

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EUROPEA: UN HALLAZGO INESPERADO PARA EL DERECHO ESPAÑOL¹

BERTA MARTÍN JIMÉNEZ
Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Martín Jiménez, B. (2025).

La buena administración europea: un hallazgo inesperado para el derecho español.

Revista de Administración Pública, 227, 75-112.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.227.03>

Resumen

El presente artículo analiza la concepción y la operativa de la buena administración tanto en el derecho de la Unión Europea como en el derecho español. Concretamente, identifica las distintas manifestaciones que se encierran en la exigencia de buena administración; las divergencias que se advierten entre el derecho español y el de la Unión Europea en relación con las garantías de los ciudadanos; así como la inesperada contribución que esta exigencia de buena administración puede aportar al ordenamiento jurídico español, por su valor orientador para las actuaciones administrativas sin procedimiento y la posición jurídica del ciudadano ante ellas.

Palabras clave

Buena administración; procedimiento administrativo; actuaciones administrativas sin procedimiento; garantías del ciudadano.

¹ Este trabajo fue desarrollado en la Universidad de Alcalá. Sin embargo, en el momento de la publicación de este estudio, soy ayudante doctora en la Universidad Autónoma de Madrid. El trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «La externalización del Estado social. Análisis y sistematización de los nuevos instrumentos de Derecho Público para ampliar la protección social de las personas vulnerables» (ref. PID2020-115857RB-I00) y en el Grupo de Investigación de alto rendimiento Derecho público, fundamentos, económico y procesal (IURA). Agradezco el trabajo de los evaluadores y sus sugerencias que han contribuido a enriquecer este trabajo.

Abstract

This article analyses the concept and operation of good administration in both European Union law and Spanish law. Specifically, it identifies the various expressions encompassed by the requirement of good administration; the divergences observed between Spanish law and European Union law regarding citizens' safeguards; as well as the unexpected contribution that this requirement of good administration may offer to the Spanish legal system, due to its guiding value for administrative actions carried out without a formal procedure and for the legal position of citizens in relation to such actions.

Keywords

Good administration; administrative procedure; administrative actions without procedure; citizens' guarantees.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA FORMACIÓN DE LA EXIGENCIA DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPIO, PRINCIPIO GENERAL, DERECHO FUNDAMENTAL Y DERECHO SUBJETIVO: 1. La exigencia de buena administración como principio y como principio general: 1.1. *La buena administración como principio*. 1.2. *La buena administración como principio general*. 2. La exigencia de buena administración como derecho: 2.1. *La buena administración como derecho fundamental*. 2.2. *La buena administración como derecho subjetivo*. 3. Reflexiones sobre su naturaleza jurídica. III. LA EXIGENCIA EUROPEA DE BUENA ADMINISTRACIÓN: EJE DE LAS GARANTÍAS, DENTRO Y FUERA DEL PROCEDIMIENTO. IV. LA CONCEPCIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 1. La adopción de la buena administración por la jurisprudencia y la legislación españolas. 2. La buena administración como principio constitucional y derecho de los ciudadanos. VI. LA BUENA ADMINISTRACIÓN, ¿CONCEPTO AUTÓNOMO DEL DERECHO ESPAÑOL O CATEGORÍA COMPARTIDA CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA?: 1. El ámbito de aplicación de la exigencia europea de buena administración en el derecho español. 2. La irradiación de la exigencia europea de buena administración más allá de su ámbito de aplicación. 3. ¿Satisface plenamente el derecho español la exigencia europea de la buena administración? VII. LA CONTRIBUCIÓN INESPERADA AL DERECHO ESPAÑOL. VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La buena administración está despertando un interés creciente, sobre todo a raíz de su reconocimiento como derecho fundamental en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)²; y, sin embargo, a pesar de

² H. P. Nehl (2009), «Good administration as procedural right and/or general principle?», en H. C. Hofmann y A. Türk (eds.), *Legal challenges in EU administrative law: towards*

la atención que ha recibido, aún nos encontramos ante un concepto que carece de una imagen precisa. En efecto, en ocasiones la buena administración se presenta como un principio, como un derecho fundamental; en otras oportunidades, la jurisprudencia y los autores consideran a la buena administración tanto un derecho como un principio general, utilizando estos términos indistintamente. Este panorama ha dado lugar a que, en ocasiones, la buena administración se considere un concepto ambiguo, que agrupa diferentes interpretaciones y enfoques, dificultando su integración efectiva en el ordenamiento jurídico español. La falta de consenso sobre su naturaleza jurídica hace que su aplicación práctica sea, en muchos casos, variable y poco precisa, y, lo que es más importante, impide conocer su funcionalidad para el derecho.

La situación es aún más complicada si se tiene en cuenta que una parte de la doctrina ve en la buena administración una idea transformadora, capaz de modernizar y mejorar el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas. Estos autores sostienen que su integración efectiva en los ordenamientos jurídicos puede contribuir a una mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública. No obstante, existen detractores que consideran que, en un derecho como el español, que ya cuenta con un desarrollo significativo de las garantías de los ciudadanos, la incorporación de la buena administración no supone una gran novedad ni una mejora sustancial. Según esta visión, la buena administración podría ser innecesaria, sin aportar elementos adicionales de relevancia en la posición del ciudadano ante la Administración.

A la luz del escenario descrito, este trabajo trata de delimitar el contenido y sentido de la exigencia de buena administración en el derecho de la Unión Europea, analizando sus diversas interpretaciones y su evolución en la jurisprudencia. Además, se examina su recepción en el derecho español, explorando las implicaciones de su integración en este ordenamiento jurídico y valorando si, en lugar de ser una exigencia redundante, representa una contribución interesante y significativa para la operativa de la Administración pública y las garantías del ciudadano aportando elementos innovadores.

Conviene advertir que, a lo largo de este trabajo, me referiré a la buena administración como una *exigencia*, empleando deliberadamente un término que no implica una calificación jurídica concreta ni un concepto cerrado. He optado por esta denominación porque, como he advertido, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, los distintos conceptos que integran la buena administración —como principio, principio general, derecho fundamental o derecho subjetivo— se han tratado con frecuencia como equivalentes, pese a que, en el marco

an integrated administration, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, págs. 322-351 (pág. 332); S. Muñoz Machado (2015), «Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, págs. 195-230 (págs. 197-198); C. Agoués Mendizábal (2024), *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Navarra: Aranzadi, págs. 33-35.

del derecho de la Unión Europea y en los propios tratados, puede apreciarse una delimitación más matizada de estas categorías. Así, recurro a la expresión «exigencia de buena administración» para referirme de forma amplia e integradora al conjunto de manifestaciones que la componen, sin limitarme a una naturaleza jurídica específica. Esta expresión me permite abarcar todas las dimensiones reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia, presentando la exigencia de buena administración como un todo.

II. LA FORMACIÓN DE LA EXIGENCIA DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Durante los años ochenta del siglo pasado, la buena administración era una expresión general que se empleaba estratégicamente en el ámbito litigioso con un contenido impreciso, y se invocaba ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) con el fin de respaldar una argumentación jurídica para la impugnación de decisiones administrativas que afectaban negativamente a los litigantes³. Ante esta situación, el TJCE y, posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se vieron en la necesidad de ir integrando y delimitando el concepto de buena administración para reflejar el buen hacer de la Administración, de manera que bajo el término de «normas de buena administración»⁴ entendieron que se comprendía un conjunto de principios del derecho comunitario asociados a la obligación de las instituciones de la Unión Europea de actuar con la debida diligencia.

³ STJCE de 14 de julio de 1977, asunto C-61/76, *Jean-Jacques Geist contra Comisión de las Comunidades Europeas*: «La compilación de dicho documento es obligatoria a efectos de la buena administración y de la racionalización de los servicios, así como para garantizar los intereses de los empleados; constituye un elemento indispensable de juicio cada vez que la autoridad jerárquica examina la carrera del empleado» (párrafo 44); de 5 de mayo de 1983, asunto C-207/81, *Kuno Ditterich contra Comisión de las Comunidades Europeas* (párrafo 24); de 10 julio 1986, asunto C-46/85, *Manchester Steel Ltd. contra Comisión de las Comunidades Europeas* (párrafo 11).

⁴ STJCE de 7 de mayo de 1987, asunto C-258/84, *Nippon Seiko KK contra Consejo de las Comunidades Europeas* (párrafos 31 y 35); STJUE de 17 de mayo de 1988, asunto C-28/87, *Edgart Arendt contra Parlamento Europeo* (párrafos 17-19); Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 26 de noviembre de 1991, asunto T-146/89, *Calvin Williams contra Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas*: «Por lo demás, debe recordarse que, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los plazos previstos en el art. 7 del Anexo IX no son plazos perentorios, sancionados con la nulidad de los actos que tengan lugar después de su expiración, sino que constituyen normas de buena administración» (párrafo 49); STJUE de 22 de junio de 2023, asunto C-513/21, *DI contra Banco Central Europeo* (párrafo 41).

De manera que el TJUE, mediante el reconocimiento y la aplicación de una serie de garantías destinadas a guiar las actuaciones de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, como el derecho de acceso al expediente o el derecho a ser oído, comenzó a elaborar y a dotar de contenido a la exigencia de buena administración, convirtiéndose así en un principio que abarcaba varias garantías⁵. En suma, en esta fase inicial el principio de buena administración vino a sintetizar la obligación de cumplir con buenas prácticas administrativas en beneficio de los interesados.

A lo largo del tiempo, el TJUE ha continuado ampliando el contenido de este principio a través de su interpretación y así ha consolidado la buena administración dentro del derecho de la Unión Europea⁶. Hasta que este principio se ha positivizado en el art. 41 de la CDFUE proclamada en el año 2000, viéndose reforzado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009⁷. En concreto, en

⁵ B. Tomás Maillén (2004), *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP, págs. 243-244; L. Azoulai (2007), «Le principe de bonne administration», en J.-B. Auby y J. Dutheil de la Rochère (dirs.), *Droit administratif européen*, Bruxelles: Bruylant, págs. 493-518 (pág. 514); H. P. Nehl (2009, págs. 329-330); J. Ponce Solé (2017), «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno», *Instituto Nacional de Administración Pública*; disponible en: <https://is.gd/qAaTub>, (págs. 4-5); X. Arzoz Santisteban (2019a), «La resiliencia del procedimiento administrativo español ante la ejecución del Derecho de la Unión», en R. Alonso García y J. I. Ugartemendia Eceizabarrena (eds.), *La incidencia del Derecho de la Unión Europea en la jurisdicción contencioso-administrativa* (págs. 20-66), Instituto Vasco de Administración Pública (pág. 41); STJCE de 16 de diciembre de 2008, asunto C-47/07 P, *Masdar contra Comisión de las Comunidades Europeas*: «Esta obligación de diligencia es inherente al principio de buena administración. Se aplica con carácter general a la acción de la Administración comunitaria en sus relaciones con el público. Por consiguiente, la Comisión también la debía observar en sus relaciones con Masdar y en las posturas que adoptaba con respecto a esta empresa» (párrafo 92); STJUE de 4 de abril de 2017, asunto C-337/15 P, *Defensor del Pueblo Europeo contra Claire Staelen* (párrafo 34).

⁶ S. Viñuales Ferreiro (2015), *El procedimiento administrativo de la administración europea: De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*, Madrid: Aranzadi, págs. 324-327.

⁷ STGUE de 30 de noviembre de 2022, asunto T-401/21, *KN contra Parlamento Europeo* (párrafo 89); STJUE de 12 de enero de 2023, asunto C-883/19 P, *HSBC Holdings plc y otros contra Comisión Europea* (párrafo 77); P. J. Tettinger (2001), «La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea», *Persona y Derecho: Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, XLV, págs. 23-44 (págs. 24-25 y 40); P. Cruz Villalón (2020), «Sobre la especial responsabilidad del Tribunal de Justicia en la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, págs. 363-384 (págs. 370-371); M. Díaz Crego (2024), «La protección de los derechos (y “principios”) sociales en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE», en R. L. Canosa Usera y E. Carmona Cuenca (eds.), *La Europa de los derechos sociales: la Carta Social Euro-*

este artículo se agrupan una serie de garantías bajo el elocuente título de «derecho a una buena administración»:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierne, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. [...].

III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPIO, PRINCIPIO GENERAL, DERECHO FUNDAMENTAL Y DERECHO SUBJETIVO

Como acabamos de ver, la buena administración nació como un principio de construcción jurisprudencial, y se ha concretado y positivizado en el art. 41 de la CDFUE con la calificación de derecho fundamental⁸. Esto ha llevado a que tanto la doctrina⁹ como la jurisprudencia consideren la exigencia de buena administración, en ocasiones, un principio¹⁰ y, en otras, un derecho¹¹. Aunque autores y jurisprudencia han empleado estos términos de manera indistinta, conviene tratar de precisar sus contornos en la medida de lo posible, pues la exigencia de buena administración en el derecho de la Unión Europea aún se encuentra *in fieri*.

pea y otros sistemas internacionales de protección, Madrid: Tirant lo Blanch, págs. 691-722 (pág. 695).

- ⁸ Praesidium de la Convención que redactó la CDFUE; actualizada por el Praesidium de la Convención Europea. «Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 303/17, 14 de diciembre de 2007.
- ⁹ M. Vaquer Caballería, M. (2023). «El humanismo del derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, 222, págs. 33-64 (pág. 62); A. B. Gómez Díaz (2024b), «Reflexiones en torno a la polémica y polisémica naturaleza de la buena Administración», en P. García-Escudero Márquez (dir.), F. Sainz Moreno (Hom.), M. A. Muñoz Guijosa y R. González de Zárate Lorente (coords.), *Constitución, Administración y Parlamento*, Madrid: Congreso de los Diputados, págs. 571-596 (pág. 581).
- ¹⁰ Por todas, SSTJUE de 11 de julio de 2013, asunto C-439/11 P, *Ziegler SA contra la Comisión Europea* (párrafos 154 a 160); de 27 de junio de 2024, asunto C-201/19 P, *Servier y otros contra Comisión de la Unión Europea* (párrafo 210).
- ¹¹ Por todas, SSTJUE de 10 de febrero de 2022, asunto C-219/20, *LM contra Fürstenfeld y Otros* (párrafos 37 y 38); de 21 de noviembre de 2024, asunto C297/23 P, *Harley-Davidson Europe Ltd y Neovia Logistics Services International NV contra Comisión Europea* (párrafos 88 a 108).

Esto proyecta una notable indefinición sobre esta exigencia y dota a los operadores jurídicos de un amplio margen de maniobra en su aplicación, ya que persiste la duda sobre si el cambio de denominación implica consecuencias jurídicas concretas y si ha supuesto una transformación en el derecho de la Unión Europea en la protección de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

A partir del derecho de la Unión y los tratados, es posible delimitar las categorías con las que habitualmente se designa la exigencia de buena administración —principio, principio general, derecho fundamental y derecho subjetivo— y analizar las diferencias en el contenido que generalmente se asocia a cada una de ellas y su alcance dentro del ordenamiento jurídico europeo, sin que ello implique necesariamente que comparta dichas clasificaciones, que pueden llegar a ser un tanto artificiosas. Sin embargo, al abordar estas categorías, conviene tener presente que en el derecho de la Unión Europea se ha extendido una distinción entre principios y principios generales, la cual debe tenerse en cuenta en el análisis.

1. LA EXIGENCIA DE BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PRINCIPIO Y COMO PRINCIPIO GENERAL

La exigencia de buena administración se emplea con gran imprecisión, de hecho, si se analiza el contenido de las normas, resoluciones y obras en las que se califica como principio, se advierte que no siempre se utiliza con la misma acepción. Cabe distinguir, al menos, los siguientes significados que definen su uso en el derecho de la Unión Europea.

1.1. La buena administración como principio

Incluso su calificación como «principio» presenta distintas acepciones. La primera de ellas remite a su formación en el derecho de la Unión Europea, pues la exigencia de buena administración como principio surge en la medida en que, como ya hemos visto, fue una construcción jurisprudencial. En un primer momento, simplemente quedaba enunciado en las sentencias, como se ha expuesto en el segundo epígrafe de este estudio, por lo que esta construcción ha sido un proceso gradual, en el que la jurisprudencia ha ido delineando su contenido y su aplicación en el marco de la actuación administrativa. Así, el primer contenido que la jurisprudencia europea reconoce en el principio de buena administración es su carácter de canon o pauta de conducta exigible a la Administración pública, en cuanto orienta y guía su actuación.

Una vez aprobada la CDFUE, el calificativo de mero «principio» adquiere una renovada significación, en la medida en que la CDFUE no solo reconoce derechos, sino que también los contrapone a los principios. Estos últimos informan el derecho derivado, sin conferir necesariamente derechos subjetivos. Aunque veremos posteriormente que algunos pueden recibir también la calificación de derechos en determinados contextos. Aquí, el uso del término «principio» no

remite tanto a su origen jurisprudencial como a su exigibilidad. Bajo esta idea y como veremos seguidamente, la exigencia de buena administración se presenta en la CDFUE como derecho y no como principio.

Avanzando en sus acepciones, este último enfoque tiene una estrecha relación con la conocida distinción entre la dimensión subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales tomada del derecho alemán¹². En su dimensión subjetiva, la buena administración se interpreta como un derecho fundamental o subjetivo que, aunque se analizará en los siguientes epígrafes, es importante subrayar que reconoce al ciudadano una esfera de poder que le permite ejercer su derecho a reclamar. En cambio, en su dimensión objetiva, que es la que ahora interesa, la buena administración se presenta como un principio que impregna, orienta e inspira la actuación de la Administración, el legislador y la jurisprudencia. Aquí el binomio derecho fundamental y principio no se presentan contrapuestos, como en la CDFUE, sino de manera complementaria, son dos manifestaciones de un mismo contenido. En este sentido, la buena administración como principio no depende necesariamente de una invocación directa por parte de los ciudadanos, sino que se integra de forma implícita en la interpretación y aplicación del derecho por parte de los órganos encargados de su ejecución¹³.

Pues bien, la buena administración, como se ha visto, es un estándar de diligencia que debe seguir la Administración en el tratamiento de los asuntos, el buen hacer administrativo. Esta acepción no ha dejado de existir con la CDFUE¹⁴, ya

¹² G. Dürig (1956), «Grundrechte und Zivilrechtsprechung», en T. Maunz (ed.), *Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky*, Múnich: Isar-Verlag, págs. 157-190; Bundesverfassungsgericht (1958). *BVerfGE* 7, 198 – Lüth. Sentencia de 15 de enero de 1958, Karlsruhe: Tribunal Constitucional Federal Alemán; SSTC 129/1989, de 17 de julio, FJ 3; 137/1990, de 19 de julio, FJ 6; 185/2003, de 27 de octubre, FJ 5.

¹³ A este respecto cabe destacar la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 18 de junio de 2008, asunto T-410/03, *Hoechst GmbH contra la Comisión*, pues el Tribunal establece que «entre las garantías que confiere el ordenamiento jurídico comunitario en los procedimientos administrativos destaca el principio de buena administración, del que se deriva la obligación de la institución competente de examinar cuidadosa e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate» (párrafo 129). Esta resolución cita como precedentes varias sentencias, destacando las siguientes: Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, asunto T-44/90, *La Cinq contra Comisión* (párrafo 86); y de 20 de marzo de 2002, asunto T31/99, *ABB Asea Brown Boveri contra Comisión* (párrafo 99).

¹⁴ J. A. Fuentetaja Pastor (2014), «Del “derecho a la buena administración” al derecho de la Administración europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 51, págs. 19-43 (pág. 26): «el derecho a la buena administración, en este contexto, viene igualmente a suponer un estándar de actuación exigible a la Administración europea en el ejercicio de sus competencias ejecutivas y administrativas, en particular en ausencia de texto positivo. De hecho y muy significativamente, el derecho a la buena administración no ha sustituido al principio de buena administración, tal y como evidencia la jurisprudencia»; J. Ponce Solé

que el TJUE en su jurisprudencia continúa aplicando la buena administración como principio en su vertiente de obligación de la Administración de cumplir con buenas prácticas administrativas¹⁵: «esta obligación de diligencia es inherente al principio de buena administración y se aplica de manera general a la actividad de la Administración de la Unión» (entre otras, STJUE de 22 de noviembre 2017, asunto C-691/15 P, *Comisión Europea contra Bilbaína de Alquitranes, S.A. y Otros*, sobre las discrepancias en la clasificación, etiquetado y envasado de determinadas sustancias y mezclas, párrafo 35)¹⁶.

Esto es, aunque este principio encuentra una concreción específica en los derechos recogidos en el art. 41 de la CDFUE, en cuanto se trata de un principio, su alcance no se agota en dicho precepto, sino que también opera como fundamento para exigir una actuación administrativa que se ajuste a estándares de diligencia que no explicita la Carta. Su designación como principio implica una referencia genérica que engloba el ideal de diligencia, el buen hacer administrativo y la modulación de la actuación de la Administración. En este sentido, se trata de un parámetro de calidad que guía la actuación administrativa en sus relaciones con los ciudadanos, orientado a garantizar sus derechos.

(2023), «El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo, recurso de casación 5751/2017», *Revista de Administración Pública*, 221, págs. 163-182 (pág. 176); por algunos autores se ha entendido que del principio de buena administración se derivan a su vez varios principios y/o manifestaciones, como lo recoge A. B. Gómez Díaz (2024a), «¿Para qué sirve la buena administración? Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, 223, págs. 181-214 (págs. 193-196).

¹⁵ STJUE de 16 de diciembre de 2008, asunto C-47/07 P, *Masdar contra Comisión de las Comunidades Europeas*: reclamación de responsabilidad contractual de una empresa a otra por servicios prestados en subcontratación: «Esta obligación de diligencia es inherente al principio de buena administración. Se aplica con carácter general a la acción de la Administración comunitaria en sus relaciones con el público. Por consiguiente, la Comisión también la debía observar en sus relaciones con Masdar y en las posturas que adoptaba con respecto a esta empresa» (párrafo 92); STJUE de 4 de abril de 2017, asunto C-337/15 P, *Defensor del Pueblo Europeo contra Claire Staelen*: relativo a la «falta de diligencia debida en la tramitación de una reclamación relativa a la gestión de una lista de aptitud resultante de una oposición general» (párrafo 34); En este sentido, también destaca la STJUE de 14 de mayo de 2020, asunto C-446/18, *Agrobet CZ*, en la que se declaró contraria al principio de buena administración la negativa de la Administración tributaria a permitir al sujeto pasivo presentar pruebas sobre la retención de un excedente de IVA por parte de la Agencia Tributaria de la región de Bohemia Central, derivada del inicio de un procedimiento de inspección tributaria, pese a no ser un aspecto controvertido (párrafos 42-46).

¹⁶ Esta sentencia también trae a colación las SSTJUE de 4 de abril de 2017, asunto C-337/15 P, *Defensor del Pueblo contra Staelen* (párrafo 34); de 29 de marzo de 2012, asunto C-505/09 P, *Comisión Europea contra Estonia* (párrafo 95).

Por ello, en cuanto principio, y aquí encontramos un nuevo matiz en su significado, el contenido de la buena administración permite a los aplicadores desbordar los concretos derechos reconocidos en el art. 41 de la CDFUE¹⁷, operando como una técnica que justifica una interpretación generosa y flexible, que no queda limitada a la letra de la Carta. En esta acepción, el principio permite también su invocación por los ciudadanos afectados. Esto conecta con la idea de su preexistencia en el derecho de la Unión y la circunstancia de que la Carta simplemente habría venido a reconocer determinadas garantías que integran, y siguen integrando, el contenido del principio de buena administración. Por ello, tanto el TJUE como algunos autores, entre ellos Arzoz Santisteban¹⁸, sostienen que la buena administración sigue existiendo como principio.

Así, el alcance aplicativo de la exigencia de buena administración como principio es más amplio que el contenido concreto del art. 41 de la CDFUE, pudiendo ser invocado en diversas situaciones derivadas de la relación entre la Administración con un ciudadano, con el fin de impugnar, anular o cuestionar aspectos de la actuación administrativa cuando la legislación sectorial no haya regulado determinados elementos de aquella relación o no estén previstos entre los derechos del art. 41 de la CDFUE¹⁹. Por ejemplo, considero que se podría

¹⁷ En palabras de J. A. Fuentetaja Pastor (2014, pág. 20): «A tales efectos, la Carta ejemplifica el contenido y el significado de este derecho desglosándolo, a su vez, en otros derechos instrumentales que lo articulan pero que no lo agotan, lo que en última instancia implica el reconocimiento de que lo que los ciudadanos pueden exigir de la Administración europea no se circunscribe a la literalidad del derecho a la buena administración. En efecto, la mera formulación formal del derecho a la buena administración resulta insuficiente, ante todo, por su propio objeto, eminentemente procedural, que precisa de una concreción normativa para desplegar todos sus efectos jurídicos, así como para conseguir la máxima garantía de los derechos de toda persona que se relaciona con la Administración europea [...].»

¹⁸ X. Arzoz Santisteban (2021), «Capítulo 8. Márgenes para la regulación autonómica del procedimiento administrativo a la luz del Derecho de la Unión Europea», en D. Utrilla Fernández-Bermejo (dir.), *El Derecho administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*, Iustel, págs. 261-295 (págs. 266-267); También, A. Di Pietro (2023), «El principio de buena administración en Italia y en el Derecho europeo», *Studi Tributari Europei*, 12, págs. 59-110 (págs. 63-64); C. Agoués Mendizábal (2024, pág. 36-38).

¹⁹ Destaca la sentencia del TGUE de 23 de noviembre de 2022, asuntos acumulados T-279/20 y T-288/20 y en el asunto T-283/20, sobre el caso *CWS Powder Coatings GmbH contra la Comisión Europea*: «En particular, cuando una parte alega que la institución competente ha cometido un error manifiesto de apreciación, el juez de la Unión debe verificar si dicha institución examinó, detenidamente y con imparcialidad, todos los elementos relevantes del asunto de que se trate. Esta obligación de diligencia es inherente al principio de buena administración y se aplica de manera general a la actividad de la Administración de la Unión» (párrafo 42). La sentencia trae causa de las discrepancias en la evaluación

alegar una vulneración del principio de buena administración en caso de que no se regulase la caducidad del procedimiento o el régimen de recursos. Estos son elementos que han ido dotando de contenido al principio como estándar de diligencia de la Administración, contribuyendo a su enriquecimiento y consolidación.

De este modo, el principio de buena administración ha evolucionado en su aplicación y significado dentro del derecho administrativo europeo. El TJUE, a través de su jurisprudencia, ha subrayado la importancia de garantizar que la Administración opere de manera eficiente y conforme a los mandatos constitucionales de cada Estado miembro, utilizando el principio como una salvaguarda contra decisiones arbitrarias y aplicable a relaciones que no contemplan todas las garantías del ciudadano frente a la Administración. El principio de buena administración se manifiesta plenamente en estos contextos, donde la observancia estricta de la normativa aplicable no es suficiente para garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración²⁰. De este modo, el principio de buena administración ha adquirido una gran capacidad aplicativa, adaptándose a nuevas realidades y situaciones, y contribuyendo a la protección de las garantías de los ciudadanos.

1.2. La buena administración como principio general

En el derecho de la Unión Europea, los principios generales se conciben como fuentes del derecho y se integran dentro del derecho primario junto con los tratados. Aunque no todos los principios generales se mencionan explícitamente en los tratados²¹, ha sido el TJUE, a través de su jurisprudencia, quien los ha desarrollado. Como tales, por un lado, los principios generales²² son considerados

y omisión de los estándares para designar y etiquetar una sustancia como cancerígena; También: STJUE de 28 de abril de 2022, asuntos acumulados C-160/21 y C-217/21, *varios contra Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»*: relativos al cómputo de plazos (párrafo 37); STJUE de 4 de abril de 2017, asunto C-337/15 P, *Defensor del Pueblo Europeo contra Claire Staelen* (párrafo 34).

²⁰ Ahora bien, incluso en esta acepción principal, el TJUE dota al principio de buena administración de la fuerza y del contenido suficiente como para invalidar una Decisión de la Comisión cuando los vicios en el procedimiento hayan supuesto una disminución de las posibilidades de defensa del interesado, aun cuando de haberse adoptado las garantías procedimentales la decisión administrativa no hubiese cambiado [STJUE de 16 de enero de 2019, asunto C-265/17 P, *United Parcel Service, Inc. contra FedEx Corp* (párrafo 70)]; Este caso ha sido comentado por T.-R Fernández Rodríguez (2020, págs. 93-94).

²¹ F. Rubio Llorente (2013), «Derechos fundamentales, principios estructurales y respeto por la identidad nacional de los Estados miembros de la Unión Europea», *Anuario Facultad de Derecho-Universidad Autónoma de Madrid*, XVII, págs. 515-528 (pág. 517).

²² S. Viñuales Ferreiro (2014-2015), «La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿nuevas garantías para la protección de los derechos en

normas de aplicación directa, lo que permite que los ciudadanos puedan invocarlos ante los tribunales; por otro, la Administración debe actuar de acuerdo con ellos en el ejercicio de sus competencias, tanto en lo que respecta a la toma de decisiones como a la aplicación del derecho de la Unión Europea.

A diferencia de los «meros» principios, los principios generales no solo operan como una técnica interpretativa del derecho derivado, sino que no requieren su positivación para ser desarrollados e invocados directamente, pues establecen por sí mismos un marco normativo autónomo que orienta la aplicación y comprensión del derecho, sin que sea necesario recurrir a un desarrollo específico para su aplicación.

Esto se ha visto reforzado por la jurisprudencia del TJUE, que ha reconocido los derechos fundamentales como principios generales del derecho de la Unión. Así, estos principios están ahora establecidos en el art. 6.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), pues en el precepto mencionado se indica que los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como aquellos derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, «formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales». A su vez, el TJUE ha extendido la consideración de esa naturaleza jurídica como principio general a los derechos fundamentales reconocidos en la CDFUE²³, dimensión importante para los Estados miembros, como se verá más adelante.

Por ello, la exigencia de buena administración como principio general tiene un doble fundamento: por un lado, el TJUE ha considerado que la buena administración forma parte de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros; y, por otro, por su reconocimiento en la CDFUE como un derecho fundamental. A este respecto, cabe destacar la sentencia de 19 de junio

el procedimiento administrativo?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 27-28, págs. 321-340 (págs. 328-329); J. Huelin Martínez de Velasco (2023), «Los principios generales del Derecho en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con especial referencia al ámbito tributario», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 44, págs. 65-88 (págs. 70-71 y 73).

²³ STJUE de 19 de junio de 2014, asunto C-531/12 P, *Commune de Millau y SEMEA contra Comisión Europea*: «Por lo que se refiere a la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución de que se trata, procede recordar que, con arreglo al principio general de buena administración, que figura entre las garantías conferidas por el ordenamiento jurídico de la Unión en el ámbito de los procedimientos administrativos y que se encuentra actualmente consagrado en el art. 41, apdo. 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, incumbe a las instituciones de la Unión tramitar con diligencia los procedimientos de cobro, actuando de modo que cada uno de los actos del procedimiento tenga lugar dentro de un plazo razonable a partir del acto anterior» (párrafo 97); P. Cruz Villalón (2020, pág. 371); T. de la Quadra-Salcedo Janini (2022), *Los derechos fundamentales económicos en el Estado social*, Madrid: Marcial Pons, págs. 198-199; X. Arzoz Santisteban (2021, pág. 268).

de 2014, en el asunto C-531/12 P, *Commune de Millau y SEMEA contra la Comisión Europea* (párrafo 97), pues esta sentencia es una de las primeras en las que el TJUE reconoce la exigencia de buena administración como un principio general²⁴. En ella se establece que dicho principio general forma parte de las garantías que rigen los procedimientos administrativos en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea; y que, actualmente, se encuentra consagrado en el art. 41.1 de la Carta²⁵.

Una vez analizadas las acepciones de la buena administración como principio y principio general, pasamos a abordar su dimensión como un derecho fundamental o subjetivo que otorga al ciudadano la capacidad de exigir el cumplimiento del contenido de la buena administración, es decir, la capacidad de reclamar.

2. LA EXIGENCIA DE BUENA ADMINISTRACIÓN COMO DERECHO

La buena administración ha adquirido otro significado con su positivación en el art. 41 de la CDFUE, pues lo ha consagrado como un derecho fundamental de la Unión Europea²⁶. Es de notar que así se ha denominado en el propio artículo («Derecho a una buena administración»). Lo que suscita la cuestión de si este derecho puede ser invocado directamente por los ciudadanos ante la Administración y los tribunales como un derecho subjetivo. A continuación, se abordará esta doble naturaleza, analizando tanto su contenido como las implicaciones derivadas de cada configuración jurídica.

²⁴ También: STJUE de 8 de mayo de 2014, asunto C-604/12, *H. N. contra Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland* (párrafos 25 y ss.). También, STJUE de 22 de noviembre de 2017, asunto C-691/15 P, *Comisión Europea contra Bilbaína de Alquitraneas, S.A. y Otros* (párrafo 35).

²⁵ Como también se puede observar en la sentencia del STJUE de 8 de mayo de 2019, asunto C-230/18, *PI contra Landespolizeidirektion Tirol* (párrafos 56, 57 y 58). Esta sentencia resulta especialmente relevante por contener la doctrina del TJUE aplicable a esta cuestión, que dice así: «esa disposición refleja un principio general del Derecho de la Unión según el cual el derecho a una buena administración encierra la obligación para la Administración de motivar sus decisiones». Igualmente: STJUE de 21 de octubre de 2021, asunto C-396/20, *CHEP Equipment Pooling* (párrafo 48).

²⁶ X. Arzoz Santisteban (2021, pág. 267) ha señalado que la buena administración se configura como un derecho fundamental según lo consagrado en el art. 41 de la Carta, y regula las normas procedimentales aplicables a las instituciones de la Unión. También, E. M. Nieto Garrido (2012), «Disposiciones pertinentes del Tratado de Lisboa sobre Derecho administrativo europeo», en M. Fuertes (coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Madrid: Aranzadi, págs. 53-95 (págs. 75-77).

2.1. La buena administración como derecho fundamental

El derecho de la Unión Europea, a través de la jurisprudencia y los Tratados, ha sido claro al reconocer los derechos fundamentales, ya que estos derechos están profundamente arraigados en las culturas jurídicas de los Estados miembros²⁷. Es decir, se entienden como tales porque se imponen por su evidente y universal reconocimiento. Este carácter común y compartido en distintos países de la Unión Europea es fundamental para comprender su trascendencia. Es necesario señalar, en el contexto de este estudio, que el reconocimiento de los derechos como fundamentales en el derecho de la Unión Europea no coincide plenamente con el significado que se les atribuye en el ordenamiento español. Conviene, por tanto, evitar una identificación plena y automática con los derechos fundamentales reconocidos en el derecho español, a fin de no ligarles los efectos jurídicos que estos tienen en nuestro derecho²⁸.

Repárese en que, aun cuando se le denomina derecho fundamental, en la Unión Europea este calificativo no implica un régimen de protección o invocación diferenciado respecto de otros derechos reconocidos en la CDFUE, a diferencia de lo que sucede en la Constitución española²⁹. Dicha calificación simplemente subraya la importancia que se le otorga en el ámbito europeo, lo que ha justificado su inclusión en la Carta. Sin embargo, cuando se analiza con los ojos del jurista español, no se debería confundir con el sentido que aquí otorgamos a la *iusfundamentalidad* que se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico³⁰.

Así, la naturaleza de la buena administración como derecho fundamental en el derecho de la Unión Europea debe entenderse dentro de este marco particular de reconocimiento. Por tanto, no se trata de un derecho fundamental en el sentido estricto como se ha indicado, sino de una manifestación de los valores comunes de los Estados miembros, elevada a este rango para subrayar su relevancia en la protección de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración europea. La calificación de la exigencia de buena administración como derecho fundamental en la CDFUE responde, por tanto, a la voluntad de destacar su importancia dentro del derecho de la Unión, pero no conlleva automáticamente

²⁷ R. Alonso García y D. Sarmiento (2006), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Madrid: Thomson Reuters-Civitas, págs. 18-20.

²⁸ *Ibid.* (2006, pág. 27-28); F. Rubio Llorente (2013, págs. 519-520).

²⁹ F. López Menudo (1992), «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, 129, págs. 19-76 (pág. 46); U. Volkmann (2019), *Elementos de una teoría de la Constitución alemana*, Madrid: Marcial Pons, págs. 132-139; M. Vaquer Caballería (2023, págs. 45-57).

³⁰ L. Arroyo Jiménez (2015), «Los derechos fundamentales de la Unión Europea y el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, págs. 343-364 (pág. 342); P. Cruz Villalón (2020, págs. 371-372); T. de la Quadra-Salcedo Janini (2022, págs. 29-52).

las consecuencias que, en el derecho español, derivan de la condición de derecho fundamental. Por ello, es preciso evitar trasladar sin matices las categorías propias de nuestro sistema, reconociendo que, en el contexto europeo, la exigencia de buena administración como derecho fundamental es, ante todo, una expresión de los principios generales del derecho de la Unión Europea.

En definitiva, en la Unión Europea, la calificación de «fundamental» debe entenderse como una forma de subrayar la especial relevancia del derecho en cuestión y debe interpretarse, asimismo, como un derecho subjetivo, lo que, como seguidamente se expone, implica que es directamente exigible ante las instituciones, organismos y órganos de la Unión Europea. Esta calificación le confiere una dimensión esencial, garantizando que los ciudadanos puedan reclamar su cumplimiento de manera efectiva, fortaleciendo así la protección de sus derechos dentro del ordenamiento jurídico de la Unión. Así, la elevación de la buena administración a la categoría de derecho fundamental tiene consecuencias significativas en la configuración de una Administración pública europea y afecta a los derechos de los Estados miembros, como más adelante se verá, ya no por su carácter de fundamental como se ha señalado, sino por su carácter de derecho subjetivo.

2.2. La buena administración como derecho subjetivo

La dimensión que ahora interesa destacar de la exigencia de buena administración es su configuración como un auténtico derecho subjetivo en el derecho de la Unión Europea, gracias a su positivación en el art. 41 de la CDFUE. Este reconocimiento implica la conversión de determinadas garantías, que formaban parte de la exigencia de buena administración, en verdaderos derechos subjetivos. De este modo, esta evolución otorga a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer dichas garantías directamente frente a la Administración pública en todas sus relaciones con esta³¹. Si bien debe matizarse que se trata de un mandato dirigido únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, por lo que se configura como un derecho subjetivo plenamente exigible y oponible frente a las actuaciones de la Administración europea, con las garantías que recoge el art. 41 de la CDFUE.

Aspecto que se refleja en la sentencia *Tillack v. Comisión*³², en la que el Tribunal de Primera Instancia estableció la doctrina que aclara el alcance y la aplicabilidad del derecho a la buena administración de la CDFUE:

³¹ G. Peçes-Barba Martínez, R. F. de Asís Roig y M.^a del C. Barranco Avilés (2004), *Lecciones de derechos fundamentales*, Dykinson, págs. 90-102; P. Cruz Villalón (2020, pág. 373); T. de la Quadra-Salcedo Janini (2022, pág. 29); M. Díaz Crego (2024, págs. 708-710).

³² Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de octubre de 2006, asunto T-193/04, *Tillack contra Comisión de las Comunidades Europeas*; M. Lottini (2012), «From “admi-

[...] el principio de buena administración, cuya violación es la única que se alega en este contexto, no confiere por sí mismo derechos a los particulares (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, *Area Cova y otros/ Consejo y Comisión*, T-196/99, rec. p. II-3597, apdo. 43) 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 art. 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, [...] (párrafo 127)³³.

En otras palabras, las garantías reconocidas explícitamente en el art. 41 de la CDFUE son directamente exigibles a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, de aplicación directa³⁴ y no requieren desarrollo legislativo adicional³⁵, lo que asegura su efectividad en todas las relaciones entre la Administración y los ciudadanos³⁶.

3. REFLEXIONES SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de la exigencia de buena administración en el derecho de la Unión Europea ha experimentado una evolución notable, caracterizada por una pluralidad de enfoques que se han ido acumulando progresivamente y

nistrative cooperation” in the application of European Union law to “administrative cooperation” in the protection of European rights and liberties», *European Public Law*, 1, págs. 127-147 (pág. 135).

³³ También: STGUE de 18 de junio de 2008, asunto T-410/03, *Hoechst contra la Comisión de las Comunidades Europeas* (párrafo 75).

³⁴ P. Cruz Villalón (2020, pág. 377).

³⁵ I. Martín Delgado (2010), «La Carta ante las Administraciones nacionales: Hacia la europeización de los derechos fundamentales», en E. M. Nieto Garrido e I. Martín Delgado (dirs.), *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid: Marcial Pons, págs. 89-148 (pág. 132).

³⁶ A este respecto también cabe destacar STJUE de 14 de marzo de 2024, asunto C-291/22 P, *D & A Pharma contra Comisión Europea y Agencia Europea de Medicamentos*, pues delimita el contenido del derecho a una buena administración, acotándolo a lo establecido en el art. 41 de la CDFUE. Especial importancia tiene el segundo motivo aducido por D & A Pharma, que denunció un error de derecho al no haberse valorado de forma objetiva su solicitud, vulnerando así su derecho a una buena administración. El TJUE subrayó que este derecho incluye el derecho a que las instituciones traten los asuntos de forma imparcial (párrafo 72). Esta sentencia aborda un recurso de casación presentado por D & A Pharma en relación con la denegación de la autorización de comercialización de su medicamento Hopveus (oxibato de sodio). El caso gira en torno a la independencia y objetividad de los expertos consultados por el Comité de Medicamentos de Uso Humano de la EMA, alegando posibles conflictos de intereses.

utilizado como sinónimos. Desde sus primeras manifestaciones, la buena administración fue construida jurisprudencialmente por el TJCE y, posteriormente, por el TJUE, como un parámetro de referencia en la actuación administrativa. En esta fase inicial, el principio de buena administración surgió como un parámetro orientador de la actuación administrativa, configurándose, en su dimensión objetiva, como un estándar de diligencia que debe seguir la Administración europea en el tratamiento de los asuntos. Conviene advertir que esta dimensión como principio se mantiene en la actualidad, su reconocimiento en la CDFUE no ha vaciado de contenido dicha categoría, que continúa desempeñando un papel relevante como pauta orientadora de la actuación administrativa.

En su desarrollo, la exigencia de buena administración fue consolidando su reconocimiento hasta adquirir una nueva dimensión con su elevación a la categoría de derecho fundamental, gracias a su reconocimiento en el art. 41 de la CDFUE proclamada en el año 2000. Esta consagración adquirió plena eficacia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que otorgó a la Carta el mismo valor jurídico que los tratados. Conviene reiterar en este punto que, aunque la buena administración se reconoce como un derecho fundamental en el derecho de la Unión Europea, no siempre coincide con el concepto estricto de derecho fundamental tal y como se entiende en los ordenamientos nacionales, como en el derecho español, sino como un verdadero derecho subjetivo. Este reconocimiento, junto con la interpretación que ha hecho el TJUE, ha consolidado la exigencia de buena administración, en lo relativo a los derechos reconocidos en el art. 41 de la CDFUE, como un derecho directamente exigible por los ciudadanos ante las instituciones europeas sin necesidad de desarrollo legislativo adicional, con la Administración como sujeto obligado y los ciudadanos como titulares.

A este respecto, la positivación de la exigencia de buena administración en el art. 41 de la CDFUE no solo la ha transformado en un derecho subjetivo, sino que también ha propiciado su reconocimiento como un principio general del derecho de la Unión Europea, pues, entre estos principios generales, se ha entendido que se incluyen los derechos fundamentales reconocidos expresamente en el art. 6 del TUE, que incorpora tanto los derivados del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de la CEDH como los procedentes de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.

Cada categoría —principio, principio general, derecho fundamental, derecho subjetivo— tiene asignado un determinado alcance. Aunque se trate de distinciones que pueden considerarse de carácter más bien dogmático, en la práctica lo que se configura es un instrumento potentísimo. En este sentido, la exigencia de buena administración cumple una cuádruple función: por un lado, en su dimensión objetiva, actúa como principio que informa y orienta el derecho de la Unión Europea y la actuación de la Administración; por otro lado, su ámbito de aplicación objetiva desborda el propio contenido literal del art. 41 de la CDFUE; asimismo, reconoce derechos subjetivos directamente exigibles ante las Admi-

nistraciones y los tribunales; y, debido al desarrollo jurisprudencial del TJUE de la exigencia de buena administración, unido a su reconocimiento en la CDFUE, ha convertido esta exigencia en un principio general del derecho de la Unión, cuyo ámbito de aplicación subjetivo va más allá de lo previsto en el art. 41 de la CDFUE, como se verá en los siguientes epígrafes.

La doctrina y la jurisprudencia han reconocido esta pluralidad de categorías, que no deben entenderse como excluyentes, sino como expresiones complementarias de una misma exigencia y con un mismo contenido, ya que lo contrario carecería de sentido³⁷. En definitiva, más allá de la categoría jurídica concreta con la que se califique —principio, principio general, derecho fundamental o derecho subjetivo—, lo cierto es que, en el derecho de la Unión Europea, la exigencia de buena administración se ha consolidado como un instrumento de enorme eficacia, con un ámbito de aplicación objetiva y subjetiva que excede con mucho el propio marco de la Carta, garantizando tanto el correcto funcionamiento de la Administración como la protección de los derechos de los ciudadanos.

III. LA EXIGENCIA EUROPEA DE BUENA ADMINISTRACIÓN: EJE DE LAS GARANTÍAS, DENTRO Y FUERA DEL PROCEDIMIENTO

El estudio de la buena administración en el derecho de la Unión Europea exige, además de delimitar su naturaleza jurídica, precisar el alcance de su proyección sobre las instituciones de la Unión. En este sentido, se debe tener presente que la Unión Europea ha estructurado su sistema de garantías en la relación entre el ciudadano y sus instituciones en torno a la exigencia de buena administración. Este enfoque difiere del derecho español, que articula las garantías ciudadanas en su relación con la Administración en torno a la figura del procedimiento administrativo. Esto es, si en el derecho español las garantías se han construido en torno al procedimiento administrativo [art. 105 c) y arts. 53 y ss. de la Ley 39/2015]³⁸, el derecho de la Unión Europea ha optado por una aproximación distinta, basada en la buena administración (art. 41 de la CDFUE). Como ya se ha indicado, la buena administración encierra un gran potencial que va más allá del control judicial, actuando como guía para la mejora de la Administración, sin perjuicio de la tutela judicial efectiva que proporcionan los tribunales, que se da por supuesta.

Como se desprende de la lectura del art. 41 de la CDFUE, en concreto, de sus apartados primero y segundo, en él se encuentran recogidas determinadas

³⁷ E. Cobreros Mendazona (2024), «Prólogo», en C. Agoués Mendizábal (dir.), *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Navarra: Aranzadi, pág. 21.

³⁸ J. García-Andrade Gómez (2021), *Las actuaciones administrativas sin procedimiento: relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Madrid: Marcial Pons, pág. 45.

garantías que rigen en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración que, normalmente bajo la perspectiva de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, se han entendido como garantías procedimentales del interesado, como el derecho de acceso al expediente, el derecho a ser oído o el derecho a recibir una resolución motivada³⁹. Por ello, con frecuencia se ha entendido que este derecho de factura comunitaria ha dotado de contenido al procedimiento administrativo europeo que no cuenta con una codificación general⁴⁰.

No obstante, debe incorporarse una importante matización a esta aproximación y es que la exigencia europea de buena administración también opera fuera del procedimiento. Como se ha podido apreciar en el breve trazo que se ha expuesto sobre su formación, en el derecho de la Unión Europea la buena administración, con la perspectiva de la Administración o con la perspectiva del ciudadano, se ha consolidado como un deber para la Administración y una exigencia que puede hacer valer el ciudadano, en garantía de los derechos de quienes se relacionan con la Administración, como el derecho a ser oído antes de que se tome una decisión que le vaya a afectar de forma negativa⁴¹.

Esta circunstancia se antoja esencial en la delimitación del alcance de la exigencia de buena administración, en la medida en que, tanto el derecho de la Unión como la jurisprudencia del TJUE, conciben la buena administración como el eje en torno al que se construyen las garantías del ciudadano ante la Administración, no restringen la aplicación de esta exigencia al procedimiento administrativo en sentido estricto, sino que la extienden a todas las interacciones entre los ciudadanos y la Administración, tengan aquellas lugar en el seno de un procedimiento administrativo formalizado o fuera de él. Esta concepción europea del alcance de la exigencia de buena administración ha sido igualmente extendida por el TJUE a los Estados miembros.

Prueba de ello, es la sentencia del TJUE de 8 de mayo de 2019⁴², en la que el Tribunal consideró que la normativa nacional se oponía al derecho de la

³⁹ J. A. Fuentetaja Pastor (2008), «El Derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 15, págs. 137-154 (pág. 145); S. Weatherill (2016), *Law and Values in the European Union*, Oxford University Press, págs. 153-154. Igualmente, este derecho establece que la Administración pública debe actuar de manera justa, transparente y eficiente en su relación con los ciudadanos con el fin de proteger sus derechos y libertades.

⁴⁰ S. Viñuales Ferreiro (2014-2015, págs. 334-335); J. Barnés (2019), «Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, págs. 77-123 (págs. 79-80).

⁴¹ Por todas: SSTJUE de 8 de mayo de 2014, asunto C-604/12, H. N. contra Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland (párrafos 25 y ss.); de 4 de abril de 2019, asunto C-558/17 P, OZ contra Banco Europeo de Inversiones (párrafos 48 a 59); de 7 de marzo de 2024, asunto C-479/22 P, OC contra Comisión Europea (párrafos 77 a 88).

⁴² Asunto C-230/18, *PI contra Landespolizeidirektion Tirol* (párrafos 56, 57 y 58).

Unión Europea al vulnerar el principio general del derecho a una buena administración (art. 41), es decir, la exigencia de buena administración, al permitir la normativa nacional el cierre inmediato de un establecimiento para combatir la prostitución ilegal, sin requerir motivación escrita ni notificación a la afectada. El Tribunal argumentó que esta medida, adoptada fuera de cualquier trámite formalizado, privaba a la interesada de la información suficiente para comprender las razones de la intervención y ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

Al hilo de estas consideraciones, surge la interrogante de si el derecho a una buena administración es únicamente una exigencia comunitaria o ha enraizado también como una garantía propia del derecho español, extremo que se analiza en los siguientes epígrafes.

IV. LA CONCEPCIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En el ordenamiento jurídico español, la buena administración ha evolucionado hasta consolidarse como un principio cuyo contenido orienta la actuación de la Administración pública en su relación con los ciudadanos. Su reconocimiento se ha visto fortalecido con la entrada en vigor de la CDFUE, cuyos preceptos, junto con la jurisprudencia que los ha desarrollado, han influido profundamente en su concepción y aplicación en España. Aspectos que se analizarán a continuación.

1. LA ADOPCIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN POR LA JURISPRUDENCIA Y LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLAS

En la legislación española no existía un reconocimiento expreso de la exigencia de buena administración y menos aún acerca de su contenido concreto. De antiguo, el derecho español ha contenido referencias tangenciales a la buena administración, pero con un matiz de deber de diligencia exigido o esperado de la Administración, como se puede apreciar en la exposición de motivos del Real Decreto de 14 de septiembre de 1872⁴³: «La buena Administración antes se favorece que se perjudica con facilitar la publicidad en el expediente, la intervención de los interesados y el señalamiento de ciertas reglas generales que sean garantía de imparcialidad».

⁴³ El Real Decreto de 14 de septiembre de 1872 regulaba por primera vez en España, aunque de manera muy rudimentaria, el procedimiento administrativo común y los recursos administrativos.

Santamaría de Paredes, en su *Curso de Derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España* de 1885, ya hacía referencia a la buena administración en relación con la organización de la Administración⁴⁴. Esta idea fue puesta de manifiesto por Ponce Solé, quien realizó un análisis del tratamiento otorgado a la buena administración por diferentes países, entre ellos España, y por el derecho de la Unión Europea, poniendo de manifiesto que en España antes de su adhesión a los tratados o la proclamación de la CDFUE, se hablaba de buena administración asociada al significado de deber de diligencia⁴⁵.

Prueba de ello se encuentra también en el art. 10 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, que aprobó el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, donde se establecía que: «La Administración puede concertar con los particulares los pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración»⁴⁶. Esta aparición temprana de la idea de buena administración en el ordenamiento jurídico español contribuyó a su incorporación por parte del Tribunal Supremo en su jurisprudencia. Haciendo referencia esta jurisprudencia a «los principios de buena administración», aunque sin desarrollar su contenido, sino más bien enunciándolos como un estándar de conducta⁴⁷.

⁴⁴ V. Santamaría de Paredes (1885), *Curso de Derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Ricardo Fé, págs. 71-72.

⁴⁵ J. Ponce Solé (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y el ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid: Lex Nova, págs. 131-163.

⁴⁶ Tratado este artículo por las SSTS de 19 de febrero de 1979 (considerando décimo) y 3 de abril de 1979 (considerando segundo), entre otras, ejemplos normativos posteriores en C. Agoués Mendizábal (2024, pág. 43).

⁴⁷ SSTS de 21 de febrero de 1979: «[...] tal autorización es conforme con el poder de reorganización del servicio público que corresponde a dicho Ayuntamiento como órgano administrativo titular de dicho servicio, pues lo contrario nos llevaría al resultado inaceptable de prohibirle que, ponderando las consecuencias concurrentes de todo orden, adopte las medidas de funcionamiento del servicio público que resulten más adecuadas al mismo y a su más alto rendimiento económico, según criterios de oportunidad y buena administración, cuya revisión judicial cae en el ámbito de las técnicas de control de la discrecionalidad administrativa» (considerando tercero); 5 de marzo de 1979 (considerando primero); 42/1981 de 25 de febrero (considerando segundo); 2 de noviembre de 1983 (considerando segundo); sentencia de 18 de octubre de 1984 (considerando quinto); de 15 de marzo de 1985 (considerando primero); de 28 de mayo de 1985 (considerando tercero); de 4 de junio de 1985 (considerando tercero); de 1 de julio de 1986 (fundamento de derecho cuarto); 19 de mayo de 1987 (fundamento de derecho segundo). M. Beladíez Rojo (1994), *Los principios jurídicos*, Madrid: Tecnos, pág. 84: «Su mandato jurídico se traduce en la imposición de un genérico deber de carácter negativo que prohíbe actuar en contra del valor por él consagrado».

A este respecto, la sentencia de 30 de julio de 1991 del Tribunal Supremo fue de las primeras en indicar uno de los contenidos del principio de buena administración:

Si uno de los principios de una buena administración es el de la eficacia, situado en primer lugar entre los enumerados en el art. 103.1 de nuestra Constitución, a veces, a la rapidez del procedimiento, siempre deseable, para la eficacia del actuar administrativo, se presenta la necesidad, no solo de rapidez, sino de una actuación inmediata y urgente, convirtiéndose el factor tiempo en elemento determinante y constitutivo del fin que la Administración está llamado a cumplir en ese momento y circunstancias (FJ 8)⁴⁸.

Esto es, el Tribunal Supremo invoca la buena administración como una vara de medir el comportamiento de las Administraciones públicas en el caso concreto, con el objetivo de modular y delimitar su actuación conforme a la diligencia debida cuando no hay una norma concreta que establezca u obligue a las Administraciones a actuar de una forma determinada⁴⁹. Como ha señalado Gómez Díaz, la buena administración es «una directriz impalpable de la que no se sabe muy bien qué se puede esperar, que puede desenvolverse en múltiples direcciones y cuyo contenido, por imprevisible, puede ser muy diverso»⁵⁰.

⁴⁸ Asimismo, cabe destacar la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1991, pues concreta y amplía el contenido de la buena administración en el contexto de la adjudicación de contratos públicos: «[...] los principios de buena administración imponen una decisión basada en criterios económicos: en igualdad de «alto grado de capacitación, experiencia y medios suficientes» para realizar una obra, la racionalidad de los principios de buena administración exige la elección de la mejor oferta económica, al menos cuando no se invoca razón alguna para apartarse de esa solución. No entenderlo así implica una vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (FJ 4).

⁴⁹ En este sentido, la STS 171/2023, de 14 de febrero, ilustra la exigencia de buena administración como principio con el contenido del deber de diligencia. En esta sentencia, que trae causa de una resolución emitida por un Tribunal Económico-Administrativo jerárquicamente incompetente, se discute si esa resolución es nula de pleno derecho por haber sido formulada la reclamación *per saltum*, y si esto interrumpe la prescripción del derecho de la Administración a liquidar el gravamen de que se trate. En ella se destaca que aunque se ha producido una vulneración del principio de buena administración, concretamente en su vertiente de deber de diligencia al tramitar y resolver reclamaciones y recursos dentro de un plazo razonable, dicha infracción no implica por sí sola la nulidad de los actos dictados fuera de plazo, sino que conlleva, como se ha expuesto anteriormente, las consecuencias del silencio administrativo y la interrupción del devengo de los intereses de demora (FJ 3). Esto también se observa en las SSTS 539/2023 de 3 de mayo, FJ 2 y 4117/2021 de 4 de noviembre, esta última analizada por A. B. Gómez Díaz (2024a, pág. 201), así como herramienta para el cómputo de plazos: *Ibid.*, pág. 205.

⁵⁰ *Ibid.*, pág. 187; también G. Fernández Farreres (2023, pág. 30).

2. LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y DERECHO DE LOS CIUDADANOS

Como se aprecia, hasta fechas muy recientes, la buena administración se limitaba a ser un sinónimo del buen hacer exigible a la Administración, sin que la jurisprudencia hubiera deducido de ella efectos jurídicos concretos. Sin embargo, la creciente relevancia de la exigencia de buena administración en el derecho de la Unión Europea ha llevado al Tribunal Supremo a otorgarle un mayor protagonismo, reconociéndola simultáneamente como un mandato dirigido a la Administración y como un derecho reconocido a los ciudadanos⁵¹.

Es cierto que la Constitución no incluye ninguna referencia explícita a la buena administración, pero una parte de la doctrina y el Tribunal Supremo, a través de su jurisprudencia, han afirmado la existencia de un principio constitucional implícito de buena administración en el desarrollo de la función administrativa con base en los arts. 9.3⁵², 31.2, 103.1, 105. b) y 106 de la Constitución española⁵³.

A este respecto, cabe destacar la Sentencia 1309/2020 del Tribunal Supremo, de 15 de octubre:

Es sabido que el principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución (arts. 9.3, 103 y 106), ha sido positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 41 y 42), constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y —como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones— no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Pùblicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene —debe tener— plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos (FJ 3)⁵⁴.

⁵¹ T.-R. Fernández Rodríguez (2020, pág. 84).

⁵² Por ejemplo, en relación con la existencia implícita de principios constitucionales: J. Leguina Villa (1987), «Principios generales del Derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, 114, págs. 7-38 (págs. 12-13): «No quiere ello decir, como es evidente, que los principios del art. 9 agoten la totalidad de los principios generales asumidos por la Constitución, pues son mucho más los que ésta, implícita o explícitamente, contiene, ni tampoco los del propio Título Preliminar en el que dicho precepto se inserta, ni siquiera son los únicos principios constitucionales que garantizan la operatividad real y el despliegue de todas las potencialidades del Estado de Derecho».

⁵³ J. Huelin Martínez de Velasco (2023, pág. 67).

⁵⁴ También citada por T.-R. Fernández Rodríguez (2020, págs. 95-96) y J. Ponce Solé (2023, pág. 170). En este sentido, también se puede mencionar la STS 3243/2012 de 30 de abril, que hace suyo lo contenido en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo.

Como se desprende del pasaje que se acaba de reproducir, el Tribunal Supremo ha entendido que la buena administración constituye no solo un principio constitucional que impone a la Administración el deber de actuar con diligencia, siempre al servicio de los intereses generales⁵⁵; sino que ha destacado —en una jurisprudencia que comienza a ser abundante⁵⁶— que la buena administración debe considerarse como un verdadero derecho subjetivo de los ciudadanos.

En este sentido cabe destacar la Sentencia 1312/2021 de 4 de noviembre, en la que el Tribunal Supremo profundiza en la aplicación de la buena administración, en esta oportunidad en el ámbito de un procedimiento sancionador por contrabando. El Tribunal Supremo establece que el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal sólida, y que este principio se manifiesta en dos formas: como un deber de la Administración, que debe actuar con diligencia y sin demoras⁵⁷; y como un derecho del administrado, quien puede exigir una respuesta a la Administración en defensa de sus intereses (FJ 2). En este caso, el Tribunal establece que cuando la inactividad administrativa es objetiva, injustificada y desproporcionada, se está vulnerando el derecho del ciudadano

nistrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares en fecha 21 de diciembre de 2010 donde se afirma que: «En el derecho a una buena administración se integra el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, derecho reconocido en el art. 105.b. de la Constitución y que, al igual que el derecho de audiencia o la obligación de motivar las decisiones administrativas, como decíamos, integra el contenido del derecho a una buena administración, derecho de última generación» (FJ 2). También, SSTS 4627/2015 de 3 de noviembre (FJ 2) y 171/2023 de 14 febrero (FJ 3).

⁵⁵ J. Ponce Solé (2001, págs. 126-132 y 158); I. Martín Delgado (2010, págs. 118-119); T. de la Quadra-Salcedo Janini (2022, págs. 19-29); G. Fernández Farreres (2023), «El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 230, págs. 11-34 (pág. 14).

⁵⁶ En este sentido, cabe destacar la STS 1312/2021, de 4 noviembre, en la que se establece que el principio de buena administración constituye no solo una obligación para la propia Administración, sino un derecho de los ciudadanos directamente exigible: «Como se desprende de lo dicho por el Tribunal Supremo el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, —aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración» (FJ 7). También, SSTS 4499/2017, de 5 de diciembre, FJ 4; 4347/2023, de 25 de octubre, FJ 4; 6021/2024, de 9 de diciembre, FJ 5.

⁵⁷ Igualmente, la STS de 11 de julio de 2014 reitera que la falta de diligencia administrativa es incompatible con el derecho a la buena administración reconocido por la CDFUE (FJ 8).

a una buena administración. Por tanto, las directrices e implicaciones de este derecho, conforme al Tribunal Supremo, no solo deben ser observadas por las autoridades nacionales cuando actúan en aplicación del derecho de la Unión. El Tribunal también considera que este derecho, real y efectivo, debe ser garantizado y, en su caso, protegido por los tribunales de justicia al supervisar dicha inactividad administrativa (FJ 2).

Por su parte, la legislación ordinaria más reciente también ha adoptado la buena administración, si bien bajo la primera de las acepciones, en cuanto que describe más una guía de diligencia que impone a la Administración un estándar en su actuación que un derecho en sí mismo, como se puede observar en la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; y la Ley gallega 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración⁵⁸.

VI. LA BUENA ADMINISTRACIÓN, ¿CONCEPTO AUTÓNOMO DEL DERECHO ESPAÑOL O CATEGORÍA COMPARTIDA CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA?

Como acabamos de ver, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la exigencia de buena administración constituye un principio implícito en la Constitución española y un derecho de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Es, por tanto, una exigencia del derecho interno. Pero también nos consta que este reconocimiento no se ha explicitado en nuestro Derecho hasta que se ha convertido en el eje de las garantías del ciudadano en sus relaciones con la Administración dentro del derecho de la Unión Europea. Lo que plantea la necesidad de analizar cómo se integra el derecho a una buena administración de la CDFUE en el ordenamiento jurídico español. Esto es, si en el derecho español la buena administración es un concepto autónomo, con contenido propio, o si, dado su innegable origen europeo, en realidad lo comparte con el derecho de la Unión Europea y hasta dónde llega esta compartición.

1. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EXIGENCIA EUROPEA DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

La determinación del ámbito de aplicación de la CDFUE es extraordinariamente compleja y ha sido objeto de debate tanto en la jurisprudencia⁵⁹ como

⁵⁸ J. Ponce Solé (2023, pág. 169).

⁵⁹ SSTJUE de 26 de febrero de 2013, asunto C617/10, conocido como el caso *Åkerberg Fransson* (párrafos 17-23); de 17 de julio de 2014, asuntos acumulados C-141/12 y C-372/12, *YS contra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel y Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel contra M y S* (párrafos 66-67); de 13 de

en la doctrina⁶⁰. Concretamente, con respecto al ámbito de aplicación del art. 41, existen posturas contrapuestas, pues mientras algunos autores defienden una interpretación extensiva que incluiría a los Estados miembros⁶¹, otros sostienen una visión más restrictiva⁶², limitándolo exclusivamente a las instituciones de la Unión. Esta discusión se fundamenta en la propia redacción del art. 41.1 de la CDFUE⁶³, pues establece expresamente que: «Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

Partiendo de esa literalidad, se plantea si la exigencia europea de buena administración también vincula a las Administraciones públicas nacionales, tanto en lo que respecta al ámbito de actuación de las Administraciones nacionales como al alcance y ejercicio subjetivo de los derechos que la integran y que los ciudadanos pueden hacer valer frente a ellas. Al respecto, el TJUE ha ido perfilando los límites de aplicación del art. 41 de la CDFUE en relación con su invocación ante las Administraciones nacionales⁶⁴.

septiembre de 2018, asunto C-358/16, *UBS Europe SE, Alain Hondequin et consorts* (párrafo 28); de 29 de julio de 2024, asunto C-185/2023, *protectus s. r. o.*, anteriormente *BONUL s. r. o.*, y *Výbor Národnnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu* (párrafos 40-46); de 6 de octubre de 2015, asunto C-650/13, *Thierry Delvigne contra Commune de Lesparre Médoc y Préfet de la Gironde* (párrafo 26).

⁶⁰ Para un análisis más detallado sobre el debate doctrinal, véanse I. Martín Delgado (2010, págs. 118-132); P. Cruz Villalón (2020, págs. 377-378); X. Arzoz Santisteban (2021, págs. 266-267); T. de la Quadra-Salcedo Janini (2022, pág. 199).

⁶¹ D.-U. Galetta (2010), «Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona», *Diritto Amministrativo*, 3, págs. 601-638 (pág. 629), esta autora señala que aquellos que han seguido la aplicación estricta del ámbito de aplicación del art. 41, ha devenido minoritaria; C. Eckes (2020), «Procedural rights in composite administrative procedures», en C. Eckes y R. D'Ambrosio, *Composite administrative procedures in the European Union, Legal Working Paper Series*, 20, págs. 4-16 (pág. 6), según este autor, las autoridades nacionales están obligadas a observar la Carta cuando estén aplicando el derecho de la Unión Europea.

⁶² H. C. H. Hofmann y A. H. Türk (2011), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, págs. 203-204; A. Di Pietro (2023, págs. 62-63).

⁶³ S. Viñuales Ferreiro (2014-2015, pág. 330).

⁶⁴ STJUE de 13 de septiembre de 2018, asunto C-358/16, *UBS Europe SE y Alain Hondequin et consorts contra DV y otros*. Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour administrativa: «[...] en relación con el art. 41 de la Carta, procede observar que del tenor de este último resulta con claridad que va dirigido no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (sentencias de 17 de diciembre de 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, apdo. 83, y de 9 de marzo de 2017, *Doux*, C-141/15, EU:C:2017:188, apdo. 60). De aquí se deduce que el art. 41 de la Carta no es pertinente en el litigio principal» (párrafo 28).

La redacción de la CDFUE da lugar a interpretaciones encontradas, ya que, por un lado, el art. 41 parece limitar la aplicación del derecho a una buena administración a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea; mientras que, por otro, el art. 51 sugiere su extensión a las autoridades nacionales cuando apliquen el derecho de la Unión⁶⁵. Esta aparente contradicción se ha resuelto por el TJUE invocando la buena administración en su dimensión de principio general del derecho de la Unión, en la acepción estudiada al comienzo de este trabajo. En efecto, aunque la formulación del art. 41 impide su aplicación directa a las autoridades nacionales, el reconocimiento de la buena administración como principio general del derecho de la Unión, conforme al art. 6 del TUE⁶⁶, permite su exigibilidad frente a las autoridades nacionales —en principio, pero no solo, como expondré más adelante— cuando actúan en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión⁶⁷.

Una muestra de ello se encuentra en la sentencia del TJUE de 30 de enero de 2024⁶⁸:

[...] es preciso subrayar que este artículo [art. 41 de la Carta] va dirigido a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y no a los órganos o entidades de los Estados miembros, de modo que un particular no puede invocar dicho artículo frente a las autoridades nacionales [...]. No obstante, en la medida en que un Estado miembro aplique el derecho de la Unión, las exigencias derivadas del principio de buena administración, como principio general del derecho de la Unión, en particular el derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados

⁶⁵ «1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión» (art. 51.1 de la CDFUE). R. Alonso García y D. Sarmiento (2006, pág. 407).

⁶⁶ P. Cruz Villalón (2020, págs. 372-373).

⁶⁷ B. Tomás Maillén (2004, págs. 28); P. Craig (2021), «Article 41 – Right to Good Administration», en S. Peers, T. Hervey, J. Kenner y A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, págs. 1125-1156 (pág. 1126); X. Arzoz Santisteban (2021, págs. 267-268); J. Ponce Solé (2023, pág. 181): el art. 41 de la CDFUE en virtud del art. 51 de la CDFUE, resulta de aplicación tanto a los órganos de la Unión Europea como a las autoridades nacionales cuando estas aplican derecho de la Unión Europea. Por todas: STGUE de 1 de febrero de 2018, asunto T-105/16, *Philip Morris Brands Sàrl contra Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea* (párrafo 62); STS 1312/2021 de 4 noviembre, FJ 7.

⁶⁸ Por todas, SSTJUE de 30 de enero de 2024, asunto C-471/22, Agentsia «Patna infras- truktura» (Financiación europea de infraestructuras viarias) y de 25 de abril de 2024, asunto C-308/22, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) y College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (párrafo 78).

imparcialmente y dentro de un plazo razonable, serán aplicables en el marco de un procedimiento tramitado por la autoridad nacional competente» (párrafo 41)⁶⁹.

En este sentido, como señala Arzoz Santisteban:

Lo único que ocurrirá es que el particular que quiera invocar, como principio general del derecho, el principio de buena administración en abstracto o alguna de sus facetas, podrá tener más dificultades para identificar los elementos pertenecientes a dicho principio en el procedimiento administrativo⁷⁰.

También conviene precisar cómo se proyecta la exigencia de buena administración sobre las Administraciones nacionales. Para ello, se debe partir de que, aunque la buena administración está consagrada en el art. 41 de la CDFUE como un derecho cuyo ámbito de aplicación se limita a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, su alcance en el ámbito nacional no se deriva directamente de dicho precepto, sino de su consideración como principio general del derecho de la Unión. Se trata, por tanto, de dos instrumentos jurídicos distintos —la Carta y el principio general— que comparten un mismo contenido: la exigencia de buena administración europea. En consecuencia, en el ordenamiento jurídico español, el contenido de esta exigencia se aplica a las autoridades nacionales cuando actúen en el marco del derecho de la Unión, no en virtud del art. 41 como tal, sino por su condición de principio general reconocido por el TJUE a través del art. 6 del TUE.

En suma, la positivación de esta exigencia en el art. 41 de la CDFUE, unida a su consolidación jurisprudencial, han permitido delimitar con mayor claridad su contenido. De modo que esta exigencia mantiene simultáneamente su valor como principio general del derecho de la Unión, reconocido como tal por el TJUE a partir de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miem-

⁶⁹ Ejemplo de lo dicho también lo encontramos en la STJUE de 22 de septiembre de 2022, asunto C-159/21, *Országos Idegenrendészeti Foigazgatóság y otros*, en la que indica al mismo tiempo que cuando los Estados miembros apliquen el derecho de la Unión «están obligados a respetar tanto las exigencias derivadas del derecho a una buena administración, como se ha indicado en el apdo. 35 de la presente sentencia, como el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 47, párrafo primero, de la Carta (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, apdo. 34, y de 14 de mayo de 2020, *Agrobet CZ*, C-446/18, EU:C:2020:369, apdo. 43)» (párrafo 44); y que «el principio general del derecho de la Unión relativo al derecho a la buena administración» obliga a los Estados miembros a respetarlo cuando aplican el derecho de la Unión (párrafo 60); en igual sentido STJUE de 21 de diciembre de 2023, asunto C-66/22, *Infraestruturas de Portugal y Futrifer Industrias Ferroviárias* (párrafo 87).

⁷⁰ X. Arzoz Santisteban (2019a, pág. 27).

etros y de la propia Carta, lo que refuerza su función como pauta interpretativa y guía de actuación también de la Administración nacional. Lejos de generar inseguridad jurídica, esta doble dimensión —como derecho subjetivo directamente exigible en el ámbito europeo y como principio general de carácter orientador— amplía las posibilidades del ciudadano para cuestionar actuaciones administrativas nacionales que vulneren las exigencias de buena administración, incluso en supuestos no previstos expresamente en la normativa sectorial.

2. LA IRRADIACIÓN DE LA EXIGENCIA EUROPEA DE BUENA ADMINISTRACIÓN MÁS ALLÁ DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN

Sentadas las ideas generales del debate, si descendemos al plano más práctico de la jurisprudencia española sobre esta cuestión, observamos que el Tribunal Supremo a través de su interpretación del derecho a una buena administración del art. 41 de la CDFUE, ha extendido su aplicación a ámbitos fuera de la influencia del derecho de la Unión Europea, aunque no siempre con un criterio claramente definido⁷¹.

Ejemplo de lo expuesto se aprecia en dos sentencias del Tribunal Supremo dictadas en el mismo período, en las que se invoca la exigencia de buena administración en contextos distintos, sin que en ninguno de los casos resultara de aplicación el derecho de la Unión Europea. La primera, de 28 de abril de 2005, aplica la exigencia de buena administración como un principio, entendido en el sentido de deber de diligencia, en el ámbito de la gestión de servicios públicos a través de contratos administrativos (FJ 1 y 2). La segunda, de 22 de febrero de 2005, reconoce el derecho fundamental a una buena administración consagrado en el art. 41 de la CDFUE, en el marco de un procedimiento administrativo, y subraya la obligación de motivar las decisiones; en este contexto, el Tribunal Supremo destaca que dicha obligación deriva del derecho de la Unión Europea (FJ 4)⁷².

⁷¹ A. B. Gómez Díaz (2024a, pág. 197): «Y quiero destacar un dato final, que me parece sorprendente: la aplicación del principio se ha producido, en la mayoría de los casos, en supuestos que solo guardan una relación lejana con los derechos que recoge la Carta e, incluso, con la enumeración de derechos y principios de las Leyes 39 y 40/2015».

⁷² En igual sentido, STS de 23 de marzo de 2005, FJ 4. También cabe destacar una resolución más reciente, en la STS 1667/2020 de 3 de diciembre se resuelve el debate sobre si es necesario declarar formalmente la caducidad de un procedimiento antes de iniciar uno nuevo, en el contexto de la impugnación de una sanción urbanística. El demandante buscaba la anulación tanto de la sanción como de la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística, alegando vicios en la tramitación del procedimiento. El Tribunal introduce el derecho de la buena administración recogido en el art. 41 de la CDFUE, aunque en este caso no se está aplicando el derecho europeo, con el objetivo de fundamentar la anulación de la sanción finalmente impuesta. Según el Tribunal Supremo, la buena administración no solo es un derecho fundamental de los ciudadanos, sino que impone una obligación a los órganos administrativos de cumplir

A partir del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, puede apreciarse cómo la exigencia de buena administración ha evolucionado en el derecho administrativo español, tanto en su aplicación como en su significado. De ser inicialmente un principio inspirador de otros derechos, con la incorporación de la exigencia de buena administración en el art. 41 de la CDFUE, ha pasado a operar como un mecanismo funcional que permite corregir o matizar situaciones que podrían derivar en efectos indeseables para la Administración o los ciudadanos.

En consecuencia, la buena administración en el derecho español presenta una doble dimensión que se aplica con independencia del contexto: como derecho de los ciudadanos reconocido en el art. 41 de la CDFUE, incluso fuera del ámbito estricto del derecho de la Unión; y como un principio general, cuyo contenido no solo se deriva de lo establecido en el art. 41 de la CDFUE y del art. 6.1 del TUE, sino también de nuestra tradición jurídica y de la propia Constitución española.

3. ¿SATISFACE PLENAMENTE EL DERECHO ESPAÑOL LA EXIGENCIA EUROPEA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN?

En general, la doctrina española ha entendido que el contenido de la exigencia de buena administración perfilado por el derecho de la Unión Europea ya se encontraba, en gran medida, reconocido en el ordenamiento español gracias a las garantías inherentes a nuestra figura del procedimiento administrativo⁷³. En palabras de Ponce Solé, «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»⁷⁴. Esto refleja que, en el derecho español, la exigencia de buena administración ha venido desem-

con los estrictos requisitos legales, también en los procedimientos: «[...] no está de más traer a colación el principio a la buena administración que, merced a lo establecido en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (LCEur 2007, 2329), ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencia de 30 de abril de 2012 (RJ 2012, 6446) [...]» (FJ 2). Igualmente: SSTS 3243/2012 de 30 de abril, FJ 2 y de 11 de julio de 2014 (recurso casación 5219/2011) (FJ 8). Para un análisis jurisprudencial más detallado: A. B. Gómez Díaz (2024a).

⁷³ T.-R. Fernández Rodríguez (2020, pág. 82).

⁷⁴ J. Ponce Solé (2001, pág. 127); X. Arzoz Santisteban (2019b, pág. 74); M. Vaquer Caballería (2020), «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», en L. J. Parejo Alfonso (coord.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III, Instituciones*, Madrid: Tirant lo Blanch, págs. 54-82 (págs. 75-78); J. Esteban Ríos (2023), *Coadministración y proce-*

peñando el papel de un principio cuyo contenido permite corregir la actuación administrativa, funcionando como un criterio que modula o amplía las facultades de los ciudadanos más allá de la letra de la ley.

En este sentido, cabe destacar la Sentencia 1387/2021, de 14 de abril, del Tribunal Supremo, pues en ella se indica que:

En lo que concierne a la regularidad del procedimiento subvencional, procede significar que el derecho al procedimiento administrativo debido, que es corolario del deber de buena administración, garantiza que las decisiones administrativas en materia subvencional se adopten de forma motivada y congruente con el iter procedimental, sin incurrir en desviación del procedimiento, en la medida que se requiere que no haya discordancias de carácter sustancial entre los datos fácticos relevantes, la fundamentación jurídica obrante en el expediente y el contenido de la decisión administrativa (FJ 4)⁷⁵.

De este modo, en el derecho español la exigencia de buena administración se ha utilizado como un remedio para cualquier situación que requiera garantizar una buena actuación administrativa. No obstante, aun compartiendo aquí la idea de que la exigencia de buena administración se proyecta de manera muy principal en la figura del procedimiento, cabe plantear una aproximación a esta cuestión algo diferente con respecto a su concepción, estructura y funcionamiento. Para ello, convendrá retener un par de ideas ya repetidas en este estudio. La primera de ellas es que el derecho de la Unión Europea ha construido el régimen de garantías del ciudadano en su relación con la Administración en torno al eje de la exigencia de buena administración, como regla general de conducta; mientras que el derecho español ha construido aquellas garantías solo en torno al eje que conforma la categoría, especial y formalizada, del procedimiento. La segunda de las ideas concierne a la naturaleza jurídica de aquellos dos ejes. Así, ambos ordenamientos han «constitucionalizado» de manera explícita sus respectivos ejes de garantías, el derecho de la Unión Europea en el art. 41.2 de la CDFUE⁷⁶ y el derecho español en el art. 105 c) de la Constitución.

Ambas consideraciones son esenciales para determinar si el derecho español, a través de sus técnicas e instrumentos propios, cumple adecuadamente con las exigencias del derecho de la Unión Europea. Como ha señalado la doctrina⁷⁷, no cabe duda de que el derecho español satisface la exigencia de la buena administración europea cuando las relaciones entre la Administración y el ciudadano se

dimientos compuestos: Una singular vía de actuación administrativa entre lo nacional y lo europeo, Madrid: Aranzadi, págs. 157-163.

⁷⁵ Igualmente, STS 586/2020 de 28 de mayo, FJ 3. También citada por C. Agoués Mendiábal (2024, pág. 52).

⁷⁶ X. Arzoz Santisteban (2021, pág. 263).

⁷⁷ J. Ponce Solé (2001, págs. 238-239); J. A. Fuentetaja Pastor (2014, pág. 27); J. Barnes Vázquez (2019, pág. 80); T.-R. Fernández Rodríguez (2020, pág. 82); A. B. Gómez Díaz (2024a, pág. 190).

encauzan a través de la figura del procedimiento administrativo; sin embargo, surge la duda de si el derecho español también satisface esa exigencia en las actuaciones administrativas sin procedimiento. A este respecto, conviene subrayar la importante laguna que presenta el derecho español en la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos cuando se relacionan con la Administración extramuros del procedimiento administrativo, como ha señalado García-Andrade⁷⁸.

En relación con la supuesta equivalencia entre ambos ejes de garantías, exigencia de buena administración y procedimiento administrativo, es importante destacar que la coincidencia no es tan completa como a veces se ha sugerido. La razón fundamental es porque la técnica española solo ofrece sus garantías dentro de la figura del procedimiento administrativo. En cambio, la exigencia europea de buena administración se aplica, como ya sabemos, a todas las relaciones jurídicas entre la Administración y el ciudadano en general, incluyendo las relaciones que se dan extramuros de un procedimiento administrativo⁷⁹. Esto es, el derecho de la Unión Europea no contrae la exigencia de buena administración a las relaciones proceduralizadas (por mucho que estas representen la mayor parte de los supuestos en que se aplica), sino genéricamente a todas las relaciones entre la Administración y los ciudadanos como hemos visto.

Dado que la exigencia europea de buena administración abarca ambos tipos de relaciones, tanto las que se dan dentro de un procedimiento como extramuros del mismo, no puede compartirse plenamente la idea de que la figura española del procedimiento permita cumplir de manera adecuada con la exigencia de buena administración establecida por el derecho europeo. No quiere esto decir que el derecho español no esté en condiciones de satisfacer las exigencias del derecho de la Unión Europea en cuanto al alcance de la exigencia de buena administración, sino simplemente que aquellas no se agotan en la figura del procedimiento. Hace falta algo más. El enfoque que impone el eje de garantías del derecho de la Unión Europea exige una aproximación de radio más amplio en el derecho español, como seguidamente se trata de explicar.

VII. LA CONTRIBUCIÓN INESPERADA AL DERECHO ESPAÑOL

La configuración europea de la exigencia de buena administración, en conjunción con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha dado lugar a una inesperada contribución al derecho español. Se abre así la posibilidad de un avance en la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, cualquiera que sea la forma en que esta se articule, a través del procedimiento o fuera de él. Esta exigencia, más allá del uso que hasta

⁷⁸ J. García-Andrade Gómez (2021, págs. 165-167).

⁷⁹ Sobre la enorme extensión de las relaciones jurídicas no procedimentales véase *ibid.* (2021).

ahora se ha hecho de ella, encierra un gran potencial; sin embargo, por razones de espacio, no es posible abordar aquí todas sus dimensiones (como la construcción de una Administración eficiente y al servicio del ciudadano y su proyección hacia otras actuaciones administrativas), por lo que me centraré únicamente en la que se expone en el título de este trabajo.

Históricamente, el derecho español ha construido las garantías de los ciudadanos en torno a la figura del procedimiento administrativo, concebido como el eje central que regula las relaciones entre la Administración y los ciudadanos⁸⁰, llegando incluso a adquirir rango constitucional⁸¹. Sin embargo, la inclusión de la buena administración como derecho en el art. 41 de la CDFUE está provocando un avance inesperado en la aplicación de esas garantías más allá del procedimiento administrativo. Con la incorporación del derecho de la Unión Europea, la exigencia de buena administración europea se proyecta también sobre actuaciones administrativas desarrolladas fuera de un procedimiento formalizado, como puede ocurrir de manera significativa en el ámbito sanitario y asistencial⁸².

En efecto, la interpretación de la exigencia de buena administración no puede desvincularse de su origen comunitario, como ha señalado el propio Tribunal Supremo, donde su tutela se extiende a todas las actuaciones de la Administra-

⁸⁰ J. García-Andrade Gómez (2021, págs. 183-184); B. Martín Jiménez (2024), *Tres enfoques diferentes en garantía del ciudadano: los procedimientos administrativos español y europeo y el Derecho fundamental a una buena administración*, en X. Arzoz Santisteban (coord.), *La irradiación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, págs. 347-381 (pág. 353).

⁸¹ M. Bassols Coma (1993), «La significación de la legislación de procedimiento administrativo en el derecho administrativo español: especial consideración de la Ley de procedimiento administrativo de 1958», en B. Pendas García (coord.), *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Ciss Praxis, págs. 33-104 (págs. 36-48); F. Garrido Falla (1999), «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», *Revista de Administración Pública*, 150, págs. 115-157 (pág. 128); M. Vaquer Caballería (2016), «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Revista General de Derecho Administrativo*, 42, pág. 21; J. García-Andrade Gómez (2021, pág. 33).

⁸² J. M. Rodríguez de Santiago (2008), «Un modelo de procedimiento administrativo para la prestación de servicios o materiales. El ejemplo de la prestación de asistencia sanitaria», en E. Schmidt-Assmann y J. Barnes Vázquez (coords.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press-Editorial Derecho Global, págs. 267-303 (pág. 272); M. Cueto Pérez (2021), «Buen gobierno y buena administración en la sanidad pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, 120, págs. 61-102 (pág. 88); J. García-Andrade Gómez (2021, págs. 48-54); A. J. Huergo Lora (2021), «Derecho y política ante la pandemia: Reacciones y transformaciones en el Derecho Público», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Extra 1, págs. 175-189 (pág. 180).

ción. Asimismo, el TJUE en reiterada jurisprudencia⁸³ recuerda que los Estados miembros están obligados a interpretar su derecho nacional de conformidad con el derecho de la Unión, asegurando que su aplicación no entre en conflicto con los derechos fundamentales ni con los principios generales de este ordenamiento jurídico.

En este sentido, resulta difícil imaginar que en el derecho español se contraiga exclusivamente al procedimiento administrativo, donde su función es más innecesaria y redundante, pues la figura constitucional del procedimiento y las garantías que aquella figura ha ido incorporando están plenamente asentadas y reconocidas. Es precisamente extramuros del procedimiento administrativo donde la configuración europea de la exigencia de buena administración está llamada a tener un papel más relevante, es decir, en las actuaciones administrativas sin procedimiento.

Pero es que la exigencia de buena administración no puede considerarse un concepto autónomo del derecho español, distinto de su contenido en el derecho de la Unión Europea. De hecho, hemos visto que su reconocimiento jurisprudencial más moderno parte siempre de recordar su origen europeo. En consecuencia, no tendría sentido defender para el derecho español la existencia de un concepto autónomo de buena administración más limitado que el europeo. Al contrario, se trata de una categoría compartida por ambos ordenamientos jurídicos, con capacidad para orientar y ofrecer una solución en ámbitos hasta ahora desprotegidos en el derecho español, como el de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos fuera del procedimiento administrativo. Esta evolución tiene implicaciones relevantes. La buena administración no es un mero principio deducido de las leyes españolas, sino que, en la medida en que el Tribunal Supremo ha afirmado reiteradamente que es un principio implícito en la Constitución y un derecho de los ciudadanos y que no lo acota solo a cuando se esté aplicando el derecho de la Unión Europea, se impone incluso en la interpretación de la legislación ordinaria y debe ser respetado por esta.

La configuración europea de la exigencia de buena administración también presenta desafíos, pues las diferencias de enfoques entre el derecho de la Unión Europea y el derecho español plantean interrogantes sobre su aplicación efectiva y los posibles conflictos entre ambos ordenamientos. Como quiera que también se aplica fuera del procedimiento, no cabe hacer una traslación automática de las garantías de este a las demás actuaciones sin procedimiento, sino que su princi-

⁸³ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de enero de 2004, asunto T-67/01, *JCB Service contra Comisión de las Comunidades Europeas* (párrafo 36); SSTJUE de 1 de julio de 2008, asunto T-276/04, *Compagnie maritime belge SA, contra Comisión de las Comunidades Europeas* (párrafo 39); de 22 de noviembre de 2012, asunto C-277/11, *UM contra HW en tant que administrateur de succession de ZL* (párrafos 82 y ss.); de 14 de mayo de 2020, asunto C-446/18, *Agrobet CZ, s.r.o. contra Finanční úřad pro Středočeský kraj* (párrafos 42-46).

pal valor radica en que otorga una protección que hasta ahora las leyes generales del derecho administrativo habían escatimado. Muy singularmente, debe dejarse señalada la importancia de la posibilidad de impugnar las decisiones administrativas, aun cuando la Ley 39/2015 no lo contemple expresamente, así como su conexión con el derecho fundamental a la tutela efectiva que refuerza su aplicabilidad y alcance, y del derecho a ser oído siempre que sea posible.

En este sentido, la buena administración surge como una exigencia inherente al Estado de derecho y despliega su verdadero alcance no solo en el ámbito del procedimiento administrativo, sino en todas las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Su expresión más completa se aprecia, precisamente, en aquellos casos en los que, aunque aparentemente se respeten formalidades que son las propias del procedimiento administrativo o equiparables al procedimiento administrativo —como el trámite de alegaciones o la motivación de la resolución—, el contenido efectivo de estas garantías se vacía de significado. También ocurre en aquellos casos en los que las leyes sectoriales que regulan actuaciones administrativas fuera de un procedimiento formalizado no prevén mecanismos adecuados de protección de los derechos de los ciudadanos, como el acceso al expediente, el derecho a ser oído, el régimen de recursos o el tratamiento del silencio administrativo.

VIII. CONCLUSIONES

La buena administración nació como un principio al que la justicia europea le fue dotando de contenido como una manifestación del buen hacer administrativo en general, es decir, el estándar de diligencia que debía seguir la Administración en el tratamiento de los asuntos. Con el tiempo, el reconocimiento de ciertas garantías a los ciudadanos en todas sus relaciones con la Administración se terminó consagrando en el art. 41 de la CDFUE como un derecho y, también, como un principio general. Aunque la buena administración sigue existiendo como un principio. Así, en el derecho de la Unión Europea, la exigencia de buena administración ha adoptado diversas acepciones interrelacionadas: como principio, como principio general del derecho y como derecho. Por lo que la buena administración no se presenta como un concepto cerrado, sino como un todo, como una exigencia de buena administración.

Es tanta su importancia en el derecho de la Unión Europea, que el eje en torno al que se han construido las garantías de los ciudadanos en su relación con la Administración corresponde a esta exigencia de buena administración. Además, su aplicación no se agota en la figura del procedimiento administrativo, sino que se proyecta sobre todas las relaciones entre el ciudadano y la Administración. Por tanto, la exigencia de buena administración proporciona una protección generalizada a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, pero también incierta, ya que el reconocimiento de aspectos como la participación del ciu-

dano en la toma de decisiones por parte de la Administración, su impugnabilidad, régimen de caducidad, causas de invalidez, etc., dependerán de su regulación en las normas sectoriales o de la observancia de las garantías recogidas en el art. 41.2 de la CDFUE. A este respecto, si en España el procedimiento administrativo es la quintaesencia de las garantías del ciudadano ante la Administración, en la Unión Europea ese cometido corresponde a la exigencia de buena administración.

La relativa indefinición de la exigencia de buena administración en el derecho de la Unión Europea se ha reflejado también en el derecho español. Tradicionalmente, nuestro ordenamiento no lo ha reconocido ni como principio ni como derecho. Aunque es cierto que pueden encontrarse referencias históricas a la buena administración, incluso en normas del siglo XIX, estas se utilizaban como sinónimo de una administración de calidad, no como una figura jurídica con entidad propia. Solo a raíz de su adopción en el derecho de la Unión Europea, la doctrina y la jurisprudencia le han otorgado una relevancia que antes no había tenido.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido la existencia de la buena administración, entendido como un principio implícito en varios artículos de la Constitución, aplicándolo en casos concretos como un estándar de diligencia en la actuación de las Administraciones. Ahora bien, ya nos consta que la exigencia de buena administración en el derecho de la Unión Europea tiene un ámbito de aplicación más amplio que el estrictamente definido por el procedimiento administrativo español, ya que esta exigencia regiría en todas las relaciones entre los ciudadanos con la Administración, no solo en aquellas que se encauzan a través de un procedimiento.

Por ello, la incorporación de la exigencia europea de buena administración al derecho español poco aportaría a las garantías que ya proporciona en nuestro derecho la figura del procedimiento administrativo si se limitara a superponerse a este. En cambio, si, como se afirma en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la buena administración está implícita como principio en la Constitución y es un derecho de los ciudadanos, cabría considerar que su contenido no debería ser menor al que tiene en el derecho de la Unión Europea, de manera que, además de aplicarse a las relaciones entre la Administración y los ciudadanos que se encauzan a través del procedimiento administrativo, también regiría en las demás relaciones jurídicas no proceduralizadas entre ambos. Esta conclusión no se explica en la jurisprudencia española, pero sería la consecuencia lógica de la adopción en el derecho español de la concepción de la buena administración del derecho de la Unión Europea.

En tal caso, se podría afirmar que el reconocimiento en el ordenamiento jurídico español del derecho a una buena administración previsto en la CDFUE habría fortalecido las garantías de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública en una parcela que permanece bajo cierta indefinición, como es la de las relaciones jurídicas con los ciudadanos al margen del procedimiento. Así, la exigencia de buena administración no derivaría únicamente

mente de la aplicación del derecho de la Unión Europea en España, sino también de la propia Constitución, como ha señalado el Supremo, lo que permitiría su extensión a ámbitos no regulados por el derecho de la Unión y más allá del procedimiento administrativo.

En suma, la configuración europea de la exigencia de buena administración, lejos de limitarse al procedimiento administrativo, está evolucionando para convertirse en una garantía que influye en todas las relaciones entre ciudadanos y Administración, generando un impacto en el ordenamiento jurídico español que aún está en proceso de integración y definición. Este avance plantea tanto oportunidades como retos, y su plena efectividad dependerá de la capacidad del derecho español para adaptarse a esta nueva concepción más amplia y flexible de las garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración en las actuaciones sin procedimiento.