

## **El derecho a la buena administración en el marco de la protección de los derechos humanos**

### **The right to good administration in the protection of human rights framework**

María Lidón Lara Ortiz  
Área de Derecho Administrativo  
Universitat Jaume I de Castelló

#### **RESUMEN.**

Este trabajo plantea el encuadre del derecho a la buena administración en el sistema de protección de los Derechos Humanos. Con esta finalidad se hace referencia a su naturaleza jurídica para dirimir si podría ser considerado o no como tal en la actualidad, y se plantea, también, su utilidad como derecho instrumental que juega un papel relevante para la consecución de otros Derechos Humanos que sí se encuentran declarados como tales.

#### **PALABRAS CLAVE.**

Derechos humanos, derechos fundamentales, derecho a la buena administración, transparencia administrativa, control de la actividad administrativa.

#### **ABSTRACT.**

This paper raises the legal framework of the right to good administration in the system of protection of Human Rights. With this purpose, reference is made to its legal nature in order to determine if it could be considered as a Human Right, and if not, the paper considers the usefulness of the right to a good administration as an instrumental right that plays an important role in the attainment of other Human Rights that are declared as such.

#### **KEY WORDS.**

Human rights, fundamental rights, right to good administration, administrative transparency, control of administrative activity.

## 1. Derechos humanos y derechos fundamentales: valoración de la naturaleza jurídica del derecho a la buena administración.

El derecho a la buena administración no está incluido como Derecho Humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948, efectuada durante la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, ya que es este un derecho de reciente configuración, y los allí contenidos se pueden identificar con lo que consideramos Derechos Humanos esenciales, para muchos coincidentes con los derechos fundamentales de primera generación. Los Derechos Humanos contenidos en la Declaración Universal de 1948 son el núcleo duro de los Derechos Humanos y si se mantienen que ambos conceptos son intercambiables, también los son de los derechos fundamentales, siendo además, a veces, soporte de otros derechos fundamentales que se han reconocido posteriormente como derechos de segunda y tercera generación. Actualmente se habla, incluso, de una cuarta generación de Derechos Humanos<sup>1</sup>. La Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Derechos Humanos aplican los conceptos de Derechos Humanos y de derechos fundamentales como intercambiables<sup>2</sup>.

En el plano doctrinal la intercambiabilidad de la locución no está plenamente aceptada, así mientras algunos sí aplican la denominación Derechos Humanos y derechos fundamentales de forma indistinta<sup>3</sup>, otros no consideran que la expresión sea intercambiable. En este sentido, algunos autores consideran que los derechos fundamentales serían sólo aquellos Derechos Humanos garantizados por el orden jurídico positivo, en la mayor parte de su normativa constitucional y que suelen estar tutelados de modo reforzado<sup>4</sup>. Otros autores consideran que son Derechos Humanos únicamente los que reciben esta denominación a nivel internacional<sup>5</sup>, por lo que quedarían reducidos a los que se incluyen en la

<sup>1</sup> BUSTAMANTE DOMAS, J., “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica”, en *Revista Interamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, Año 2001, Número 1. Dedicado a: La sociedad de la información, editado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, 2001, p. 1.

<sup>2</sup> AGUILAR CAVALLO G., “Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 127, 2010, pp. 62 y 63.

<sup>3</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER L., *Vías concurrentes para la protección de los derechos humanos*, editado por Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2006, p. 47.

<sup>4</sup> AGUILAR CAVALLO G., “Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 127, p. 24, con cita a PÉREZ LUÑO A.E. (2005), *Los derechos fundamentales*, editado por Tecnos, Madrid, 2010, p. 46.

<sup>5</sup> RUBIO LLORENTE F., “Derechos fundamentales, derechos humanos y estado de derecho”, en REQUEJO PAGÉS J.L. (coord.) *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes, 2006, p. 229.

Declaración de 1948, sean o no coincidentes con los derechos fundamentales comúnmente aceptados por los ordenamientos jurídicos de la mayoría de naciones. La distinción es relevante dado que el derecho a la buena administración está consagrado en el Derecho de la Unión Europea como un derecho fundamental de los ciudadanos, sin embargo, y a pesar de que los Derechos Humanos contenidos en la Declaración de 1948 están reconocidos como derechos fundamentales en la mayor parte de los Estados, su tratamiento jurídico es diferente en un caso y en otro.

No obstante el distinto tratamiento jurídico normativo, la diferencia entre los Derechos Humanos y los derechos fundamentales cuando se trata de los de primera generación está plenamente desdibujada, porque efectivamente, aquellos están positivados en la generalidad de países, y por eso son conceptos intercambiables porque, efectivamente, teniendo en cuenta los derechos incluidos, son identificables en ambas categorías los mismos derechos. Esto sin embargo, los derechos fundamentales de segunda y tercera generación son desarrollo de los de primera generación, y la ampliación de su espectro es consecuencia de la evolución de la sociedad y del Derecho. La circunstancia de no estar positivados en todos los casos, o del hecho de que aunque estén positivados no gocen de la protección cualificada que se reconoce a los derechos fundamentales de primera generación, dificulta la extensión del concepto de Derecho Humano a aquellos que son derechos no protegidos con carácter fundamental en la generalidad de Estados, ya que en algunos casos sí se les reconoce como fundamentales y en otros se tratan como derechos sociales o civiles.

El reconocimiento del derecho a la buena administración es consecuencia de la evolución de los sistemas jurídicos, y en la actualidad, se ha puesto en valor la posición del ciudadano frente a las Administraciones públicas normativamente. En los últimos años, los Estados miembros de la Unión Europea han incorporado a sus ordenamientos jurídicos este derecho del ciudadano tras su reconocimiento en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Su inclusión en los derechos nacionales lo es con el carácter de derecho fundamental desde que la Carta Europea de Derechos Fundamentales fue elevada a la categoría de Tratado, y por tanto adquirió la consideración de Derecho originario de la Unión Europea con el Tratado de Lisboa, lo que implica efecto directo y primacía sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en lo que sean contradictorios con el derecho de la Unión Europea. De hecho, en la Unión Europea, el derecho a una buena administración se había incluido anteriormente en la «parte dogmática» de la frustrada Constitución europea firmada el 29 de

octubre de 2004 (concretamente, en el artículo II-101), habiéndose considerado, por ello, que en aquel momento incidía en la perspectiva del Derecho constitucional de «las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros», aludido en el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), y en el entonces emergente Derecho constitucional europeo<sup>6</sup>. Sin embargo, la Constitución Europea no fue ratificada por todos los Estados miembros, perdiendo su pretendida virtualidad, de modo que el referente europeo que realmente incide en los Estados miembros es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada originariamente el 7 de diciembre de 2000 en Niza, pero que al frustrarse la entrada en vigor de la Constitución Europea, fue objeto de revisión y nuevamente objeto de proclamación al firmarse el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, convirtiéndose, en ese momento, en vinculante para los Estados miembros.

Como consecuencia de ello, se considera principio aplicable en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, y como el conjunto de los derechos contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es citado en los fundamentos jurídicos de sentencias de tribunales ante los cuales puede ser invocado<sup>7</sup>. Es sin duda, un derecho fundamental en el Derecho de la Unión Europea, pero su consideración como Derecho Humano sólo cabe si mantenemos la postura de considerar como intercambiables ambos conceptos. En caso contrario, su trascendencia en relación con los Derechos Humanos radica en su carácter instrumental para garantizar y hacer efectivos otros Derechos que sí gozan de pleno reconocimiento como tales. En este sentido, su utilidad se aprecia valorando su extensión y su relación con otros Derechos Humanos universalmente reconocidos.

## 2. Extensión del derecho a la buena administración. Referencia al derecho español.

Se puede identificar el derecho a la buena administración con un derecho de derechos o subderechos de contenido muy amplio, que se identifica con una nueva concepción de la relación de la Administración con los ciudadanos, en la que estos adquieren mayor protagonismo en la actividad de las

---

<sup>6</sup> TOMÁS MALLÉN B., *El derecho fundamental a una buena administración*, editado por Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 31.

<sup>7</sup> MEILÁN GIL J.L., “La buena administración como institución jurídica”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, Sevilla, septiembre-diciembre (2013), 2013, p. 14.

Administraciones, dejando de ser meros sujetos pasivos para participar activamente en lo público<sup>8</sup>. En este sentido, es una manifestación de una democracia más avanzada.

Este derecho se distingue del concepto de “buen gobierno”, que tiene un alto componente político, en la medida en que la “buena administración” se configura con un contenido jurídico, que incluye elementos asociados a la buena administración que se han ido incorporando también a la jurisprudencia española y comunitaria (eficiencia, eficacia, motivación, buena actuación contractual o de selección funcional, sometimiento al Derecho, etc.)<sup>9</sup>. Como derecho es indudable su dimensión y trascendencia jurídica, pero también se ha destacado su dimensión ética<sup>10</sup>. Respecto a su contenido y extensión, debemos referirnos a los puntos que se han integrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que declara en su artículo 41, como integrantes del mismo:

«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».

En realidad, este derecho engloba un conjunto de derechos que ya estaban reconocidos en el Derecho español, y también en el de una gran parte de los ordenamientos jurídicos de los países occidentales,

---

<sup>8</sup> ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., “El derecho ciudadano a una Buena Administración”, en *El derecho de la ciudadanía a una Buena Administración. La Administración Electrónica*, en GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ F.J. (Dir.), editado por la Diputación de Málaga, 2009, p. 31.

<sup>9</sup> MEILÁN GIL J.L., ob. cit. “La buena administración como institución...”, 2013, p. 13.

<sup>10</sup> MEILÁN GIL J.L., ob. cit. “La buena administración como institución...”, 2013, p. 16.

aunque en algunos casos se recogían como principios por los que debía regirse la actuación de la Administración, con reconocimiento constitucional, y sólo en algunos de estos aspectos, las manifestaciones de la buena administración se recogían como auténticos derechos de los ciudadanos frente a la Administración, que podían ser esgrimidos por aquellos en sus relaciones de todo tipo con ellas o en sede de procedimiento administrativo. En este sentido, el derecho español reconoce, como manifestaciones de la buena administración, los derechos que se tratan a continuación.

## *2.1. El derecho a la imparcialidad de la autoridad o funcionario.*

El derecho a la imparcialidad en la tramitación de asuntos en el procedimiento administrativo se garantiza mediante la regulación de la abstención y recusación que prevén los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La interpretación de este derecho en el ámbito del procedimiento administrativo ha sido aclarado por la STS 124/2017, de 12 de diciembre, Sala de lo Militar, Fundamento de Derecho Primero, considerando que la garantía de imparcialidad al procedimiento administrativo (en este caso el procedimiento disciplinario militar) no puede predicarse con la misma intensidad que rige en sede jurisdiccional y que lo que se reclama de quien interviene en dicho procedimiento como agente de la Administración, no es que actúe en la situación de imparcialidad personal y procesal que constitucionalmente se exige a los órganos judiciales cuando ejercen la jurisdicción, sino que lo haga con objetividad, es decir, desempeñando sus funciones en el procedimiento con desinterés personal.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 174/2005, de 4 de julio, declaró que por lo que se refiere específicamente a la garantía de imparcialidad, se ha señalado que es uno de los supuestos en que resulta necesario modular su proyección en el procedimiento administrativo sancionador –que era el que específicamente era objeto de la sentencia, pero ocurre lo mismo en todos los procedimientos administrativos de otras clases-, ya que «dicha garantía "no puede predicarse de la Administración sancionadora en el mismo sentido que respecto de los órganos judiciales" (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 10), pues, "sin perjuicio de la interdicción de toda arbitrariedad y de la posterior revisión judicial de la sanción, la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo" (STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 4), concluyéndose de ello que la independencia e imparcialidad del juzgador, como exigencia del derecho a un proceso con todas las garantías, es una garantía característica del proceso judicial que no

se extiende sin más al procedimiento administrativo sancionador (STC 74/2004, de 22 de abril, FJ 5)», pero sí implica la objetividad del tramitador del procedimiento o de quien debe resolver en él, quedando así garantizada dicha imparcialidad. El proyecto del grupo para la unificación del Derecho Administrativo en la Unión Europea a través de la red ReNEUAL incluye el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo a solicitar la exclusión de los agentes no imparciales<sup>11</sup>. La posición mayoritaria asimila objetividad e imparcialidad en tanto en cuanto existe una correlación necesaria entre objetividad de la Administración e imparcialidad del funcionario, mientras que otros reconocen su autonomía conceptual y, consiguientemente, les confieren un preciso significado, y en este caso se considera que mientras la imparcialidad «se opone a la decisión singular determinada por la influencia de un interés particular, la objetividad “coincide con el [concepto] de “buena administración”»<sup>12</sup>.

## *2.2. El derecho a la equidad.*

La equidad se reconoce en el derecho español como principio inspirador de las resoluciones judiciales, y en el procedimiento administrativo se introduce expresamente en relación con los límites de la revisión de actos administrativos en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De este modo «Las facultades de revisión (...), no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

No se incluye el principio de la equidad en la tramitación del procedimiento administrativo porque la Administración debe observar rigurosamente el principio de legalidad en su actuación (artículo 9.3 y 103 de la Constitución española).

## *2.3. Derecho a que se tramite el procedimiento en plazo razonable.*

La tramitación en plazo razonable, se ve reflejado en la configuración del silencio administrativo, ya que aunque se impone la obligación de resolver en todos los casos –ex artículo 21 Ley 39/2015–, si transcurrido el plazo previsto en la ley, no se ha emitido resolución expresa por el órgano

---

<sup>11</sup> MIR O., SCHNEIDER J.P., et. Al., *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015, p. 175.

<sup>12</sup> GARCÍA COSTA J.M., “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”, en *Documentación Administrativa. Número 289*, Editado por Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011, pp. 25 y 26.

administrativo, se debe entender resuelto en el sentido indicado en la ley, concretamente en el artículo 24 y 25 de la Ley 39/2015. El silencio administrativo no sólo supone la resolución tácita de las cuestiones planteadas en el procedimiento administrativo dentro de un plazo razonable (con carácter general tres meses, pero que pueden ser hasta seis meses en caso de que exista una norma especial que contemple un plazo diferente que no podrá exceder ese límite), sino que también otorga seguridad jurídica, ya que la Administración no puede variar el sentido de la resolución tácita, resolviendo después, y tendrá que recurrirla a través de un procedimiento de lesividad o iniciar un procedimiento de revisión de oficio que incluirá trámites que garanticen la contradicción del interesado. En este sentido, las SSTS de 29 de abril de 2013, de 17 de septiembre de 2013 y de 15 de enero de 2014, entre otras muchas, declaran respecto al alcance del silencio positivo administrativo que éste «no debe ser un instituto jurídico formal, sino la garantía que impida que los derechos de particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado», y siguiendo la interpretación que del silencio administrativo positivo venía haciendo la Sala Tercera de este Tribunal «una vez operado el silencio positivo, no es dable efectuar un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto, pues, si bien es cierto, que (...) son nulos de pleno derecho los actos presuntos "contrarios" al Ordenamiento Jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, no es menos cierto que para revisar y dejar sin efecto un acto presunto (nulo) o anulable la Administración debe seguir los procedimientos de revisión establecidos (...), o instar la declaración de lesividad»<sup>13</sup>.

#### *2.4. El derecho de audiencia o contradicción.*

El derecho a ser oído antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente tiene su fundamento en el principio de audiencia. Con carácter general se reconoce el derecho a la contradicción del ciudadano interesado en un procedimiento administrativo, de modo que en la instrucción del procedimiento el artículo 75.4 de la Ley 39/2015 dispone que: «En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento». También es reflejo de ello el trámite de audiencia al interesado que regula el artículo 82 de la Ley 39/2015, para que el interesado pueda en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos

<sup>13</sup> STS (Sala Cuarta) núm. 961/2017, de 29 de noviembre, en Fundamento de Derecho Tercero.

y justificaciones que estimen pertinentes, existiendo también este trámite en los casos de tramitación de recursos en vía administrativa conforme al artículo 118 de la Ley 39/2015. La misma ley recoge reglas especiales para ejercer este derecho en casos especiales, así: en el artículo 91 de la Ley 39/2015 respecto a los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, en el artículo 95 de la Ley 39/2015 en los casos de caducidad del procedimiento, y en el artículo 107 de la Ley 39/2015 en relación a los casos de iniciación de un procedimiento de declaración de lesividad de actos anulables.

Todos ellos son reflejo de la misma regla que recoge la Constitución española en el artículo 105.c) conforme al cual debe ser regulado mediante ley «El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado».

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de referirse a la incidencia de la ausencia de la audiencia al interesado en la existencia o no de indefensión del mismo en el procedimiento administrativo, considerando que aunque este trámite encarna la garantía del derecho de defensa y contradicción, su ausencia no siempre implica indefensión. En este sentido, se pronunció la Sentencia del Tribunal Constitucional, número 68/1985, de 27 de mayo, dictada en el recurso de amparo número 618/1984, que consideró que la omisión del trámite de audiencia sólo constituye un vicio determinante de la nulidad del procedimiento si origina verdadera indefensión, como matizó el Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 18 de marzo de 1987. En todo caso, debe considerarse que la indefensión se produce cuando el interesado en el procedimiento, puede ver perjudicada su esfera de derechos e intereses respecto a su situación anterior como consecuencia de la decisión administrativa. Se aplicará en este caso la doctrina que emana en relación con otros supuestos de aplicación de la contradicción en el ámbito judicial y su reconocimiento como garantía conectada con el derecho a la tutela judicial efectiva o con el derecho a la defensa. La STC del pleno de 88/2013, de 11 de abril se refirió a dicha doctrina y la puso en relación con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, concluyendo que de conformidad con la doctrina constitucional establecida en las SSTC 167/2002 y 184/2009, se vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías del artículo 24 de la CE, si un órgano judicial, conociendo en vía de recurso, condena a quien había sido absuelto en la instancia, o empeora su situación a partir de una nueva valoración de pruebas personales o de una reconsideración de los hechos estimados probados para establecer su culpabilidad, siempre que no haya celebrado una audiencia pública en que se desarrolle la necesaria actividad probatoria, con las garantías de publicidad,

inmediación y contradicción que le son propias, y se dé al acusado la posibilidad de defenderse. De conformidad con esta doctrina, la adopción de decisiones en el procedimiento administrativo que modifiquen lo anteriormente decidido (como ocurriría en los casos de invariabilidad de las resoluciones tácitas recaídas por silencio administrativo, y en los casos de rescisión de oficio o acción de lesividad ejercitada por la Administración), sin que se dé audiencia al interesado, implicaría la vulneración del derecho a la buena administración.

## *2.5. El derecho de acceso.*

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, es una manifestación de la transparencia administrativa. Este derecho se recoge en el artículo 105.b) de la Constitución española, y también en el artículo 13 Ley 39/2015 al regular los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas, pues en su letra d), dispone que «Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos: (...) d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico». Como límites a este derecho de acceso se tendrán que tener en cuenta los previstos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD).

## *2.6. Derecho a obtener una resolución motivada.*

Respecto a la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones, cabe decir que la necesidad de incluir tal motivación se contempla en los casos previstos en el artículo 35 de la Ley 39/2015. Se concibe como una manifestación del principio contenido en el artículo 9.3 de la

Constitución española por el que es una exigencia de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicas, como indicó, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, número 1413/2017, de 21 de septiembre, en su Fundamento de Derecho Tercero, y en definitiva, supone la indicación de las razones de hecho o de derecho por las que la Administración Pública resuelve un acto administrativo en determinado sentido. Se considera que con este requisito se controla la causa del acto, como declaró el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de diciembre de 1997, y dicha motivación puede ser objeto de control judicial a través de un proceso contencioso administrativo.

## *2.7. Derecho a ser indemnizado.*

La buena administración implica también el derecho de toda persona a la reparación de los daños causados por las administraciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, que se identifica con el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a las Administraciones por los daños causados en el ejercicio de su actividad.

Es indudable que esta institución es uno de los pilares del Derecho administrativo, y que se recoge en la mayoría de ordenamientos jurídicos. En el derecho español, actualmente, se regula en los artículos 32 y ss. de la Ley 40/2015, como desarrollo del artículo 106.2 de la Constitución española, conforme al cual «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

También el Derecho de la Unión Europea se refiere al derecho a exigir responsabilidad a las Administraciones en el artículo 340 del Tratado de Funcionamiento de las Administraciones Públicas, en el que se exige un incumplimiento normativo suficientemente caracterizado por parte de la Institución o autoridad europea que ha ocasionado el perjuicio.

## *2.8. Derecho a utilizar las lenguas oficiales.*

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 derecho también se recoge en el Derecho español, al regularse el procedimiento administrativo, conforme al artículo 15 de la Ley 39/2015, y en

las relaciones del ciudadano con la administración –ex artículo 13.c) de la Ley 39/2015-. En el artículo 3 de la Constitución española se hace referencia a las lenguas oficiales que servirán para que los ciudadanos se relacionen con las Administraciones, siendo lo previsto en la Ley 39/2015 en una manifestación de la norma constitucional: «1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos».

## **2. La buena administración como instrumento de garantía de los derechos humanos universalmente reconocidos.**

A la vista del elenco de derechos y garantías que comprende el derecho a la buena administración es innegable que es un instrumento que facilita el control de la actuación administrativa, pues todas las garantías y derechos que incluye sirven para que el ciudadano pueda someter a control judicial la actuación administrativa que no se ajuste a la legalidad, que no sea objetiva, y que transgreda sus derechos, especialmente en la adopción de actos y resoluciones que pueden incidir en la esfera de derechos del ciudadano. En este sentido, a través de tales garantías y subderechos se puede controlar que las mismas Administraciones respeten los Derechos Humanos declarados, siendo un instrumento jurídico de estos, y ello al margen de su configuración en el Derecho de la Unión Europea como derecho fundamental. También debe ser destacado que algunos de estos derechos y subgarantías pueden ser identificados con algunos derechos que sí están expresamente incluidos en la Declaración de Derechos Humanos, de modo que la vulneración de aquellos derechos, como parte del derecho a la buena administración, implica la vulneración de estos. Concretamente, podemos incluir en esta categoría los derechos de igualdad, libertad y seguridad que reconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos en los artículos 1, 2, 3, y 7 que se ven garantizados a través de los principios de imparcialidad, equidad, audiencia, derecho de acceso, motivación y derecho a utilizar la lengua propia.

Respecto al derecho que contiene el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, esto es, el derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica, en el ámbito administrativo el derecho se reconoce de conformidad con las normas civiles, y tiene su repercusión al reconocer capacidad de obrar para poder actuar ante las Administraciones en defensa de derechos e intereses. En este sentido, la previsión del artículo 3.a) y b) de la Ley 39/2015, reconoce capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas a las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de

obrar con arreglo a las normas civiles, y también los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela, por lo que es incluso más amplia que la que se reconoce en otros ámbitos del derecho.

En relación con el derecho a acceder a recursos conforme al artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley, dejando al margen los recursos ante el Tribunal Constitucional que son generales en todos los ámbitos del Derecho, cuando se trata del acceso a la revisión judicial de los actos de la Administración que puedan comprobar si en un caso concreto se han violado derechos fundamentales, las normas de procedimiento administrativo abren esta vía a través del recurso contencioso-administrativo regulado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al que se puede acceder una vez agotada la vía administrativa, solicitando la nulidad del acto administrativo que vulnera dicho derecho fundamental, en aplicación del artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015 que lo considera nulo de pleno derecho, y más específicamente, puede ejercitarse su defensa accionando el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 y ss. de la Ley 29/1998, cuya tramitación es preferente.

El derecho a no verse afectado en su intimidad personal o familiar por decisiones arbitrarias al que se refiere el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se protege con los límites al derecho de acceso, antes expuestos, y con la obligación de motivar las resoluciones y actos administrativos.

El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos recoge el derecho de asilo en caso de persecución, y todos los subderechos y garantías que integran el derecho a la buena administración sirven para asegurar la que en los procedimientos especiales de asilo, que se regulan en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Estos procedimientos tienen carácter administrativo, y se tramitan ante el Ministerio de Interior, por lo que en ellos la observancia de la buena administración garantiza la efectividad de este derecho de asilo que reconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos. Igualmente, el derecho que se reconoce a toda persona para que se respete su propiedad, individual y colectivamente, y a no ser privado arbitrariamente de la

misma, que recoge el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, también recogido en el artículo 33 de la Constitución española, se garantiza si los procedimientos de expropiación, que también son procedimientos administrativos, se ajustan a las garantías y subderechos que se prevén como elementos de buena administración.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere al derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, haciendo una clara referencia al ejercicio de las vías democráticas que deben poder ser accesibles para todos los ciudadanos. En el derecho moderno, se ha fortalecido y aún puede ser mejorada esta participación democrática del ciudadano a través de la transparencia administrativa. Aunque nos hemos referido anteriormente al derecho de acceso en relación con la tramitación del procedimiento administrativo, se regula también otra manifestación de tal transparencia más conectada con el derecho del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y que aparece referida en el artículo 133 de la Ley 39/2015 que se refiere a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, y cuya observancia y facilitación es también una muestra de buena administración.

Los demás derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aunque no están conectados directamente con el derecho a la buena administración, también pueden verse beneficiados, de forma indirecta, cuando este derecho se vea fortalecido en todas las manifestaciones que puede contener el ordenamiento jurídico, motivo por el que toda mejora en el marco legal de la buena administración favorece el respeto de los Derechos Humanos declarados y admitidos internacionalmente.

### 3. Conclusiones

El derecho a la buena administración es un derecho fundamental de la ciudadanía en el Derecho de la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, y por ende, se ha incorporado al derecho interno de todos los Estados miembros. Este derecho incluye una serie de subderechos o garantías del ciudadano en sus relaciones frente a la Administración que tienden al control de la legalidad, de la objetividad y de la equidad, y sirven para evitar la transgresión de derechos del ciudadano como consecuencia de la actividad de las Administraciones públicas.

Si acogemos la tesis que mantiene la identidad e intercambiabilidad de la locución Derechos Humanos y derechos fundamentales, estaríamos ante un nuevo derecho humano generado en el derecho moderno para reforzar otros Derechos Humanos. Si consideramos que el concepto “derechos fundamentales” no hace referencia al mismo contenido de la locución “Derechos Humanos”, a la vista del contenido del derecho a la buena administración, se puede afirmar que el mismo ofrece un conjunto de garantías y de subderechos de gran utilidad para alcanzar el respeto de los Derechos Humanos en el marco de la actividad administrativa, motivo por el que toda mejora y reforzamiento del derecho de buena administración debe considerarse esencial para la defensa de los Derechos Humanos, y por ello, debería fomentarse la mejora de su regulación en todos los Ordenamientos Jurídicos, y si fuese posible armonizarse su regulación a nivel internacional.

## Bibliografía.

AGUILAR CAVALLO G., “Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 127, 2010, pp. 15-71.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., “El derecho ciudadano a una Buena Administración”, en *El derecho de la ciudadanía a una Buena Administración. La Administración Electrónica*, en GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ F.J. (Dir.), editado por la Diputación de Málaga, 2009.

BUSTAMANTE DOMAS, J., “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica”, en *Revista Interamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, Año 2001, Número 1. Dedicado a: La sociedad de la información*, editado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI, 2001.

GARCÍA COSTA J.M., “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”, en *Documentación Administrativa. Número 289*. Editado por Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER L., *Vías concurrentes para la protección de los derechos humanos*, editado por Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2006.

MEILÁN GIL J.L., “La buena administración como institución jurídica”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, Sevilla, septiembre-diciembre 2013, pp. 13-50.

MIR O., SCHNEIDER J.P., et. Al., *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

RUBIO LLORENTE F., “Derechos fundamentales, derechos humanos y estado de derecho”, en REQUEJO PAGÉS J.L. (coord.) *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes*, 2006.

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