente la sujeción de quien ejecuta la función administrativa.

Sin embargo, sería reduccionista, y por ello incompleto, a la luz de la evolución que ha tenido en todo este tiempo la buena administración como noción jurídica, reconducir todo ese universo a la forma y la funcionalidad –en el plano del Derecho– que comporta el *deber de buena administración*. Queda hoy claro que el deber de buena administración es una arista más –y, entonces, sólo una arista– del alcance y funcionalidad jurídica de la buena administración, sin la cual la apreciación de esta última no estaría completa; pero no la subsume ni agota en sí, antes bien, la completa, y a su vez se completa así misma como ángulo, en la medida en que se ponga en sinergia sustancial con las dimensiones de la buena administración como principio y como derecho.

---

239 Observaba CARRILLO DONAIRE que “va de suyo que si un principio (como pudiera ser el de buena administración) queda positivizado como tal mediante su inclusión en un texto legal (un Estatuto de Autonomía, por ejemplo) queda convertido en un mandato a los poderes públicos, en un *deber* en sentido técnico-jurídico (y no en una simple facultad), de modo que las normas subsiguientes podrían desarrollarlo mediante –entre otras posibilidades– el diseño de derechos subjetivos perfectos”; CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1158.

### 5. Buena administración: derecho (derecho a la buena administración)

Es necesario recordar de inicio que no ha sido fortuita la calificación de la *buena administración* como *derecho fundamental*, en el marco de la integración europea correspondiente a los postrimerías mismas del siglo XX,<sup>240</sup> en tanto ello ha respondido a un contexto que ha venido favoreciendo y potenciando con intensidad –especialmente luego de la II Guerra Mundial– los derechos de los ciudadanos (administrados en general, más allá de las bondades de uno u otro término), sus derechos fundamentales, frente a los mecanismos y las actuaciones del poder público.<sup>241</sup>

De acuerdo con lo que expresaba Joan PRATS CATALÀ:

---

240 Recordaba LORENZO DE MEMBIELA que “el *derecho a la buena administración* es construido por la jurisprudencia, receptiva a las inquietudes innovadoras de la dogmática, plasmando interpretaciones más favorables para el desenvolvimiento de una óptima gestión en beneficio de los ciudadanos.” LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., “La Buena administración...”, ob. cit., p. 406.

241 De utilidad puede ser traer a colación al profesor alemán Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, cuando exponía: “Los derechos fundamentales han sido el componente del Estado de Derecho que más decididamente ha influido en la evolución del Derecho administrativo de posguerra. Los derechos fundamentales actúan como límite a las habilitaciones de intervención administrativa, guían el ejercicio de la discrecionalidad administrativa e imponen el otorgamiento reglado de ciertas autorizaciones administrativas. También imponen obligaciones de hacer a la Administración y sirven para la resolución de colisiones normativas. Por medio de los mandatos de proporcionalidad, igualdad y seguridad jurídica, todos ellos derivados de los derechos fundamentales, el Derecho da respuesta a elementales necesidades de racionalidad, prudencia y orientación. En relación con el Derecho administrativo general, destacan tres efectos muy relevantes: En primer lugar, los enunciados jurídicos han experimentado una clara *subjetivación*. El criterio del fin tuitivo de las normas permite identificar derechos subjetivos allí donde normas de Derecho objetivo cumplen –junto a la función reguladora general– una función paralela de ajuste entre concretos intereses jurídicos de los particulares. El segundo efecto anunciado es el de la *sensibilización* del Derecho administrativo general: se profundiza en la conexión entre función directiva pública e intereses privados; y se cuestiona la intensidad, extensión y profundidad de aquella conexión, así como la idoneidad de las medidas que sirven para asegurarla. El tercer efecto es una marcada individualización; consecuencia de esto último es, a su vez, la irrupción en el Derecho administrativo de consideraciones –en ocasiones veladas– de equidad y exigibilidad.” SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistémica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2003, p. 71.

El derecho a una buena administración procede del cruce histórico entre la expansión inevitable de la discrecionalidad y las exigencias paralelas de la democratización. Como ha señalado el Consejo de Estado francés Sr. Braibant, incluso cuando las autoridades administrativas tienen permiso legal para hacer lo que quieren, no pueden hacer cualquier cosa. [...] el desarrollo entre nosotros de la cultura democrática hace que la ciudadanía ya no pueda esperar la buena administración sólo de la buena voluntad discrecional de los políticos y funcionarios públicos. La buena administración no es nada concebido por la gracia de los gobernantes sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada, una dimensión más del proceso de democratización que estamos viviendo.<sup>242</sup>

Así las cosas, la aparición del *derecho fundamental a la buena administración*, y el trazado y nominación como tal *derecho*, ha de entenderse como una consecuencia del «tiempos de los derechos» (apelando al nombre de una conocida obra de BOBBIO<sup>243</sup>) y del «lenguaje de los derechos» (en expresión que ya usaba, por ejemplo, DWORKIN<sup>244</sup>) o de la «lengua de los derechos» (evo-

---

242 PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 17. En este sentido, PRATS CATALÀ indicaba (p. 18) sobre el *derecho a la buena administración* que su “construcción doctrinal y configuración legal progresivas ha acompañado la expansión de la discrecionalidad en la gestión pública. Hoy resulta imposible que la ley y el reglamento puedan programar detalladamente las actuaciones públicas en todos aquellos sectores en que por su complejidad, dinamismo, diversidad e interdependencia el legislador se ve obligado a reconocer ámbitos de discrecionalidad sin los cuales los directivos públicos difícilmente podrán conseguir objetivos. Y como este proceso ha ido acompañado de una expansión de las intervenciones públicas en los ámbitos económico y social, a los controles tradicionales de legalidad se añaden nuevas exigencias de legitimidad del actuar administrativo como son la transparencia, la participación, la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas.”

243 BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Traducción de Rafael DE ASÍS ROIG, Editorial Sistema, Madrid, 1991. En esta obra (p. 98), el italiano indicaba: “No hace mucho tiempo, a un entrevistador que me preguntó, después de una larga conversación sobre los caracteres de nuestro tiempo que despiertan una seria preocupación para el futuro de la humanidad —tres sobre todo, el aumento cada vez más rápido y hasta ahora incontrolable de la población, el aumento cada vez más rápido y hasta ahora incontrolado de la degradación del ambiente, el aumento cada vez más rápido, incontrolado e insensato de la potencia destructora de los armamentos—, si en último término entre tantas predecibles causas de desgracia veía algún signo positivo, respondí que sí, que veía al menos uno: la creciente importancia dada en los debates internacionales, entre hombres de cultura y políticos, en seminarios de estudio y en conferencias gubernamentales, al problema del reconocimiento de los derechos del hombre.”

244 DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Traducción de Marta GUSTAVINO, Editorial Ariel, Barcelona, 1984, p. 276. Decía DWORKIN: “El lenguaje de los derechos domina, actualmente, el debate político en los Estados Unidos. Se plantea si el Gobierno respeta los

cando también el título de un libro igualmente conocido de GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>245</sup>), tal y como se han proyectado, especialmente, en Europa occidental desde el segundo lustro de la década de 1940 hasta hoy.

Según ha dicho una autora española:

La modernización de las Administraciones Públicas exige hoy más que nunca, al estar inmersos en tiempo de crisis, que sean más eficientes y eficaces asociando estos conceptos al principio humanista que deben presidir las reformas que han de acometerse. Mejoras que se orientan al reconocimiento de derechos o a su fortalecimiento, incorporando medidas que se traduzcan en un plus de protección y exigibilidad, y a la mejor prestación de los servicios con un estándar de calidad aceptable. En este sentido debe interpretarse el reconocimiento del derecho a una buena administración en textos jurídicos vinculantes como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea integrada en el Tratado de Lisboa.<sup>246</sup>

derechos morales y políticos de sus ciudadanos, o bien si la política exterior del Gobierno, o su política racial, vulneran abiertamente tales derechos. Las minorías cuyos derechos han sido violados, ¿tienen, a su vez, derecho a violar la ley? O la propia mayoría silenciosa, ¿tiene derechos, entre ellos el derecho a que quienes infringen la ley sean castigados? No es sorprendente que tales cuestiones tengan ahora primacía. El concepto de los derechos, y especialmente el concepto de los derechos contra el Gobierno, encuentra su uso más natural cuando una sociedad política está dividida y cuando las llamadas a la cooperación o a un objetivo común no encuentran eco.”

245 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994. En un momento de esta obra el maestro español enseñaba: “El gran instrumento técnico de renovación general del sistema jurídico fue un concepto aparentemente no significativo, que podría pensarse que fuese una simple *technicality* instrumental propia del oficio de los juristas y, por ello, supuestamente sin trascendencia general, el concepto de derecho subjetivo. Pero este concepto, contra las apariencias, lleva en su vientre una revolución completa del Derecho, un nuevo modo de concebir, explicar y operar el sistema jurídico, en su conjunto y en todas y cada una de sus partes –y correlativamente, como se comprende, en la sociedad y en el Estado”.

246 ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen, “Aires de modernización e innovación en los derechos de los ciudadanos frente a la Administración de la Comunidad de Castilla y León: la aprobación de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública”, en AA.VV., *El nuevo Derecho Administrativo. Libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis Librería Jurídica, Salamanca, 2011, pp. 69. Con anterioridad, Federico CASTILLO BLANCO reflexionaba en los siguientes términos: “Cabe preguntarse si este nuevo derecho lo es efectivamente, es decir, si el mismo no tenía manifestaciones previas e, inclusive, si más que frente a un nuevo derecho nos encontramos frente a una garantía

Teniendo lo anterior como trasfondo, es posible entender las consideraciones que se han vertido para apoyar el trazado de la *buena administración* como *derecho*.

En la jurisprudencia comunitaria europea, se menciona que el Tribunal de Primera Instancia (TPI), en el caso *Max Mobil Telekomunikation c. Comisión* (núm T-141/02 de 30 de enero de 2002), reconoció a la *buena administración* como un *derecho subjetivo*.<sup>247</sup>

Según ha sostenido Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ:

El buen gobierno o la buena administración no es sólo una característica que debe distinguir a los aparatos gubernamentales o administrativos, sino, sobre todo, un derecho que asiste a los ciudadanos, exigible ante los Tribunales, con las dificultades, es verdad, que implica el contenido de este nuevo derecho.<sup>248</sup>

---

de la ciudadanía para la realización de los “viejos derechos”. En cualquier caso, derecho, garantía o derecho-garantía no parece haber duda que su consideración responde a una nueva sensibilidad y representa un nuevo impulso, creo que decisivo, a las aspiraciones de reforma y cambio de la Administración pública y a la consideración de la ciudadanía con un nuevo status frente al actuar de las Administraciones públicas y las exigencias que le son debidas.” CASTILLO BLANCO, Federico, “Derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., (Coordinador), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

247 NIETO GARRIDO, Eva, ob. cit., p. 413. También en NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, ob. cit., pp. 26 y 27.

248 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *El Buen Gobierno y la Buena Administración...*, ob. cit., p. 11. En la justificación de este profesor español: “La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano de naturaleza fundamental. ¿Por qué se proclama como derecho fundamental para la Unión Europea? Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de donde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la Administración pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés general. Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado de ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance



Para este autor, a la luz del artículo 41 de la Carta de Niza, el que ahora se trate de un derecho fundamental de la persona es una cuestión polémica que en su opinión

[...] no debiera levantar tanta polvareda porque el ciudadano, si es el dueño del aparato público, es lógico que tenga derecho a que dicho aparato facilite el desarrollo equilibrado y solidario de su persona en libertad porque la razón y el sentido de la Administración en la democracia reside en un disposición al servicio objetivo al pueblo. El problema, para que sea un derecho susceptible de invocabilidad ante los Tribunales reside en la exigibilidad de los parámetros que caracterizan dicho derecho. Parámetros que en el precepto son claros.<sup>249</sup>

Del lado latinoamericano ha dicho un autor que:

O Estado Democrático, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do *direito fundamental à*

---

de este derecho.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, ob. cit., p. 130; igualmente en “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, ob. cit., p. 16; y en “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, ob. cit., p. 239.

249 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, ob. cit., p. 133; igualmente en: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, ob. cit., p. 245. En las palabras de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: “el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, ob. cit., p. 16; además en “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, ob. cit., pp. 130 y 131; y “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, ob. cit., pp. 239 y 240.

*administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.*<sup>250</sup>

Como puede apreciarse de lo anterior, una línea de consideración se ha abierto a favor de tener a la *buena administración* como un *derecho* (fundamental),<sup>251</sup> a la luz de la calificación formal que del mismo hizo la Carta de Niza, y el valor que esa Carta tiene hoy para el Derecho Europeo,<sup>252</sup> o la

---

250 FREITAS, Juárez, ob. cit., p. 21. También en el plano latinoamericano, se ha dicho en relación con el *derecho a una buena Administración*: “Un derecho de esa naturaleza tiene una importancia que se refleja en la esfera de los ciudadanos, la propia Administración pública y los órganos jurisdiccionales. Los primeros pueden exigir que la actividad administrativa se diseñe, ejecute y evalúe en función de sus intereses y necesidades (nótese que ya no sólo es un deber de aquellos hacerlo así, sino que éstos además lo pueden exigir), y también que sus planes sean sistémicos, que conciban a esa actividad como piezas que forman parte de un mismo aparato. Por otra parte, la Administración pública tiene el deber de ejecutar su actividad con estricto apego a la ley y Derecho, respetando los derechos y libertades, y teniendo siempre presente que se debe a los ciudadanos. Por último, los órganos jurisdiccionales pueden utilizar este derecho como parámetro para controlar los fines de la actividad administrativa, elemento de gran importancia para mantener estándares y que ésta se desarrolle de la forma mejor posible”; BELANDRIA GARCÍA, José Rafael, “Acerca del derecho a una buena administración: ¿existe en el orden constitucional venezolano?”, en *Revista venezolana de legislación y jurisprudencia*, N° 1, enero, 2013, Caracas, p. 26.

251 Ver, por ejemplo: PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., pp. 17 y sigs.; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, ob. cit., p. 130; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo”, ob. cit., p. 239; GUEVARA QUINTANILLA, Miguel Antonio, ob. cit., p. 49.

252 Según TAVARES DA SILVA, la entrada en vigor de la Carta de Niza altera el estado de cosas y acarrera una sujetivación del bien jurídico que el principio de buena administración viene a tutelar (el derecho a un procedimiento y a un proceso justo representado en el derecho a un comportamiento correcto y leal por parte de las entidades administrativas europeas), revelando su dimensión jurídica. TAVARES DA SILVA, Susana, ob. cit., p. 29. En palabras de ÁVILA RODRÍGUEZ: “La raíz de la buena administración con su nueva acepción de derecho subjetivo la encontramos en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, Carta que carecía de fuerza vinculante cuando se aprobó en la Cumbre de Niza, celebrada en diciembre de 2000 al no haber quedado integrada en los Tratados fundamentales de la Unión Europea. El uno de diciembre de 2009 quedó resuelta la cuestión del carácter normativo y la fuerza vinculante de la Carta al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, pues este Tratado concedió rango

que se hace en otras normativas nacionales o regionales (a lo interno de los países) en Europa;<sup>253</sup> de otros documentos jurídicos como la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública* de 2013, especialmente en el Capítulo Tercero; así como por la significación y la funcionalidad del mismo.<sup>254</sup>

En la conclusión de MAGIERA «se trata de un derecho fundamental independiente que garantiza a cada persona una “buena administración”». <sup>255</sup>

Mientras, en comentario de ADDINK sobre el artículo 41 de la Carta de Niza:

Estas disposiciones muestran que no hay derecho subjetivo en general al buen gobierno, sino que concede, en esencia, un derecho subjetivo al buen gobierno, que cubre varios aspectos. Probablemente sea mejor decir que algunos aspectos de la buen gobierno se encuentran ya establecidos.<sup>256</sup>

Para MELLADO RUIZ:

Considero que nos encontramos, por tanto, ante un auténtico derecho subjetivo, susceptible, pues, de impugnación ante el actual Tribunal General, pero no sólo, como se ha argumentado, por su carácter aglutinador de auténticos y precedentes derechos subjetivos procedimentales, o por su condición análoga a su similar reconocimiento a nivel interno, sino porque la centralidad actual de la posición del ciudadano –y de hecho, el ámbito subjetivo del mismo, es incluso mayor– impone la prevalencia de su “dimensión activa”, y la

---

de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales tal y como se interpreta del texto del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa [...]” ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen, “Aires de modernización...”, ob. cit., p. 70.

253 ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El Derecho a una buena Administración...”, ob. cit., p.314.

254 En opinión de Javier GUILLEM CARRAU: “[...] el reconocimiento del derecho a la buena posibilita la tendencia expansiva de una protección multinivel de los derechos: nivel supraestatal, nivel estatal y nivel infraestatal, que ya ha sido planteado en otros Estados de la UE y, en nuestra doctrina, respecto a la Carta de Niza, sin que se puedan obviar las posibilidades de conflicto que se generan.” GUILLEM CARRAU, JAVIER, “La buena administración en el UE tras el tratado de Lisboa: ¿más por menos?”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Nº 25, 2011, Cortes Valencianas, Valencia, p. 81

255 MAGIERA, Siegfried, ob. cit., p. 520.

256 ADDINK, G.H., *Buen Gobierno: ¿Un deber de la administración o un derecho ciudadano?*, traducido por Grismi BRAVO ARANA, Décimo Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2009, p. 20.

consideración como auténticos derechos, más allá de la denominación formal, de lo que son garantías básicas e ineludibles de defensa frente a la actuación de la Administración comunitaria. Sólo desde esta interpretación puede superarse la ambivalente “legitimidad simbólica” del reconocimiento de los derechos fundamentales en el ámbito europeo. Y se trata, además, de un derecho *autónomo, propio, nuevo* en cuanto supone la extensión y afirmación de determinadas garantías de defensa frente a cualquier tipo de actuación administrativa, como es el caso decisivo de la obligación general de motivación, y, además, *fundamental* de la ciudadanía europea. Ninguno de estos calificativos puede verse afectado por la posible indefinición o generalidad de alguno de sus contenidos, lo que será más bien un problema de aplicación, concreción operativa o interpretación jurídica, en tanto que más que un derecho definitivamente perfilado de “reacción” o “protección”, se trata de un ejemplo más de los denominados “derechos de prestación”, fórmulas directivas de conformación organizativa y procedimental de las prestaciones o decisiones finales que el Estado ofrece y que el ciudadano pretende.<sup>257</sup>

Por su parte, MANCILLA I MUNTADA explicaba que se «*tracta d'un autèntic dret subjectiu, que incorpora tant deures o càrregues adreçades a les administracions, com també principis generals*»; lo que en su visión no implica que con ello se renunciara a considerar a la buena administración como un principio general del Derecho europeo. De ahí que significara «la doble naturaleza del derecho a la buena administración» (como derecho subjetivo y como garantía), en los siguientes términos:

---

257 MELLADO RUIZ, LORENZO, “Anotaciones críticas sobre la posible existencia de un derecho a la “buena organización administrativa” (a propósito de la STSJ de Andalucía 563/2011, de 25 de febrero”, en AA.VV., *El nuevo Derecho Administrativo. Libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis Librería Jurídica, Salamanca, 2011, pp. 339. Insistía en otro momento este autor (p. 345) esta vez a la vista de lo acogido sobre el derecho a la buena administración en los Estatutos de Autonomía en España, que: “Se trata, pues, y a mi juicio, y no sólo por la denominación, de un auténtico derecho, de un indudable derecho público subjetivo. De un derecho con contenido plural, pero expresamente reconocido y tutelado como tal por los Estatutos de Autonomía de nueva generación. Seguramente sigue sin aclararse el contenido preciso y último de esta garantía ciudadana, o de perfilarse su dimensión puramente sustantiva o de exigencia de una decisión racional por parte de los poderes públicos, desde la propia indefinición o ambigüedad de su progresiva configuración jurisprudencial, y, lo más importante, de completarse estas garantías mínimas de defensa, interpretación y reacción por fórmulas efectivas de exigencia y control judiciales, no de respuesta frente a los casos, difíciles de concretar y exigir, de mala administración, sino de organización adecuada y configuración proactiva de la mejor y más eficiente decisión posible frente a las demandas de prestación o acción por parte de la ciudadanía. Pero ninguna de estas objeciones implica su desnaturalización como auténtico derecho.”

A més a més, podem afirmar una doble naturalesa del dret, en tant que és en si mateix un dret subjectiu, tota vegada que s'incorpora com a garantia del reconeixement i exercici de la resta de drets continguts a la CDF. De manera que seria un autèntic dret relacional, que transcendeix de l'àmbit del dret subjectiu autònom per a projectar-se a la resta dels drets relatius a l'Administració.

Així, seria un dret subjectiu i una garantia respecte dels altres drets subjectius en les relacions amb les administracions públiques. Dit d'una altra manera, la resta de drets fonamentals de la UE requeriran de la bona administració i els drets de defensa en el procediment administratiu quan aquests drets es vulguin impetrar davant l'Administració comunitària.<sup>258</sup>

Pensar y trazar a la *buena administración* como *derecho fundamental*, remite entonces, como base conceptual, a esta última categoría, para proveer un entendimiento de aquélla bajo los ribetes de esa categoría.

Sobre la noción de *derecho fundamental*,<sup>259</sup> podemos tomar como punto de referencia una definición debida a Luigi FERRAJOLI que, consideraciones polémicas a un lado, ha navegado con fortuna en el panorama doctrinal de los últimos tiempos. Para el italiano, en una definición que calificaba como *teórica* y puramente *formal o estructural*:

[...] son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «*status*» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>260</sup>

258 MANCILLA I MUNTADA, Francesc, ob. cit., pp. 82 y 83.

259 Repasaba el español PÉREZ LUÑO que: “El término «derechos fundamentales», *droit fondamentaux*, aparece en Francia hacia 1770 en el movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. La expresión ha alcanzado luego especial relieve en Alemania, donde bajo el título de los *Grundrechte* se ha articulado el sistema de relaciones entre el individuo y el Estado, en cuanto fundamento de todo el orden jurídico-político. Este es su sentido en la *Grundgesetz* de Bonn de 1949.” PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derecho Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 5ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, p. 30.

260 FERRAJOLI, Luigi, “Derechos fundamentales”, en FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Debate con varios autores, Edición de Antonio DE CABO y Gerardo PISARELLO, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 19. En otro momento, FERRAJOLI esclarecía: “Según la definición que propongo, son *derechos fundamentales* aquellos

Apoyándonos en un concepto de ese tipo,<sup>261</sup> el *derecho fundamental a la buena administración*, a partir de su encuadramiento positivo formal como tal (*derecho fundamental*), señala un tipo de *derecho subjetivo*, y con mayor particularidad un *derecho subjetivo de carácter público* o *derecho subjetivo público*. Sobre esta referencia, aparecen entonces dos figuras a considerar – sin olvidar la importante y sustanciosa polémica que en torno a la existen-

---

*derechos subjetivos* que las normas de un determinado ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a *todos* en tanto *personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar*. Los rasgos estructurales que, con base en esta definición, distinguen a estos derechos de todos los demás, son tres, todos ellos independientes del contenido de las expectativas que tutelan: *a*) la forma universal de su imputación, entendido «universal» en el sentido lógico y no valorativo de la cuantificación universal de la clase de sujetos que, como personas, ciudadanos o capaces de obrar, sean titulares; *b*) su estatuto de reglas generales y abstractas, es decir, de lo que he llamado «normas téticas», en oposición a las «normas hipotéticas» que, en cambio, predisponen, como efectos hipotéticos, las situaciones singulares dispuestas por los actos negociales, por ejemplo, que prevén en hipótesis; *c*) su carácter indisponible e inalienable, en tanto incumben de igual forma y medida a todos sus titulares, por oposición a los derechos patrimoniales y las restantes situaciones singulares que, en cambio, pertenecen a cada uno con exclusión de los demás. Gracias a la identificación de estos tres caracteres, uno corolario del otro, esta definición puramente formal dice –y no es poco– que, en caso de que se quiera tutelar un derecho como «fundamental», es preciso sustraerlo, de un lado, al intercambio mercantil, confiriéndolo igualmente mediante su enunciación en forma de una regla general y, de otro, a la arbitrariedad política del legislador ordinario mediante la estipulación de tal regla en una norma constitucional colocada por encima del mismo.” FERRAJOLI, Luigi, “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Debate con varios autores, Edición de Antonio DE CABO y Gerardo PISARELLO, Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 291 y 292.

261 En compendio de PÉREZ LUÑO, gran parte de la doctrina entiende “que los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos positivizados en las constituciones estatales. Es más, para algún autor los derechos fundamentales serían aquellos principios que resumen la concepción del mundo (*Weltanschauung*) y que informan la ideología política de cada ordenamiento jurídico. Recientemente en el seno de la doctrina alemana se ha querido concebir los derechos fundamentales como la síntesis de las garantías individuales contenidas en la tradición de los derechos políticos subjetivos y las exigencias sociales derivadas de la concepción institucional del derecho.” En un momento posterior, este español concluía: “En todo caso, se puede advertir una cierta tendencia, no absoluta [...], a reservar la denominación «derechos fundamentales» para designar los derechos humanos positivizados a nivel interno, en tanto que la fórmula «derechos humanos» es la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales.” PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, ob. cit., p. 31.

cia de ambos ha tenido lugar desde el siglo XIX hasta hoy—: la del *derecho subjetivo* y la del *derecho público subjetivo*, cuya relación entre sí no viene a ser otra que la de género (*derecho subjetivo*) a especie (*derecho público subjetivo*).<sup>262</sup>

En cuanto a la noción de *derecho subjetivo*, hay que decir que ha sido esta una de las más tratadas por el pensamiento jurídico, a partir de diversos ángulos —en lo que no ha faltado la polémica—. Diversas han sido las definiciones que se han aportado sobre el *derecho subjetivo*, desde aquellas clásicas decimonónicas que le identificaban como «un poder de voluntad conferido por el ordenamiento jurídico» (WINDSCHEID) o como «interés jurídicamente protegido» (IHERING).

Para Jean DABÍN:

[...] el derecho subjetivo es la prerrogativa, concedida a una persona por el derecho objetivo y garantizada con vías de derecho, de disponer como dueño de un bien que se reconoce que le pertenece, bien como suyo, bien como debido.<sup>263</sup>

Desde el siglo XIX, importantes autores —especialmente en la teoría alemana— se han ocupado de caracterizar al *derecho público subjetivo* o *derecho subjetivo público*.<sup>264</sup>

---

262 Enseñaba Roger BONNARD que “*le droit public subjectif n’est qu’une catégorie des droits subjectif. Ces droits comportent aussi des droits privés subjectifs. Ce sont ces droits subjectifs que les particuliers peuvent s’opposer dans leurs rapports juridiques, tandis que les droits publics subjectifs sont les droits opposables dans les rapports juridiques entre l’Etat et les particuliers. Or, du point de vue matériel, les droits privés subjectifs doivent être considérés comme ayant le même nature que les droits publics subjectifs. Il ne faut voir dans les deux cas qu’une même chose qui, sous des formes différentes, reste identique à elle-même dans son essence. Le droit subjectif, qu’il soit public ou privé, est à saisir dans les mêmes éléments constitutifs et sous la même conception.*” BONNARD, Roger, “Le droits publics subjectif des administrés”, en *Revue de droit public et de la science politique en France et a l’étranger*, Tome quarante-neuvième, XXXIX année, 1932, Marcel Giard, Libraire-éditeur, Paris, p. 697.

263 DABÍN, Jean, *El derecho subjetivo*, Traducida por Francisco Javier OSSET, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955, p. 130.

264 En este sentido son clásicos, entre otras, las siguientes obras o trabajos: JELLINEK, George, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Traduzione italiana riveduta dall’autore sulla seconda edizione tedesca, Società Editrice Libreria, Milano, 1912; JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Traducción de la 2ª edición alemana de Fernando DE LOS RÍOS URRUTI, 2ª edición, Compañía Editorial Continental, México, 1958, pp. 340 y sigs.; LONGO, A.,



Entre las definiciones más relevantes de esa categoría jurídica –colocando a un lado las discusiones sobre la existencia de la misma y la precisión de tales definiciones– puede recordarse (en Alemania) la de George JELLINEK:

Per il fatto di appartenere allo Stato, di essere membro di esso, l'individuo è qualificato sotto diversi aspetti. I possibili rapporti nei quali esso può trovarsi con lo Stato lo mettono in una serie di condizioni giuridicamente rilevanti. Le pretese giuridiche che risultano da siffatte condizioni, sino ciò che si designa col nome di diritti pubblici subbietivi. I diritti pubblici subbietivi consistono perciò, come già precedentemente é stato esposto, esclusivamente in pretese giuridiche (Ansprüche), che risultano direttametne da condizioni giuridiche (Zustände).<sup>265</sup>

---

“La teoria dei diritti pubblici subbietivi e il Diritto Amministrativo Italiano”, en *Archivio di Diritto Pubblico*, Anno I, Vol. I, Palermo, 1891, pp. 11 y sigs.; ROMANO, Santi, “La teoria del diritti pubblici subbietivi”, en ORLANDO, V. E (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*, Volume primo, Società Editrice Libreria, Milano, 1897, pp. 110 y sigs.; BARTHÉLEMY, Joseph, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français. Contribution a la théorie générale des recours contentieux*, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, Paris, 1899; BONNARD, Roger, ob. cit., pp. 695 y sigs.; KELSEN, Hans, ob. cit., pp. 493 y sigs. Con un carácter más cercano en el tiempo, entre la bibliografía que puede referirse, sólo con fin ilustrativo, podemos recordar: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre los derechos públicos subjetivos”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 6, 1975, Editorial Civitas, Madrid, pp. 427 y sigs.; ESTEBAN DRAKE, A., *El derecho público subjetivo como instrumentación técnica de las libertades públicas y el problema de la legitimación procesal*, Editorial Civitas, Madrid, 1981; QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Los derechos públicos subjetivos y la participación social*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1985; FOULQUIER, Norbert, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Éditions Dalloz, Paris, 2003; MEDINA ALCOZ, Luis, *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

265 JELLINEK, George, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, ob. cit., p. 96. En otra de sus obras, JELLINEK acotaba sobre los derechos públicos subjetivos (o derechos públicos individuales, como aparece en la traducción de este texto que utilizamos): “Estos se diferencian esencialmente del Derecho Privado en que se fundan inmediatamente en la personalidad, y no recaen sobre ningún objeto, como acontece en el Derecho Privado, sino sobre la persona misma. Las exigencias que surgen de estos derechos, y en las que se pone de manifiesto la significación práctica de los mismos, proceden directamente de las facultades que el orden público reconoce a los individuos. Todas estas disposiciones o facultades describen la relación permanente que existe entre el individuo y el Estado; son situaciones jurídicas que descansan sobre los términos de esa relación y constituyen el fundamento de las exigencias públicas de los individuos. Toda exigencia de Derecho Público nace, pues inmediatamente de una determinada posición de la persona respecto al Estado, posición

O la de Santi ROMANO (en Italia), cuando este último concluía:

I diritti pubblici sono potestà di agire in un rapporto giuridico connesso [...] con una pubblica funzione, e, per quanto riguarda quelli che rientrano nel diritto amministrativo, con una funzione amministrativa.<sup>266</sup>

O (del lado francés) la de Roger BONNARD, quien entendía que los *derechos públicos subjetivos* eran los derechos oponibles en las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares; viendo en los primeros un tipo (junto a los derechos privados subjetivos) de un supuesto mayor que es el *derecho subjetivo*, trazando a este último de la siguiente manera:

Le droit subjectif est le pouvoir d'exiger de quelqu'un, en vertu d'une règle de droit objectif, quelque chose à laquelle on a intérêt, sous la sanction d'une action en justice; le contenu de la chose exigible étant fixé immédiatement soit par le droit objectif, soit par un acte juridique individuel.<sup>267</sup>

Claro está, la propia idea de *derecho público subjetivo* o *derecho subjetivo público*, ha quedado estrecha para encuadrar a los *derechos fundamentales* en toda su dimensión, pues, además de que no deben identificarse plenamente entre sí ambas figuras,<sup>268</sup> los *derechos fundamentales*, junto a una

---

que tomando como modelo el Derecho antiguo, puede ser designada como un *Status*." JELLINEK, George, *Teoría General...*, ob. cit., p. 341.

266 ROMANO, Santi, *Corso...*, ob. cit., p. 145. Previamente (p. 144), ROMANO había declarado que el derecho subjetivo era "*quei poteri di agire che si svolgono in un concreto rapporto giuridico*."

267 BONNARD, Roger, ob. cit., pp. 697 y 707.

268 De acuerdo con lo que apuntaba Luis María DIEZ-PICAZO: "conviene tener muy presente que los derechos públicos subjetivos y los derechos fundamentales –o, en su caso, los derechos humanos– son algo más que dos modos distintos de observar un mismo fenómeno; y ello porque no todos los derechos fundamentales operan siempre como derechos públicos subjetivos. Lo primero se debe a que hay derechos públicos subjetivos que no encarnan valores básicos de la democracia constitucional, ni pueden calificarse de desarrollo de norma constitucional alguna. Son creados, modificados y suprimidos libremente por el legislador. Este grupo está formado por la inmensa mayoría de los derechos otorgados a los particulares por las leyes administrativas. Lo segundo –o sea, que los derechos fundamentales no siempre operan como derechos públicos subjetivos– se debe simplemente a que [...] algunos derechos fundamentales pueden ser invocados también en las relaciones entre particulares"; DIEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Reimpresión de la 3ª edición, Civitas, Navarra, 2011, p. 41.

arista subjetiva, revelan también una arista objetiva.

Como ha enseñado Luis María DIEZ-PICAZO:

[...] incluso los enunciados que proclaman genuinos derechos fundamentales no operan sólo como normas atributivas de derechos subjetivos, sino también como normas que consagran valores objetivos. La jurisprudencia constitucional suele describir este fenómeno como la «doble dimensión» de los derechos fundamentales [...] En su dimensión de derechos subjetivos, los derechos fundamentales otorgan facultades o pretensiones que las personas pueden hacer valer en situaciones concretas; en su dimensión de valores objetivos, por el contrario, operan como «elementos objetivos del orden constitucional». Ciertamente, esta dimensión objetiva es menos perceptible a primera vista que la dimensión subjetiva; pero, en el fondo, se refiere a una característica evidente de los derechos fundamentales: éstos encarnan ciertos valores básicos, que constituyen el «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1 CE). Por ello, la dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, al margen de cualquier situación jurídica concreta, en la existencia de un deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.<sup>269</sup>

Si juntamos todas las piezas anteriores a propósito del *derecho fundamental a la buena administración*, esto es: declaración formal como derecho fundamental, definición de derecho fundamental, concepto de derecho subjetivo (o derecho público subjetivo, en este caso), dimensión objetiva de los derechos fundamentales, salta a la vista enseguida que aquél no tipifica –en la forma que ha sido trazado por los textos normativos que le acogen– como un *derecho subjetivo* (del tipo que sea) propiamente entendido.

Esa particularidad, ha sido advertida por la doctrina que se ha ocupado de la cuestión.<sup>270</sup>

Ciertamente, no resulta dificultoso apreciar que el *derecho a la buena administración* no se traduce propiamente en una situación activa concreta de un sujeto, en el marco de una relación jurídica específica, a la que corresponde una situación pasiva singularizada de otro sujeto, exigible jurídicamente por el primero. Antes bien, los ribetes genéricos del *derecho a la buena administración* le imprimen particularidades al mismo que no se encuentran en los

<sup>269</sup> DIEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, ob. cit., p. 41. Véase también, entre otros, lo que acogía PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, ob. cit., pp. 33 y 34.

<sup>270</sup> A modo de ejemplo de lo anterior, en razón de lo acontecido en el Derecho comunitario europeo en relación con el *principio de buena administración*, la portuguesa TAVARES DA SILVA llamaba la atención sobre que «*mais complicado, é saber se este princípio se terá transmutado*»; TAVARES DA SILVA, Susana, ob. cit., p. 29.

típicos moldes de los derechos subjetivos.<sup>271</sup>

A tenor de esas circunstancias, la *buena administración* como *derecho*, deviene en una figura de contenido general o en un derecho de ribetes genéricos y poco precisos,<sup>272</sup> en tanto aparece como solución compendiadora, integradora o resumen que abarca en su interior una serie heterogénea de derechos con mayor vocación de especificación, reconocidos así por diversos ordenamientos jurídicos, tal y como resulta incluso de la enumeración que contiene el artículo 41 de la Carta de Niza, que puede servir como ejemplo al efecto.<sup>273</sup> Pero, además, lo cierto es que, a partir de sus diversas formulaciones, es un *derecho* con un contenido no indicado con precisión, en tanto el mismo no se agota en aquello a lo que se le asocia expresamente en las normas jurídicas que lo consagran, pues de ordinario son contenidos que señalan un núcleo esencial, pero no son todo lo que puede abarcar como fenómeno.<sup>274</sup>

---

271 Para CARRILLO DONAIRE se trata “de un «derecho» de perfiles abiertos, vago y difuso por definición; justo lo contrario de un derecho subjetivo perfecto, cerrado y aprehensible.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1161.

272 En la caracterización que hiciera CARRILLO DONAIRE sobre el *derecho a la buena administración*, este autor observaba: “a poco que se analiza su estructura y su naturaleza, se observa el carácter genérico, indefinido e incierto del mismo. *Genérico* porque unifica diversos derechos reconocidos de manera dispersa por el ordenamiento jurídico. *Indefinido* e indeterminado, porque la enunciación de esos derechos tiene valor enunciativo y referencial, donde tampoco faltan los conceptos jurídicos indeterminados ni las alusiones a principios más o menos vagos (actuar con celeridad y transparencia, gestionar con calidad, etc.). E *incierto*, finalmente, porque no todos los textos le reconocen el mismo contenido y ámbito objetivo, que a veces difiere mucho entre sí. La conjunción de estos factores da una idea de gran imprecisión del «derecho», de algo inacabado. Impresión que aumenta cuando se alude a las implicaciones deontológicas de la buena administración, que parecen alejar definitivamente esta noción de la clásica definición del derecho subjetivo como la cualidad o poder formalmente reconocido a alguien para exigir imperativamente algo a una persona jurídicamente obligada.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1161.

273 En opinión de CARRILLO DONAIRE: “Quizás lo más homogéneo de la regulación estatutaria del derecho a una buena administración sea el carácter eminentemente programático con que todos los textos tratan este «derecho». En todos los casos se apela al desarrollo legislativo del mismo, por lo que la idea de derecho subjetivo acabado o perfecto, plenamente ejercitable ante los Tribunales, se diluye en esas cláusulas remisorias donde esos «derechos» habrán de concretarse y encontrar garantías específicas.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1161.

274 Escribía Siegfried MAGIERA, sobre el *derecho fundamental a la buena administración* que reconociera el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “El contenido exacto –al igual que en el caso de los otros derechos fundamen-

Al hilo de lo anterior, del lado holandés, hubo de decir ADDINK:

Aún hay otra desventaja de la garantía del derecho a la buena gestión pública como un derecho fundamental. Previamente, hemos visto que el derecho fundamental a veces es más explícito. Esto es en sí mismo necesario, ya que es la manera en la que el legislador muestra una indicación directa del contenido de este derecho fundamental. Un derecho fundamental a la buena gestión pública, sin especificaciones lleva a una norma vaga que podría resultar vacía en la práctica jurídica. Pero también es importante definir las restricciones ya que es en cuestiones de forma y de procedimiento, en donde estos aspectos se muestran mucho más específicos, como resultado de ello, la definición del principio se convierte en unilateral. En resumen, la especificación no debe ser restrictiva, pues dejan a la discreción de los tribunales la interpretación sobre el tema. Esto significa que estamos aún estableciendo unilateralmente restricciones al derecho a la buena gestión pública como un derecho fundamental subjetivo.<sup>275</sup>

Por su parte, Joan PRATS CATALÀ dejaba ver otro grupo de argumentos a favor de la concepción y funcionalidad del *derecho a una buena administración*. En este sentido, el español señalaba:

[...] el derecho a una buena administración debe ser entendido como un derecho cívico en la medida en que no solo protege un estatus individual sino que se orienta a la realización de un valor de convivencia como el representado por la buena administración.<sup>276</sup>

De ahí que PRATS CATALÀ entendiera que el *derecho a una buena administración* no sólo protege situaciones jurídicas subjetivas frente a los poderes públicos;<sup>277</sup> sino que este derecho se refiere a todo ese conjunto de valores desde los que la ciudadanía juzga hoy la legitimidad de las Administraciones.<sup>278</sup>

---

tales— no está claramente establecido, sino que se desarrolla según las circunstancias y la legislación del marco legal.” MAGIERA, Siegfried, ob. cit., p. 520.

<sup>275</sup> ADDINK, G.H., ob. cit., p. 24. Seguidamente, este autor expresaba: “Además, es posible que los principios de buen gobierno, se puedan dar como un derecho subjetivo. Tal derecho subjetivo puede, en cualquier caso, ser menos abierto y menos específico. Un claro ejemplo de ello es el artículo sobre la derogación y la modificación de las subvenciones en virtud de la GALA. De otras formas, también, los derechos pueden ser incorporados en las leyes como un derecho subjetivo. Hacerlo, sin embargo, significa que ese derecho no debe ser objeto de especificaciones legales que son demasiado subjetivas o detalladas puesto que restringen innecesariamente su aplicación, lo que significaría que sólo podría ser aplicada a unos pocos casos”.

<sup>276</sup> PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 17.

<sup>277</sup> PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 18.

<sup>278</sup> PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 18.

### En la percepción de este autor:

Poco se entenderá lo expuesto si se sigue considerando el derecho a la buena administración como un derecho individual más. En realidad, como tal, el derecho a la buena administración sólo es la síntesis del conjunto, evolutivo y diferenciado por sectores administrativos, de otros derechos que reconocen la Constitución y las leyes. La funcionalidad institucional y el potencial reformista del derecho a la buena administración sólo se captan si se toma en cuenta su dimensión colectiva. En efecto, es un derecho que no garantiza sólo ni principalmente situaciones subjetivas frente a los poderes públicos, sino un derecho ejercido colectivamente por ciudadanos activos, organizados colectivamente para asumir su parte de corresponsabilidad en la realización de los intereses generales, puede ayudar a ir superando los equilibrios institucionales instalados de larga data en el interior de la Administración y que obstruyen su transparencia, participación y rendición de cuentas haciendo muy difícil la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios.<sup>279</sup>

### Concluía además PRATS CATALÀ:

El entendimiento del derecho a una buena administración como derecho cívico colectivo nos sirve también de base para construir unos deberes cívicos de correcto comportamiento en relación a los distintos servicios y actuaciones públicas.<sup>280</sup>

En una cuerda argumental con cierta semejanza, se movía el profesor MEILÁN GIL al concluir:

No existe un modelo único de buena administración, pero al menos el derecho fundamental indica que existe algo que es sustancial, que puede ser común a todas las Administraciones. [...] la consideración como fundamental del derecho a la buena administración permite avanzar en el aseguramiento de su realización.<sup>281</sup>

Previamente, MEILÁN GIL expresaba con convicción que «todo ayuda, pero convertir la “buena administración”, con lo que ello comporta, en un derecho colabora a que sea efectiva».<sup>282</sup>

Sobre la base de lo anteriormente apuntado, entre los autores se ha señalado que el *derecho a la buena administración* se concibe como un derecho

279 PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 20.

280 PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 21.

281 MEILÁN GIL, José Luis, *Derecho Administrativo revisado*, ob. cit., pp. 242 y 243.

282 MEILÁN GIL, José Luis, “La buena administración como institución jurídica”, ob. cit., p. 15; también de MEILÁN GIL, “El paradigma de la buena administración”, ob. cit., p. 235; y MEILÁN GIL, *Derecho Administrativo revisado*, ob. cit., p. 187.

de carácter objetivo; como un «superderecho», «derecho de derechos»,<sup>283</sup> «derecho tipo paraguas»<sup>284</sup> (o sombrilla), «derecho síntesis» o que sintetiza, engloba, compendia, comprende o integra ciertos derechos o «subderechos»;<sup>285</sup> derecho complejo; que opera como un derecho «instrumental» de otros derechos subjetivos a los que suma garantías específicas de naturaleza extraprocesal,<sup>286</sup> o como *derecho-garantía*.<sup>287</sup>

Además, por el tiempo que ha mediado desde su aparición formal en la Carta de Niza, y en la recepción en otros textos normativos, hasta hoy, se ha considerado que el *derecho a la buena administración* es un derecho en construcción, o una noción jurídica *in fieri*, sobre el que ha de trabajarse progresivamente para dotarlo de mayores precisiones en sus contornos.<sup>288</sup>

No hay dudas de que las características de lo genérico e impreciso que rodean al objeto que abarca el *derecho a la buena administración*, y la posibilidad de descomposición del mismo, como planteamiento general, en varios derechos subjetivos de identidad más precisa y talante particular, ha revelado ciertas dudas sobre lo acertado de su calificación técnico-jurídica como *derecho*.

En afirmación de Javier GARCÍA ROCA, con motivo del *derecho a una buena administración* establecido en el artículo 41 de la Carta de Niza:

---

283 SAURA FRUCTUOSO, C., “El Derecho de Buena Administración y el «Due Process» Administrativo Europeo”, en SORIANO GARCÍA, José Egenio (Director), *Procedimiento Administrativo Europeo*, Editorial Civitas- Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 354 y sigs.

284 ADDINK, G.H., ob. cit., p. 20.

285 Ver, por ejemplo: TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., p. 45; TORNOS MAS, Joaquín, “El principio de buena administración...”, ob. cit., p. 633. ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El derecho ciudadano a una buena administración”, ob. cit., p. 31; y ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: alcance y significado”, ob. cit., pp. 291 y 295. También: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1161; HERMIDA DEL LLANO, Cristina, “La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder”, en *Pensamiento Constitucional*, Año XVI, N° 16, Madrid, p. 162.

286 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1160. Con anterioridad, se había acogido por TOMÁS MALLÉN que “si los derechos valen tanto como las garantías, en el derecho a la buena administración puede decirse que se conjugan ambos elementos, conformando una especie de *derecho-garantía* o *derecho instrumental*, que propicia la defensa de otros derechos.” TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., p. 42.

287 TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., p. 42.

288 Ver, por ejemplo: PRATS CATALÀ, Joan, ob. cit., p. 17; CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., pp. 1160 y 1161.



Su comprensión en cuanto objeto de un verdadero derecho fundamental es muy problemática, falta al menos una previa fundamentación cultural y un objeto preciso y susceptible de reclamación.<sup>289</sup>

Por su parte, SOUVIRÓN MORENILLA reparaba en que

[...] hay una cierta dificultad conceptual e institucional (por su carácter abstracto y de abrazadera de muy dispares subderechos) para perfilar el llamado “*derecho a una buena administración*” y sus consecuencias operativas.<sup>290</sup>

En otra opinión vertida al respecto, desde el contexto español y a la luz de la Carta de Niza del año 2000:

[...] la proclamación de la Carta y la posterior adquisición de valor jurídico vinculante no han llevado aparejada la instauración de medios específicos de protección para los derechos que proclama. Por tanto, nos encontramos *prima facie*, ante ciertas restricciones a su tutela como derecho fundamental. A lo anterior se une, en el caso del derecho a una buena administración, la indeterminación y amplitud de su contenido, que solamente prelude el art. 41. Todo ello determina la dificultad para ser alegado como tal derecho por los particulares y, por tanto, para su garantía específica por los tribunales de la Unión Europea.

Lo dicho nos conduce a afirmar que nos encontramos ante un derecho fundamental sin una tutela específica que ha encontrado su desarrollo como principio rector de la actuación de la administración europea –entendida ésta en sentido amplio–, más cercano al concepto de buen gobierno o «buena gobernanza» del que trae causa. La doctrina ha justificado su inclusión en una carta de derechos fundamentales para dar respuesta a la necesidad alertada desde diversas instancias de reformar la Administración europea, constantemente criticada por su falta de eficiencia, transparencia y lejanía de los ciudadanos.<sup>291</sup>

289 GARCÍA ROCA, Javier, ob. cit., pp. 182.

290 SOUVIRÓN MORENILLA, José María, “Sentido y alcance del derecho a una buena administración”, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M., y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (Coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Fundación General de la Universidad de Málaga, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 229. Según decía MELLADO RUIZ, la buena administración como concepto central era «discutido en cuanto a su verdadera naturaleza jurídica y nivel de exigibilidad, a pesar de su consagración actual como auténtico derecho de los ciudadanos»; más adelante apreciaba: “Más allá del dato de su recepción expresa, y con carácter vinculante, tanto a nivel comunitario como a nivel interno, fundamentalmente en el contexto de explicitación dogmática de los nuevos Estatutos de Autonomía, lo cierto es que sigue sin existir acuerdo dogmático acerca de la verdadera naturaleza jurídica y el contenido preciso de este derecho.” MELLADO RUIZ, Lorenzo, ob. cit., pp. 336 y 338.

291 VIÑUALES FERREIRO, Susana, ob. cit., p. 332.

Así las cosas, se han levantado opiniones para respaldar la percepción de que el *derecho a la buena administración* no puede, o no debe, ser encuadrado como un *derecho subjetivo*. Por lo que se pone en entredicho el acierto de ese encuadramiento técnico-jurídico.<sup>292</sup>

El francés Pierre DELVOLVÉ es de los que, precisamente, ha sostenido que «*le droit à une bonne administration, dan sa généralité, ne peut être un droit subjectif*». <sup>293</sup> Argumentaba DELVOLVÉ que el *derecho a una buena administración* concierne a todos de manera general, que todos pueden reclamar que la administración se organice y funcione de manera satisfactoria; pero que ello no es suficiente para dar a cada uno un derecho subjetivo, independientemente de la situación que le es propia. Para este profesor, frente a la ausencia de una disposición jurídica propia para cada tipo de objeto, el *derecho a una buena administración* no puede dar lugar a una contestación propiamente jurídica. Y sigue apuntando que el reconocimiento formal, por una fórmula general, de un *derecho a la buena administración* no es suficiente para permitir que un particular pueda hacerlo prevalecer como un derecho subjetivo. Tal formulación puede ser útil como clave de análisis por el reconocimiento de derechos específicos que se insertan en la fórmula general del *derecho a la buena administración*, pero ella no es suficiente para crear un derecho subjetivo.<sup>294</sup>

En su razonamiento, DELVOLVÉ expresaba:

On en a la preuve avec l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le droit à une bonne administration n'en est que le titre. Il n'est pas repris tel quel dans les clauses de l'article: celles-ci précisent ce qu'il faut entendre par ce droit en déterminant quels droits en découlent pour «toute personne». Ceux-là seuls ont le caractère de droits subjectifs à la réalisation desquels toute personne peut prétendre de la part de l'administration.<sup>295</sup>

En otro análisis de factura francesa, su autora, Rhita BOUSTA, advertía el

---

292 En la opinión del portugués AROSO DE ALMEIDA, en relación con el artículo 41 de la Carta de Niza: “*não se vê, desde logo, que haja necessidade ou conveniência, de um ponto de vista estritamente técnico-jurídico, em arrumar sob uma única designação e, portanto, conglobar artificialmente num único pretense (super)direito, os diferentes direitos e garantias que, no seu conjunto, e pese embora a epígrafe, aquele artigo consagra.*” Ver: AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, p. 55.

293 DELVOLVÉ, Pierre, ob. cit., p. 293.

294 DELVOLVÉ, Pierre, ob. cit., pp. 292 y sigs.

295 DELVOLVÉ, Pierre, ob. cit., p. 294.

cuestionamiento de la construcción de la *buena administración* como derecho subjetivo<sup>296</sup> y como derecho fundamental, e intentaba buscar respuestas al respecto, sobre todo en razón de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000.<sup>297</sup> Analizando la letra de esa Carta y el trazado allí manifestado del *derecho a una buena administración*, BOUSTA consideraba la inexactitud de ese derecho en ese marco,<sup>298</sup> en tanto era construido en ese documento como «un derecho sin objeto preciso»;<sup>299</sup> con discordancias en el lenguaje en que se ha redactado el artículo 41 en cuestión, en tanto el término derecho no se reproduce en todos los componentes de la buena administración (se combinan elementos de derechos para los ciudadanos y de deberes para la Administración y las instituciones públicas comunitarias europeas), ni sus implicaciones planteadas en la Carta se enfocan desde esa perspectiva en exclusiva (sino también desde las implicaciones del deber);<sup>300</sup> y con «ausencia de causalidad entre el reconocimiento de un derecho a una buena administración y la existencia de derechos subjetivos de los administrados».<sup>301</sup>

En su análisis BOUSTA señalaba:

La notion de bonne administration est donc employée de deux façon par le juge communautaire: comme un principe à part entière ou comme l'«expresión» de droits subjectifs. Dans le premier cas, elle ne donne lieu à aucun droit subjectif. Dans le second, les droits, dont elle n'est que l'expresion, son par définition déjà existants. Par conséquent, en aucun cas la bonne administration ne crée-t-elle un ou des droit(s) subjectif(s). Le passage

---

296 Para BOUSTA: “*L’optique générale de moyens, dans laquelle s’inscrit la notion de bonne administration, ne semble donc épouser celle du droit subjectif qui se caractérise par son invocabilité générale et absolue. Si aucun résultat précis de «bonne administration» n’est exigé des pouvoirs publics, comment concevoir qu’il y ait un droit subjectif à l’invoquer ?*”; BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 280.

297 Según BOUSTA: “*Il paraît en effet peu pertinent de conférer à la notion de bonne administration une fonction que le droit positif du XXI<sup>ème</sup> siècle ne corrobore pas. Si elle est implicitement consacrée par el juge, qui en fait un devoir, il n’en demeure pas moins qu’aucun élément concret ne nous autorise à la qualifier, du moins telle que nous l’avons définie, de droit subjectif. Dans cette optique, on peut s’interroger sur la pertinence de l’article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne qui consacre un droit subjectif à une bonne administratif.*” BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 280.

298 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 281.

299 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 281 y sigs.

300 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 282 y 283.

301 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 283 y 284.

precité semble ainsi comporter ne légère faute de formulation (ou peut-être de traduction): «expression» de droits subjectifs, la bonne administration ne peut, par elle-même, «conférer» des droits au particulier. Pour le moins, elle ne les confère pas par elle-même.<sup>302</sup>

De igual forma, BOUSTA calificaba de «discutible» la fundamentalidad que se le asigna al *derecho a una buena administración* en la Carta de Niza.<sup>303</sup> En este sentido expresaba varios argumentos; la falta de valor vinculante que acompañó en un inicio a ese instrumento jurídico;<sup>304</sup> el hecho que la calificación de derecho fundamental no está acompañada por la concepción sustancial de los derechos fundamentales, no tiene la misma importancia que los más «clásicos» derechos fundamentales y la importancia misma con que se ve en el seno de la sociedad este derecho, no impone, *a priori*, su fundamentalidad;<sup>305</sup> la falta de objeto preciso como derecho hace difícil su cualificación como derecho fundamental.<sup>306</sup> En razón de ello, establecía:

L'évocation d'un droit fondamental à une bonne administration semble donc s'engouffrer dans le décalage entre le discours méta-juridique et la réalité du droit. L'effet rhétorique de la référence au «fondamental» est sans doute à l'origine de cette qualification davantage intuitive que démontrée.<sup>307</sup>

Finalmente, BOUSTA concluía:

En somme, la rédaction de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est pas sans susciter de remarques critiques. Ni la jurisprudence communautaire ni les définitions existantes du droit subjectif n'imposent de qualifier ainsi la notion de bonne administration. Il en est a fortiori de même quant à sa qualification implicite en termes de droit fondamental. Si la violation d'un droit fondamental par l'administration est un cas de mauvaise administration, la notion de bonne administration, qui n'est pas l'antonyme de cette dernière, paraît difficilement pouvoir constituer un droit fondamental à part entière. Peu d'exemples concrets soutiennent cette qualification qui est davantage prospective. Si l'on ne peut prédire une telle consécration à l'avenir, force est de constater que l'idée d'adaptation équilibrée des moyens de l'administration peut difficilement être qualifiée, en l'état du droit, de «droit fondamental».<sup>308</sup>

302 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 283 y 284.

303 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 284 y sigs.

304 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 284.

305 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 285 y 286.

306 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 286.

307 BOUSTA, Rhita, ob. cit., pp. 286 y 287.

308 BOUSTA, Rhita, ob. cit., p. 287.

En un marco similar de consideraciones, Mario AROSO DE ALMEIDA sostenía que no se le figuraba adecuada la designación de *derecho a la buena administración*, pues esta implicaba una enorme dificultad que tiene que ver con la cuestión fundamental de saber si la *buena administración* era un valor posible de subjetivación, es decir, si se trata de un deber a cargo de la Administración, al que puede corresponder un derecho en la esfera jurídica de ciertos y determinados particulares. De ahí que era esa una cuestión de saber si en verdad tiene sentido hablar de un *derecho a la buena administración*, al menos sin el riesgo de caer en una construcción de tal modo abstracta que no pueda tener alguna operatividad, tal como, históricamente, sucedió con la construcción de un derecho a la legalidad de las actuaciones administrativas.<sup>309</sup> Para AROSO DE ALMEIDA, es evidente que el concepto de *buena administración*, por la amplitud y heterogeneidad de tareas que debe cumplir la Administración Pública en las sociedades modernas, está llamada a satisfacer una multiplicidad de necesidades que no pueden traducirse todas en derechos subjetivos.<sup>310</sup>

Además, en la apreciación de este profesor portugués, cuando se trata de concretar el contenido del *derecho a la buena administración*, según la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no deja de ser altamente reduccionista y, por eso, de conducir a una completa adulteración de la idea de partida.<sup>311</sup> Para este autor, la aludida Carta, por su naturaleza y función, partió de una perspectiva subjetivadora y garantista, dirigida a la protección de los particulares frente a la Administración Pública, pero precisamente por esa perspectiva, hay obvias limitaciones que son inherentes al carácter unilateral con que se encara allí el fenómeno administrativo, no puede conducir a la definición de lo que debe ser la *buena administración*.<sup>312</sup>

---

309 AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, p. 55.

310 AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, p. 56. Según el profesor español CARRILLO DONAIRE: “la idea de buena administración aparece hoy pomposamente amasada bajo la veste del «derecho subjetivo», y hasta «fundamental» en los textos que le dan vida normativa. No obstante, la morfología multifacética y evanescente de este «derecho» nos hace dudar de cuál sea su verdadera naturaleza jurídica, [...] junto a facultades claramente jurídicas, el «derecho» a una buena administración presenta otra varias facetas, de índole programática y deontológica, que parecen «rebajar» su perfil acercándolo más a la idea de principio informador o a la de mandato que a la de del derecho subjetivo pleno.” CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1139.

311 AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, pp. 56 y 57.

312 AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, p. 57. En cierto sentido, apreciamos ese

## Acudiendo inicialmente a palabras de KANSKA, AROSO DE ALMEIDA explicaba:

Com efeito, “a julgar pelas palavras da Carta, poderia chegar-se à conclusão de que a Administração e ‘boa’ se proteger os direitos dos indivíduos. [...] A Carta nada diz, não só sobre a prossecução do interesse público, como também sobre efetividade e economia”. Ora, seja qual for o entendimento de que se parta do conceito de boa administração, sempre se terá de reconhecer que é pelo menos redutor associar esse conceito ao mero cumprimento, por parte da Administração, dos deveres que lhe impõem os vários preceitos que compõem o artigo 41º da Carta. A haver um direito à boa administração, ele teria necessariamente que ter, a nosso ver, um alcance muito mais vasto.<sup>313</sup>

Entre los autores se han dado otros argumentos que han sustanciado también la orientación que no reconoce como acertada, en lo técnico-jurídico, la declaración formal de un *derecho a la buena administración* tal como se ha hecho en diferentes textos normativos.

En este orden de cosas se ha advertido que el Tribunal de Primera Instancia, en el asunto *Tillack v. Comisión*, con fecha el 4 de octubre de 2006, se pronunció sobre la eficacia jurídica del derecho a la buena administración, a partir de lo dispuesto en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, acogiendo que

[...] el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, o el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten, según se recogen en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), lo que no ocurre en el presente caso.<sup>314</sup>

---

matiz de limitación en lo expresado por TORNOS MAS, cuando al preguntarse “[...] ¿si existe un derecho fundamental en la buena administración, o tenemos que hablar con más propiedad de la existencia de un principio general de buena administración? [...]”, señalaba, en función de la respuesta, que la “configuración de un derecho fundamental supone reconocer al ciudadano una posición jurídica subjetiva determinada ante el poder público. Posición que puede consistir en imponer una abstención de actuación al poder público, o bien en exigirle una determinada prestación. Este derecho tiene, además, unas especiales formas de protección ante el poder judicial (recursos preferentes, recurso de amparo), permite cuestionar la ley contraria a su contenido y justifica la intervención del Defensor del Pueblo [...]”; TORNOS MAS, Joaquín, *El derecho a una buena administración*, ob. cit., pp. 38 y 39.

313 AROSO DE ALMEIDA, Mário, ob. cit., 1ª edição, p. 56.

314 FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración...”, ob. cit., p. 150.

Junto a lo anterior, se ha señalado por FUENTETAJA PASTOR:

La doctrina también ha considerado que el derecho a la buena administración es más bien un principio o derecho informador carente de vinculatoriedad por sí mismo. El problema radica precisamente en haber elevado el principio de buena administración (que opera en el plano estructural de la organización y de la función administrativa) a la categoría de derecho subjetivo cuya invocación ante los Tribunales resulta problemática. En última instancia, como señala WAKEFIELD, «caracterizar el derecho a la buena administración como un derecho fundamental es ignorar la distinción que el Tribunal de Justicia lleva a cabo entre derechos, principios generales del Derecho que protegen esos derechos y principios jurídicos que han de ser respetados pero que carecen del estatus de principios generales del Derecho». <sup>315</sup>

En un estudio de Lucio PEGORARO, luego de consideraciones previas sobre el abuso de la palabra *derecho*, <sup>316</sup> este profesor italiano destacaba:

Donde sean ya contemplados, a cualquier nivel, principios y/o derechos que enuncien o disciplinen las estructuras, los límites, los fines, los objetivos de la (por fuerza “buena”) administración, enunciar un “derecho a la buena administración” puede configurar un ejercicio verbal que se interpone con carga emotiva y simbólica entre otros enunciados de las mismas situaciones. <sup>317</sup>

Asimismo, PEGORARO concluía:

---

<sup>315</sup> FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El derecho a la buena administración...”, ob. cit., p. 151.

<sup>316</sup> En este sentido, PEGORARO planteaba: “Se denuncia el abuso de la palabra «derecho» en el lenguaje jurídico, para designar cualquier “interés” todavía no protegido en alguna medida por el ordenamiento (visión jurisnaturalista), o cualquier situación de ventaja, incluso simple, o las finalidades del mismo ordenamiento, o cualquier principio rector del ente, o cualquier contrapartida de situaciones jurídicas negativas (derecho a que se cumplan obligaciones y deberes). El abuso de la palabra diluye su fuerte significado favorable, reduce también a nivel político su fuerza. Advirtiendo siempre de falsos peligros, nadie creará que el peligro existe cuando llegue de verdad.” y seguidamente agregaba: “En sus reconstrucciones, la doctrina debería evitar mezclar visiones de derecho positivo, en referencia a cada ordenamiento, con afirmaciones absolutas y superficiales de las distintas variedades sincrónicas y diacrónicas de los ordenamientos. Aquello que en una época o en un lugar puede ser denominado «derecho», en otra época o en otro lugar puede que no lo sea.” PEGORARO, Lucio, “¿Existe un derecho a una buena administración?...”, ob. cit., pp. 39 y 40.

<sup>317</sup> PEGORARO, Lucio, “¿Existe un derecho a una buena administración?...”, ob. cit., p. 37.



Una buena administración, en una visión teórica, no es un derecho, es el objetivo mismo del Estado (cuyos fines son exactamente: defensa externa y administración interna de una comunidad), cualquiera que sea su forma prescindiendo del orden que se dé.<sup>318</sup>

A su turno, MÚGICA HERZOG apreciaba:

Las dificultades surgen, no obstante, cuando nos ponemos a reflexionar acerca de la figura singular, o independiente, de un derecho a la buena administración. Repasando las sucesivas oleadas o generaciones de derechos humanos, pueden detectarse flecos o muestras de este derecho a la buena administración en muchos de los otros derechos humanos fundamentales ya consolidados. Se diría incluso que el que ahora se predica como Derecho a la buena administración forma parte integrante del resto de los derechos, los cuales necesitan para ser efectivos de una buena administración como los peces necesitan el agua.<sup>319</sup>

Por su parte, CARRILLO DONAIRE ha expresado:

Pese a que no estemos en puridad ante un derecho subjetivo autónomo y pleno, sí es cierto que todas sus formulaciones descomponen el derecho a una buena administración en «subderechos» que correlativamente se corresponden con deberes legales que cuentan con un refrendo legal y un régimen jurídico definido y reconocible como derechos subjetivos plenamente justiciables (audiencia, acceso al expediente, motivación de las decisiones, recibir una contestación en la misma lengua o reparación de daños). Dichos derechos son, a su vez, la traducción al plano procedimental de la legalidad ordinaria de principios constitucionales de actuación de los poderes públicos que conforman un modo determinado de gestionar los asuntos de los ciudadanos que esencialmente busca la transparencia, la objetividad o imparcialidad, la eficiencia y la participación. Desde esta perspectiva podría

---

318 PEGORARO, Lucio, “¿Existe un derecho a una buena administración?...”, ob. cit., p. 40. Previamente (p. 36), PEGORARO había escrito: “Pienso que nadie sea tan torpe como para considerar la configuración como “derecho” aquello por lo cual se edifica una estructura del ordenamiento a nivel estatal o internacional, como el ordenamiento europeo, o también descendiendo hasta el nivel de las instituciones de la sociedad. Quiero decir que, quien funda una asociación deportiva (o un Estado), lo hace para organizar la actividad que desea organizar, prevé un estatuto, le da una estructura, establece órganos administrativos, recursos y otros medios, para que precisamente lleve hacia adelante esta actividad, es decir la ‘administren’ y la administren ‘bien’.” Y luego (p. 36), el italiano añadía: “La pregunta es: sería posible crear un Estado, o un ente internacional, o un ente nacional, o una forma asociativa de la sociedad civil, porque administra ‘mal’, ¿porque hace “mala” administración? No, entonces si el derecho a una buena administración es simplemente el derecho a ser administrados en el mejor modo posible, esto coincide con los mismos objetivos por los cuales (y sobre los cuales) se funda el ente.”

319 MÚGICA HERZOG, Enrique, ob. cit., p. 64.

afirmarse que se está calificando impropriadamente de «derecho» subjetivo a un principio informador que da cobertura a todos esos derechos y deberes que en muchas ocasiones sí tienen plasmación legal autónoma y conocida pero que en otros casos se mueven en un ámbito más indefinido y principialista.<sup>320</sup>

Repasados criterios como los anteriormente reproducidos y teniendo a la vista el trazado formal de la *buena administración* como *derecho (fundamental)*, lo cierto es que resultan evidentes las dificultades técnico-jurídicas para conciliar las implicaciones y funcionalidad de la *buena administración* como noción, con los moldes de la figura del *derecho subjetivo* como vía primordial para otorgarle plena virtualidad y operatividad jurídicas.

En este sentido, no debe pasarse por alto la intencionalidad que ha estado latente en la catalogación expresa del *derecho (fundamental) a la buena administración*, y su conexión directa con la protección y promoción de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación administrativa pública, y con la necesidad de proveer a una mejor gestión pública.

Es por ello que al proclamarse formalmente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el *derecho a una buena administración*, se ha llegado a afirmar:

Queste previsionì segnano l'ingresso del diritto amministrativo nell'età dei diritti e l'avanzamento della frontiera della democrazia amministrativa. L'ordenamento riconosce così che i veri 'patroni' della pubblica amministrazioni sono (o dovrebbero essere) i cittadini; e che essi possono esercitare le prerogative connesse a tale ruolo direttamente, senza bisogno di mediazioni politiche.<sup>321</sup>

320 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, ob. cit., p. 1160. En el decir de la brasileña Cintia MORGADO: “A grande dificuldade de aceitação de um direito fundamental à boa administração decorre de sua forte nota procedimental e organizatória que traz consigo, a exigir, mais do que qualquer outro direito, para além de procedimentos, estruturas e organizações com vistas à sua concretização. Será que não estaríamos subjetivando de forma radical deveres da Administração.” MORGADO, Cintia, “Direito à boa administração. Recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento”, en *R. Dir. Proc. Geral*, N° 65, 2010, Río de Janeiro, p. 81.

321 NAPOLITANO, Giulio, ob. cit., p. 43. Por su parte, decía TOMÁS MALLÉN: “Bajo el ángulo político, la introducción del derecho a una buena administración en la Carta de Niza está llamado a reforzar la condición de ciudadano frente a las instituciones comunitarias y frente a los organismos internos cuando apliquen Derecho comunitario (así lo prevé el artículo 51 de la Carta —artículo II-111 de la Constitución europea—), lo que lógicamente debe comportar una reforma en los modos de actuar de nuestra Administración.” TOMÁS MALLÉN, Beatriz, ob. cit., p. 44.

Pero, con independencia de eso, hay que ver que la intencionalidad y demás elementos que han concurrido a su consagración formal como *derecho*, no resultan suficientes para construir o hacer ver adecuadamente, desde la técnica jurídica, un *derecho subjetivo (derecho fundamental) a la buena administración*, atendiendo a que el objeto y las implicaciones que apareja la idea misma de *buena administración*, parece que no se dejan atrapar en los moldes precisos de la figura del *derecho subjetivo*, revelando una vocación de realidad que trasciende las relaciones jurídicas concretas para remontarse además a presupuesto, fundamento, interés y aspiración de un estado general de cosas para lo administrativo.<sup>322</sup> Por lo tanto, la *buena administración*, se manifiesta en un plano de relaciones concretas entre la Administración Pública y los ciudadanos (administrado), pero también en un plano más general, más allá de un nexo jurídico singular con aquellos.

Pensar a la *buena administración* especialmente sobre la base de un *derecho subjetivo*, incluso *fundamental*, nos potencia de modo relevante la imagen del ciudadano y sus derechos frente al ejercicio administrativo del poder público. Pero, puede también que nos induzca a ver la cuestión solo posicionados, señaladamente, en el lado del marco individual del ciudadano (de sus relaciones particularmente constituidas con la Administración Pública) —que ciertamente es muy relevante—,<sup>323</sup> y con ello nos conduzca a no ver en su

---

322 En su momento, GALERA RODRIGO, al hilo del texto de la Carta de Niza, exponía: “Por lo que hace al «derecho a la buena administración», hay que celebrar la sensibilidad que se pone de manifiesto en su inclusión entre los derechos de ciudadanía. Sin embargo, conviene recordar que el régimen comunitario de su tutela jurisdiccional sigue manteniendo unas restricciones hace mucho tiempo remontadas en las legislaciones administrativas de los Estados miembros, especialmente las que se refieren a las condiciones de acceso a la jurisdicción y a la categoría de actos recurribles. Desde esta perspectiva, se ha manifestado la preferencia por la opción de un Código comunitario de procedimiento, vinculante para todas las instituciones, manteniéndose el «derecho a la buena administración» en el plano de los principios.” ver: GALERA RODRIGO, Susana, “El derecho a una buena administración”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (Directores), GARCÍA COUSO, Susana (Coordinadora) *et al*, *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro II, *Los derechos y libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 1446.

323 No es ocioso recordar aquí lo señalado por Alf Ross, en el sentido de que “el concepto de derecho subjetivo se usa típicamente para indicar una situación en la que el orden jurídico desea asegurar a una persona libertad y potestad para comportarse como le plazca, a fin de que proteja sus propios intereses. El concepto de derecho subjetivo indica la auto-afirmación autónoma del individuo.” Según este autor: “Esto, por supuesto, no significa un individualismo desenfrenado y no es la antítesis del carácter social de todo orden

completa dimensión que la idea de *buena administración*, aunque pasa por la exigencia impostergable de promover, garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos frente a la actuación pública, no se agota en ello y tiene otras implicaciones generales que no quedan plenamente visibles en la manifestación de relaciones singulares entre la Administración y el ciudadano (administrado).

---

jurídico. Solo significa que precisamente por consideraciones que hacen al bienestar de la comunidad, se considera deseable –por supuesto dentro de ciertos límites– acordar al individuo la posibilidad de libertad de acción.” Ross, Alf, ob. cit., pp. 171 y 172.