

¿PARA QUÉ SIRVE LA BUENA ADMINISTRACIÓN? ANÁLISIS DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

ANA BELÉN GÓMEZ DÍAZ
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Gómez Díaz, A. B. (2024).

¿Para qué sirve la buena administración?

Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Revista de Administración Pública, 223, 181-214.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.07>

Resumen

El presente trabajo es, en esencia, una crónica jurisprudencial sobre el concepto de *buena administración*. No obstante, en la primera parte se analiza la legislación y la doctrina que, sobre esta noción, la autora considera más relevante, a fin de llamar la atención y, en consecuencia, invitar al debate sobre las dos cuestiones básicas en torno a *la buena administración*: ¿en qué consiste realmente y qué se puede hacer con ella?

Palabras claves

Administración pública; buena administración; principio general del Derecho; derecho de los ciudadanos; deber de los poderes públicos.

Abstract

This paper is, in essence, a jurisprudential chronicle on the concept of good administration. However, the first part analyses the legislation and doctrine that, on this notion, the author considers most relevant, in order to draw attention and, consequently, invite debate on the two basic questions surrounding good administration: what does it really consist of and what can be done with it?

Keywords

Public administration; good administration; general principle of law; citizens' rights; duty of the public authorities.

SUMARIO

I. UNA NOCIÓN ATRACTIVA PERO PROBLEMÁTICA. II. LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LOS TEXTOS POSITIVOS: 1. La Carta de Derechos de la UE. 2. La acogida del principio en nuestro ordenamiento jurídico 2.1. ¿La Constitución?: 2.2. *La legislación estatal*. 2.3. *La legislación autonómica*. III. LA DOCTRINA. IV. LA JURISPRUDENCIA: 1. Caracteres generales de los fallos. 2. Buena administración y deber de diligencia (de la Administración). 3. Buena administración y deber de diligencia (de los ciudadanos). 4. Buena administración y cómputo de plazos. 5. Buena administración y deber de resolver en plazo. 6. Buena administración y motivación. 7. Buena administración y derecho al procedimiento debido: audiencia e indefensión material. 8. Otros supuestos de aplicación.

I. UNA NOCIÓN ATRACTIVA PERO PROBLEMÁTICA

El concepto de buena administración apareció en la doctrina española del derecho público en los albores mismos de este siglo, con la publicación de la importante tesis doctoral del profesor Ponce Solé¹. Alcanzó de inmediato un éxito arrollador en la comunidad científica, como acredita el raudal de publicaciones dedicadas primordialmente a esta noción; lo que no dejó de sorprender a muchos, por lo infrecuente². No parece que este desusado interés pueda ser explicado úni-

¹ J. Ponce Solé (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid: Lex Nova. Sería injusto, no obstante, olvidar el trabajo pionero de M. Bassols Coma (1982), «El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», en AA.VV., *El Tribunal de Cuentas en España*, IEF, vol. I, págs. 259 y ss.

² Se cuentan por docenas los trabajos monográficos que, referidos a este concepto, han visto la luz en estos últimos años. Dada la naturaleza de este trabajo, me limitaré a mencionar algunos de los que me han parecido más significativos y entre los que pueden destacarse, además de los mencionados en otras notas, los siguientes: B. Tomás Mallén (2004), El

camente por el natural atractivo que debiera acompañar a cualquier novedad conceptual, que no ha sucedido en otros casos: es probable que se haya debido, en cierto modo, a la insatisfacción existente en parte de la doctrina académica respecto de la configuración clásica del sistema jurídico de la actividad de las Administraciones, sobre el que pesa una fuerte tradición autoritaria que minusvalora la posición de los administrados o ciudadanos. Por ello, resulta comprensible que el simple hecho de que las normas jurídicas muestren a los ciudadanos una voluntad positiva de corrección y mejora del estado de cosas produjera una tendencia que, en cierta forma, puede entenderse como espontánea, a acogerlo con agrado y benevolencia e, incluso, con entusiasmo.

La fórmula «buena administración», en efecto, encierra intuitivamente valores de carga positiva o benéfica, por lo que era previsible que generara impulsos instintivos de adhesión, más emocional que científica, que son perceptibles en buena parte de las aportaciones teóricas. Es una característica singular de muchas de estas elaboraciones expresarse enfáticamente, llegando a calificar la buena administración no solo como un instrumento epistemológico indispensable para

derecho fundamental a una buena administración, Madrid: INAP, J. Tornos Mas (2008), «El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública», en *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, t. II, Zaragoza: Gobierno de Aragón y otros, págs. 629 ss.; J. A. Fuentetaja Pastor (2008) «El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *RDUE*, 15, págs. 137 ss.; J. A. Carrillo Donaire (2010), «Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?», en (dir. J. A. Santamaría Pastor) *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid: La Ley, págs. 1137 ss.; L. Martín Retortillo (2011), «De los derechos humanos al derecho a una buena administración», en vol. col. *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 43 ss.; M. Fernández-Lomana García (2020), «El derecho a una buena administración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Actualidad Administrativa*, 12; A. Matilla Correa (2020), *La buena administración como noción jurídico-administrativa*, Dykinson; J. J. Enríquez Mosquera (2022), «El derecho a una buena administración y el dictado de la providencia de apremio. Criterios de aplicación de la sentencia del tribunal supremo 586/2020, de 28 de mayo», *Revista digital CEMCI*, 55; E. Menéndez Sebastián (2021), *De la función consultiva clásica a la buena administración: Evolución en Estado social y democrático de Derecho*, Madrid: Marcial Pons, T. R. Fernández (2021) «El derecho a una buena administración: una nueva mirada a la Administración y al derecho administrativo», en J. Ponce y M. Villoria (dirs), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 81 y ss.; J. J. Enríquez Mosquera (2022), «El derecho a una buena administración y el dictado de la providencia de apremio. Criterios de aplicación de la sentencia del tribunal supremo 586/2020, de 28 de mayo», *Revista digital CEMCI*, 55. Estando este trabajo en fase de pruebas, se ha publicado el artículo del profesor G. Fernández Farreres (2023), «El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo», *REDA*, 230 (octubre-diciembre 2023), págs. 11-34, que incluyo entre los trabajos de referencia sobre este tema por su calidad y rigor.

captar y entender la Administración de nuestros días (de la que el Derecho Administrativo clásico parece ofrecer una imagen un tanto tosca y obsoleta³), sino, sobre todo, como una directriz inexcusable de la acción administrativa, de la que, incluso, se asegura la producción de beneficios extraordinarios de todo orden.

No todo han sido alabanzas, sin embargo. Dentro del sector público, el éxito de la noción produjo cierta sensación de perplejidad y de trato injusto. Las declaraciones de intención de los gobernantes en el sentido de «prometer portarse mejor» de como lo habían venido haciendo tradicionalmente parecían entrañar un reproche implícito hacia su comportamiento profesional, como si, en realidad, no hubieran estado haciendo lo que este principio parece propugnar. Justificada o no, su percepción era que las conductas específicas en que se concretaba la directriz de buena administración eran, en definitiva, reglas que, al menos en las últimas décadas, y, en especial, a partir de la promulgación de la Constitución, ha observado nuestra Administración pública, entendida esta en sentido amplio, así como la mayoría de las Administraciones occidentales.

Esa percepción también se ha sentido en el propio mundo académico, en el que existe una difusa sensación de escepticismo ante la excesiva atención que se ha prestado (y sigue prestándose) a esta noción: el anuncio de lo que podría llamarse un *mejor trato* por parte de unas Administraciones renovadas, más amables, modernas y humanas⁴, además de no añadir mucho al conjunto de garantías que

³ La buena administración encaja de una forma más natural en una concepción del derecho administrativo puesto al servicio de ciudadanos, a modo de derecho prestacional y no autoritario. Desde esta concepción, en palabras de J. L. Meilán Gil (2013), «se comprende mejor la “buena administración”. Es un servicio a los ciudadanos, no el magnánimo ejercicio de una prerrogativa en relación con los “administrados”...» (*El paradigma de la buena administración*. Estudio realizado en el marco del Proyecto de Investigación «El derecho administrativo bajo el prisma de la buena administración», MICIMM, DER 2010/18993. AFDUC 17, págs. 233-258).

⁴ La necesidad de contar con este tipo de Administraciones «renovadas» ha ido asentándose, paulatinamente, en la sociedad y en el derecho administrativo, que necesariamente tenía (tiene) que adaptarse, a fin de dar una respuesta razonable a dichas demandas, estableciendo nuevas formas de actuar por parte de los poderes públicos, conforme a los principios y valores que la sociedad siente, no solo como deseables, sino como imprescindibles: la implantación real de una nueva ética pública y organizacional que vele, ante todo, por los derechos de los ciudadanos y la transparencia en la gestión pública. Véanse los trabajos de J. Prats i Catalá (2005), «De la burocracia al “management”, del “management” a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo», *Instituto Nacional de Administración Pública*, Madrid, y F. A. Castillo Blanco (2015), «Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 172, Pamplona: Civitas. No es objeto del presente estudio el análisis del principio de «buen gobierno», respecto del cual me gustaría destacar los trabajos de J. Rodríguez Arana (2006), *El buen gobierno y la buena administración de las Instituciones públicas*, Thomson-Aranzadi; G. Fernández Farreres (2007), «Os códigos de bo governo das administracions públicas», *Administración & Ciudadanía*, 2; M. Zambonino

ya disfrutaban los ciudadanos, sobradamente conocidas y practicadas, dejaba a un lado algunas consideraciones más profundas: unas, sobre el olvido de la ética en la Administración, muy afectada por los continuos episodios de corrupción de las clases políticas⁵ que, irremediamente, afectan a la Administración a la que dirigen; otras, sobre la anomalía que entrañaba el carácter fuertemente autoritario del sistema administrativo global, del gran conjunto de intensas potestades de orden y prohibición, de decisión ejecutoria y de sanción de que dichas Administraciones están dotadas. Muchos no han dejado de pensar que una «buena administración» debiera poner en tela de juicio, también, en qué medida el mantenimiento íntegro de todo este enorme acervo de potestades, reforzadas a lo largo de más de doscientos años, es hoy compatible con el ideal de una sociedad libre, plural y multicultural⁶.

No obstante, estas censuras, expuestas con cierta levedad, no afectaban al problema principal del concepto de buena administración, su utilidad y operatividad.

El concepto de buena administración se presenta como un principio general del derecho⁷ y, como todas las nociones a las que se otorga esta calificación, ofrece un fuerte grado de indeterminación (es un concepto jurídico indeterminado). Pero es más. Me atrevo a decir que el de buena administración destaca por su extrema fluidez y su contenido variable, como un producto característico de la sociedad líquida que teorizó Zygmunt Bauman y de un contexto sociopolítico que se autocalifica como global, en detrimento, en muchas ocasiones, del individuo,

Pulito, M. (2019). Buen gobierno y buena administración: cuestiones claves (Ser. Estudios doctrinales). Iustel; Ponce Solé, J. (2019). La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida (Ser. Cuadernos de la democracia y derechos humanos, 15). Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá; Ponce Solé, J., & Villoria Mendieta, M. (2022), *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación 2021: lobbies, gobiernos locales y buena administración*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

⁵ Lamentablemente, la corrupción es un problema presente en nuestro sistema político. Frente a esta lacra se intenta luchar con las técnicas de buen gobierno, transparencia y, por supuesto, buena administración. El clientelismo político, asentado desde siempre en las estructuras de poder, como si formara parte inevitablemente de su forma de ser, cobra en la actualidad nuevas formas alentadas, además, por la desestructuración de los partidos políticos y sus graves problemas de financiación.

⁶ I. Gutiérrez Gutiérrez (2014), en su trabajo «Debates sobre la metodología del derecho público con la perspectiva de la multiculturalidad y la globalización», en el volumen colectivo *La metamorfosis del Estado y del Derecho* (Serie: Fundamentos, 8), Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, analiza las transformaciones que precisa el derecho público como respuesta a la globalización y la multiculturalidad.

⁷ Como principio informador del ordenamiento jurídico, esto es, como un principio general de derecho (no como derecho en sí mismo) lo entendía la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con anterioridad a la proclamación de la Carta.

y que está repleto de incertidumbres. Otros conceptos de similar función evocan espontáneamente conductas específicas y tangibles: el de interdicción del enriquecimiento injusto suscita de inmediato la convicción, por ejemplo, de que una prestación o entrega de bienes debe ser retribuida, aunque no haya tenido como base un contrato regularmente celebrado; la confianza legítima, también, lleva a juzgar negativamente modificaciones legislativas radicales, hechas de improviso y en un plazo reducido. Nada de esto sucede, en cambio, con la buena administración, 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. Y esto causa inquietud en sus eventuales aplicadores: de acuerdo, hay que actuar en el sentido de una buena administración; pero ¿en qué consiste y qué se puede hacer con ella?

II. LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LOS TEXTOS POSITIVOS

Como es sabido, la eficacia de una «directriz principal» cualquiera depende, en buena medida, de su acogida más o menos sólida por parte de las normas integrantes del ordenamiento jurídico⁸. En el caso de la buena administración, su recepción es bastante desigual.

1. LA CARTA DE DERECHOS DE LA UE

Bajo el epígrafe «Derecho a una buena administración»⁹, el art. 41 de la Carta de Niza reconoce:

⁸ Además de los textos que luego se reseñan, cabe mencionar aquí que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en Caracas el 10 de octubre de 2013, que reconoce y desarrolla el derecho a la buena administración. En su Preámbulo considera a la buena administración como un derecho fundamental de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública, «que debe estar al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez».

⁹ Como expone S. Viñuales Ferreiro (2015), en su trabajo «La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 27 (julio-diciembre 2014), 28 (enero-junio 2015), págs. 321-340, de la rúbrica del art. 41 surgen diversos interrogantes, el primero de los cuales nos sitúa ante la compleja cuestión de si podemos considerar la buena administración como un derecho (incluso, fundamental) o como un principio informador de la conducta de la Administración.

- el derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable;
- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones;
- el derecho de toda persona a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones; y
- el derecho a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y a recibir una contestación en esa misma lengua.

A esta relación podría añadirse el derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, que no figura en la enumeración del art. 41, sino, de forma autónoma, en el art. 42 de la Carta.

Esta enumeración contiene derechos que se hallan reconocidos desde hace largo tiempo en nuestro derecho positivo (por supuesto, en relación con las instituciones propias), por lo que no es innovadora, ni mucho menos revolucionaria, en cuanto a los derechos que reconoce como integrantes de la buena administración.

Esta versión minimalista de la buena administración se ve, no obstante, compensada por su carácter abierto, que se expresa con claridad en la expresión inicial del apdo. 2 («Este derecho incluye *en particular*»), que puede considerarse como una invitación a los órganos judiciales de la Unión para explorar y consagrar contenidos adicionales del derecho general a una buena administración. Además, dado el carácter informador que la Carta tiene respecto de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, la naturaleza enunciativa de su art. 41 permite también a estos últimos, y a sus instituciones, llevar a cabo una tarea ampliatoria semejante (que también podría extenderse a cuestiones tales como la colaboración público-privada, el control de la actividad económico-financiera del sector público, la participación ciudadana en las decisiones públicas, la mejora de las comunicaciones entre Administración-ciudadano, la simplificación de los procedimientos administrativos¹⁰, la proscripción del abuso de poder, las buenas prácticas en el ejercicio de potestades discrecionales, la profesionalización de la Administración y de las empresas públicas, la buena

¹⁰ De imprescindible lectura es la obra colectiva dirigida por E. Gamero Casado (2014), *Simplificación del Procedimiento Administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.

administración que debería desplegarse en el cumplimiento por la Administración de las decisiones —sentencias— judiciales, su aplicación o incorporación en materia de urbanismo¹¹, en materia de contratación¹² y, desde luego, la buena regulación¹³ como manifestación específica —y esencial— de una buena administración).

¹¹ Un magnífico estudio al respecto lo encontramos en el libro de J. Rodríguez-Arana Muñoz y A. Fernández Carballal (2019), *La buena administración del urbanismo: principios y realidades jurídicas*, Valencia: Tirant lo Blanch.

¹² En la contratación pública, la buena administración, la ética y la probidad se hacen absolutamente imprescindibles, a fin de evitar las «corruptelas» (o, directamente, las conductas ilícitas) en todas las fases de la misma, no solo en la de adjudicación, sino también en la de cumplimiento y ejecución: J. Rodríguez-Arana Muñoz y J. I. Herce Maza (2019), «La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato», GABILEX, marzo, págs. 21-35: «La especial posición jurídica de la Administración en fase de ejecución hace especialmente necesaria la observancia de la buena administración, esto es, un ejercicio de sus potestades basadas en la razonabilidad, racionalidad, medida y proporcionalidad. Asimismo, el poder deberá ejercerse desde el punto de vista normativo, lo que implica el pleno respeto a lo previsto en la ley, que detalla, por ejemplo, la modificación del contrato (art. 203 LCSP), la resolución por demora (art. 195 LCSP) y otros muchos ejemplos. En cualquier caso, las potestades administrativas en la fase de ejecución no pueden convertirse en cargas desmesuradas para el particular ni mucho menos ejercitarse con exceso o desviación de poder».

¹³ Un estudio detallado sobre la necesidad de una regulación de calidad y razonable que estimule adecuadamente la innovación, el crecimiento y la competitividad en el ámbito socioeconómico privado y, cómo no, en el sector público, lo encontramos en el libro de I. Araguàs Galcerá y A. Cerrillo i Martínez (2017), dirigido por J. Ponce Solé, *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción: a propósito de la buena regulación en las leyes españolas 39/2015 de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y 40/2015 de 1 de octubre, del sector público*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Asimismo, son muy interesantes las reflexiones contenidas en el trabajo de J. Rodríguez-Arana Muñoz (2022), «Calidad regulatoria y buena regulación». *Anuario da Faculta de Dereito da Universida de A Coruña*, 26, págs. 284-307. Sobre la buena regulación, cabe citar, a modo de ejemplo, la STS 291/2022, de 8 de marzo de 2022 (RJ 2022, 1337, rec. 183/2021), dictada en un supuesto en que se cuestionaba la inactividad reglamentaria por falta de desarrollo del art. 30.2 de la Ley Orgánica 11/2007, de derechos y deberes de la Guardia Civil. La Sala estimó el recurso, invocando, precisamente el *principio de buena regulación*, introducido por el art. 129 de la Ley 39/2015, considerando que este se descompone, a su vez, en los *principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia*. De estos principios destacó, como especialmente aplicables, los de proporcionalidad y seguridad jurídica: «[...] la estimación de la demanda no merma la libertad de la Administración para ejercer su potestad reglamentaria. Al contrario, ejercer esa potestad *secundum legem* comienza por obedecer un mandato legal que obliga a elaborar el reglamento».

2. LA ACOGIDA DEL PRINCIPIO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

2.1. ¿La Constitución?

Es frecuente leer, tanto en los trabajos doctrinales como en las sentencias del Tribunal Supremo, la afirmación enfática de que el principio de buena administración se encuentra acogido en nuestro texto fundamental. Veamos si es así y, en su caso, en qué términos. De entrada, es evidente que, de modo literal, la Constitución no recoge el principio o derecho a la buena administración. Pudo hacerlo, siguiendo el ejemplo de la referencia al «*buon andamento*» que figura en el art. 97 de la Constitución italiana de 1947¹⁴, pero no lo hizo. El precepto constitucional que los autores y la jurisprudencia citan a este respecto es el art. 103.1 (y, en ocasiones, la referencia a la economía y eficiencia que figura en el art. 31), pero su contenido, bien conocido, nada tiene que ver con los derechos que enuncia la Carta de la Unión; y tampoco hablan de tales derechos el art. 105.b) (el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos no es lo mismo que el derecho de acceso a un expediente por quien es interesado en él), el art. 103.3 (que se refiere a la imparcialidad de los funcionarios, en tanto que el art. 41.1 de la Carta habla de la imparcialidad de la Administración), ni el art. 105.a) (que alude al derecho de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, en tanto que el derecho a ser oído se refiere a los actos o medidas de carácter individual). El único precepto de la Constitución que coincide plenamente con uno de los contenidos de la Carta es el art. 106.2 (responsabilidad patrimonial de la Administración).

En consecuencia, afirmar que la buena administración es un principio consagrado en la Constitución española no es exacto, aunque pueda admitirse a modo de expresión retórica. Que nuestro texto fundamental no recoja literalmente el derecho o el principio de la buena administración no tiene connotación negativa alguna, puesto que la práctica totalidad de los contenidos del art. 41 de la Carta se encontraban ya incorporados al sistema legal (antes, incluso, de diciembre de 1978), formando parte de nuestro derecho administrativo tradicional. Y, en la medida en que la Constitución acogió expresamente otros muchos de los principios y reglas de ese acervo (legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad, interdicción de la arbitrariedad, control judicial y garantía expropiatoria), cabría asegurar que la buena administración forma parte

¹⁴ En la doctrina italiana, tempranamente, U. Forti (1931), *Diritto Amministrativo, Parte generale, Volumen I, Lezioni raccolte stenograficamente dal Prof. G. Quintadano*, Nápoles: II edizione aggiornata, Nicola Jovene & C-Editori, pág. 83, analizó, en relación con las fuentes del derecho administrativo, la *norma di buona amministrazione*. Para Forti, «la norma di buona amministrazione» no se consideraba una verdadera norma jurídica al no tener efectos jurídicos, excepto cuando una norma propiamente dicha, esto es, una «norma de diritto», se los reconocía.

del entorno implícito de principios y reglas que inspiraban el texto fundamental en el momento de su elaboración. La cuestión, en todo caso, no tiene excesiva importancia.

2.2. La legislación estatal

Algo semejante sucede en la normativa legal española, que tampoco ha utilizado literalmente la fórmula de la buena administración: los dos textos legales básicos en materia administrativa del ordenamiento estatal, las Leyes 39 y 40 de 2015, no la mencionan, pese a ser muy posteriores a la fecha de entrada en vigor de la Carta¹⁵.

Como no parece razonable suponer que los redactores de estas leyes desconocieran el concepto, parece preferible la hipótesis de que consideraran innecesaria, por redundante, su mención expresa, ya que la totalidad de los derechos reconocidos en la Carta están ya plasmados y desarrollados, con mucho mayor detalle, en estos textos legales: el principio de decisión «dentro de un plazo razonable» se materializa en el régimen establecido en los arts. 21 a 25 de la Ley 39/2015; el derecho de audiencia, en la regla general del art. 82 de la misma ley (además de en muchos otros preceptos); el derecho de acceso al expediente, en el art. 53.1.a), también de la misma ley; el deber de motivación, en su art. 35 (entre otras referencias concretas: arts. 56, 62, 71, 77...); el principio de responsabilidad patrimonial, en los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015; y el derecho al empleo de las lenguas, en el art. 13.c), esta vez de la Ley 39/2015.

Intentando ser exhaustivos, se echa en falta en estas leyes una alusión al principio de actuación equitativa¹⁶ del art. 41.1 de la Carta (probablemente sea innecesaria dicha mención, sobre todo teniendo en cuenta lo incierto de su contenido) y quizá a la regla de imparcialidad, a la que sirven (solo parcialmente) las normas sobre abstención y recusación de los arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015.

¹⁵ Tampoco lo hace, pese a su literalidad, el art. 34 de la Ley de Contratos del Sector público. Los «principios de buena administración» a que alude parecen referirse más a una directriz de comportamiento económicamente moderado y eficiente de los poderes adjudicadores.

¹⁶ Sobre la utilización del adverbio «equitativamente» empleado por el art. 41 de la Carta, me remito a las acertadas reflexiones de T. R. Fernández Rodríguez (2019), «El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019», *Revista de Administración Pública*, 209, págs. 247-257: «Tratar un asunto equitativamente significa, como mínimo, tener en cuenta tanto lo que sea favorable como lo que sea desfavorable para el afectado. Si se pone énfasis en esto último y se ignora o se deja en segundo plano lo primero, es obvio que la obligada imparcialidad quedará desmentida *a radice*. Si se contempla el procedimiento bajo este prisma, todas las garantías y cautelas que las leyes establecen para proteger los derechos de los interesados en el mismo adquieren una nueva luz, un brillo más intenso, que el que ofrecen *prima facie* la obligación de dar audiencia, la de facilitar el acceso al expediente y la de motivar las decisiones que estamos acostumbrados a invocar tópicamente a cada momento».

En definitiva, puede afirmarse que las Leyes 39 y 40 acogieron el principio de buena administración, aun cuando lo hayan hecho de manera implícita.

Y lo confirma, a mi juicio, el que, en base al carácter abierto de la enumeración del art. 41 de la Carta, las leyes que mencionamos enuncian otros diversos derechos que se mueven en la misma dirección de respeto y atención a los ciudadanos que constituye la esencia de la buena administración: por ejemplo, el derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia [art. 13.e) de la Ley 39/2015]; el derecho a ser facilitados en el cumplimiento de sus obligaciones [art. 53.f) de la misma ley]; el derecho a la protección y confidencialidad de sus datos [art. 13.h)]; a conocer el estado de tramitación de los procedimientos [art. 53.1.a)]; a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos [art. 53.1.b)], y a no presentar determinados documentos [art. 53.1.c) y d)]. Esta enumeración es solamente ejemplificativa, ya que son muchos más los preceptos legales que intentan facilitar las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones en el curso de los procedimientos (aunque, en sentido opuesto, podrían mencionarse otros preceptos, como los relativos a las comunicaciones electrónicas, que ignoran inexcusablemente la brecha digital¹⁷).

2.3. La legislación autonómica

Una fórmula distinta ha sido la seguida por las comunidades autónomas en sus respectivos ordenamientos. Los Estatutos de Autonomía de primera generación no hicieron alusión alguna al principio de buena administración. Sin embargo, sí lo hicieron diligentemente algunos de los reformados a partir del año 2006: en concreto, los de la Comunidad Valenciana (art. 9), Cataluña (art. 30), Illes Balears (art. 14), Andalucía (art. 31), Castilla y León (art. 12) y Canarias (art. 32)¹⁸. Todos ellos, siguiendo la pauta de la Carta de la Unión, mencionan la

¹⁷ No es una cuestión menor el problema de la brecha digital que, de hecho, lleva años gestándose y que, en la actualidad, está generando una división entre ciudadanos con plena capacidad para relacionarse digitalmente con la Administración y aquellos que no lo están por diversas circunstancias (edad, formación, carencia de recursos económicos para contar con medios tecnológicos, brecha de uso o incapacidad para utilizar dichos medios, habitar en la denominada «España vaciada», donde el acceso a internet es muy difícil...). Paliar los efectos de la brecha digital forma parte también, pues, de la lucha por la buena administración.

¹⁸ Se excluye, por tanto, a los nuevos Estatutos que silencian el principio, como los de las comunidades autónomas de Aragón y Castilla-La Mancha. Tomo estas referencias del trabajo de F. J. Sanz Larruga (2009), «El ordenamiento europeo, el derecho administrativo español y el derecho a una buena administración», *Anuario da Facultad de Dereito da Universidade da Coruña*, 13, págs. 739 y ss. El estudio de L. Mellado Ruiz (2008), «Principio de buena administración y aplicación indirecta del derecho comunitario: instrumentos de garantía frente a la “comunitarización” de los procedimientos», *Revista Española de Derecho*

buena administración dentro de los catálogos de derechos fundamentales de los ciudadanos de cada comunidad; y, en una línea similar a la enunciación analítica del ordenamiento estatal, añaden a esta alusión nominal algunos derechos específicos, algunos tomados claramente de la Carta¹⁹, pero también otros ajenos a ella²⁰.

III. LA DOCTRINA

Qué otros derechos o deberes surgen o pueden surgir de la noción genérica de buena administración, además de los ya reflejados en los textos legales, es una cuestión que alguna doctrina ha tratado de abordar. Todas las exposiciones teóricas sobre esta noción parecen compartir una sensación de insatisfacción por la aparente cortedad del art. 41 de la Carta, e intentan completarla y redondearla con algunos otros principios y derechos similares que de alguna forma podrían entenderse derivados de la idea de buena administración.

Algunos de estos trabajos ofrecen una tipificación abundante. En el antes citado de Sanz Larrug²¹, todos los principios se agrupan en dos bloques, según que se refieran a la organización administrativa *ad intra* o a las relaciones *ad extra* entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. En el primero, además del principio de imparcialidad —ya obrante en la Carta—, añade los de objetividad, profesionalidad y ética del personal al servicio de las Administraciones, eficacia, eficiencia, celeridad y proporcionalidad. Y, en el segundo (además de los derechos de acceso a los archivos y registros y de reparación de los daños), enumera los principios de servicio al ciudadano, de buena fe y de confianza legítima, el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posible, el derecho a la participación en las decisiones y asuntos públicos, el derecho a la

Europeo, 27, pág. 43 (en nota), junto a una escueta alusión a los nuevos Estatutos de Autonomía, menciona también alusiones expresas al principio de buena administración en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de Navarra (art. 7), en la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega (arts. 2 y ss.) y en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (art. 5).

¹⁹ Como los derechos a un tratamiento equitativo, imparcial y en plazo razonable, al acceso a los archivos y registros, al uso de las lenguas cooficiales. Es un tanto sorprendente que ninguno de ellos aluda a los derechos de audiencia y de indemnización por daños.

²⁰ Así, por ejemplo, los derechos a «acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos» (Cataluña, Castilla y León) y a una actuación administrativa «proporcionada» (Cataluña, Andalucía), a «gozar de servicios públicos de calidad» (Illes Balears), a obtener de las Administraciones «información veraz» (Andalucía), a recibir «información suficiente sobre los servicios y prestaciones», a la «protección de los datos personales» y a «formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos» (Castilla y León).

²¹ *El ordenamiento europeo...*, cit., págs. 741 y ss.

intimidad frente a las intromisiones informáticas, y el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos.

Más ambiciosa es la relación contenida en los trabajos del profesor Rodríguez Arana²², que llega a enumerar un total de veinticuatro principios²³, a los que se suman hasta treinta y un «derechos subjetivos de orden administrativo» que en buena parte coinciden con los principios antes referidos y que, en consecuencia, omito²⁴.

Nada más lejos de mi intención que censurar estas enumeraciones, que son muestra de una ejemplar creatividad; pero no puedo ocultar que, en conjunto, me parecen desproporcionadas y, aunque parezca paradójico, insuficientes. Desproporcionadas, porque el principio de buena administración no puede diseñarse como un mítico cuerno de la abundancia del cual hayan de extraerse, sin descanso, todas las características deseables que debe revestir una Administración óptima y paradisíaca, y que se constituye como la fuente última de la totalidad de las garantías de los ciudadanos propias del derecho administrativo. E insuficientes, porque siempre se echará en falta, en ellas, otros tantos principios y derechos no menos anhelados legítimamente por muchos ciudadanos: por qué no también debieran formar parte de la buena administración, podríamos decir, principios como el que los locales de la Administración sean accesibles a personas de movilidad disminuida, se encuentren limpios y a una temperatura adecuada; que las personas afectadas por la brecha digital sean debidamente atendidas y se les permita utilizar

²² «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa», *Revista Misión Jurídica*, 6, 6, diciembre de 2013, págs. 23-56, y «El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea», *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, I, 2, julio/diciembre 2014, págs. 73-93.

²³ De juridicidad, de servicio objetivo a los ciudadanos, promocional, de racionalidad, de igualdad de trato, de eficacia, de publicidad de las normas y de los procedimientos, de seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa, proporcionalidad, de ejercicio normativo del poder, de imparcialidad e independencia, de relevancia, de coherencia, de buena fe, de confianza legítima, de asesoramiento, de responsabilidad, de facilitación, de celeridad, de transparencia y acceso a la información de interés general, de protección de la intimidad, de ética, de debido proceso y de cooperación.

²⁴ Omito esta relación, que alargaría innecesariamente este trabajo. No obstante, reseño, por su interés y originalidad, algunos no mencionados en las páginas anteriores, como los derechos a servicios públicos y de interés general de calidad; a elegir los servicios de interés general de su preferencia; a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa; a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa; a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente; a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos; a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general; y a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.

realmente medios analógicos o físicos de comunicación; que los funcionarios que realizan estas tareas se encuentren en perfecto estado de aseo, sean sonrientes y amables²⁵ (no meramente respetuosos) y dominen alguno más que los idiomas cooficiales; o que las páginas web de las Administraciones no dediquen su espacio principal a reseñar la última ocurrencia del político de turno, sino a reflejar con claridad los links que interesan a los ciudadanos que necesitan realizar trámites u obtener información sobre los servicios públicos, por ejemplo.

Tratar solo de imaginar todas las posibles mejoras ideales que, a cualquier persona, con mayor o menor fundamento, le agradaría encontrar en la Administración es una tarea llamada al fracaso, porque la buena administración no puede ser considerada como un repertorio de aspiraciones y buenas intenciones.

La buena administración puede entenderse como una directriz general que dimana de forma natural del carácter democrático de nuestro Estado, cuyos propietarios (o clientes, según los teóricos del *management* público) son los ciudadanos, y los políticos y funcionarios, sus servidores. Todo sistema democrático tiene que satisfacer (intentarlo, al menos) una necesidad inherente al mismo²⁶, la de asegurar el bienestar y comodidad de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, para lo cual no solo debe diseñar, sino también poner en práctica las medidas necesarias para conseguir este objetivo; las que hasta ahora se han imaginado, y cualesquiera otras, en coherencia con la evolución constante de la Administración y la sociedad.

La cuestión, no obstante, es más profunda. Si entendemos que la buena administración no es meramente una relación de buenos deseos, sino un concepto jurídico (aunque pertenezca a la categoría de los indeterminados), su campo natural de actuación es (debe ser) el proceso judicial. Dicho de otra forma, si estamos ante una noción jurídica, la buena administración debe poder ser utilizada en el marco de cada conflicto singular, en apoyo dialéctico de una demanda, de un recurso o como apoyo de la solución que el tribunal decide. Asimismo, la buena administración debe ser un instrumento de interpretación de las normas aplicables al caso, o de creación de una regla no contenida en dichas normas.

²⁵ En el art. 12 del *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, aprobado por el Parlamento Europeo en marzo de 2002, se recoge la «cortesía» como una obligación de los funcionarios que deben ser correctos, corteses, amables, atentos e, incluso, ¡deben pedir excusas por sus errores...!

²⁶ Un Estado democrático debe velar, necesariamente, por el buen gobierno. Ahora bien, este objetivo no siempre es fácil de conseguir; tal y como destaca E. Aranda Álvarez (2013) en «Informe: una reflexión sobre transparencia y buen gobierno», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, págs. 214-233: «[...] pese a que la transparencia y el buen gobierno forman parte del ADN del Estado democrático, siempre han existido importantes espacios de opacidad en su organización. Y lo que es más preocupante, la sociedad de la información y las nuevas tecnologías mal utilizadas pueden contribuir a aumentar la desinformación de los ciudadanos y propiciar el mal gobierno».

Pues bien, en este campo, como de inmediato comprobaremos, la singularidad de cada conflicto da lugar a la aparición de manifestaciones concretas de la buena administración que muy poco tienen que ver con los contenidos que la legislación y la doctrina predicán de ella.

IV. LA JURISPRUDENCIA

Si la buena administración es una directriz que se impone a la actuación de los poderes públicos, debería ser normal y habitual su alegación y toma en consideración en las sentencias que han resuelto los procesos contencioso-administrativos en los últimos años; lo que, efectivamente, ha sucedido, aunque en una línea que, como acabo de decir, es bastante diversa de la expuesta en las construcciones doctrinales que antes mencioné.

El concepto de buena administración se ha hecho presente, en efecto, en la jurisprudencia contenciosa, con unos caracteres bastante singulares. Aunque las ideas que invoca la buena administración son de antiguo conocidas por el Tribunal Supremo (y creo que, *de facto*, se ha hecho uso de ellas en todos los tiempos), su mención formal, sin embargo, es bastante reciente. Sin perjuicio de algunas menciones esporádicas de años anteriores, su aparición coincide aproximadamente con el dictado de las primeras sentencias del nuevo recurso de casación (2017) y en un número limitado de ocasiones. De ese año a diciembre de 2023²⁷, he detectado la cuestión en un número de sentencias que no llega al centenar y que están distribuidas irregularmente en el tiempo, pero que parecen seguir una tendencia creciente. No puedo descartar la existencia de otros fallos distintos; pero entiendo que las analizadas en el presente trabajo son muestra suficientemente significativa del papel que la buena administración desempeña y puede desempeñar en el proceso contencioso.

1. CARACTERES GENERALES DE LOS FALLOS

Las sentencias que examino en este trabajo se refieren a conflictos cuyos supuestos fácticos son muy diferentes entre sí, aunque un cierto número de ellas resuelven conflictos casi idénticos. Pero la diferencia existente entre la mayoría es muy acusada, al pronunciarse sobre situaciones de base que, además, no habían sido mencionadas siquiera a título ejemplificativo por la doctrina científica. No obstante, es posible advertir algunos rasgos generales.

El primero de ellos radica en que una buena parte de las sentencias se refiere a procesos en materia tributaria (en sentencias dictadas por la Sección 2.^a de

²⁷ Un análisis anterior a 2017 lo encontramos en J. Ponce Solé (2017), «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno» (inap.es).

la Sala Tercera). No quiero insinuar con ello que la Administración tributaria española presente inclinación a comportamientos propios de una mala administración: probablemente, la explicación la tenemos en la gran complejidad de los procedimientos de gestión, inspección, liquidación y revisión en vía económico-administrativa.

Un segundo rasgo, a mi juicio bastante significativo, es la mención formal del principio de buena administración no ya en los escritos de las partes recurrentes ni en las sentencias de casación, sino en los propios autos de admisión del recurso dictados por la Sección 1.^a de la Sala Tercera²⁸; una mención preferente y solemne, que parece decir bastante de la importancia que se da institucionalmente a esta noción, algunas veces aludida en estos autos como si se tratase de un supuesto autónomo de interés casacional objetivo.

En tercer lugar, el empleo de la directriz de buena administración por la Sala Tercera suele formar parte de un argumento de estimación de los recursos; aunque, en algunos casos (casi todos ellos repetitivos), su alegación da lugar a un fallo de sentido contrario, es decir, se trata de casos en los que, según la Sala, el principio no puede alegarse eficazmente por los recurrentes.

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.

La heterogeneidad de los supuestos sobre los que versan las sentencias complica en exceso cualquier intento de exposición sistemática, por lo que he optado por agruparlas en base a la semejanza de la específica modalidad de buena administración que puede apreciarse entre aquéllos. Por supuesto, en la exposición de estas decisiones jurisprudenciales, no analizo la corrección jurídica del juicio de fondo que se emite en cada una de ellas, que, por cierto, comparto en la mayoría de los casos, pero no en todos; este trabajo tiene una finalidad puramente descriptiva de la forma en que el principio de buena administración ha jugado en los diferentes tipos de procesos resueltos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (dejo a un lado, por supuesto, la abundante doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión, que no es objeto de este trabajo).

2. BUENA ADMINISTRACIÓN Y DEBER DE DILIGENCIA (DE LA ADMINISTRACIÓN)

Casi un tercio de las sentencias que aquí se examinan versan sobre supuestos en los que se cuestiona la (in)observancia por la Administración demandada de un particular deber de diligencia.

A ello se refirieron algunos de los primeros fallos en el tiempo, como la STS 1503/2017, de 17 de abril (R. 785/2016), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D.

²⁸ P. ej., SSTS 3279/2020, 1149/2021, 417/2023, 500/2023, 1930/2023 y 1941/2023.

José Antonio Montero Fernández, en la que el recurrente impugnó una regularización tributaria²⁹ efectuada respecto de una operación mercantil principal, pero omitiendo regularizar otras operaciones conexas, creando así inconvenientes y riesgos innecesarios. La sentencia estimó el recurso por entender que tal modo de proceder «resulta irrespetuoso con el principio de buena administración», dado que «era exigible a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación por así exigirlo el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites». En la misma línea se pronunciaron las SSTs 3264/2020, de 15 de octubre (R. 1434/2019), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. José Díaz Delgado³⁰ y de 20 de octubre de 2020, rec. cas. 5442/2018. Es importante señalar que ninguna norma del ordenamiento tributario imponía esta forma de actuación.

Un nuevo reproche de insuficiente diligencia en la actuación administrativa se expresó en la STS 4499/2017, de 5 de diciembre (R. 1727/2016), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández, en la que se censuraba la injustificada y excesiva demora en ejecutar la decisión de retroacción de actuaciones acordada por un TEAR (que había sido notificada al recurrente un 20 de febrero, y al órgano competente para ejecutarla el 29 de julio siguiente). La sentencia declaró que es exigible a la Administración «una conducta lo suficientemente diligente [...] que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente». Debo destacar también que, al respecto, la normativa no establece plazo alguno para llevar a cabo la comunicación al órgano gestor.

²⁹ Para la Sala, «no comprobar el cumplimiento de la obligación “principal” por los socios de la que derivaba la obligación de retener, resulta irrespetuoso con el principio de buena administración». Un supuesto de regularización tributaria también fue examinado por la STS 5525/2023, de 11 de diciembre, (R. 4478/2022), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. Rafael Toledano Cantero: la Sala califica de «tímida» la invocación que el recurrente hace de los principios de buena administración e íntegra regulación. En su respuesta, la Sala no hace referencia a la buena administración, sino solo al principio de íntegra regulación, descartando que la Administración tributaria lo hubiera infringido: «cabe enfatizar que ninguna falta de diligencia trasluce el presente caso, máxime, teniendo en consideración que no fue hasta la correspondiente calificación jurídica, efectuada por la inspección, respecto de las cantidades abonadas sobre las que no se practicó retención, cuando se constató la obligación de retener dichas cantidades por el pagador...».

³⁰ «Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva...».

Y una doctrina muy similar se sienta en las SSTS 4115/2019, de 18 de diciembre (R. 4442/2018), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero y 2715/2020, de 23 de julio (R. 7483/2018), Sección 2.^a. En la primera, se había alegado prescripción basada en la demora acaecida por la remisión errónea, por el TEAR, de su resolución para su ejecución a un órgano no competente para llevarla a cabo. La sentencia reconoce el derecho a la buena administración, que comprende el derecho a una resolución administrativa en plazo razonable, pero desestima el recurso por entender que «no ha existido una dilación no razonable y desproporcionada en la remisión del expediente para ejecución de la resolución estimatoria del órgano económico administrativo».

Asimismo, la STS 4506/2020, de 22 de diciembre (R. 5653/2019), Sección 5.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Cudero de Blas, se refiere a un supuesto de remisión anormalmente tardía de la resolución de un TEAR para su ejecución por el órgano de gestión, declarando la Sala contrario al principio de buena administración:

diferir significativamente la remisión del expediente, de manera que —de constatarse un actuar de esa naturaleza— la Administración deberá hacer frente a los perjuicios derivados de su actuación, concretamente los comprendidos en el art. 150.7) de la Ley General Tributaria, sin que pueda ya situar el *dies a quo* del inicio del plazo fijado en el precepto en el momento extraordinariamente tardío en el que se produjo la remisión o la recepción del expediente, sino que habrá que determinar —caso por caso— en qué fecha ha de ubicarse dicho plazo inicial, con las consecuencias a que —también en cada supuesto— hubiere lugar.

Un supuesto similar al de estas sentencias se plantea en la STS 4724/2023, de 3 de noviembre (R. 1266/2022), ponente: Excmo. Sr. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda, que advierte sobre la extrema prudencia con la que debe acometerse la aplicación del principio de buena administración, no pudiéndose extraer o proyectar consecuencias con carácter general sin atender a las circunstancias del caso: «es contrario al principio de buena administración y al derecho de todo obligado tributario que las actuaciones de comprobación o inspección se desarrollen fuera de los plazos previstos en esta ley...».

Aún sin advertir la infracción del principio de buena administración, la STS 5036/2023, de 17 de noviembre (R.1931/2022), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. José Antonio Montero Fernández, se remite a la doctrina de las sentencias que acabamos de analizar, y declara que «el desarrollo del principio de buena administración se ha articulado, muy acusadamente, sobre la equidad, la justicia del caso concreto³¹». Y añade algo importante, aunque sea obvio, y es ni todo incumplimiento de los preceptos legales conlleva sin más la anulación o nulidad

³¹ «La consecuencia jurídica derivada del incumplimiento del plazo de un mes previsto en el art. 66.2 RGRVA [...] no es la nulidad de pleno derecho del acto de ejecución, ni siquiera su anulabilidad, sino que al tratarse de una irregularidad no invalidante sin efectos pres-

de lo actuado, ni la vulneración del principio de buena administración conlleva esta consecuencia.

Muy distinto fue el caso resuelto por la STS 579/2019, de 19 de febrero (R. 128/2016), sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández³², referida a una liquidación por el IBI sobre un inmueble que figuraba en el Catastro como suelo urbano, siendo así que por sentencia firme se había anulado esta calificación del Plan, sustituyéndola por la de rústico. El Catastro no había rectificado su calificación, y es en base a ese dato como el Ayuntamiento giró su liquidación, que la sentencia critica diciendo que «no es admisible jurídicamente que la misma [Administración] permanezca inactiva dando lugar a un enriquecimiento injusto prohibido o a obligar a los administrados, ciudadanos de un Estado de Derecho, a transitar por largos y costosos procedimientos para a la postre obtener lo que desde un inicio se sabía que le correspondía»; lo cual resulta contrario al principio de buena administración, «que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites».

En una línea similar se mueve la STS 96/2020, de 19 de enero (R. 4258/2018), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández [seguida de otras sobre el mismo tema: SSTs 3274/2020, de 15 de octubre (R. 6941/2018), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguillo Avilés, y 4166/2020, de 3 de diciembre (R. 6784/2019), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguillo Avilés], que resolvió el tema de la carga de la prueba en la acreditación documental de los gastos por dietas y locomoción (exentos del IRPF) en que habían incurrido los trabajadores de una empresa. La sentencia, sin perjuicio de sentar el criterio de que, en principio, la carga de la prueba de estos gastos corresponde al contribuyente, considera que esta carga se invierte en contra de la Administración, de acuerdo con los principios de la disponibilidad y de la facilidad probatoria «cuando ésta dispone de los medios necesarios que no están al alcance del

criptivos, la consecuencia es la no exigencia de intereses de demora desde que la Administración incumple dicho plazo».

³² En determinados tributos, existe una dualidad de gestión —la catastral y la tributaria—. Pues bien, el Tribunal Supremo se decanta a favor de facilitar que, en sede de gestión tributaria, pueda discutirse el valor asignado, en sede catastral, a un bien inmueble. Al respecto de esta dualidad en los supuestos de impuestos de gestión compartida, como es el IBI, la STS 5775/2023, de 21 de diciembre (R. 5519/2022), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. José Antonio Montero Fernández, dice explícitamente que: «Una Administración que sirve con objetividad los intereses generales [...] y que debe atemperarse al principio de buena administración no puede desconocer, amparándose en la estricta rigidez de la existencia de una dualidad procedimental entre gestión catastral y gestión tributaria, que una liquidación tributaria es, claramente, contraria a Derecho porque ha utilizado como base imponible un parámetro —un determinado valor catastral, en nuestro caso— que ha sido declarado contrario a Derecho por el órgano competente (en el seno de la “gestión catastral”)».

sujeto pasivo, como sucedía en el litigio, en el que estos datos obraban en poder de la Administración por las declaraciones del empresario retenedor». Estas sentencias no aluden expresamente al principio de buena administración ni al deber de diligencia en la aportación de los datos, pero su fundamento es el mismo.

En este mismo sentido, es también necesario mencionar la STS 4117/2021, de 4 de noviembre (R. 8325/2019), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández, dictada respecto de un procedimiento sancionador en el que la Administración, una vez recibida el acta de denuncia, tardó más de quince meses en iniciar el procedimiento sancionador y en la que se cuestionaba, en definitiva, la determinación de la fecha de inicio del cómputo del plazo máximo de resolución en el procedimiento sancionador en materia de contrabando, que declara que «la inactividad injustificada y desproporcionada de la Administración desde la finalización de las actuaciones previas al inicio del expediente sancionador —dice la sentencia—, conculca el derecho del interesado a la buena administración en su manifestación de no sufrir dilaciones injustificadas y desproporcionadas, y vicia las posteriores actuaciones llevadas a cabo por conculcar el principio de buena administración»³³.

³³ En esta sentencia, que, por cierto, cuenta con un importante voto particular por el Excmo. Sr. D. Dmitry Berberoff Ayuda, se plantea la diferencia existente entre las actuaciones previas y el procedimiento sancionador, entendiendo la Sala que las actuaciones previas al inicio del procedimiento no computan a efectos del plazo máximo del que dispone la Administración para resolver. La particularidad del caso radicaba en que las actuaciones previas realizadas (levantamiento del acta y aprehensión del tabaco) se remitieron a la Administración competente el 16 de septiembre de 2014, y esta dejó transcurrir «un largo tiempo vacío de contenido» hasta que inició el procedimiento. La Sala resuelve el recurso de casación en base al principio de buena administración, reconociendo expresamente que «no existe regulación normativa respecto de dicho espacio temporal, esto es, el tiempo máximo que puede transcurrir entre la recepción de las actuaciones poniendo en conocimiento la posible comisión de una infracción administrativa y el inicio del expediente».

La sentencia hace una exposición de la doctrina jurisprudencial sobre la buena administración en relación con la actividad diligente y temporánea que debe exigirse a la Administración que no puede quedar sometida a su voluntad. El Tribunal Supremo reconoce que existe «un deber administrativo a la diligencia debida, y un correlativo derecho de los ciudadanos a la proscripción de la inactividad administrativa», conectando dicho deber-derecho con el principio de buena administración en términos contundentes: «Cuando existe una inactividad administrativa objetiva, injustificada y desproporcionada, se está conculcando el derecho del ciudadano a la buena administración; derecho real y efectivo que debe ser garantizado y que, en su caso, debe ampararse por los Tribunales de Justicia cuando controlan la referida inactividad administrativa... que no constituye una potestad discrecional a voluntad de la Administración... imponiéndose a la Administración obligada al citado deber de buena administración que proscribire la inactividad y cuya conculcación, en función de cada caso concreto, tendrá sus consecuencias jurídicas».

Como hemos dicho, esta sentencia cuenta con un voto particular que califica el caso como «paradigmático», entendiendo que se resuelve por la sentencia mediante «una ver-

En el proceso al que se refiere la STS 3277/2020, de 15 de octubre (R. 315/2018), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís, se recurría una providencia de apremio respecto de la que el demandante había solicitado su suspensión en vía contenciosa, pero que no había comunicado directamente a la Administración gestora, como ordena el ordenamiento tributario. Este óbice es rechazado por la sentencia, que recuerda que esta solicitud debería haberle sido trasladada por la Abogacía del Estado parte en el proceso, no pudiendo alegar desconocimiento; «el principio de buena administración no podría justificar, en una Administración regida por el principio de personalidad jurídica única, una especie de derecho a ignorar lo que por fuerza debe saberse, esto es, cuando la Administración conoce o puede conocer, a través de su representante procesal —el abogado del Estado—, la existencia de un proceso y la petición en él de la suspensión del acto».

Sentando una conclusión distinta a la de los anteriores casos, se encuentran las SSTS 417/2023, de 14 de febrero (R. 3897/2021), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís, y 500/2023, de 14 de febrero³⁴ (R. 3687/2021), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís. En ellas se enjuiciaban dos supuestos muy similares de dilación indebida en la emisión de una resolución motivada en la circunstancia de haber sido dictada por un órgano incompetente, lo que exigió una laboriosa retroacción de actuaciones. Ello conculca el principio de buena administración («en su modalidad de deber de diligencia al resolver las reclamaciones y recursos y de resolverlos en un plazo razonable»), aunque de ello no puede extraerse que la resolución incurriera

sión autónoma» del derecho a la buena administración: «aun reconociendo que no existe plazo que regule el tiempo máximo entre la recepción de las actuaciones y el inicio del expediente sancionador y aun apreciando que el plazo de los seis meses de caducidad no había sido sobrepasado, la sentencia confirma la nulidad a partir del derecho a una buena administración [...]. Hablar de dilaciones indebidas y de inactividad de la Administración con carácter previo a la incoación del procedimiento sancionador no deja de resultar, a mi juicio, un tanto contradictorio. La tesis plasmada en la sentencia parece describir de forma implícita una suerte de derecho al proceso debido —como manifestación del derecho a una buena administración— que comportaría, a su vez, el eventual derecho del interesado a que se le incoe el procedimiento sancionador, en todo caso. No parece que así sea, pues, como todo procedimiento sancionador, el de las infracciones administrativas de contrabando se inicia «de oficio» y se inicia, en su caso, tras ponderar su procedencia [...]. Por ello, concluye, «la aplicación ponderada del derecho a una buena administración resultaría posible cuando ese devenir temporal hubiera supuesto una ventaja fraudulenta para la Administración (por ejemplo, anticipando algunos actos) o, por el contrario, cuando comporte un inconveniente para el administrado, disminuyendo, por ejemplo, sus posibilidades de defensa, circunstancias que no advierte la sentencia [...]».

³⁴ En este caso, el TEAR del País Vasco retuvo para sí y resolvió una reclamación dirigida *per saltum*. La Sala interpreta el art. 68.1.b) LGT de conformidad con el principio de buena administración

en nulidad, dado que la incompetencia era puramente jerárquica [art. 47.1.b) de la Ley 39/2015].

El principio de buena administración inferido de los arts. 9.3 y 103 de la Constitución se conculca cuando se produce una dilación indebida o se dicta una resolución en plazo no razonable (que puede darse tanto por el conocimiento por órgano incompetente de una reclamación dirigida *per saltum* al TEAC como con la retroacción ordenada por el TEAC al TEAR para la tramitación íntegra del procedimiento, sin atender al principio de conservación de los actos.

Por su parte, la STS 3973/2023, de 28 de septiembre³⁵ (R. 2226/2022), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda, recuerda la relevancia del principio de la buena administración en los supuestos de regularización practicada por IRPF frente al obligado principal, declarando que «resulta exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las disfunciones derivadas de la actuación de la Administración».

Por último, la STS 4357/2023, de 23 de octubre³⁶ (R. 556/2022), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, es muy clara al referirse al:

deber que tiene la Administración de incorporar a su resolución formalizando la reclamación de pago a quien se subroga en el procedimiento como sucesor, ex art. 40 LGT, la motivación necesaria a la vista de los datos que consten en su poder, pues ello permite delimitar la situación jurídica y el alcance de las obligaciones tributarias del sucesor. Esta obligación deriva del principio de buena administración, implícito en la Constitución (arts. 9.3 y 103), proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común [art. 3.1.e) de la Ley 40/2015], y en el Derecho de la Unión Europea (arts. 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión), que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, o aquellas que den lugar a resultados arbitrarios, sin que baste al respecto la mera observancia estricta de procedi-

³⁵ La cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación es resuelta por el Tribunal Supremo declarando que «la prescripción de la obligación del pagador de ingresar en el Tesoro, en concepto de pago a cuenta del IRPF, el importe correspondiente al perceptor es oponible por el sujeto pasivo del Impuesto —obligado tributario principal—, cuando se ve sometido a un procedimiento de inspección». Atendiendo a la premisa de la buena administración en su manifestación de deber de diligencia administrativa, no considera, sin embargo, la Sala que la Administración incurriera en ninguna falta de diligencia, dado que «no fue hasta la correspondiente calificación jurídica, efectuada por la inspección, respecto de las cantidades abonadas sobre las que no se practicó retención, cuando se constató la obligación de retener dichas cantidades por el pagador...».

³⁶ La cuestión de fondo se refería al alcance de la obligación de los socios o partícipes respecto a las obligaciones tributarias de las entidades o sociedades extinguidas, disueltas y, en su caso, liquidadas.

mientos y trámites. Tal principio reclama, más allá de ese cumplimiento estricto del procedimiento, la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo (la Administración tributaria), observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la necesaria protección jurídica de los ciudadanos, impidiendo situaciones absurdas, que generen enriquecimiento injusto o, también, que supongan una tardanza innecesaria e indebida en el reconocimiento de los derechos que se aducen.

3. BUENA ADMINISTRACIÓN Y DEBER DE DILIGENCIA (DE LOS CIUDADANOS)

Aluden también al deber de diligencia un conjunto de sentencias recientes [SSTS 1995/2023, de 17 de mayo (R. 444/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. Wenceslao Olea Godoy; 2180/2023, de 16 de mayo (R. 434/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano; 2181/2023, de 16 de mayo (R. 440/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano; 2245/2023, de 17 de mayo (R. 437/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. Wenceslao Olea Godoy; 2298/2023, de 24 de mayo (R. 439/2022), Sección 5.ª, ponente: Excma. Sra. Angeles Huet de Sande; 2299/2023, de 24 de mayo (R. 443/2022), Sección 5.ª, ponente: Excma. Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande; 1995/2023, de 17 de mayo (R. 444/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. Wenceslao Olea Godoy; 2300/2023, de 24 de mayo (R. 449/2022), Sección 5.ª, ponente: Excma. Sra. Angeles Huet de Sande; 4306/2023, de 25 de octubre (R. 445/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso; 4562/2023, de 31 de octubre (R. 438/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. Ángel Arozamena Laso; 4305/2023, de 25 de octubre (R. 442/2022), Sección 5.ª, ponente: Excmo. Sr. Ángel Arozamena Laso y 4562/2023] y referidas a supuestos idénticos. En ellas, se enjuiciaba la procedencia de sendas reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto Ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, acordada por la STC 78/2020, de 1 de julio; y en las mismas se hace un uso de la idea de buena administración en sentido negativo, inverso al que hasta ahora he expuesto.

La Administración demandada había objetado que la vía procedente para reclamar la devolución de las cantidades indebidamente abonadas era, bien la impugnación de las autoliquidaciones, bien la solicitud de devolución de ingresos indebidos, no una reclamación de responsabilidad patrimonial. Reconociendo la improcedencia de la vía procedimental empleada, los demandantes alegaron que el principio de buena administración obligaba a la Administración a rectificar de oficio la denominación de sus reclamaciones, debiendo entenderlas hecha a título de impugnación de las autoliquidaciones o de solicitud de devolución de ingresos indebidos. Y las sentencias rechazan este argumento, afirmando que el principio

de buena administración no exige tal alteración de oficio de la *causa petendi*; no hay falta de diligencia de la Administración, sino de los recurrentes, porque «si bien deben recordarse las obligaciones de la Administración para con los ciudadanos, no puede desconocerse la mínima diligencia de estos para sus relaciones con la Administración, conforme imponen esas normas. Y en el caso de autos hay que acudir a la omisión de la más elemental diligencia, por parte de la recurrente, de haber omitido un presupuesto de la responsabilidad que pretendía hacer valer y que con tanta claridad se exige en el precepto que precisamente invoca a su favor».

Por su parte, en el caso resuelto por la STS 2432/2023, de 6 de junio (R. 8550/2021), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda, sobre diferencias en la valoración de operaciones vinculadas en la regularización de los Impuestos de Sociedades y del IRPF, la parte recurrente alegaba que «el principio de buena regulación —desarrollado por nuestra jurisprudencia desde diferentes perspectivas, específicamente, sobre la base del principio de buena administración—, se encuentra íntimamente conectado con los de regularización íntegra y prohibición de enriquecimiento injusto por parte de la Administración». Acepta la Sala esta última premisa y declara que, sin embargo, en el presente caso, el principio de regularización íntegra se reconduce, en realidad, a una regularización bilateral entre dos obligados diferenciados —como la que ha tenido lugar— en cuya virtud se ha devuelto a la sociedad las cantidades que declaró e imputado las mismas al socio, en sede de distintos ámbitos tributarios. Tratándose, por ende, de una mecánica operacional que incide sobre las actuaciones tributarias de regulación, no se alcanza a comprender la vulneración de dicho principio [...]. La STS 2637/2023, de 8 de junio (R. 5002/2021), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. Sr. José Antonio Montero Fernández, establece la misma doctrina en un asunto relativo a simulación de actividades mediante sociedades instrumentales interpuestas.

4. BUENA ADMINISTRACIÓN Y CÓMPUTO DE PLAZOS

Es también importante el número de sentencias dictadas a propósito del cómputo de los plazos a que la Administración está obligada. En una de ellas, la STS 3880/2020, de 19 de noviembre (R. 4911/2018), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sra. D.ª Esperanza Córdoba Castroverde [que invoca la anterior STS 490/2017, de 14 de febrero (R. 2379/2015), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández], se resolvió sobre la forma de computar el plazo legal existente para la ejecución de la resolución de una TEAR, derivada de un procedimiento de gestión tributaria. En concreto, si dicho plazo debía computarse desde la fecha en que tenga entrada *precisamente* en el Registro del órgano competente para ello, o bien desde la fecha de entrada en *cualquier* otro Registro de la Administración tributaria.

La sentencia asume esta segunda interpretación en base al principio de buena administración (con una amplia digresión sobre la doctrina jurisprudencial recaída sobre el mismo), entre cuyos contenidos se encuentra:

[...] el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa, a una resolución administrativa en plazo razonable, lo que conlleva que los derechos de los contribuyentes no pueden quedar al albur de un registro interno de la Administración tributaria, el del órgano competente para la ejecución de la resolución del tribunal económico-administrativo, que, como expone la entidad recurrida, es opaco al contribuyente.

Y una doctrina muy similar se sienta en la STS 2636/2021, de 17 de junio (R. 5123/2019), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís, confirmada en las SSTS 2573/2021, de 18 de junio (R. 2188/2020), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández; 2566/2021, de 21 de junio (R. 6194/2019), Sección 2.^a, ponente: Excma. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde; 1930/2023, de 9 de mayo (R. 3267/2019), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís; 1941/2023, de 9 de mayo (R. 1865/2021), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís; y 3064/2023, de 28 de junio (R. 6722/2018), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández, 4347/2023, de 25 de octubre (R. 8533/2021), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. José Antonio Montero Fernández, esta vez referida al plazo para la interposición del recurso de alzada (ante el TEAC contra la resolución de un TEAR) por parte de la propia Administración tributaria; plazo que, a juicio de estas sentencias, se inicia con la comunicación recibida en la Oficina de Relación con los Tribunales (ORT) o en cualquier otro departamento, dependencia u oficina de la Administración tributaria que la haya recibido a los efectos de su ejecución. No se puede tomar en cuenta la fecha de comunicación al específico órgano legitimado para interponer el recurso cuando «haya un conocimiento previo acreditado, por otros órganos de la misma Administración, del acto revisorio que se pretende impugnar, en cuyo caso es indiferente el momento posterior en que tal resolución llegue a conocimiento interno del órgano que debe interponer el recurso», porque ello es contrario al principio de buena administración³⁷.

5. BUENA ADMINISTRACIÓN Y DEBER DE RESOLVER EN PLAZO

A las consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber de la Administración de resolver en plazo se refieren dos sentencias que causaron un considerable estrépito. Se trata de las SSTS 1421/2020, de 28 de mayo (R. 5751/2017), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís y 3279/2020, de

³⁷ Debe tenerse en cuenta, por tanto, que la exigencia de que exista en el expediente administrativo constancia (documental o informática) de la fecha de la notificación de la resolución a los órganos legitimados para interponerlo «rige en el caso de que no haya un conocimiento previo acreditado, por otros órganos de la misma Administración, del acto revisorio que se pretende impugnar...».

15 de octubre (R. 1652/2019), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Cudero de Blas, que versaron sobre la impugnación de sendas providencias de apremio dictadas por la Administración demandada antes de resolver el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de la que traía causa, en el primer caso, y antes de resolver sobre la solicitud de aplazamiento de la deuda, en el segundo.

A juicio de ambas sentencias, la emisión de la providencia de apremio no es acorde a derecho si se realiza antes de dictar resolución en el procedimiento de recurso o sobre la solicitud de aplazamiento («incluso cuando tales solicitudes —de fraccionamiento o aplazamiento— han sido efectuadas en período ejecutivo de cobro»). Se trata de pronunciamientos dictados sin apoyo alguno en norma escrita («principiales», podría decirse): como dice la STS 3279/2020³⁸, «la ley autoriza a la Administración a iniciar o a continuar el procedimiento de apremio durante la tramitación del aplazamiento o fraccionamiento. Pero *resulta también indiscutible que esa misma Ley no impide, ni prohíbe, ni excluye* que —antes de “iniciar” o “continuar” tal procedimiento— se conteste una petición del interesado en la que, ciertamente, se está manifestando con claridad que se quiere pagar la deuda³⁹». Para la Sala está claro que las exigencias de los principios de buena administración y buena fe que deben presidir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos imponen tanto la diligencia en el actuar administrativo como la deferencia en el trato a los ciudadanos, lo que «no se compadece muy bien con una resolución administrativa que se dicta sorpresivamente, sin haber dado siquiera trámite a la petición de aplazamiento de las deudas que se apremian». En el mismo sentido, la STS 1421/2020 apostilla que «la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse, aun cuando el recurrente no haya promovido, siendo posible, la suspensión del acto»⁴⁰.

³⁸ El contribuyente había formulado (con anterioridad a la notificación del embargo de bienes) una petición de aplazamiento de pago de tres deudas que estaban en período ejecutivo. La Administración, sin contestar a esa petición, le notificó las tres providencias de apremio sobre aquellas deudas imponiéndole los recargos correspondientes.

³⁹ «Ante la falta de regulación expresa de la situación, entendemos que tales principios obligan a una solución como la indicada, a lo que debe añadirse que el criterio opuesto podría llevar a resultados poco respetuosos con los principios de igualdad y de proporcionalidad, pues haría de idéntica condición a un obligado tributario que, aunque no paga, muestra su clara disposición a hacerlo en condiciones legalmente más favorables —aplazando o fraccionando la deuda—, que a aquel otro que niega expresa o tácitamente su abono».

⁴⁰ Esta sentencia fue objeto de una importante crítica por el profesor G. Fernández Farre (2020), «Recurso administrativo y ejecutoriedad del acto recurrido (comentario a la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, R.C. 5751/2017)», *Actualidad administrativa*, 10. En su comentario, el autor considera que la sentencia se equivoca al entender que, «independientemente de que se haya

6. BUENA ADMINISTRACIÓN Y MOTIVACIÓN

En este apartado relativo a la conexión entre la buena administración y el deber de motivación, puede incluirse la STS 1491/2017, de 17 de abril (R. 636/2016), Sección 3.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandrés Sanchez-Cruzat, dictada en un asunto sobre complejidad regulatoria de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. En este supuesto, la Sala declaró que:

El respeto a los principios de transparencia y buena administración exige de las autoridades administrativas que motiven las decisiones regulatorias que adopten y que justifiquen razonablemente que responden a criterios objetivos y que son congruentes con los fines de interés público que justifican la actuación administrativa, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente.

Dos sentencias de 2021 resultan muy interesantes en la alusión que hacen al derecho reconocido en el art. 41.2, tercer guion, de la Carta de Derechos Fundamentales («la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones»), con mención expresa de este derecho, referidas a supuestos muy distintos. La primera de ellas, la STS 1149/2021, de 15 de marzo (R. 526/2020), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde, venía referida a la impugnación de un acuerdo de derivación de responsabilidad tributaria, al que se criticaba por no constar en el mismo las dilaciones acaecidas en el procedimiento por causa no imputable a la Administración; y la censura es acogida por la sentencia diciendo que el principio de buena administración (al que cita

o no solicitado la suspensión, hasta que no se resuelva expresamente el recurso administrativo contra el acto, éste no es susceptible de ser ejecutado». Es más, no solo considera errónea esta conclusión, sino que, al basar la misma en el principio/derecho a la buena administración, entiende que incurre en una «creación judicial contra legem». Sin embargo, para el profesor J. Ponce Solé (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 3^a del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017», *Revista de Administración Pública*, 221, págs. 163-182, «la STS es un paso adecuado en la consolidación de ese nuevo paradigma jurídico que supone la buena administración, el cual coloca, realmente, sin retórica huera, al ciudadano en el centro del derecho. Supone además esta STS un contrapeso al autoritarismo tradicional del derecho administrativo español [...]». Un comentario positivo sobre esta sentencia también lo encontramos en B. Lozano Cutanda (2022), «El Tribunal Supremo declara que no cabe dictar providencia de apremio estando pendiente de resolución un recurso administrativo», *Diario La Ley*, 9703: «Se trata, sin duda, de una solución que supone un avance importante para que la Administración cumpla el deber jurídico que le impone el art. 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de “dictar resolución expresa” en todas las solicitudes, reclamaciones o recursos».

junto al de buena fe) exige la motivación de las dilaciones con objeto de dar a los contribuyentes la posibilidad de comprobar el cumplimiento de los plazos máximos de resolución de los procedimientos y, por tanto, la eventual concurrencia de la caducidad del procedimiento que decide por sí la Administración debido a dilaciones del comprobado. En consecuencia, el TEAR, en su función revisora, no puede subsanar las deficiencias de motivación del acuerdo de derivación de responsabilidad, pues ello podría causar indefensión al recurrente al no permitirle defenderse en sede económico-administrativa sobre las supuestas dilaciones surgidas *ex novo* en el procedimiento, obligándole a acudir a la vía judicial.

La segunda decisión, STS 1387/2021, de 14 de abril (R. 28/2020), Sección 3.ª, ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat⁴¹, fijaba la atención en un defecto de motivación algo más peculiar. Se trataba del recurso interpuesto por una asociación contra el Real Decreto 681/2019, de 22 de noviembre, que enumeraba las entidades con derecho a ser perceptoras de una subvención directa; la asociación recurrente había figurado en el texto del real decreto en todas las fases de su tramitación, habiendo desaparecido del mismo en el último momento sin que existiera «constancia o huella documental de que se hubiere formulado alguna objeción, desde el punto de vista de la legalidad subvencional o presupuestaria». Lo que se impugnaba era una actividad omisiva que parecía tener una explicación puramente política (la asociación excluida se llamaba Foro Español de la Familia), lo que podría haber dado lugar a su anulación por arbitrariedad. La sentencia, prudentemente, apela al principio de buena administración y a lo que denomina su corolario, el derecho a un procedimiento administrativo debido (y también, crípticamente, al «principio de regularidad y consistencia secuencial del procedimiento»).

7. BUENA ADMINISTRACIÓN Y DERECHO AL PROCEDIMIENTO DEBIDO: AUDIENCIA E INDEFENSIÓN MATERIAL

La STS 3639/2023, de 12 de septiembre (R. 3720/2019), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda, contiene una significativa proyección del principio de buena administración en el ámbito tributario (principio que considera «pauta interpretativa irrenunciable del derecho al proceso debido»), entendiendo la Sala que la práctica de una liquidación sin valorar las alegaciones previas del contribuyente, presentadas en tiempo y forma, supone una indefensión material, por lo que declara su nulidad. En efecto, el contribuyente presentó sus alegaciones por correo postal el último día del plazo, obviando la administración, en dos ocasiones, la circunstancia de que esta circunstancia podría suceder, lo que para el Tribunal Supremo supone una actitud administrativa que se sitúa

⁴¹ De «deber constitucional» es calificada la buena administración en esta sentencia: «[...] deber que rige plenamente en los procedimientos de concesión de subvenciones públicas».

[...] en un plano diametralmente opuesto a los estándares de una actuación diligente [...]. Aunque la ley no establece la necesidad de esperar un tiempo prudencial para comprobar si el contribuyente ha presentado o no alegaciones por correo postal, dicha necesidad la impone la lógica y el principio de buena administración [...]. La Administración estaba obligada a valorar ambos escritos de alegaciones del contribuyente, incluso, aunque ello hubiera determinado que la notificación de la liquidación se produjera excedido el plazo máximo establecido. Dicha circunstancia, determinante del riesgo de prescripción, en modo alguno puede operar contra el administrado [...]. Por exigencias del derecho al procedimiento administrativo debido y del principio de buena administración, la Administración está obligada a prever que resulta materialmente imposible que los escritos de los contribuyentes así presentados lleguen a la Administración el mismo día. Desde esta perspectiva, el principio de buena administración aborrece clamorosamente un proceder como el que muestra el asunto enjuiciado, pues la efectividad de dicho principio comporta una indudable carga obligacional para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento (Sentencia de 3 de diciembre de 2020, rca. 8332/2019).

8. OTROS SUPUESTOS DE APLICACIÓN

En esta crónica de jurisprudencia cabe citar un limitado número de sentencias referidas a supuestos dispersos y, a mi juicio, de menor importancia.

En primer lugar, la STS 2291/2023, de 30 de mayo (R. 1602/2022), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. Francisco José Navarro Sanchís, es interesante por la vinculación que establece entre la buena administración y el principio que impide ir contra los propios actos. El proceso versaba sobre la impugnación de un acto administrativo que admitió y desestimó en cuanto al fondo una solicitud de devolución de ingresos indebidos; en el recurso administrativo formulado contra tal resolución, la Administración alegó su inadmisibilidad, entendiendo que lo procedente hubiera sido recurrir las liquidaciones. Y la sentencia rechaza esta pretensión, argumentando que, si bien «lo procedente contra las liquidaciones es su impugnación tempestiva, no la devolución de ingresos indebidos, sin embargo, si ésta es considerada como tal —no inadmitida—, existe un acto propio municipal que no puede ser luego desconocido en la vía revisora sin atentar a las exigencias de la buena fe y al principio de buena administración»; a lo que añade que la resolución que inadmitió la reclamación contra el acto de desestimación «incurrió», si no en una *reformatio in peius*, si en un cierto empeoramiento de la posición jurídica del reclamante, en cuanto inadmite la reclamación contra actos ya juzgados por la Administración gestora.

En segundo lugar, la STS 4161/2020, de 3 de diciembre (R. 8332/2019), Sección 5.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy, abordó el polémico tema de la necesidad de una declaración expresa de la caducidad de un procedimiento como requisito previo para iniciar uno nuevo. En el caso de autos, en el que se trataba el asunto de la reapertura de un procedimiento admi-

nistrativo en que se ejercitan potestades de gravamen, existiendo uno previo que debía considerarse caducado, la Administración había procedido, transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento, a dictar nuevos actos de trámite como si la caducidad no se hubiera producido ya. La sentencia, además de afirmar enfáticamente que la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos», una de cuyas manifestaciones, según la Carta, es que sus asuntos se traten dentro de un plazo razonable, se plantea la cuestión de «cómo se garantizaría ese derecho si la Administración desconoce la imposición legal y procede a continuar actuando en un procedimiento caducado como si dicha caducidad no se hubiera producido, dictando resoluciones que debemos considerar tácitamente como reapertura de un nuevo procedimiento». De nuevo parece que estamos ante una «declaración principal», ya que la infracción del deber de declarar formalmente una caducidad tiene poca o ninguna relación con el derecho a recibir resoluciones en plazo razonable⁴².

Asimismo, sobre la necesidad de declarar expresamente la caducidad y su engarce con la buena administración, deben destacarse tres sentencias de 21 de septiembre de 2023, del mismo ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda⁴³, y dos sentencias⁴⁴ de 29 de septiembre de 2023, ambas del ponente: Excmo. Sr. Isaac Merino Jara, en las que el Tribunal Supremo considera «improcedente que la Administración utilice el procedimiento de inspección, a modo de remedio de su propia falta de diligencia en el procedimiento de gestión, cuando este ha caducado por la falta de notificación de la correspondiente liquidación en el plazo de seis meses» (máxime cuando la declaración de caducidad no se hace expresamente). La conexión con el principio de buena administración se encuentra, sobre todo, en estas palabras:

Esa declaración expresa de caducidad es necesaria para certificar un escenario de seguridad jurídica que, a la postre, garantizará la posición de los contribuyentes pues, de esa manera, podrán atenerse a los cauces procedimentales por los que, en cada momento, discurre la actuación administrativa y, por supuesto, conocer los

⁴² Como es sabido, en los procedimientos iniciados de oficio, la Administración está obligada a declarar formalmente la caducidad cuando ha vencido el plazo máximo de resolución y notificación. Ahora bien, sobre esta cuestión lo interesante es saber qué consecuencias se producirán en el caso de que, sin haberse efectuado la declaración expresa de caducidad, se inicie un segundo procedimiento con el mismo objeto que el primero. La respuesta de la Sala Tercera no es taxativa, entendiendo que dichas consecuencias dependerán de las circunstancias concurrentes en cada caso.

⁴³ Me refiero a las SSTS 3757/2023 (R. 8213/2021), 3758/2023 (R. 8105/2021) y 3759/2023 (R. 8101/2021) —Sección 2.ª—, en las que se discutía la trascendencia que, sobre un procedimiento de inspección ulterior, proyecta la no declaración formal de la caducidad de un procedimiento de gestión iniciado por declaración del obligado tributario.

⁴⁴ SSTS 3980/2023 (R. 8103/2021) y 4005/2023 (R. 8100/2021) —Sección 2.ª—.

informes y documentos que, procedentes de un procedimiento anterior, se pretendan utilizar por la Administración en un nuevo procedimiento.

Las SSTs 799/2023, de 7 de marzo⁴⁵ (R. 3069/2021), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís, y 1813/2023, de 3 de mayo (R. 4792/2021), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís, se refieren a la cuestión de si cabe entender inadmisibles los recursos interpuestos contra la liquidación por falta de agotamiento de la vía administrativa previa en aquellos casos en que el acto impugnado fuera una desestimación presunta de una reclamación económica administrativa⁴⁶. La aplicación del principio de buena administración fue pedida por la Administración impugnada, en la primera de las sentencias citadas, solicitando la declaración de inadmisibilidad con objeto de poder disponer de la posibilidad de pronunciarse, en un recurso administrativo, sobre la procedencia de una solicitud formulada en su día y no contestada explícitamente. Esta atípica solicitud fue rechazada por la sentencia, argumentando (obviamente) que estimarla sí constituiría «una vulneración del principio de que tratamos», al suponer «una dilación indebida, demorando aún más el acceso a la jurisdicción en que ya se encuentra el propio interesado, que ya ha obtenido respuesta judicial». En el caso de la STS 1813/2023, la pretensión de inadmisibilidad fue desestimada acudiendo a la clásica doctrina de que «la Administración no puede obtener ventaja de sus propios incumplimientos ni invocar, en relación con un acto derivado de su propio silencio, la omisión del recurso administrativo debido», ya que «el silencio no es una alternativa legítima a la respuesta formal, tempestiva y explícita que debe darse, sino una actitud contraria al principio de buena administración».

En la STS 3960/2023, de 28 de septiembre (R. 2694/2022), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. Diego Córdoba Castroverde, dictada en un asunto relativo a reclamación de cantidades a la Administración por servicios prestados por centros infantiles en base a la firma de un convenio de colaboración para la financiación de puestos escolares, el Tribunal Supremo, a pesar de reconocer la naturaleza restrictiva de la prescripción, declara «la imposibilidad de eludir el más básico efecto de esta institución fundada en el valor constitucional de la seguridad jurídica y que configura un elemento esencial de nuestro ordenamiento en materia de obligaciones. De ahí, que la eficacia y vigencia de la prescripción requiere su

⁴⁵ Solicitud de devolución de ingresos indebidos por las diferencias entre el importe del IBI girado por el ayuntamiento como parcela urbana durante cuatro años y el que le habría correspondido como parcela rústica.

⁴⁶ Las sentencias aluden a la clásica doctrina en virtud de la cual no es exigible al reclamante la «obligación de adivinar» qué recursos proceden contra los actos presuntos, considerados estos como «un grave incumplimiento del elemental deber de resolver de modo explícito, mediante resolución motivada que ha de notificarse con indicación de los recursos preceptivos, como lo exige la observancia del derecho a una buena administración».

aplicación y vincula a las Administraciones públicas, por lo que su apreciación en un caso concreto no es suficiente para infringir el principio de buena administración».

Un caso de aplicación (muy genérica) del principio de buena administración (junto con el de buena fe y la regla de los actos propios) lo encontramos en la STS 4355/2023, de 24 de octubre (R. 6519/2021), Sección 2.ª, ponente: Excmo. Sr. José Antonio Montero Fernández, confirmatoria de la sentencia de instancia que consideró que, en el caso enjuiciado, relativo a una pretensión de deducción por inversiones realizadas en I+D+I, concurrían las identidades necesarias respecto de las consultas vinculantes (identidad entre los hechos y circunstancias del obligado y los que de la contestación a la consulta), siendo de aplicación el art. 89 de la LGT.

La STS 5057/2023 (R. 2912/2022) de 26 octubre, Sección 3.ª, ponente: Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, vincula entre el deber de buena administración y los principios de eficiencia y eficiencia, declarando que:

[...] los arts. 8, 9 y 11 de 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, preceptos deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la Administración Pública, cuando concurren circunstancias extraordinarias y no disponga de los medios materiales o técnicos necesarios e idóneos para el correcto y diligente desempeño de las funciones que le han sido encomendadas, pueda recurrir, por razones de eficacia y eficiencia administrativas, y en consonancia con el deber de buena administración, a la colaboración de otros organismos o entes, en concreto, a una sociedad mercantil estatal, que tiene, a estos efectos, la consideración de medio propio de la Administración. Esta colaboración puede estar referida no solo a trabajos técnicos o materiales concretos y específicos, sino también puede solicitar su auxilio en la gestión y en la tramitación de procedimientos que tiene encomendados reservándose el órgano administrativo el control y la decisión que ponga fin al procedimiento⁴⁷.

Otro supuesto en el que se alegó (genéricamente) la vulneración del principio de buena administración fue el resuelto por la STS 5531/2023, de 13 de

⁴⁷ En el caso objeto de autos, el Ministerio de Fomento había encargado a la empresa INECO tanto la resolución de los expedientes de indemnización complementaria por la nueva delimitación del ámbito territorial de las autorizaciones VTC como la elaboración de informes de los recursos potestativos de reposición para la Subdirección General de Recursos. Las actuaciones encomendadas incluían todas las relativas a la tramitación de los procedimientos y la preparación y «envío a la firma» de las propuestas de resolución creadas en remesas de 500 resoluciones (lotes). La sentencia cuenta con un importante voto particular, formulado por el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas, en el que se destaca que «en realidad, INECO no se limitaba a prestar su colaboración o asistencia técnica en la gestión de los expedientes, sino que había llevado a cabo por sí misma la entera tramitación y había formulado las propuestas de resolución, reservándose la Administración únicamente el protagonismo formal de la firma de la resolución».

diciembre (R. 608/2022), Sección 2.^a, ponente: Excmo. Sr. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda. Los recurrentes en la instancia alegaron que:

siendo conocedora la Administración Tributaria de que el hecho tributario no iba a producirse —la entrega de una edificación—, lo que hubiera procedido es que regularizara, en su caso, la situación tributaria de la operación cuestionada desde una perspectiva real y completa, que en este caso no hubiera originado cuota alguna adicional a favor de las arcas públicas, en lugar de limitarse a realizar parcialmente la regularización, generando un enriquecimiento injusto de la Administración, que lejos de resultar eficiente, denota una clara finalidad recaudatoria.

La Sala, sin embargo, considera que el hecho imponible se había producido y no aprecia la vulneración del principio de buena administración, cuya invocación por los recurrentes califica como efectuada «sin mayor concreción».

Esta relación jurisprudencial debe terminar con un pronunciamiento del Tribunal Supremo algo anecdótico en cuanto al tema que nos ocupa contenido en numerosas sentencias, de las que podemos poner como ejemplo las SSTS 2465/2023, de 7 de junio (R. 309/2021), Sección 4.^a, ponente: Excmo. Sra. D.^a Pilar Teso Gamella, y 2747/2023, de 14 de junio (R. 4830/2020), Sección 4.^a, ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, ambas referidas a la viciosa práctica de gestión de personal consistente en el encadenamiento de sucesivos nombramientos como personal eventual, como medio de lograr su posterior conversión en personal indefinido no fijo (un instrumento utilizado en algunos servicios autonómicos de salud). Las sentencias desautorizan estas prácticas argumentando que vulneran «las exigencias de una planificación adecuada de los recursos públicos en los servicios de salud, bajo los principios de buena administración que vinculan a la Administración». Aunque el principio de planificación de los recursos humanos de las Administraciones tiene una relación algo lejana con los contenidos que normalmente se predicán del principio de buena administración, la cita de esta no parece totalmente desacertada.