



## BUENA ADMINISTRACIÓN PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

### GOOD ADMINISTRATION FOR SOCIAL RIGHTS EFFECTIVENESS

MARÍA LIDÓN LARA ORTIZ<sup>1</sup>

---

#### RESUMEN

Se analiza el contenido y extensión del derecho a la buena administración a través de un estudio comparado entre la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013 y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, especialmente, en relación con el derecho español, para dirimir la utilidad de la buena administración como derecho de subderechos que, además de ostentar la condición de derecho independiente con autonomía propia, sirve como instrumento para la protección de otros derechos materiales del ciudadano frente a los poderes públicos, especialmente los derechos sociales.

#### PALABRAS CLAVE

Derechos sociales | Buena administración | Transparencia | Derechos fundamentales | Responsabilidad social de las Administraciones públicas

#### SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 11 de octubre de 2021 y aprobado para su publicación el 12 de junio de 2022.

#### CONTENIDO

**1.** Los derechos sociales, una realidad en evolución; **2.** Mecanismos para lograr la efectividad de los derechos sociales; **3.** La buena administración como vía para dotar de mayor efectividad a los derechos sociales; **3.1.** Concepto de la buena administración; **3.2.** Extensión de la buena administración: análisis comparado de los subderechos; **3.3.** Valor jurídico del reconocimiento

---

#### ABSTRACT

The content and extension of the right to good administration is analyzed through a comparative study between the Ibero-American Charter of Rights and Duties of citizens regarding the Public Administration of 2013 and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, especially in relation to the Spanish law, to determine the usefulness of good administration as a right of sub-rights that in addition to holding the status of independent right with its own autonomy, it serves as an instrument for the protection of other material rights of the citizen versus the public authorities, especially it happens regarding social rights.

#### KEYWORDS

Social rights | Good administration | Transparency | Fundamental rights | Social responsibility of public administrations

---

<sup>1</sup> María Lidón Lara Ortiz, doctora en derecho por la Universitat Jaume I, actualmente es Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo en la Universitat Jaume I, correo electrónico de contacto a mlara@uji.es.

del derecho fundamental a la buena administración; **3.4.** Garantías de la buena administración: Defensor del Pueblo y Códigos de buena conducta administrativa; **3.5.** La efectividad de la buena administración y su relación con los principios fundamentales y los inspiradores de las políticas públicas sociales; **4.** Un paso más hacia la efectividad de los derechos sociales: la responsabilidad social de las administraciones públicas; **5.** Conclusiones; **6.** Referencias

## **1. LOS DERECHOS SOCIALES, UNA REALIDAD EN EVOLUCIÓN**

Los derechos sociales son aquellos que dan el carácter de “social” a la configuración de los Estados democráticos modernos, y como tales son reflejo de un proceso de conquista de derechos de diferente consideración que quedan enmarcados, en general, en el ámbito de los derechos humanos, pero que no adquieren la condición de fundamental en todos los ordenamientos jurídicos. Su efectividad se complica desde el momento en que, no sólo no se identifican con los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos en todos los países, sino que, además, es frecuente que algunos de ellos no den lugar a derechos subjetivos de titularidad individual, sino que, a menudo, su consideración es la de servir como criterios guía de las políticas estatales.

Desde el punto de vista evolutivo, se pueden diferenciar diversas fases en relación con el reconocimiento de derechos esenciales que vienen a ser identificados con derechos humanos, y que permiten atribuir, también, naturaleza evolutiva y progresiva del proceso histórico de protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas<sup>2</sup>, reconocidos como tales. En esa evolución los derechos sociales surgen tras ser reconocidos los derechos humanos de primera generación en los que prima la idea de proteger al ciudadano y su libertad frente al Estado. Los Estados democráticos han evolucionado hasta el reconocimiento de un buen elenco de derechos de carácter social, aunque su reconocimiento no siempre queda equiparado a los derechos humanos de primera generación mayormente positivados como derechos fundamentales. Una gran parte de los derechos sociales reciben un tratamiento diferente, aunque estén reconocidos normativamente, puesto que, en la evolución de los derechos humanos, durante el siglo XX, la matización de los ideales del liberalismo puro, introdujeron en la conceptualización de la libertad del ciudadano la idea de preservar su libertad con el apoyo estatal<sup>3</sup>, para que fuese una libertad acorde con el estado del bienestar. A pesar de ello, la doctrina científica diferencia los conceptos de Estado social y Estado de bienestar pues este último tiene un enfoque político, mientras que al Estado social se le reconoce naturaleza jurídica<sup>4</sup>.

Son, por tanto, una realidad en evolución, pero el hecho de que la mayoría de Constituciones hayan sido aprobadas en un momento en que los derechos sociales no habían ganado suficiente relevancia, les relega muy frecuentemente, a ese lugar meramente programático de las políticas públicas, lo que dificulta su efectividad.

Así, inicialmente la atención de necesidades sociales se realizaba a través de ayudas concedidas por el Estado, para ir evolucionando hacia su reconocimiento primero como objetivo de las políticas públicas, y después, para adquirir el estatus jurídico de derecho subjetivo<sup>5</sup>, lo que no se ha producido aún en todos los casos y es diferente en cada país. Existe cierto consenso en considerar que son derechos sociales los que afecten al ámbito de la salud, educación, seguridad social, vivienda, y trabajo. Así, será cada Constitución la que determine qué derechos se incluyen con este carácter en ella, y la que determine si, en su configuración jurídica, realmente son derechos o principios inspiradores. En este

2 Ver Lombarte, A. (1993). Los derechos de los ciudadanos europeos. *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (5), p. 86.

3 Ver Gordillo Pérez, L. I. (2014). Derechos Sociales y Austeridad. *Lex social: revista de los derechos sociales*, 4 (1), p. 37.

4 Ver Rodarte Ledezma, L. E. (2020). Efectividad de los derechos sociales en España. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (31), pp. 57 y 58.

5 Ver Arango Rivadenerira, R. (2015). Derechos sociales. En Fabra Zamora J. L. y Núñez Vaquero A., *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, (2), p. 1678.

sentido, cabe destacar que sólo adquieren la consideración de derecho cuando su configuración permita identificarlos con un auténtico derecho subjetivo, con la consecuencia de que el titular de los mismos queda legitimado para exigir su cumplimiento ante los juzgados y tribunales, lo que no se ha reconocido en la mayoría de los casos respecto de los denominados “derechos sociales”.

A pesar de su configuración normativa, los derechos sociales son concebidos por un amplio sector doctrinal como auténticos derechos humanos<sup>6</sup>, aunque en muchos países no ostentan la condición de derecho fundamental. Precisamente, ese elemento de su reconocimiento constitucional, como derecho fundamental, es el que determina que un derecho humano pase a ser considerado como tal<sup>7</sup>. Sin embargo, el hecho de que no se les reconozca carácter fundamental a algunos de los derechos sociales es consecuencia de que no son derechos humanos de primera generación, sino surgidos en las generaciones posteriores<sup>8</sup>, y que su identificación como tales ha sido evolutivamente posterior al momento en que se aprobaron la mayoría de Constituciones.

Con independencia de ello, la afinidad entre los considerados derechos fundamentales con los derechos humanos, separados sólo por el reconocimiento constitucional de los primeros, permite seguir asimilándolos a una especie categórica reconocida por la comunidad internacional como situaciones a proteger desde la dimensión de la ética pública<sup>9</sup>. Esto, sin embargo, algunas constituciones sí los reconocen, pero los ubican sistemáticamente en lugares que no permiten identificarlos con un auténtico derecho fundamental, al no regularlos junto con los derechos fundamentales equivalentes a los derechos humanos de primera generación, esto incide en los mecanismos que permiten lograr su efectividad. Fundamentalmente, el problema radica en que, a diferencia de los derechos civiles o políticos, los derechos sociales no suelen tener eficacia directa e inmediata<sup>10</sup>, o al menos, no la tienen en todos los casos.

De este modo, situándonos en el ámbito de la Unión Europea, en el fracasado proyecto de Constitución europea los derechos sociales quedaron relegados a un segundo plano<sup>11</sup>. Y precisamente, también así ocurre en el derecho español, donde la misma Constitución española encuadra los derechos sociales en su Capítulo III del Título I, bajo el epígrafe de los principios rectores de la política social y económica, siendo este apartado de la Constitución española (en adelante, CE) donde se aprecia la faceta social del Estado español en la actualidad, y donde se consolida la evolución del mismo hacia la conceptualización de Estado social y democrático de Derecho, tal y como lo define el artículo 1.1 CE, superándose la idea de Estado de Derecho liberal en favor del Estado del bienestar o Estado Social de Derecho<sup>12</sup>.

Ello conlleva que los derechos incluidos con ese carácter deben ser considerados como informadores de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen —ex artículo 53.3 CE—, pero se ven fuera del ámbito de protección otorgado por la tutela judicial efectiva que encontramos a disposición de los derechos subjetivos, sobre la base que ofrece el artículo

---

6 Ver Arango Rivadenerira, R. (2015). Cit., p. 1679.

7 Ver al respecto Aguilar Cavallo G. (2010). Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (127), p. 24, con cita a Pérez Luño A.E. (2005). *Los derechos fundamentales*, Tecnos, p. 46.

8 Ver al respecto Rodarte Ledezma, L. E. (2020). Cit., p. 64.

9 Ver al respecto Barrero Ortega, A. (2013). Derechos sociales y descentralización política. *Lex social: revista de los derechos sociales*, 3 (1), p. 30.

10 Ver al respecto Herreros López, J. M. (2011). La justiciabilidad de los derechos sociales. *Lex social: revista de los derechos sociales*, (1), p. 78.

11 Ver al respecto Rey Pérez, J. L. (2009). El futuro de los derechos sociales. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67 (130) (Ejemplar dedicado a: Los Derechos Humanos, un reto permanente), p. 258.

12 Ver al respecto Barrero Ortega, A. (2013). Cit., p. 26.

24.1 CE, e incluso de los derechos fundamentales, sobre la base de los artículos 2.a), 8.6, 10.8, y especialmente, de los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española, que regula el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales vulnerados en la actividad administrativa<sup>13</sup>, o de forma más específica, a través del amparo constitucional que descansa sobre el artículo 53.2 CE<sup>14</sup>.

Así, a pesar de que entendemos que la evolución futura de los derechos sociales, tal vez permita lograr el pleno reconocimiento de los mismos como derechos fundamentales, aún no se puede afirmar que esto sea así, y menos de forma rotunda, en todos los casos, aunque ya existen voces que atisban cierto reconocimiento del carácter fundamental de algunos derechos sociales en el ámbito de la Unión Europea y, en concreto, a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), debido a que algunas de sus sentencias reconocen, con algunas limitaciones, el carácter fundamental de algunos de los derechos sociales. En tales casos, al ponderar las libertades de prestación de servicios y establecimiento, aún se suele dar más importancia a estas que a los derechos sociales en conflicto<sup>15</sup>, pero con ciertas limitaciones. Así, se ha reconocido el carácter fundamental, por ejemplo, de las medidas de conflicto colectivo, como parte de los principios generales del derecho de la Unión Europea<sup>16</sup>, o la imposición de limitaciones a la realización de despidos sobre el derecho a la no discriminación por razón del sexo o por motivos de discapacidad<sup>17</sup>. También el TJUE ha contribuido a la consolidación de otros derechos sociales en el ámbito laboral, de base normativa, como el derecho a unas vacaciones retribuidas<sup>18</sup>, o el establecimiento de un límite de tiempo máximo de trabajo semanal<sup>19</sup>.

El reconocimiento completo de los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales les brindaría una protección reforzada, pero en el momento actual, su efectividad deberá ser buscada, en algunos casos, por otras vías relacionadas con el concepto de buena administración y con el concepto de responsabilidad social de las Administraciones públicas entre los que se generan ciertas sinergias, al tener en común el elemento de ética pública. También se han estudiado otras estrategias para lograr la efectividad de los derechos sociales, destacando, entre ellas por descansar sobre el principio de legalidad, la posibilidad de lograr su exigibilidad directa identificando su inobservancia con el incumplimiento de un deber estatal<sup>20</sup>.

Como es lógico, cuando no estamos ante un derecho que puede hacerse cumplir y exigirse por los cauces formales habilitados para los derechos fundamentales o para los derechos subjetivos, las vías que deben ser exploradas para su protección son las que podemos denominar informales. Precisamente, en este ámbito, el desarrollo de la dimensión informal del Derecho Administrativo es

13 La posibilidad de acceder a la justicia para controlar la actividad administrativa, no ha sido un criterio generalmente aplicado desde sus inicios en todos los países, de hecho un buen número de países europeos aplicaban un sistema en el que la propia Administración revisaba sus propios actos. Para lograr instaurar un sistema de control judicial de la actividad administrativa ha sido fundamental la STEDH dictada en el caso *Bentham contra Holanda*, en 1986 (posteriormente contra Suecia, Austria, Suiza), por la que se obligó a dichos países a establecer un sistema de recurso judicial de los actos administrativos mediante tribunales judiciales contencioso-administrativos independientes.

14 Ver al respecto Herreros López, J. M. (2011). La justiciabilidad de los derechos sociales. *Lex social: revista de los derechos sociales*, (1), p. 83.

15 Ver Martín y Pérez de Nanclares, J. (s. f.) La protección de los derechos sociales en la unión europea: sobre el papel *cuasiconstitucional* del Tribunal de Justicia. Instituto de investigaciones jurídicas de México, p. 272.

16 Véase STJUE de 18 de diciembre de 2007, en el caso *Laval un Partneri* (C-341/05), apartado 91.

17 Véase STJUE de 11 de julio de 2006, en el caso *Chacón Navas* (C-13/05), *Recurso* p. I-6467.

18 Véase STJUE de 26 de junio de 2001, *BECTU* (C-173/99), *Recurso* p. I-4881, apartado 43.

19 Véase STJUE de 5 de octubre de 2004, *Pfeiffer* (C-397 a 403/01), *Recurso* p. I-8835), apartado 100.

20 Así, se ponen de relieve diversas estrategias para lograr la efectividad de los derechos sociales, y especialmente la vinculación con obligaciones atribuidas a los poderes públicos en la ley por Abramovich V. y Courtis C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, p. 255

clave, ganando relevancia los mecanismos extranormativos que buscan mejorar el funcionamiento de las Administraciones públicas sobre la base ética, ya que la base normativa no es, todavía, suficientemente consistente a tal efecto.

## 2. MECANISMOS PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES.

En aquellos casos en los que el derecho social no puede ser identificado con un derecho fundamental o con un derecho subjetivo, su efectividad no puede ser alcanzada por las vías que ofrece la justicia ordinaria contencioso-administrativa, ni a través de la justicia constitucional, al menos directamente. Sin embargo, una parte de la doctrina destaca que, en la actualidad, existe una tendencia a identificar los derechos sociales con auténticos derechos subjetivos públicos, lo que permite articular la pretensión<sup>21</sup>. De hecho, algunos autores abogan por eliminar de raíz el planteamiento de que existe una diferencia entre los derechos civiles y políticos frente a los sociales, por la cual los primeros son derechos subjetivos plenos y gozan de toda la protección que se deduce de los mismos, mientras que los derechos sociales son principios programáticos sin valor jurídico intrínseco, y respecto de los que sólo puede reconocerse cierto valor político, y ello considerando que, en las ocasiones en las que el poder constituyente no quiere conferir a un derecho social una eficacia jurídica directa e inmediata, lo indica expresamente en su propia regulación<sup>22</sup>.

Otros autores consideran que la protección formal de los derechos sociales puede obtenerse por vía indirecta a través de otros derechos que sí disfrutan de mayor reconocimiento como derechos fundamentales o como derechos subjetivos. En este caso, el mecanismo de control o de protección es de carácter formal, pero no se aplica directamente sobre el derecho social no cualificado como fundamental o considerado como subjetivo. Se trataría de utilizar cualquiera de las anteriores vías de carácter formal, pero de modo indirecto. Especialmente, esto ha sido aplicado para la defensa de algunos de estos derechos buscando la identificación de la situación de desprotección con una situación discriminatoria, esto es, de falta de observancia del derecho fundamental a la igualdad, que en España regula el artículo 14 CE, y es por tanto, objeto de protección como tal por los cauces regulados a tal efecto, siendo esta una vía extraordinariamente útil para proteger de modo indirecto los derechos sociales no amparables<sup>23</sup>.

También se pretende defender de forma indirecta la posibilidad de lograr la efectividad de los derechos sociales sobre la argumentación de que el reconocimiento de los mismos tiene una estrecha conexión con la dignidad humana<sup>24</sup>, que sí es uno de los derechos humanos que quedan generalmente constitucionalizados.

En relación con la posibilidad de su protección indirecta vinculándolos a derechos de mayor entidad jurídica, existen voces que diferencian el concepto de derecho del de garantía con la finalidad de dirimir cómo se puede apoyar la protección de los derechos sociales en tales garantías e incluso en otras, a las que se les reconoce una fuerte dimensión ética, y que por ello, recogen los valores de dignidad, libertad, igualdad y solidaridad, todo ello desde la perspectiva de la teoría de la norma y del sistema jurídico<sup>25</sup>. Desde este punto de vista, esa dimensión ética materializada en tales valores, puede dar lugar a que los mismos sean concebidos como garantías de otros derechos de diferente índole. Ello es porque las garantías no forman parte del mismo derecho en sí, sino que se podrían

---

21 Ver Ponce Solé J. (2017). Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (111), p. 75. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.03>.

22 Ver al respecto Herreros López, J. M. (2011). Cit., p. 80.

23 Ver al respecto Díaz Crego M. (2012). Derechos sociales y amparo constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria, (94), p. 21.

24 Ver al respecto Herreros López, J. M. (2011). Cit. p. 83.

25 Ver al respecto Rey Pérez, J. L. (2009). Cit., p. 260.

considerar como mecanismos o instituciones llamadas a hacer efectivo el contenido de los derechos, como vehículos a través de los que los derechos y deberes se materializan<sup>26</sup>.

Así, tales derechos-garantía son útiles para lograr la efectividad de otros derechos, sin perder su propia autonomía como derechos independientes, pero también son herramientas aplicables para la mejor defensa de los derechos sociales, y que suman esfuerzos, en este sentido, con otros mecanismos como lo son la buena administración —que sí se reconoce como derecho— e incluso, la responsabilidad social aplicada a las Administraciones públicas. A ambas nos referiremos a continuación, porque existe entre ellas cierta afinidad que les proporciona el componente de ética pública que encontramos en ellas. La ética pública es un concepto en creciente auge en las últimas décadas, a pesar de que ya anteriormente venía siendo aplicado, e identificable con aquella forma de gestionar lo público ajustada a los valores morales acordes con el concepto de Estado de Derecho, con el que guarda una vinculación evidente<sup>27</sup>.

A pesar de que la ética pública forma parte de la ética en general, incide en el tema que estamos tratando, precisamente por el trasfondo de índole jurídica que tiene el concepto de buena administración, y nos interesa resaltar el aspecto jurídico de aquella. En este sentido, y al tratar el aspecto conceptual de la ética pública, se ha destacado que es posible diferenciar la faceta negativa y la positiva de este concepto, y de este modo, hablaríamos de una ética pública de carácter negativo, dirigida a evitar comportamientos abusivos, entendiendo la ética como límite, y una ética de carácter positivo, dirigida a mejorar el servicio público no centrada, únicamente, sobre medios represivos o sanciones penales —en referencia a los casos más graves, como es el de la corrupción—, sino también sobre medios preventivos y medidas de fomento de valores éticos en el ámbito de las Administraciones públicas<sup>28</sup>, siendo este último el ámbito donde se desarrolla la buena administración y la responsabilidad social pública. En coherencia con ello, la buena administración tiene implicaciones legales, es decir, su contenido, se ha venido asentando sobre otros subderechos reconocidos legalmente, pero también viene acompañada de otras formas de mejorar la actividad administrativa, como veremos.

### **3. LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO VÍA PARA DOTAR DE MAYOR EFECTIVIDAD A LOS DERECHOS SOCIALES.**

La ética pública, que bien puede servir para la defensa de los derechos sociales, permite buscar en la buena administración vías que permitan lograr mayor efectividad de los mismos. Previamente se hace necesario hacer la siguiente consideración: la buena administración ha sido reconocida como un derecho fundamental del ciudadano en diversos ámbitos. Así, en el Derecho de la Unión Europea se reconoció como tal, como resulta del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE)<sup>29</sup>, y por su parte, en Iberoamérica el concepto de buena administración se ha ido implantando y adoptando en diversos países, una vez reconocido, aunque con carácter de *soft law* a través del Código Iberoamericano de Buen Gobierno de 2006 y la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013<sup>30</sup>,

---

26 Ver al respecto Rey Pérez, J. L. (2009). Cit., p. 262.

27 Ver al respecto Coviello P. J.J. (2017). Reflexiones sobre la Ética pública. En Espinoza Molla M. R. – Rizzi G. (Coords.) Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público, Universidad Nacional de La Plata, p.139.

28 Ver al respecto Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2010). Ética pública y normativa administrativa. *Revista de Administración Pública*, (181), p. 13.

29 La eficacia de la CDFUE se adquirió cuando, tras firmarse el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, entró en vigor, el 1 de diciembre de 2009, convirtiéndose, en ese momento, en vinculante para los Estados miembros.

30 Ambos documentos disponibles en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: <https://clad.org/declaraciones-y-consensos/>

que contiene numerosas referencias a la buena administración<sup>31</sup>, y que concibe el derecho a la buena administración como un auténtico derecho fundamental —en su artículo 1—.

En consecuencia, su reconocimiento como tal, lo convierte en un derecho de carácter fundamental instrumental respecto de otros derechos que ostente el ciudadano en sus relaciones con las Administraciones públicas. Y ello porque la buena administración incluye un elenco de subderechos y garantías que sirve desde un punto de vista formal para garantizar derechos y situaciones jurídicas del ciudadano frente a la Administración. Así, con independencia del reconocimiento como derechos de mayor entidad a los derechos sociales, la acción de la buena administración, sí permite su defensa de forma vehicular a través de los subderechos y garantías que la misma implica. Precisamente, al respecto se ha señalado que el punto más positivo de la CDFUE tal vez sea, no tanto el reconocimiento de derechos sustanciales que sí se configuran en otros textos internacionales como derechos humanos, sino el impulso hacia su consolidación que se ofrece a los derechos procedimentales o instrumentales para la defensa de otros derechos de las personas, como ocurre al formular el derecho a una buena administración, prevista en el artículo 41 CDFUE, del mismo modo que ocurre respecto al derecho a una buena justicia, previsto en el artículo 47 CDFUE<sup>32</sup>, ya que siendo ambos derechos formales, procedimentales o instrumentales, bien pueden coadyuvar a la protección de otros derechos cuyo reconocimiento como fundamentales, todavía está en proceso.

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013 atribuye al derecho a la buena administración tres funciones clave, cuando en su Preámbulo declara:

La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana<sup>33</sup>.

De este modo, nos interesa analizar las dimensiones esenciales de la buena administración para llegar a dilucidar de qué modo puede ser útil a los propósitos que se le atribuyen.

---

31 Ver al respecto Ponce Solé, J. (2016). El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción. En Alonso Regueira, E. M. (dir.), *El control de la Actividad Estatal I, Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, p. 234.

32 Ver Jimena Quesada, L. (2014). La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (50), p. 178.

33 Véase Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013, pp. 2-3. Consultada el 9 de octubre de 2021 en: <https://clad.org/declaraciones-y-consensos/>

### 3.1. Concepto de la buena administración.

La buena Administración Pública se define en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013 como “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”<sup>34</sup>. En este concepto se aprecian claramente dos cuestiones clave: la primera, que tiene cierto carácter instrumental para promover los derechos fundamentales del ser humano; la segunda, que tiene un contenido de índole jurídica y que aglutina el reconocimiento de una serie de principios y garantías que protegen al ciudadano frente al poder público. Respecto a los derechos fundamentales para el ser humano, a cuyo servicio encontramos la buena administración, cabe decir, que no deberíamos identificar ese concepto “derechos fundamentales” con aquellos reconocidos como tales dada su constitucionalización, sino que deben quedar incluidos los que sean esenciales para el ser humano, como compromiso de servicio al ciudadano, adoptando una acepción impropia desde el punto de vista jurídico de ese término “fundamentales”, pero totalmente admisible, desde el punto de vista semántico. Para servir como instrumento para la defensa de los derechos sociales, es conveniente identificar “fundamentales” con “esenciales”, y así realizar una interpretación literal, en base al sentido propio de las palabras empleadas en la norma, pero no en su acepción jurídica, ya que en este caso serían “fundamentales”, sólo los derechos reconocidos en las Constituciones como tales. Esta interpretación permite la expansión de la acción de la buena administración, superando así las limitaciones legales que vienen dificultando la mayor protección de los derechos sociales por las vías judicial y de amparo constitucional, pero que, en ningún caso, deberían quedar excluidas de la acción de fomento y promoción de las Administraciones públicas al ser favorables para el ciudadano, y siempre que no existan otros derechos de carácter fundamental que resulten vulnerados por ello.

Respecto al conjunto de subderechos y garantías que lo forman, debemos referirnos a su origen y proceso de reconocimiento en el seno de la Unión Europea, pues sólo así podemos entender, cual es realmente ese contenido básico de la buena administración y contrastarlo con otras normas posteriores. Así pues, el concepto de buena administración tiene su origen en el Derecho de la Unión Europea, ha sido consagrado por la jurisprudencia del TJUE<sup>35</sup>, y surgió originariamente en contraposición a la mala administración, aunque debe entenderse que es mucho más. No es de extrañar que ello sea así ya que existe cierto consenso en relación con la acción de la jurisprudencia del TJUE para configurar, entre otras cosas, las bases para la protección de los derechos fundamentales en el *ius commune* europeo ante la ausencia inicial de previsión sobre esta materia en los tratados constitutivos<sup>36</sup>.

Además, se ha diferenciado la mala administración negligente, que conlleva gastos públicos ineficientes e ineficaces, y la mala administración dolosa, que supone utilizar las potestades administrativas para el beneficio privado, en detrimento de derechos sociales y económicos básicos para la ciudadanía<sup>37</sup>. Su tratamiento jurídico es diferente, siendo más difícil el control de la primera que de la segunda, y en cuanto a la segunda, al venir referido ese comportamiento de mala administración generalmente, a situaciones en que los interesados se encuentran mucho más individualizados, su control puede evidenciarse mejor identificando el incumplimiento de cualquiera de los subderechos y garantías que incluye la buena administración. Es decir, está claro que las conductas identificables con la mala administración ya de por sí deben quedar excluidas del concepto y contenido de la buena

34 Véase Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013. Consultada el 9 de octubre de 2021 en: <https://clad.org/declaraciones-y-consensos/>

35 Entre otras muchas, encontramos la STJUE de 31 de marzo 1992, C-255/90, Burban, Rec. 1992, p. I-2253; STJUE de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, Nölle, Rec. 1995, p. II-2589; y la STJUE de 9 de julio de 1999, T-231/97.

36 Ver al respecto Martín y Pérez De Nanclares, José. (s. f.) Cit., p. 255.

37 Ver al respecto Ponce Solé, J. (2016). Cit., p. 224.

administración, pero el ámbito de este último concepto es mucho más extenso, como veremos. Precisamente, el Defensor del Pueblo europeo en su *Informe anual de actividades 1997* consideró que “Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente”<sup>38</sup>.

Es en este último aspecto, el de la “obligatoriedad” donde están los límites de la mala administración, consecuencia de un incumplimiento por parte de las Administraciones públicas de aquello a lo que vienen obligadas y se les puede exigir a través de los cauces formales, quedando entonces un ámbito por definir, donde se puede incluir todo lo que sin ser obligatorio y exigible frente a una Administración pública, pone de manifiesto unos estándares de mejor calidad administrativa, esto es de buena administración, concepto que excede del mero cumplimiento normativo. Esta interpretación extensiva es, precisamente, la que parece deducirse de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013, y que concibe a la buena administración como eje del estatuto del ciudadano frente a la Administración pública<sup>39</sup>. En el derecho de la Unión Europea, el principio de buena administración se ha considerado como principio que asume una doble función: por un lado, es un mecanismo de garantía de los administrados frente al poder público, al igual que ocurre en el derecho iberoamericano, pero, por otro lado, es también un “canon uniforme de razonabilidad de las medidas de articulación del interés general objetivo”<sup>40</sup>.

### **3.2. Extensión de la buena administración: análisis comparado de los subderechos.**

Para determinar la extensión de la buena administración es relevante hacer referencia a cómo llegaron a ser definidos los elementos y subderechos incluidos en la buena administración, lo que nos lleva a revisar el *Informe anual de actividades 1996* del Defensor del Pueblo europeo en el que se identificaron los primeros parámetros de la buena administración. En esta fase se incluyeron como manifestaciones de la misma: el responder sin retrasos injustificados a las peticiones de información<sup>41</sup>, el remitir por vía interna y de oficio de los escritos presentados al organismo competente cuando se hayan presentado ante otro por error del ciudadano<sup>42</sup>, el reconocer los errores cometidos por la propia administración<sup>43</sup>, y el actuar con alto grado de transparencia<sup>44</sup>, especialmente a través del derecho de acceso a la información y documentación pública<sup>45</sup>. Esta conceptualización inicial fue desarrollándose posteriormente, y el mismo Defensor del Pueblo europeo en su *Informe anual 2000* amplió el elenco de estándares que conforman el concepto de derecho a una buena administración, y es en ese momento cuando los subderechos que se incluyeron se concibieron ya como deberes de las Administraciones públicas europeas, como reverso al entonces recientemente proclamado nuevo

38 Ver al respecto Informe anual de actividades 1997 del Defensor del Pueblo europeo, C4-0270/98, de 20 de abril de 1998, p. 25.

39 Véase Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2013). Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública, 2013, Preámbulo, p. 3 in fine. La Carta fue aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013. En cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Ciudad de Panamá, Panamá, 27 y 28 de junio de 2013. Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013.

40 Ver al respecto Mellado Ruiz, L. (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 europeo*, (27), p. 302.

41 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (1997), *Informe anual de actividades 1996*, C4-293/97, de 21 de abril de 1997, Parlamento europeo, p. 39.

42 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (1997), cit., p. 56.

43 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (1997), cit., p. 79.

44 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (1997), cit., p. 84.

45 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (1997), cit., p. 83 y ss.

derecho fundamental a la buena administración en el Consejo Europeo de Niza de 2000<sup>46</sup>, sumando mayor número de criterios de actuación, que hoy en día deben ser tomados en consideración junto con lo previsto en el artículo 41 CDFUE, que permiten afirmar que:

- “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
  - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
  - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
  - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

Este artículo eleva a rango de derecho fundamental la buena administración, y ese carácter lo tiene en el funcionamiento de las Administraciones de la Unión Europea, es decir, se aplica en el ámbito de actuación de las Instituciones y funcionarios de la Unión Europea, por lo que de entrada y en general, no incidiría en el derecho interno de los Estados miembros por esta vía, pues las administraciones de los Estados miembros quedan obligadas cuando aplican el Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, su eficacia jurídica procede de la vía jurisprudencial del TJUE, ya que este derecho se ha construido sobre la jurisprudencia del TJUE que configuró la buena administración como uno de los principios generales del Derecho de la UE. A pesar de que su eficacia como derecho fundamental queda limitada, por tanto, su caracterización ha sido precursora de su reconocimiento a nivel interno en algunos Estados miembros y en terceros Estados<sup>47</sup>.

Así, la CDFUE, recoge como parte inherente al derecho fundamental a la buena administración un conjunto de derechos que, anteriormente, se reconocían en diversos ordenamientos jurídicos, y particularmente, en el Derecho español —que los sigue reconociendo—, pero que ostentaban una condición de derecho subjetivo no fundamental, condición que ahora sí se les reconoce en el derecho de la Unión Europea, como también se recogen en el Capítulo Tercero de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013 (en adelante, la Carta Iberoamericana), y de cuyo análisis comparado se puede extraer el siguiente elenco de derechos reconocidos al ciudadano, como contenido propio del derecho a la buena administración:

- Derecho a que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, e imparcialidad —conforme a su artículo 25 de la Carta Iberoamericana—, y que también reconoce el artículo 28, como derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado. Estos preceptos encierran diversos subderechos relacionados con la imparcialidad, objetividad e igualdad de trato que, en definitiva, son derivaciones del principio de igualdad. En el ámbito de la Unión Europea también queda integrado el derecho a un trato igualitario, imparcial, objetivo, ya

46 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), *Informe anual de actividades 2000*, fecha 1 abril de 2001, Parlamento europeo, p. 11.

47 Véase Defensor del Pueblo Europeo (2015), *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, —versión actualizada de 2015—, Unión Europea, p. 11.

que lo reconoce el artículo 41.1 de la CFDUE, y entre otros casos, el Defensor del Pueblo se refirió al principio de igualdad de trato en la Decisión sobre la reclamación 890/99/BB contra la Comisión Europea donde se dirimió si era un caso de mala administración que los trabajos para estudiantes en la Comisión durante las vacaciones de verano estuviesen exclusivamente reservados a los hijos de los empleados de la Comisión. La Decisión en este caso vino a esclarecer cuándo existe dicho trato no igualitario al declarar: “Los principios de la buena conducta administrativa exigen que la Comisión respete el principio de igualdad de trato en todas sus actividades. Los ciudadanos que se encuentran en situaciones similares deben recibir tratos similares. Si se les aplica un trato diferente, la Comisión debería asegurarse de que las características objetivas pertinentes del asunto concreto justifican la diferencia. Si la admisibilidad a un empleo remunerado en un organismo público depende de una relación familiar, se está violando el principio de la igualdad de trato”. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo resolvió que, en este caso, había existido mala administración<sup>48</sup>, y se aplicó a un derecho social como es el derecho al trabajo. Precisamente, en relación con el trato imparcial que forma parte de la buena administración, como subderecho, en el ámbito laboral ha sido aplicado por la STSJ Madrid (Sala Tercera), número 1128/2022, de 15 de febrero de 2022<sup>49</sup>, al considerar que la prohibición de discriminación se extiende tanto a empresas del sector privado como a las Administraciones Públicas, en lo referente al reconocimiento de ciertos derechos concedidos a los empleados públicos fijos (funcionarios de carrera, personal laboral indefinido y personal estatutario indefinido), a los empleados públicos con contrato de duración determinada (funcionarios interinos, personal laboral eventual y personal estatutario interino). Entre otros, derivándose este efecto de la jurisprudencia del TJUE, este aspecto de la buena administración se ha aplicado al reconocimiento de algunos derechos sociales en el ámbito laboral de las Administraciones públicas. En concreto se ha aplicado en materia de trienios<sup>50</sup>, promoción interna<sup>51</sup>, el reconocimiento de los sexenios por formación permanente<sup>52</sup>, derecho a participar en sistemas de evaluación docente y a los complementos derivados<sup>53</sup>, derecho a la reducción de la jornada<sup>54</sup>, reconocimiento de la situación de servicios especiales<sup>55</sup>, derecho a participar en el sistema de carrera profesional horizontal y al complemento retributivo derivado del mismo<sup>56</sup>, percepción de los trienios<sup>57</sup>.

Los artículos 25 y 28 de la Carta Iberoamericana también se refieren a la tramitación y resolución de los asuntos de que conozcan las Administraciones, exigiendo que sean resueltas en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. La Carta Iberoamericana determina

---

48 Véase Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 167.

49 Ver al respecto STSJ Madrid (Sala Tercera), número 1128/2022, de 15 de febrero de 2022 (referencia ECLI:ES:TSJM:2022:1128), en su Fundamento de Derecho Sexto.

50 Ver al respecto STJUE de 22 de diciembre de 2010, en el caso Gavieiro, Gavieiro e Iglesias Torres, números C-444/09 y C-465/09, y referencia EU:C:2010:819.

51 Ver al respecto STJUE de 8 de septiembre de 2011, en el caso Rosado Santana, número C177/10, y referencia EU:C:2011:557.

52 Ver al respecto STJUE de 9 de febrero de 2012, en el caso Lorenzo Martínez, número C-556/11, y referencia EU:C:2012:67.

53 Ver al respecto Auto del TJUE de 21 de septiembre de 2016, en el caso Álvarez Santirso, número C-631/15, y referencia EU:C:2016:725.

54 Ver al respecto Auto del TJUE de 9 de febrero de 2017, en el caso Rodríguez Sanz, número C-443/16, y referencia EU:C:2017:109.

55 Ver al respecto STJUE de 20 de diciembre de 2017, en el caso Vega González, número C-158/16, y referencia EU:C:2017:1014.

56 Ver al respecto Auto del TJUE de 22 de marzo de 2018, en el caso Centeno Meléndez, número C-315/17, y referencia EU:C:2018:207.

57 Ver al respecto Auto del TJUE de 18 de marzo de 2011, en el caso Montoya Medina, número C-273/10, y referencia EU:C:2011:167; y STJUE de 9 de julio de 2015, en el caso Regojo Dans, número C-177/14, y referencia EU:C:2015:450.

que ello supone que las autoridades administrativas deberán resolver los expedientes que obren en su poder en los plazos establecidos, que deberán permitir una defensa jurídica adecuada de los ciudadanos, informando sobre el tiempo máximo de resolución previsto, en el marco de los medios materiales y las dotaciones de personas con los que cuente la Administración Pública. En este caso, también en el ámbito de la Unión Europea se reconoce el mismo derecho como subderecho integrante en la buena administración, en el artículo 41.1 de la CFDUE, habiendo sido aplicado por el Defensor del Pueblo, entre otros, en el caso en el que un abogado italiano, envió un fax a la secretaría del BC-NET pidiendo información acerca de un formulario de solicitud para inscribirse en la convocatoria publicada en el Diario Oficial de 3 de julio de 1999, cuyo plazo expiraba el 31 de diciembre del 2001 (según la información publicada en el Diario Oficial), y la respuesta recibida de la secretaría del BC-NET, por el solicitante, en fecha 25 de febrero del 2000, fue que la convocatoria se había clausurado ya en esa fecha de forma anticipada. En este supuesto, resuelto por la Decisión sobre la reclamación 500/2000/IP (Confidencial) contra la Comisión Europea, el Defensor del Pueblo concluyó que “Los principios de la buena administración exigen que las instituciones y órganos de la UE den respuesta correcta y puntual a las peticiones de información que les formulen los ciudadanos”<sup>58</sup>. A este caso, también le resultaría aplicable la configuración del subderecho a ser informado puntualmente de las decisiones administrativas que puedan afectar al ciudadano, ya que “Los principios de la buena administración exigen que las instituciones y órganos de la UE informen puntualmente a los ciudadanos implicados en las decisiones y las medidas administrativas que se adopten”, como resolvió el mismo Defensor del Pueblo en la Decisión sobre la reclamación 78/99/OV contra el Parlamento Europeo, en el caso de un concurso de proyectos convocado por el Parlamento Europeo en el que no se informó debidamente a los participantes de la gestión del mismo en cuanto a las muestras presentadas<sup>59</sup>. El mismo derecho suele recogerse generalmente en las normas reguladoras del procedimiento administrativo de los Estados miembros de la Unión Europea, al prever un plazo para notificar las decisiones administrativas, lo que recoge el derecho español en el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, estableciendo un plazo de diez días desde que se adoptase la resolución para efectuar esa notificación. Ello tiene también una referencia expresa en la Carta Iberoamericana, como derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten, que recoge el artículo 44 de la Carta Iberoamericana.

En relación con ello incide, también en el derecho español el principio de celeridad previsto en la ordenación del procedimiento administrativo, referido en el artículo 71.1 de la Ley 39/2015. Y, especialmente, debe ser considerada la regulación de la institución jurídica del silencio administrativo, ya que, si la autoridad no actuara en el plazo previsto, “el interesado quedaría protegido de una demora mayor por la norma según la cual la falta de respuesta constituye una decisión denegatoria. Esta última norma se creó para procurar al ciudadano la posibilidad de obtener una solución legal aun cuando la autoridad no cumpla con sus obligaciones legales, aunque de ningún modo da derecho a dicha autoridad a desatender los principios de buena administración en el desempeño de sus obligaciones”, como aclaró el Defensor del Pueblo en la Decisión sobre la reclamación 1479/99/(OV)/MM contra la Comisión Europea, en un caso de retraso injustificado al resolver<sup>60</sup>. El silencio administrativo se regula, en el derecho español, en los artículos 24 y 25 de la Ley 39/2015, tras imponer la obligación de resolver a todas las Administraciones públicas en su artículo 21.

Desde un punto de vista práctico, los efectos de la suspensión de un procedimiento administrativo para la concesión de ayudas para la digitalización han sido valorados en el Auto

---

58 Véase Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 178.

59 Véase Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 110.

60 Véase Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 173.

del Tribunal Supremo (Sala Tercera) número 2429/2022, de 15 de febrero de 2022, aunque, en el caso concreto analizado, se consideró que, a pesar de ellos, procedía la suspensión del procedimiento mientras no se resolviera por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el fondo del asunto, ponderando los efectos que podría implicar posteriormente tal decisión<sup>61</sup>.

- Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas —reconocido en su artículo 26 de la Carta Iberoamericana—, y que implica que todas las actuaciones de la Administración Pública deban estar amparadas en razonamientos inteligibles para todo ciudadano acreditándose la objetividad que preside su entero y completo quehacer. Este subderecho también se reconoce en el artículo 41.2 de la CFDEU, y en el ámbito de la Unión Europea, en relación con su aplicación para conformar la buena administración se refirió el Defensor del Pueblo europeo, perfilándola, porque el deber de motivar, no sólo implica aducir los motivos que fundamentan la decisión administrativa, sino que estos deberán ser claros y coherentes, ya que, como expuso en la Decisión sobre la reclamación 1346/98/OV contra la Comisión Europea relativa a un caso de falta de respuesta a la correspondencia recibida por la Comisión, que los “principios de la buena administración exigen que cuando una decisión afecte de forma adversa a un particular, se expliquen a éste los motivos en los que se basa y se indiquen claramente los hechos pertinentes y la base legal de la decisión”<sup>62</sup>, y además, “el hecho de aducir diferentes motivos de una decisión en ocasiones diferentes es una práctica que puede confundir a un ciudadano y no indica las verdaderas razones de la decisión. Por lo tanto, constituía un caso de mala administración”<sup>63</sup>. Ello le da una mayor dimensión a la motivación regulada en buena parte de los derechos internos de los Estados miembros, ya que la obligación de motivar, en España, por ejemplo, queda limitada a los casos previstos en el artículo 35 de la Ley 39/2015 sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, por lo que no se acoge con tanta amplitud.

Derecho a la tutela administrativa efectiva —reconocido en su artículo 27 de la Carta Iberoamericana—, que implica que durante la sustanciación del procedimiento administrativo la Administración estará sometida plenamente a la Ley y al Derecho y procurará evitar que el ciudadano interesado pueda encontrarse en situación de indefensión. La vinculación a la ley no se reconoce expresamente como subderecho en el derecho europeo (de la Unión Europea y de los Estados miembros), en general, pero sí como principio administrativo fundamental, que, en relación con la configuración legal de otros subderechos, dispensa una protección fuerte a modo de tutela administrativa efectiva. En concreto, a tal fin, esto es, para eliminar situaciones de indefensión, el subderecho que se recoge es el derecho a ser oído o derecho de audiencia, declarado en el artículo 41.2 CFDEU, también recogido en el artículo 31 de la Carta Iberoamericana, como derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente se refiere el artículo 31 de la Carta Iberoamericana. En el derecho español existen manifestaciones de este subderecho reconocidas con normas con rango de ley, siendo tales, por ejemplo: el trámite de audiencia al interesado, previsto en los artículos 82 y 118 de la Ley 39/2015, el derecho a formular alegaciones durante todo el procedimiento hasta el momento anterior al trámite de audiencia, que prevé el artículo 76.1 de la Ley 39/2015, que también regula la Carta Iberoamericana como derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo, como recoge en su artículo 35. Esta posibilidad se reconoce, al igual que se regula en el derecho español, con independencia de las audiencias e informaciones públicas que estén previstas en el ordenamiento jurídico correspondiente, y los ciudadanos interesados podrán formular las alegaciones que estimen pertinentes, siempre que estén convenientemente argumentadas, de acuerdo con el procedimiento administrativo.

61 Ver al respecto Auto del Tribunal Supremo (Sala Tercera) número 2429/2022, de 15 de febrero de 2022, Razonamiento jurídico Segundo, Referencia ECLI:ES:TS:2022:2429A

62 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 160.

63 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 160.

También se puede relacionar este derecho con el derecho regulado en España a disponer de un traductor o a la asistencia jurídica gratuita para algunos trámites administrativos que deban realizar los extranjeros en España, conforme al artículo 22.2 de la L.O. 4/2000, que reconoce derecho a la asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a la denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, así como a la asistencia de intérprete si el interesado no comprende o habla la lengua oficial que se utilice, siendo estas asistencias gratuitas, cuando los interesados carezcan de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita. Con ello se busca eliminar la indefensión que causa el desconocimiento de la lengua y la falta de recursos económicos.

- Se regula también el derecho de participación en las actuaciones administrativas en que el ciudadano tenga interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas, que permite al ciudadano participar, a tenor de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico correspondiente, como reconoce el artículo 32 de la Carta Iberoamericana. En España, este último derecho de participación se trata en relación con la transparencia administrativa existiendo previsiones al respecto en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en las leyes de transparencia de las Comunidades Autónomas. La transparencia administrativa regulada en el Derecho español, también se puede identificar en otros aspectos con el Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa para lo cual la Administración pública propiciará el uso de las TICS —reconocido en su artículo 34 de la Carta Iberoamericana—, que, aunque se reconoce al margen del derecho a la buena administración, tiene con ella una conexión indiscutible. De hecho, el Defensor del Pueblo europeo considera que la buena administración incluye un modo de proceder transparente. En este sentido, y de forma similar, la Carta Iberoamericana recoge otros derechos como parte de la buena administración que, en España, conforman parte de la regulación de la transparencia administrativa, como son el derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general —reconocido en su artículo 40 de la Carta Iberoamericana—; el derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente —reconocido en su artículo 37 de la Carta Iberoamericana—; el derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva, que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos —reconocido en su artículo 38 de la Carta Iberoamericana—. De forma similar, en el marco de la Unión Europea, también el Defensor del Pueblo europeo se pronuncia sobre el hecho de que todos estos elementos de la transparencia administrativa se deben incluir en el elenco de subderechos de la buena administración. De hecho, la transparencia y el derecho de acceso son esenciales, porque como se ha señalado, la falta de transparencia dificulta el control<sup>64</sup>, por ello, una adecuada regulación de la transparencia administrativa, que logre que sea real, permite el control ciudadano de los estándares de buena administración.

Para precisar esta faceta de la buena administración en relación con la transparencia, podemos citar la Decisión del Defensor del Pueblo europeo sobre la reclamación 288/99/ME contra el Parlamento Europeo, en relación con las dietas a cobrar por una traductora en los servicios prestados al Parlamento europeo, en la que el Defensor del Pueblo “considera como una buena conducta administrativa facilitar una información clara y comprensible. (...) ello implica

64 Ver al respecto Tomás Mallén, B. (2004). *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional De Administración Pública, p. 73.

que la información facilitada sea la correcta<sup>65</sup>, y lo “más precisa posible”<sup>66</sup>, como aclaró en su Decisión sobre la reclamación 1011/99/BB contra el Consejo de la Unión Europea, al tramitar una reclamación por falta de información en un procedimiento de oposición de traductores a dicha Institución. Esta garantía se podría aplicar a todo tipo de procedimientos, incluidos aquellos en los que se están discutiendo derechos sociales.

- Derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones, de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos —reconocido en su artículo 29 de la Carta Iberoamericana—. También el artículo 29 de la Carta Iberoamericana configura como derecho del ciudadano la elección de la forma de relación del ciudadano con la Administración Pública, que una vez elegida debe ser facilitada por aquella, y en caso de existir varias lenguas cooficiales en el país, se atenderá a lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico correspondiente. Este subderecho no tienen equivalente en toda su extensión en la CDFUE, que sólo se refiere al aspecto lingüístico, al recoger el artículo 41.4 de la misma “Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”. Frente a ello, existe cierto desarrollo en el derecho español sobre la forma de relacionarse el ciudadano con las Administraciones públicas, especialmente en lo referente al formato tradicional en papel o al formato digital, y que impone en el artículo 14 de la Ley 39/2015, la aplicación de medios digitales a cierto tipo de interesados a los que se le presupone el acceso digital (funcionarios para sus asuntos propios en relación con la Administración a la que pertenecen, personas jurídicas, entidades sin personalidad, y profesionales colegiados, entre otros), permitiendo al margen de estas situaciones optar por uno u otro sistema libremente. La imposición de relacionarse digitalmente con las Administraciones Públicas actualmente contenida en la Ley 39/2015 puede encontrar cierta incompatibilidad con los recientemente proclamados Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas, incorporados en la Carta de derechos digitales, del Gobierno de España, presentada en julio de 2021, y cuyas consideraciones previas determinan que la misma está sujeta al resto del Ordenamiento Jurídico español, prevaleciendo por tanto lo previsto en la Ley 39/2015 en su artículo 14 frente a la previsión de la Carta, que declara el derecho a la igualdad de las personas en el acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas. Probablemente la Carta de Derechos Digitales pretende hacer una declaración a través de la que se considere que todos tienen derecho a utilizar los medios digitales al relacionarse con las Administraciones, pero la redacción actual genera cierta incompatibilidad con el hecho de que el artículo 14 la Ley 39/2015 impone su uso a determinados colectivos, mientras otros pueden elegir libremente si se relacionan con las Administraciones de forma digital o en papel, lo que no implica una situación exactamente de igualdad jurídica. Al margen de ello, y desde el punto de vista del principio de igualdad, la sujeción de algunos colectivos de forma obligatoria al formato digital puede, a pesar de todo, considerarse admisible desde el punto de vista del principio de igualdad, debido a que existen razones objetivas que permiten considerar que esos colectivos tienen acceso digital con toda seguridad, lo que no es más que el matiz interpretativo del principio de igualdad por el que se puede tratar de forma desigual a los que sean objetivamente desiguales, pero no en otros casos, ni por otros motivos.
- Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública —reconocido en el artículo 30 de la Carta Iberoamericana—, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país. En la CDFUE no se regula este subderecho como parte de la buena administración, sin embargo, en el derecho español, el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015 sí recoge un derecho similar —aunque no exactamente igual— al regular los que se reconocen al interesado en un procedimiento

---

65 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 139.

66 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 144.

administrativo en sus relaciones con la Administración. Así, al interesado en España se le exige de presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas, por lo que sí deberá presentarlos si una norma así lo determina, aunque estén en poder de la Administración.

Ello se justifica en la Carta Iberoamericana, en que las posibilidades de intercomunicación a través de las TICS de los registros de las distintas Administraciones Públicas deben hacer posible que entre ellas se intercambien todos los documentos que obrando en su poder sean necesarios para que los ciudadanos tramiten sus solicitudes. Esta cuestión ha dado lugar en España a todo un sistema homogéneo como es el Esquema Nacional de Interoperabilidad regulado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. Actualmente, se está discutiendo la aplicación de nuevas tecnologías como la *blockchain* como base tecnológica para ciertos registros administrativos, lo que abre nuevas posibilidades en el ámbito del procedimiento administrativo digital.

- Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad —reconocido en su artículo 33 de la Carta Iberoamericana—, que debe ponerse en relación con la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, y por la cual los servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes. En aplicación de un criterio similar, en el ámbito de la Unión Europea se ha determinado que las Administraciones públicas deben aplicar de oficio controles internos y rectificar las irregularidades que identifiquen, y ello porque, aunque este derecho, no está recogido expresamente en la CDFUE, el Defensor del Pueblo europeo, en el caso en el que a SYSTEMS EUROPE S.A. se le concedió el contrato de suministros SEM/03/608/010, firmado en el marco del Programa de Suministro Eléctrico para Siria, a pesar de existir defectos en el proceso de licitación que no se advirtieron hasta posteriormente, consideró, en su Decisión sobre la reclamación 540/98/(XD)ADB contra la Comisión Europea que “Los principios de buena administración exigen que la institución actúe de un modo consecuente. En el asunto que nos ocupa, la Comisión no aplicó su propio proceso interno y aunque tuvo conocimiento de las irregularidades no llevó a cabo todos los controles necesarios antes de aprobar el contrato. No hay nada en el expediente que indique que el demandante fuera consciente de que la Comisión no había llevado a cabo un proceso correcto de aprobación. (...) En consecuencia, la actuación de la Comisión constituyó un caso de mala administración”<sup>67</sup>.

Un ejemplo reciente del reconocimiento de derechos sociales a través de políticas públicas que permiten el acceso a servicios de interés general, y de su consideración a través de la buena administración, es el caso del “bono social», que se configura como una obligación de servicio público<sup>68</sup>, considerado en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), núm. 915/2022, de 2 de marzo de 2022<sup>69</sup>, entre otras muchas.

- El artículo 36 de la Carta Iberoamericana se refiere también al derecho de los ciudadanos a denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos

67 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 154.

68 Ver al respecto Sentencia del TJUE de 14 de octubre de 2021 (asunto C-683/19), que indica que el bono social consta de dos elementos: por un lado, el descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores vulnerables, y, por otro lado, la aportación financiera destinada a cubrir el coste de ese descuento. Y aunque ambos aspectos están indisolublemente vinculados es posible establecer diferentes formas de financiar esta prestación.

69 Ver al respecto STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), núm. 915/2022, de 2 de marzo de 2022, Referencia ECLI:ES:TS:2022:915.

producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones. Derecho que se puede identificar con el derecho a ser indemnizado a través de la institución de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas que declara también el artículo 41.3 de la CDFUE al indicar “Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”, que ya formaba parte del acervo comunitario a través del artículo 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), y que tiene normas equivalentes en los derechos nacionales de los Estados miembros, como ocurre en España, en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, sobre régimen jurídico del sector público.

- La Carta Iberoamericana, además, se refiere a otros subderechos que no se recogen en la CDFUE como parte del derecho a la buena administración, pero que son reconocidos por normas en el derecho de la Unión Europea y en los Derechos nacionales de los Estados miembros, de forma general. Tales son: el derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública, además del derecho a presentar recursos contra actos o resoluciones de la Administración Pública de acuerdo con los correspondientes ordenamientos jurídicos, que el Derecho español reconoce el artículo 112 de la Ley 39/2015; también el derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten a la Administración Pública (en formato físico o electrónico), reconocido en su artículo 39 de la Carta Iberoamericana, y, en España, en el artículo 66.3 de la Ley 39/2015; derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad —reconocido en su artículo 41 de la Carta Iberoamericana—, que el Derecho español reconoce en el artículo 13.e) de la Ley 39/2015, con especial consideración en la Carta Iberoamericana las personas vulnerables por diferentes motivos; derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo —reconocido en su artículo 42 de la Carta Iberoamericana—, que el Derecho español reconoce en el artículo 53.1.b) de la Ley 39/2015; derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten —reconocido en su artículo 43 de la Carta Iberoamericana—, que el Derecho español reconoce en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015; derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general —reconocido en su artículo 45 de la Carta Iberoamericana—; derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo —reconocido en el artículo 46 de la Carta Iberoamericana—, pudiendo para ello demandar directamente ante la Administración y/o ante los Jueces o Tribunales, las responsabilidades en que puedan haber incurrido los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, además del derecho a exigir la justa indemnización en plazo razonable por la lesión que puedan sufrir en sus bienes o derechos a causa del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general, en los casos en que así se determine de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.

### **3.3. Valor jurídico del reconocimiento del derecho fundamental a la buena administración.**

De la evidente aproximación que se aprecia a través del análisis comparado anterior entre los derechos integrantes de la buena administración en el Derecho de la Unión Europea, y en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013, se puede llegar a considerar que, tal vez, por acción de este derecho de derechos, que ya tiene reconocido rango de derecho fundamental en los dos ámbitos mencionados, se haya generado un importante consenso sobre el contenido y relevancia jurídica de la buena administración, que bien podría ser concebida como la piedra angular de un futuro Derecho Administrativo Global.

Esto, sin embargo, deben ser realizadas dos apreciaciones de relevancia. La primera es que, como se ha podido apreciar, la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la

Administración Pública de 2013 concede una mayor extensión a los subderechos que forman la buena administración, y también incluye referencia expresa a los principios que, por su vinculación con el Estado de Derecho, deberíamos considerar parte integrante de este concepto. Además, va mucho más allá porque también recoge los deberes del ciudadano frente a las Administraciones públicas incluyendo los deberes de lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro, y colaboración. Se puede decir que la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013, es un documento más evolucionado en cuanto a la delimitación del contenido del derecho de buena administración, hasta el punto de que puede considerarse un auténtico estatuto del ciudadano. Sin embargo, y esta es la segunda apreciación, es que el punto débil de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública de 2013 puede estar en su efectividad, que es la cuestión que aquí venimos dirimiendo con el foco puesto en los derechos sociales, haciendo extensible al contenido de la Carta, lo que al respecto de la protección de los derechos sociales hemos afirmado inicialmente, cuando se trate de derechos no recogidos como auténticos derechos subjetivos o constitucionales. Ello es consecuencia de que la misma Carta Iberoamericana dedica el artículo 54 a determinar el nivel de protección que debe tener el reconocido derecho fundamental a la buena administración pública, declarando "El derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y sus derechos componentes tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos". Esta remisión hace depender de lo previsto en cada Estado su ulterior tratamiento, y puede llegar a desvirtuar la eficacia protectora que dispensa la buena administración configurada como derecho fundamental o como derecho subjetivo, a aquellos derechos más débiles, desde un punto de vista jurídico, pues se hace depender de la regulación que se reciba en cada Estado la protección de los derechos humanos. Como es lógico, necesitaríamos mayor espacio para un análisis pormenorizado de la consideración que, en cada Estado iberoamericano, se le dispensa a cada uno de ellos, y que, como ocurre en el continente europeo, mientras no implique el reconocimiento de los mismos como derechos fundamentales o subjetivos, la consecuencia jurídica no será sino la de servir de inspiración a las políticas públicas, pero quedando deshabilitada la posibilidad de obtener un control judicial o incluso de amparo constitucional, respecto de aquellos derechos que, aunque reconocidos derechos humanos, tengan sólo esta consideración. Esto, sin embargo, en la medida en que los subderechos integrantes en la buena administración se vayan reconociendo, tan sólo sea a través de una norma con rango de ley, al regularse el procedimiento administrativo o la transparencia administrativa, se puede ir evolucionando hacia la consolidación de la efectividad de este derecho a la buena administración pública, que servirá de instrumento para alcanzar la efectividad de otros derechos, como los sociales.

Por su parte, la CDFUE reconoce el derecho a la buena administración con carácter fundamental en lo referente a la posición del ciudadano frente a las Administraciones de las Instituciones y Autoridades de la Unión Europea, pero no tiene el mismo efecto respecto del derecho a la buena administración de los ciudadanos respecto a las Administraciones de sus respectivos Estados. Sin embargo, en muchos de ellos, aunque no se regule el derecho a la buena administración como tal, sí encontramos, como se aprecia en el derecho español, el reconocimiento legal de una gran parte de los subderechos que integran el concepto de buena administración, lo que, sin duda, permite alcanzar un alto grado de efectividad de este derecho porque permite litigar en defensa de tales subderechos que son, en su mayoría, derechos subjetivos, y como tales se pueden esgrimir ante los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo, aunque no gozan de protección constitucional por sí mismos.

Ello es así porque la Carta Iberoamericana sólo disfruta de un carácter programático y la CDFUE no produce efecto directo en los derechos nacionales de los Estados miembros, aunque los inspira, produciendo efecto directo en las Instituciones y Administraciones europeas, pero sólo tiene acción inspiradora de los derechos nacionales de los Estados miembros.

### 3.4. Garantías de la buena administración: Defensor del Pueblo y Códigos de buena conducta administrativa.

Dado que está claro que no será buena administración todo lo que consideremos mala administración, es una garantía de la buena administración y por tanto de los derechos sociales, la figura y actuación del Defensor del Pueblo, ya que el mismo tienen encomendada la función de defender a los ciudadanos frente a actuaciones encuadrables en lo considerado como mala administración. Ello es así, en todos los ordenamientos jurídicos que acogen esta figura, pero por delimitar su estudio, nos referiremos al Defensor del Pueblo europeo, figura que se configuró con esta finalidad a semejanza del *Ombudsman*, que la Constitución Sueca de 1809 recogió para la defensa de los ciudadanos frente abusos del poder público. La misma CDFUE en su artículo 43 lo considera garantía de la buena administración, y le atribuye derecho de carácter fundamental en el ámbito de la Unión Europea, ya que le atribuye la competencia para conocer de los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. En este sentido, se considera como una garantía no judicial de la buena administración, habiéndose afirmado que la tutela efectiva no es únicamente la judicial; también las Administraciones han de proteger el interés público sin lastimar derechos individuales por aplicación del principio de legalidad. Cuando se desentienden de esta obligación, en ocasiones se puede acudir a la protección jurisdiccional; en otras, como ocurre en los casos de mala administración, se puede acudir al Defensor del Pueblo<sup>70</sup>.

Ello nos permite acudir a esta figura cuando estemos ante derechos que no gocen de la protección judicial de los derechos subjetivos, ni de la protección judicial y de amparo constitucional de los derechos fundamentales, pero que, sin embargo, impliquen una vulneración de los derechos categorizados en otras clases, como ocurre en buena parte de los derechos sociales, y siempre que en la concreción de los mismos a través de políticas públicas o en la gestión de los mismos a través de planes públicos, encontremos que los mismos se han visto menoscabados, de algún modo, a través de la mala administración del ente público correspondiente.

En el informe anual del Defensor del Pueblo europeo de 1997, se clarificó el concepto de mala administración como aquella situación que se produce cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse. En 1998, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución que aceptaba la definición. A lo largo de 1999, el Defensor del Pueblo y la Comisión mantuvieron un intercambio de correspondencia del que se deduce que la Comisión también estaba de acuerdo con esta definición<sup>71</sup>.

Inicialmente este derecho se recogió como un derecho subjetivo de la ciudadanía a través del artículo 228 TFUE, y fue consolidado por la jurisprudencia del TJUE cuando declaró que "el Tratado reconoce a todo ciudadano, por un lado, el derecho subjetivo a plantear ante el Defensor del Pueblo reclamaciones relativas a casos de mala administración por parte de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, y, por otro lado, el derecho a ser informado del resultado de las investigaciones realizadas al respecto por el Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en la Decisión 94/262 y en las normas de ejecución"<sup>72</sup>.

La actuación del Defensor del Pueblo una vez un ciudadano ha formulado una queja por mala administración incluye realizar funciones de mediación con la finalidad de que se respeten los derechos

---

70 Ver al respecto Carmona y Choussat, J.F. (2000). *El Defensor del Pueblo Europeo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional De Administración Pública, p. 195.

71 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2001), cit., p. 19.

72 Ver al respecto STJUE de 3 de julio de 1997, caso *Smanor SA y otros contra Comisión*, asunto T-201/96, apartados 55 y 56.

de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas. La intervención que, en algunos supuestos, realiza el Defensor del Pueblo se basa en los criterios de justicia material, equidad y de oportunidad, y puede orientar y vigilar el funcionamiento de la mediación administrativa, la cual es posible cuando se prevé que las Administraciones puedan terminar procedimientos administrativos por acuerdo con los interesados, lo que el Derecho español admite en los artículos 84.1, 86 y 112.2 de la Ley 39/2015, y en el artículo 77 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, excluida siempre la materia indisponible para las Administraciones públicas, y siempre que lo acordado no fuera contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros. En los casos no prohibidos, la mediación a través del Defensor del Pueblo o incluso, al margen del mismo, puede aproximar la actuación de la Administración a lo que entendemos por buena administración, superando en vía extrajudicial, los incumplimientos de los parámetros de la buena administración, tanto los normativos, como los que son de elaboración extranormativa. Así, sería un mecanismo de salvaguarda de los derechos sociales, al permitir rectificar aquellas actuaciones que separen a la Administración de los parámetros de la buena administración<sup>73</sup>. Esto, sin embargo, una de las mayores debilidades del control de la buena administración a través del Defensor del Pueblo radica en que es necesario reforzar la efectividad de su intervención, puesto que, para alcanzar la mediación en estos casos, existe un componente de voluntariedad que todavía debe ser superado. A pesar de todo, su función ha sido esencial para perfilar y concretar el elenco de subderechos incluidos en el concepto de buena administración, como se ha expuesto anteriormente.

Por otro lado, sirven para coadyuvar e incentivar el buen desempeño administrativo los códigos de conducta o "Códigos de buen comportamiento administrativo", que vienen a recoger todos los estándares anteriores, resultado de la determinación del contenido de la buena administración, pero se basan en la voluntariedad, habiendo sido, por tanto, considerados *soft law*<sup>74</sup>. Así, precisamente por este carácter no obligatorio, los "Códigos de buen comportamiento administrativo" van de la mano con el carácter programático de los derechos sociales que pretendemos proteger al aplicar la buena administración. Sirven, por ello, a la finalidad de servirles como herramienta de garantía e incluso de control ciudadano al diseño de las políticas sociales y a su ejecución, de una forma coherente con los derechos sociales sobre los que descansan. Tales "Códigos de buen comportamiento administrativo" surgen a partir de estándares de buena administración, muchas veces, extranormativos, y que son especialmente relevantes en algunos ámbitos del derecho norteamericano, donde se ha asistido a un proceso de desregulación en ciertos aspectos<sup>75</sup>, dando lugar a la necesidad de regular a través de las agencias reguladoras<sup>76</sup>.

Esto, sin embargo, existen sectores doctrinales que acentúan el valor jurídico de algunos códigos de conducta, no de todos, diferenciando dos categorías: aquellos códigos de conducta con finalidad orientadora, frente a los que ostentan finalidad normativa<sup>77</sup>. Entre ellos media un elemento diferencial que sería el estar dotados o no de capacidad de *enforcement*, al verse apoyados o no, respectivamente, por mecanismos que permiten exigir su cumplimiento o, al menos, exigir ciertas consecuencias jurídicas, como puede ser la asunción de responsabilidad por el incumplimiento de los estándares de buena administración. En este ámbito, se ha destacado que en algunos países como en Reino Unido e Italia, para evitar que los códigos de conducta sean absolutamente ineficaces<sup>78</sup>,

73 Ver al respecto Belando Garín, B. (2015). La mediación administrativa desde la perspectiva de los letrados. *Anuario de justicia alternativa*, (13), p. 175.

74 Tomás Mallén, B. (2004). cit., p. 275.

75 Ver al respecto Ballbé M. (2007). El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. *Revista de Administración Pública*, (174), p. 244.

76 Ver al respecto Ponce Solé, J. (2005). Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal Global Legal Studies*, núm. 12.

77 Ver al respecto García Mexía, P. (2001). La ética pública. Perspectivas actuales. *Revista de Estudios Políticos*, (114), pp. 153 y ss.

78 Ver al respecto Irurzun Montoro, F. (2010). Ética y responsabilidad en la administración pública. *DA. Revista Documentación Administrativa*, nº 286-287, p. 100.

el efecto jurídico que les dota de cierto *enforcement* se ha alcanzado por la vía contractual entre la propia Administración pública y el funcionario sujeto al acuerdo de que se trate<sup>79</sup>, para así que su actuación acoja ciertos principios éticos que exceden de los deberes legales que el mismo asume estatutariamente frente a la misma Administración, pero también frente al ciudadano. En relación con ellos, fue un hito en el Derecho de la Unión Europea, la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2001, mediante la que se aprobó el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa posteriormente revisado en 2015<sup>80</sup>. Precisamente, en relación con su valor normativo se ha señalado que los “Códigos de buena conducta administrativa” aprobados en el ámbito de la Unión Europea han sido considerados algo más que *soft law* por la jurisprudencia del TJUE, reconociéndoles fuerza jurídica de entidad suficiente para completar el ámbito de la buena administración en aquellos aspectos no determinados por el Derecho de la Unión Europea<sup>81</sup>, considerado *stricto sensu*. Del mismo modo, también se aprobó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio de 2006, cuyo contenido difiere de lo que suele ser estrictamente contenido de los códigos de buena conducta administrativa en cuanto que estos abordan la dimensión de las relaciones entre Administración y ciudadano, mientras que los códigos de buen gobierno se centran en la perspectiva mayormente unívoca del poder público. A pesar de todo, debe ser considerado en cuanto que el mismo Preámbulo tiende puentes con la buena administración, al menos en cuanto existe una coincidencia de sus fundamentos, especialmente en lo referente a considerar como base de su propia existencia el principio de la dignidad de la persona humana, y de la pretensión común de promover el respeto a los derechos humanos.

### **3.5. La efectividad de la buena administración y su relación con los principios fundamentales y los inspiradores de las políticas públicas sociales.**

Como se puede apreciar de lo hasta aquí expuesto, la buena administración comporta una serie de subderechos con distinto reconocimiento jurídico que, cuando están positivados se convierten, por sí mismos en derechos subjetivos, logrando así poderse esgrimir ante los juzgados y tribunales a nivel particular. Frente a ello, en los casos en los que no es así, la dificultad de una mayor contundencia en su defensa jurídica se diluye a pesar de la declaración como derecho fundamental de la buena administración. La misma se concibe como “fundamental” en la Carta Iberoamericana, pero con carácter de *soft law*, lo que nos remite a los derechos internos de cada Estado iberoamericano su configuración y trascendencia jurídica. En el ámbito de la Unión Europea, el carácter fundamental que le da la CDFUE es cierto, pero limitado a la propia actividad de las administraciones e Instituciones europeas, sin que ello traslade ese mismo carácter, en relación con toda la actividad de las Administraciones de todos los Estados miembros de la Unión Europea, ya que los Estados miembros sólo se ven vinculados por su carácter como derecho fundamental cuando aplican normas jurídicas de la Unión Europea, en cuyo caso sí están obligados por aplicación del artículo 51.1 CDFUE, ya que este precepto dispone que “Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión”.

Las garantías naturales de la buena administración —Defensor del Pueblo y Códigos de buena conducta administrativa—, aunque contribuyen a su efectividad, son débiles por el componente de voluntariedad que incluyen. Esto nos lleva a plantear cómo lograr mayor eficacia normativa para el derecho a la buena administración porque de ello puede resultar una posición del ciudadano más fuerte incluso para hacer efectivos derechos con menor reconocimiento jurídico, como suele ocurrir

79 Ver al respecto Blasco Díaz, J.L. (2002). El código de comportamiento de los empleados públicos italianos de 28 de noviembre de 2000. *Revista de Administración Pública*, (158), Mayo-Agosto, pp. 431-448.

80 Ver al respecto Defensor del Pueblo Europeo (2015), *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, —versión actualizada de 2015—, Unión Europea, Estrasburgo.

81 Ver al respecto Tomás Mallén, B. (2004). cit., p. 319.

con los derechos sociales, que se trasladan a la realidad del ciudadano, mayormente, a través de políticas públicas.

Antes nos hemos referido a la relación existente entre la ética pública y el Estado de Derecho, pues bien, descansando los estándares de buena administración sobre dicha ética pública y estando ésta relacionada con los valores del Estado de Derecho, una forma de verificar que las políticas públicas, especialmente las sociales que encuentran dificultades para su protección a través de los medios disponibles para los derechos fundamentales y los subjetivos, es contrastar dichas políticas públicas con los principios esenciales que deben regir la actuación administrativa. Ello es así porque, como se ha indicado, el "Estado de Derecho es una construcción jurídica posible una vez que se consagraron los principios políticos inspiradores de la Revolución Francesa"<sup>82</sup>, y que sirven como mecanismo de interdicción de la arbitrariedad del poder público.

Precisamente, la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública, pone de relieve la necesaria relación del contenido de la buena administración con el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho<sup>83</sup>, y también lo hace la misma CDFUE en su preámbulo, cuando indica "Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho". Así pues, es en los principios donde debemos buscar un refuerzo que dotará de mayor efectividad tanto al derecho a la buena administración, como a las políticas sociales a cuya efectividad la misma puede contribuir. No olvidemos que la buena administración y todos los subderechos que incluye, son en general de índole formal o procedimental, por lo que sirven de garantía a otros de naturaleza sustantiva. Así, se forma similar a como García de Enterría<sup>84</sup> consideró que los principios generales del derecho son un medio de control del ejercicio de potestades discrecionales, esos mismos principios pueden servir para verificar si se dan los parámetros de la buena administración en relación con el diseño y gestión de las políticas públicas que suelen ser el medio a través del que se hacen efectivos los derechos sociales. Todo ello porque la buena administración sirve como instrumento para hacer frente a la arbitrariedad de los poderes públicos, cuya interdicción consagra, como principio general del Derecho el artículo 9.3 CE, y su valor como garantía frente a ella ha sido puesta de relieve por la doctrina científica<sup>85</sup>, ya que "la arbitrariedad es la ausencia del derecho, la anulación de los derechos ciudadanos en relación con la Administración"<sup>86</sup>.

Así, desde la óptica del derecho español, se puede afirmar que los ciudadanos españoles como ciudadanos europeos ostentan este derecho como derecho fundamental en el ámbito derivado del artículo 41 CDFUE, y lo ostentan como conjunto de derechos subjetivos, cuando en el ámbito del derecho administrativo interno se apliquen normas de la Unión Europea, y siempre que sea aplicable cualquiera de sus subderechos, reconocidos, generalmente por la legislación ordinaria, ya sea por la Ley 39/2015 sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, o por la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, u otras normas concordantes. Esto, sin embargo, su enraizamiento en las bases mismas del Estado de Derecho, y su conexión con otros derechos reconocidos con carácter de fundamentales y con los principios básicos y estructurales del derecho administrativo, nos permiten defender los aspectos formales de cualquier

---

82 Ver al respecto Garrido Falla, F. (1987). *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Parte General, 10ª Edición. Tecnos, pp. 70-71.

83 Ver al respecto CLAD (2013), *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública*, Preámbulo, p. 3 in fine.

84 Ver al respecto García de Enterría, E. (1996), *Democracia, jueces, y control de la Administración*, Editorial Civitas.

85 Ver al respecto Ponce Solé J. (2016). cit., p. 4.

86 Ver al respecto Rodríguez-Arana, J., (2017). El derecho fundamental de la persona a la buena Administración (principios y derechos integrantes). *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* (11), p. 300.

situación que enfrente al ciudadano con el poder público en todo tipo de derechos cualquiera que sea su condición: fundamentales, subjetivos o incluso sociales. En relación con estos últimos, y aunque su protección no aparece tan reforzada como en el caso de los fundamentales y los subjetivos, que disfrutan de protección directa propia, la misma no es imposible. Si bien es cierto que los derechos sociales, casi siempre se desarrollan mediante planes, programas y otros instrumentos, utilizados como derecho administrativo informal, donde existe mayor margen de discrecionalidad (en su diseño, no en su ejecución), respecto a su protección y efectividad, todas las técnicas de control de la discrecionalidad nos resultan útiles, pero sobre todas ellas, destaca la necesidad de que tales planes, programas, etc. respeten los principios básicos del Derecho administrativo.

En esencia, la explicación de cómo los principios generales del derecho, sirven para preservar la adecuación de los actos administrativos y de otras disposiciones generales al Estado de Derecho en el contexto propio de la ética pública se basa en el origen legal, o incluso constitucional, de muchos de ellos, por lo que son coherentes con la legalidad exigible en un Estado de Derecho. Y ello es porque el principio de legalidad administrativa representa uno de sus elementos fundantes<sup>87</sup>, estando conectado con todos los demás de origen legal o constitucional, incluso de aquellos que, en el marco de la Unión Europea, procedan de la construcción jurisprudencial del TJUE. El principio de legalidad debe ser puesto en relación con el de seguridad jurídica, cuya vinculación con el principio de legalidad es absoluta no sólo porque confiere seguridad jurídica que la ley configure derechos y situaciones jurídicas de la forma más objetiva, racional y concreta posible, sino porque la misma legalidad exigible en un Estado de Derecho bebe de la seguridad jurídica para robustecerse, siendo totalmente cierto que “lejos de concebirse a los derechos como mero resultado de lo establecido por la ley, se entiende que la validez de cualquier ley estará subordinada a que respete aquellos derechos previos”<sup>88</sup>, y esto es también predicable de aquellos derechos que, como los sociales, no se conciben como ni subjetivos ni fundamentales, apareciendo reconocidos a través de los instrumentos de política pública, como son los planes, programas y elementos similares, pues si bien está claro que jerárquicamente estos quedan sometidos a la ley, por razón de seguridad jurídica, los derechos de este tipo recogidos en tales planes y programas no deberían poderse ver transgredidos por razón de seguridad jurídica, configurada sobre la base de la ética pública a la que nos venimos refiriendo. Los referidos principios se apoyan en otros muchos de base constitucional, como el de publicidad de las normas (artículo 9.3 CE), o como el de servicio objetivo a los intereses generales (artículo 103.1 CE), o de base legal (como todos los tratados anteriormente como subderechos de la buena administración: derecho a ser informado, transparencia, motivación, procedimiento sin dilaciones indebidas, derecho a ser oído, a recurrir, etc.), e incluso aquellos que, habiendo sido ya recogidos normativamente por el ordenamiento español, tienen un origen jurisprudencial, en la jurisprudencia del TJUE, como el de confianza legítima, que también se integra en la buena administración, cuando se exige que cuando el poder público adopte decisiones que se aparten de las anteriormente adoptadas en casos similares, las motive suficientemente, precisamente porque ello podría conducir a una situación arbitraria, inadmisibles en un Estado de Derecho. En este sentido, la jurisprudencia española, afirma tal conexión con claridad, por ejemplo, en la STS, Sala de lo penal, de 18 de diciembre de 2008, recurso de casación 13/2008, al declarar que “El deber de motivación es sustancial en todo Estado de Derecho, y se impone por nuestra legislación administrativa y constitucional, y en el ámbito de la Unión Europea por el art. 41 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio (RCL 2008, 1437), por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, Carta de Derechos, que concede el derecho a todos los ciudadanos a una buena administración, que incluye, entre otros derechos, la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. Es una constante, constatada

87 Ver al respecto Bezzi, O. (2017). Democracia, corrupción y control. En ESPINOZA MOLLA Martín R. – RIZZI Guillermo (Coords.) *Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público*. Ed. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, p. 45.

88 Ver al respecto Ollero Tassara A. (1996). *Responsabilidades políticas y razón de Estado, Fundación para el análisis y los estudios sociales*, p. 15. Citado en Coviello P. J.J. (2017). Reflexiones sobre la Ética pública. En ESPINOZA MOLLA Martín R. – RIZZI Guillermo (Coords.) *Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público*. Ed. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, p.153.

con frecuencia desafortunadamente, que las autoridades administrativas en asuntos de elevadas solicitudes utilizan modelos estandarizados, ausentes de cualquier motivación, tanto fáctica como jurídica, al caso sometido a su consideración, resolviendo, pues sin expresar el razonamiento que es debido. Ello puede dar lugar al delito de prevaricación administrativa cuando a la injusticia intrínseca de la resolución, se une la arbitrariedad de la misma, resultante de tan inmotivado proceder”.

La falta de observancia de los principios básicos al aplicar las políticas sociales puede permitir la formulación de recursos en vía administrativa, así como el ejercicio de acciones en vía contencioso-administrativa bajo la pretensión, por parte del interesado, de obtener que se decrete la anulabilidad de todo o parte de su contenido en base a una hipotética desviación de poder, como prevé en el derecho español, el artículo 48.1 de la Ley 39/2015, o incluso a que se declare la nulidad en base a la vulneración de derechos fundamentales o libertades públicas si existiera conexión entre el derecho fundamental vulnerado y el principio rector de la actuación administrativa encuadrable en el Estado de Derecho.

Por su parte, y sin perjuicio de su carácter programático, la Carta Iberoamericana en sus artículos 2 a 24 también ancla la buena administración en los mismos principios estructurales, refiriéndose expresamente a los siguientes:

- Principio de servicio al interés general con objetividad, y sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
- Principio promocional de los poderes públicos en relación con la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas.
- Principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales.
- Principio de igualdad de trato, todos los ciudadanos serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda forma de discriminación cualquiera que sea su naturaleza.
- Principio de eficacia, para la mayor y mejor satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano
- Principio de eficiencia, que obliga a todas las autoridades y funcionarios a optimizar los resultados alcanzados en relación con los recursos disponibles e invertidos.
- Principio de economía, que implica el uso racional de los recursos públicos disponibles.
- Principios de equidad, economía, eficiencia y transparencia en relación con el gasto público.
- Principio de responsabilidad la Administración Pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general, y principio de responsabilidad del personal al servicio de la Administración Pública.
- Principio de evaluación permanente de la Administración Pública.
- Principio de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general.
- Principio de ética, que implica actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la

confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular.

- Principio de participación.
- Principio de publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que, por razones de confidencialidad o interés general, que serán objeto de interpretación restrictiva.
- Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la Administración Pública se somete al Derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas.
- Principio de proporcionalidad las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico.
- Principio de ejercicio normativo del poder significa que los poderes deberán ejercerse, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento, prohibiéndose el abuso o exceso de poder.
- Principio de objetividad, fundamento de los principios de imparcialidad e independencia.
- Principio de buena fe.
- Principio de facilitación, lo que implica tratar a los ciudadanos con calidez, amabilidad, cordialidad y cortesía para la tramitación y asesoramiento de los asuntos públicos que les afecten.
- Principio de celeridad.
- Principio de transparencia y acceso a la información de interés general.
- Principio de tramitación de oficio de los procedimientos.
- Principio de protección de la intimidad en relación con los datos personales que se gestionen.
- Principio de debido proceso, por el que se deben garantizar los derechos de representación, defensa y contradicción.

#### **4. UN PASO MÁS HACIA LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES: LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

El concepto de responsabilidad social de las Administraciones públicas surge como consecuencia de la adopción del concepto de responsabilidad social empresarial, caracterizado por su voluntariedad. Su traslación al ámbito público viene a poderse identificar, en sus bases, con la ética pública a la que venimos haciendo referencia en relación con distintas cuestiones relacionadas con la buena administración. Precisamente, la ética pública es el elemento espiritual común en todos los mecanismos que permiten identificar cuando la administración no actúa correctamente, incluso aun cuando no haya norma jurídica que exija que la Administración actúe ajustada a una determinada forma de proceder.

En la más reciente evolución de tal ética pública, se ha adoptado el concepto de responsabilidad social en el ámbito público. Al respecto merece ser destacada la Estrategia Española de Responsabilidad

Social de las Empresas 2014-2020 de 24 de octubre de 2014, documento que pretende dotar un marco común de referencia que permita armonizar las actuaciones referidas a la Responsabilidad Social, desarrolladas en el ámbito público y en el privado, incluyendo medidas para fomentar la elaboración de informes anuales que incorporen información sobre los aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno<sup>89</sup>.

Ello ha dado lugar a una serie de implicaciones para las Administraciones, de las que la más relevante es la regulación del fomento de la responsabilidad social pública, que aunque actualmente, se encuentra recogida en una norma de ámbito territorial, como es la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana (España), para el fomento de la responsabilidad social, permite verificar que el ámbito de la responsabilidad social es idéntico al de los derechos sociales tradicionalmente reconocidos y que cuentan una protección formal más débil. Así, la misma ley considera que la responsabilidad social abarca, como mínimo y entre otros aspectos<sup>90</sup>: los derechos humanos, el comercio justo, las prácticas de trabajo y de empleo óptimas (como la formación, la diversidad, la igualdad de género, la salud y el bienestar de los trabajadores y de las trabajadoras), la sostenibilidad ambiental (como la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático, el uso eficiente de los recursos naturales y la energía, la evaluación del ciclo de vida, la prevención de la contaminación), la transparencia y la lucha contra la corrupción y el soborno.

Además, dicha ley permite definir la responsabilidad social como “un sistema innovador de gestión de las empresas y organizaciones que se orienta a incrementar la competitividad de estas así como el fomento del desarrollo sostenible y la justicia social”<sup>91</sup>, y también reconoce que la Unión Europea considera la responsabilidad social como una herramienta para la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020 establecidos en la Comisión de 3 de marzo de 2010: un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Bruselas, 3.3.2010, COM [2010] 2020, final).

Con todo ello, y haciendo uso de la transparencia administrativa puesta al servicio de tal responsabilidad social pública, se pretende dar cabida y también divulgación informativa a la acción de los poderes públicos en aquellas cuestiones en las que pueden involucrarse más allá de los requerimientos legales pero que son de interés general por razones económicas, sociales, éticas y legales. Para ello, se utilizan fundamentalmente dos herramientas, como es la planificación, ejemplo de ello es el Plan valenciano de la responsabilidad social que se regula en el artículo 17 Ley (GVA) 18/2018, considerado un instrumento de planificación y gestión en coordinación con los planes estatales en la materia, en el que se fijarán los objetivos, las medidas, actuaciones y los indicadores a adoptar durante su vigencia, y que se adopta tras un proceso participativo; y la Memoria anual de responsabilidad social que se prevé el artículo 18 Ley (GVA) 18/2018, que recogerá el conjunto de políticas, medidas y acciones llevadas a cabo en materia de responsabilidad social por las Administraciones públicas y las entidades del sector público instrumental, en ejecución del Plan. En la memoria se incluirá el grado de ejecución presupuestaria y de objetivos del plan valenciano de responsabilidad social. Esta memoria se someterá a evaluación (artículo 22 Ley (GVA) 18/2018), y a verificación mediante una auditoría social externa, por una persona física, entidad u organismo independiente especializado en auditorías, certificación o normalización de calidad o responsabilidad social que ostente acreditación oficial en vigor (artículo 23 Ley (GVA) 18/2018).

---

89 Ver al respecto Casares Marcos, A. B. (2015). Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46, Zaragoza, p. 176.

90 Ver al respecto Preámbulo nº II, de la Ley 18/2017, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana, para el fomento de la responsabilidad social.

91 Ver al respecto Preámbulo nº I, de la Ley 18/2017, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana, para el fomento de la responsabilidad social.

Por el momento, la eficacia de este instrumento para la efectividad de los derechos sociales se materializa *a posteriori* ya que la responsabilidad social del sector público se configura como un sistema de medición del correcto desempeño en valores sociales por parte de las Administraciones públicas a las que se les aplica el sistema. Una vez evaluado ese impacto de la actividad administrativa en las políticas sociales, si la verificación indicada arroja un resultado positivo, lo que se prevé es un sistema de incentivos, no de sanciones, lo que convierte al contenido de la ley en materia de cumplimiento voluntario, pero ello no debería implicar que se le reste valor por el efecto que puede tener, al fin y al cabo, otorgar un refuerzo positivo a través de la actividad de fomento de las Administraciones públicas, es también efectivo si el resultado lo demuestra como tal, y puede que más efectivo que otras vías más compulsivas para alcanzar el mismo objetivo. Así, lo que se prevé en el artículo 26 Ley (GVA) 18/2018, es premiar a las entidades y Administraciones públicas que logren tal evaluación positiva, como socialmente responsables, adjudicándoles beneficios en forma de ventaja en materia de contratación pública, por aplicación de un desempate a su favor, mejor valoración en la concesión de ayudas y subvenciones, exhibición del sello distintivo a modo de reconocimiento público, o ciertos beneficios fiscales.

Este sistema se aplicará, conforme al artículo 2 de la Ley (GVA) 18/2018 a la propia administración de la Generalitat Valenciana, a su sector público instrumental, a entidades integrantes de la administración local de la Comunitat Valenciana, esto es a todos los municipios, Diputaciones provinciales, etc., de su territorio, y sus entidades de su sector público vinculadas o dependientes, y también a las universidades públicas valencianas y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes, así como a los consorcios constituidos mayoritariamente por administraciones públicas territoriales.

Como se puede llegar a pensar, este sistema pretende incentivar una forma de actuar administrativa que logre mayor efectividad de los derechos sociales, pues son objeto de tal responsabilidad social, como recogen los artículos 5 a 10 de la Ley (GVA) 18/2018: la educación, la formación, la investigación, la cultura y el deporte, el consumo de productos y servicios socialmente responsables, la inclusión social<sup>92</sup>, la calidad en el empleo mediante mejoras continuas en las condiciones laborales y retributivas, así como la creación de empleo estable y la reducción de la temporalidad o interinidad, fomentando, la innovación, el emprendimiento y el apoyo al autoempleo, la promoción del trabajo autónomo y la economía social, incentivando la economía local a fin de fomentar el desarrollo económico sostenido, sostenible e inclusivo en el territorio; se deberá también fomentar la contratación de personas con diversidad funcional o con discapacidad en las empresas y entidades privadas y en el ámbito del empleo público; promoverán medidas, acciones y prácticas para minimizar el impacto ambiental de sus decisiones y de su actividad, con el objeto de reducir los efectos del cambio climático y propiciar el respeto a la biodiversidad y la preservación de los ecosistemas, el paisaje y el patrimonio cultural e histórico<sup>93</sup>; finalmente, se promoverá la cooperación al desarrollo en cumplimiento de la Agenda 2030.

La Ley (GVA) 18/2018 precisamente, valora la relación existente entre la consecución de los derechos sociales anteriores y las dimensiones de la buena administración, y prevé que la observancia de los principios y derechos que integran esta, debe ser también valorada como contenido propio de tal responsabilidad social, ya que el artículo 15 de la Ley (GVA) 18/2018 se hace referencia expresa

---

92 Las administraciones públicas, en el marco de sus competencias, adoptarán todas aquellas medidas necesarias tendentes a garantizar la inclusión de colectivos vulnerables o en situación o riesgo de exclusión social; la igualdad de trato y no-discriminación; la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la igualdad retributiva; la conciliación de la vida personal, laboral y familiar; la flexibilidad horaria; la reducción de jornada, así como la plena accesibilidad y el resto de derechos reconocidos en la normativa específica de las personas con diversidad funcional o con discapacidad.

93 En la toma de decisiones, y más allá del cumplimiento de las exigencias legales, adoptarán medidas complementarias que sean respetuosas con el medio ambiente y que fomenten, entre otros, aspectos como el ahorro energético, la disminución de residuos, la reducción de radiaciones, el control de emisiones, las energías renovables, el control.

a la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos, respaldando la aplicación de instrumentos de gestión ligados a la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación, y fomentando el avance en la reducción o supresión de las cargas administrativas, en la racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos, para dotarlos de mayor celeridad, eficacia y eficiencia en su gestión, de acuerdo con los principios de buena administración priorizando el uso de nuevas tecnologías de la información, procurando la actualización permanente y garantizando la accesibilidad universal y el diseño inclusivo.

Con esta previsión normativa se cierra el círculo de relaciones entre los derechos sociales, la buena administración en todas sus dimensiones, principios y subderechos integrantes, y la responsabilidad social que las Administraciones públicas deberían asumir para hacer efectivos aquellos a través de la buena administración, que se concibe como el instrumento idóneo para lograrlo a disposición del ciudadano.

## 5. CONCLUSIONES

El derecho a la buena administración se ha consagrado en las últimas dos décadas como un derecho fundamental del ciudadano. A pesar de ello su consideración como tal no siempre alcanza este grado, pues con este carácter se reconoce en la CDFUE, cuando se trate de la actividad administrativa de las autoridades, administraciones e Instituciones Europeas, o cuando se trate de las Administraciones de los Estados miembros al aplicar el Derecho europeo. A pesar de la limitación, en el derecho interno de estos últimos, en la práctica, no son pocas las aplicaciones del derecho a la buena administración debido a que el grado de desarrollo alcanzado por el Derecho europeo es ya ingente, al igual que el grado de integración entre los Estados miembros y la propia Unión Europea. A ello, además, contribuye el hecho de que la acción del TJUE en la generación de derecho con efecto directo en los Estados miembros ha dado lugar a que el derecho a la buena administración se consolide con un carácter fuerte, contribuyendo a ello también la acción del Defensor del Pueblo europeo con la delimitación conceptual de cada uno de los subderechos. Del análisis comparado resultante de este marco europeo con el derecho español se puede afirmar que este último recoge con carácter de derecho subjetivo la mayor parte de los subderechos integrados en la buena administración, de modo que en lo que no sea aplicable como derecho fundamental en España, lo será como derecho subjetivo, y de ese modo se puede esgrimir frente a las Administraciones. Por su parte, en la Carta Iberoamericana, la conceptualización de los subderechos de la buena administración es muy completa, guardando afinidad con las bases y estructuras esenciales de cada uno de los subderechos reconocidos en España, e incluso la supera en desarrollo, incorporando más derechos y principios, que bien se pueden considerar un auténtico estatuto del ciudadano frente a las Administraciones públicas. La única debilidad que podemos identificar, sin embargo, en este último caso, es que, si bien se le identifica como un derecho fundamental, su tratamiento se remite a los derechos de los Estados firmantes de la Carta Iberoamericana, lo que puede restar efectividad, al tener carácter de *soft law*.

Con todo, en ambos ámbitos europeo e iberoamericano, se aprecia una importante consolidación de su contenido, el cual descansa en las bases del Estado democrático y de Derecho, que, en el contexto moderno, reconoce, además una dimensión social. Generalmente, los derechos sociales suelen encontrar mayores dificultades para su efectividad debido a que se integran como principios o valores a promocionar por los poderes públicos, de ahí, que no logren imponerse con la fuerza de un derecho fundamental o de un derecho subjetivo. Precisamente, en este contexto, se debe poner en valor la utilidad de la buena administración para lograr una mayor protección de los derechos sociales a través de los parámetros que encierra, ya que sirve a la reducción de la discrecionalidad, la cual afecta, hasta cierto punto a la decisión política de implantar acciones en favor de tales derechos sociales. La buena administración puede servir para fomentar los valores sociales desde la perspectiva de la ética pública, y desde la acción jurídica concreta cuando el ciudadano advierta, que, a través de la misma, puede defender los derechos de índole social una vez incluidos en los

planes o programas que suelen aprobarse para incentivarlos. Respecto a la cuestión de que a través de la buena administración puedan hacerse efectivos derechos sociales no recogidos en planes y programas, si bien no existe un vínculo a través del cual se pueda obligar por razones de buena administración a los poderes públicos a implantar políticas sociales, sí es una tendencia actual que, en términos de responsabilidad social aplicada a las Administraciones públicas, estas alcancen un mayor grado de compromiso en favor de los derechos sociales. En los casos en los que se regula esta posibilidad, como ocurre en la Ley de la Generalitat Valenciana 18/2018, la misma regulación integra la buena administración como elemento a mejorar en la prestación de los servicios públicos, acompañando, de algún modo, con un incremento de la calidad formal de estos, a una mayor amplitud material de las prestaciones de carácter social.

## 6. REFERENCIAS

- Abramovich, V. & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, 255 pp.
- Aguilar, G. (2010). Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (127), p. 24, con cita a Pérez, A.E. (2005). *Los derechos fundamentales*, Tecnos.
- Arango, R. (2015). Derechos sociales. En Fabra Zamora, J. L. y Núñez Vaquero, A., *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, Vol. 2, 2015, pp. 167-1711.
- Ballbé, M. (2007). El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. *Revista de Administración Pública*, (174), septiembre-diciembre, 215-276.
- Barrero, A. (2013). Derechos sociales y descentralización política. *Lex social: revista de los derechos sociales*, 3 (1), 25-33.
- Belando, B. (2015). La mediación administrativa desde la perspectiva de los letrados. *Anuario de justicia alternativa*, (13), 169-194.
- Bezzi, O. (2017). Democracia, corrupción y control. En Espinoza, M. & Rizzi, G. *Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público*. Ed. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 37-63.
- Blasco, J.L. (2002). El código de comportamiento de los empleados públicos italianos de 28 de noviembre de 2000. *Revista de Administración Pública*, (158), mayo-agosto, 431-448.
- Carmona, J.F. (2000). *El Defensor del Pueblo Europeo*. Instituto Nacional De Administración Pública.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2010). Ética pública y normativa administrativa. *Revista de Administración Pública*, (181), enero-abril, 9-37.
- Casares, A. B. (2015). Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46, Zaragoza, 170-208.
- Coviello P. J. (2017). Reflexiones sobre la Ética pública. En Espinoza, M. & Rizzi, G. *Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público*. Ed. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 126-165.
- Díaz Crego M. (2012). Derechos sociales y amparo constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, (94), 17-57.
- García de Enterría, E. (1996), *Democracia, jueces, y control de la Administración*. Editorial Civitas.

- García, P. (2001). La ética pública. Perspectivas actuales. *Revista de Estudios Políticos*, (114), octubre-diciembre.
- Garrido, F. (1987). *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I, Parte General, 10ª Edición, Tecnos.
- Gordillo, L. (2014). Derechos Sociales y Austeridad. *Lex social: revista de los derechos sociales*, 4, (1), 34-57.
- Herreros, J. M. (2011). La justiciabilidad de los derechos sociales. *Lex social: revista de los derechos sociales*, (1), julio-diciembre 2011, 78-92.
- Irurzun, F. (2010). Ética y responsabilidad en la administración pública. *DA. Revista Documentación Administrativa* núm. 286-287, enero-agosto, 79-111.
- Jimena, L. (2014). La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 50/2014, pp. 173-197.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (s. f.). La protección de los derechos sociales en la unión europea: sobre el papel *cuasiconstitucional* del Tribunal de Justicia. Instituto de investigaciones jurídicas de México.
- Mellado, L. (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 europeo*, (27), 281-325.
- Ollero A. (1996). *Responsabilidades políticas y razón de Estado*, Fundación para el análisis y los estudios sociales, p. 15. Citado en Coviello, P. (2017). Reflexiones sobre la Ética pública. En Espinoza, M. & Rizzi, G. *Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público*. Ed. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 126-165.
- Ponce Solé, J. (2016). *El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción*. En Alonso, E. (s.f.). *El control de la Actividad Estatal I, Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 219-247.
- Ponce, J. (2005). Good administration and administrative procedures. *Ind. J. Global Legal Stud.*, núm. 12.
- Ponce, J. (2017). Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (111), 67-98. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.03>
- Rallo, A. (1993). Los derechos de los ciudadanos europeos. *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (5).
- Rey, J. L. (2009). El futuro de los derechos sociales. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67 (130), (Ejemplar dedicado a: Los Derechos Humanos, un reto permanente), 257-281.
- Rodarte, L. (2020). Efectividad de los derechos sociales en España. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (31), 55-93.
- Rodríguez-Arana, J. (2017). El derecho fundamental de la persona a la buena Administración (principios y derechos integrantes). *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, (11), 283-219.

Tomás, B. (2004). *El derecho fundamental a una buena administración*. Instituto Nacional De Administración Pública.

**Otros documentos:**

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2013). *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los ciudadanos ante la Administración Pública*.

Defensor del Pueblo Europeo. (1997), *Informe anual de actividades 1996 del Defensor del Pueblo europeo*. Parlamento europeo, Bruselas, C4-293/97, 21 de abril de 1997.

Defensor del Pueblo Europeo. (2001). *Informe anual de actividades 2000 del Defensor del Pueblo europeo*. Parlamento europeo, Bruselas, 1 abril de 2001.

Defensor del Pueblo Europeo. (2015). *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*. Unión Europea, Estrasburgo, versión actualizada de 2015.

Defensor del Pueblo Europeo. (1998). *Informe anual de actividades 1997 del Defensor del Pueblo europeo*. Parlamento europeo, Bruselas, 20 de abril de 1998.