

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED

SUMARIO: I. Del principio de buena administración al derecho a la buena administración. II. Beneficiarios y ámbito de aplicación: 1. *Beneficiarios*. 2. *Ámbito de aplicación*. III. Contenido del derecho a la buena administración. 1. *Tratamiento imparcial y equitativo*. 2. *Plazo razonable*. 3. *Derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente*. 4. *Derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte*. 5. *Obligación de motivación de las decisiones de la Administración*. IV. Eficacia jurídica del derecho a la buena administración. V. El Defensor Del Pueblo Europeo: ¿control de la «mala administración» o garante del derecho a la buena administración? VI. Conclusión: la constitucionalización del derecho administrativo europeo.

I. DEL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Una de las novedades aparentemente menos trascendentales de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es la irrupción del derecho a la buena administración en su artículo 41. Tradicionalmente se conocía, en el ámbito jurisprudencial, el principio de buena administración, pero los Tribunales Europeos nunca se habrían arriesgado a la mutación del mismo en derecho subjetivo de los ciudadanos. Este salto cualitativo –no exento de artificiosidad– sólo lo podía llevar a cabo el Legislador o el «constituyente» europeo, recogiendo ese acervo jurisprudencial pero evolucionándolo en una proclamación innovadora cuya importancia y problemática es necesario analizar.

Como de este derecho a la buena administración se corre el riesgo de hablar mucho acerca de él sin tener claro cuál es su contenido concreto, merece la pena comenzar reproduciendo el artículo 41 de la Carta para circunscribir y fundamentar todo el discurso que se haga sobre él:

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.*

Acotado así el término de referencia del objeto de este estudio, es necesario partir de la intención del autor de la Carta para escudriñar su pretensión al consagrar de forma innovadora este derecho a la buena administración. En este sentido, la explicaciones del Praesidium de 2003 fundamentan este derecho, por un lado, en la reafirmación de la Unión como Comunidad de Derecho y, por otro, en la buena administración como principio general reconocido por la jurisprudencia.

Es precisamente al amparo de este principio general de carácter jurisprudencial que la Carta va a poder operar su metamorfosis de principio a derecho. Y cita para ello la Convención algunas sentencias de los tribunales europeos que es necesario mencionar. En primer lugar, el asunto *Burban v. Parlamento*¹, donde se trató la omisión por un candidato a promoción de incluir todos los certificados acreditativos de méritos según exigía la convocatoria. La Administración no admitió dicha solicitud por carecer de la documental necesaria, ante lo cual el interesado invocó ante el Tribunal de Justicia el principio de buena administración y el deber estatutario de solicitud de ésta hacia sus funcionarios al no haberle advertido de la omisión y permitido subsanar el defecto. Sin embargo, el Tribunal no acogió este argumento y dio por correcta la actuación de la Administración del Parlamento Europeo, por lo que no deja de ser paradójica su invocación por la Convención para justificar el derecho a la buena administración.

Más relevancia presenta otra de las sentencias mencionadas por la Convención: *New Europe Consulting y otros*, de 1999². En el marco de la ejecución del Programa PHARE, se produce una denuncia de las autoridades nacionales de un Estado ante la Comisión sobre la capacidad financiera y técnica de una empresa gestora (New Europe Consulting-NEC). La reacción de la Comisión fue enviar un fax a varios Esta-

¹ *Burban v. Parlamento*, 31 de marzo 1992 (C-255/90P), Rec. 1992, p. I-2253.

² *New Europe Consulting y otros*, 9 de julio de 1999 (T-231/97) Rec. II-2403.

dos desaconsejando la contratación de la empresa NEC, ante lo cual esta empresa denuncia a la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia por, entre otros motivos, vulneración del principio de buena administración. Para el Tribunal, el principio de buena administración obliga a la Comisión a ponderar los intereses contrapuestos y, concretamente, los de los particulares. Por lo tanto, dicho principio imponía a la Comisión los mismos deberes de verificación de los datos que pudieran incidir sobre el resultado, en la medida en que el fax controvertido reprochaba a las partes demandantes graves irregularidades y habría podido acarrearles graves consecuencias económicas. Sin embargo, en un cambio dialéctico que podría pasar inadvertido en una lectura rápida, el Tribunal de Primera Instancia pasa de argumentar sobre la base del principio de buena administración a hacerlo sobre el respeto de los derechos de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo, derecho de defensa que constituye un principio fundamental del Derecho comunitario que debe garantizarse aun cuando no exista una normativa relativa al procedimiento de que se trate. Dicho principio exige que cualquier persona contra la que pueda adoptarse una decisión lesiva tenga la posibilidad de expresar eficazmente su punto de vista sobre los elementos considerados por la Comisión en su contra para fundamentar la decisión controvertida.

Nos encontramos, pues, que la base jurisprudencial sobre la que edifica su construcción subjetiva la Carta de Derechos Fundamentales no es tan sólida como parece y que la jurisprudencia no habló nunca de la existencia de tal derecho subjetivo en la Comunidad de Derecho que es la Unión, sino que, más bien, recurre a derechos de carácter procedimental (como el citado de los derechos de defensa) para controlar la actuación de la Administración europea. En realidad –como señala AZOULAI– «el término de buena administración resulta constantemente ambiguo en Derecho Comunitario, indicando no sólo una fuente general de protección y un estado ideal del Derecho sino que también designa una manera particular de protección procedimental vinculante. Seguramente esta ambigüedad no está desprovista de virtud. Surgidas discretamente en la jurisprudencia, a la sombra de garantías más conocidas y mejor circunscritas, como los derechos de defensa y la obligación de motivación, las obligaciones de buena administración se han beneficiado de la autoridad de estos últimos para extenderse y elevarse en el seno del Ordenamiento jurídico comunitario, hasta el punto que parece difícil hoy día asignarles límites»³.

Así, en el ámbito de la Función Pública europea, el *principio de buena administración*⁴ (citado en ocasiones como «principio de sana gestión»⁵) había sido deducido por la jurisprudencia «del conjunto de reglas que rigen la acción de las Instituciones y que impone a éstas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados, la promoción de la unidad

³ AZOULAI, L.: «Le principe de bonne administration» en *Droit Administratif Européenne* (Dir. J.-B. AUBY y J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE), Bruylant, 2007, p. 495.

⁴ *La Pietra v. Comisión*, 15 marzo 1994 (T-100/92), *RecFP*. 1994, p. II-275; *Rijnoudt y Hocken v. Comisión*, 22 junio 1994 (T-97/92 y T-111/92), *RecFP*. 1994, p. II-511.

⁵ *Rijnoudt y Hocken v. Comisión*, 22 junio 1994 (T-97/92 y T-111/92), *RecFP*. 1994, p. II-511.

comunitaria y la preservación del buen funcionamiento del sistema comunitario en su conjunto»⁶. Mediante él mismo, la jurisprudencia moduló la actuación de la Administración comunitaria respecto a su personal, de ahí que, en ocasiones, su virtualidad se confunda con el *deber de solicitud*, que refleja el equilibrio de derechos y obligaciones recíprocos que el Estatuto ha creado entre la Administración y su personal⁷ y en virtud del cual, cuando aquella decide sobre la situación de un funcionario, debe tener en cuenta no sólo el interés del servicio sino también el del funcionario afectado⁸. En última instancia, el principio de buena administración impone a las Instituciones una forma de ejercer las potestades que le confiere el Estatuto de funcionarios y una especial diligencia en la aplicación de la norma. Y es que, aunque su violación no implique normalmente la nulidad de la actuación administrativa (especialmente en materia de plazos no perentorios⁹), ello no impide que se reconozca la responsabilidad de la Administración por los perjuicios que eventualmente haya podido ocasionar al funcionario¹⁰.

Evidentemente, el desarrollo y mayor virtualidad del principio o derecho a la buena administración se verifica en aquellos ámbitos donde la relación del Poder Público europeo con el ciudadano o con las personas es más intensa. De ahí que este principio surgiera en aquellos sectores donde, desde sus orígenes, las Comunidades Europeas se vieron dotadas de competencias de ejecución directa, ya sea en políticas o actuaciones materiales (*v.gr.* competencia, agricultura, carbón y acero, etc.), ya en elementos instrumentales de la organización y funcionamiento administrativo (función pública, contratación, presupuesto, etc.). Lo que ocurre es que la evolución histórica del proceso de integración determina que las Comunidades Europeas vayan asumiendo cada vez más competencias de ejecución directa en otros sectores (seguridad aérea, alimentaria, patentes y marcas, etc.).

Llegados a este punto, es necesario diseccionar la literalidad del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales desde el punto de vista de los beneficiarios del derecho, de su ámbito de aplicación, de su contenido exacto y de su eficacia jurídica.

⁶ PAPAPOPOULOU, R.-E., *Principes généraux du droit et Droit communautaire. Origines et concrétisation*, Sakkoulas/Bruylant, Athenes/Bruxelles 1996, p. 127.

⁷ *Geist v. Comisión*, 6 julio 1983 (285/81), *Rec.* 1983, p. 2217.

⁸ *Maurissen y Union Syndicale v. Tribunal de Cuentas*, 18 enero 1990 (C-193/87), *Rec.* 1990, p. I-107; *Burban v. Parlamento*, 20 junio 1990 (T-133/89), *Rec.* 1990, p. II-245.

⁹ *Latham v. Comisión*, 24 enero 1991 (T-63/89), *Rec.* 1991, p. II-19; *Latham v. Comisión*, 24 enero 1991 (T-27/90), *Rec.* 1991, p. II-35. En cambio, en *De Greef v. Comisión*, 30 mayo 1973 (46/72), *Rec.* 1973, p. 543, el Tribunal de Justicia consideró que una subdelegación o una derogación al reparto interno de competencias en una Institución podría implicar la nulidad del acto administrativo si pudiera perjudicar alguna de las garantías acordadas a los funcionarios por el Estatuto o a las reglas de una buena administración en materia de gestión de personal.

¹⁰ *Ditterich v. Comisión*, 5 mayo 1983 (207/81), *Rec.* 1983, p. 1359; *Di Pillo v. Comisión*, 12 julio 1973 (10,47/72), *Rec.* 1973, p. 763.

II. BENEFICIARIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. Beneficiarios¹¹

La Carta define con la máxima amplitud posible a los beneficiarios de este derecho: «toda persona». No se circunscribe, por tanto, a los ciudadanos europeos, pese a enmarcarse el precepto en el Título relativo a los derechos de los ciudadanos, junto a algunos necesariamente vinculados a la ciudadanía europea, como el sufragio activo o pasivo. En última instancia el beneficiario o titular del derecho a la buena administración lo es precisamente en función de ésta, es decir, de su eventual relación con la Administración europea en la medida en que las competencias o la actuación de ésta incidan o puedan incidir, de una manera directa o indirecta en la esfera de las personas. Desde una perspectiva más técnica, es lo que el Derecho Administrativo conceptualiza como «interesados»¹².

2. Ámbito de aplicación: la «Administración europea»¹³

Con la tradicional y descriptiva expresión «Instituciones y órganos de la Unión», la Carta ha querido delimitar el ámbito de aplicación del derecho a la buena administración. La expresión ni siquiera es lo suficientemente completa, pues junto a las Instituciones y órganos, los textos de Legislación derivada e incluso los propios Tratados incluyen también a los diferentes «organismos» europeos. En realidad, tanto la jurisprudencia como la doctrina hablan con naturalidad de «Administración europea» para referirse a ese conjunto institucional y orgánico presente en el sistema político europeo.

Más aún, resulta aparentemente paradójico que, pese a hablar de un derecho a la buena «administración», este término se reduzca a la mera perspectiva funcional (función administrativa) sin trascender a la orgánica (Administración europea), de forma que la obligación de una «buena administración» pese sobre la «Administración europea».

Las dificultades y reticencias de utilización de esta expresión hundan sus raíces en la propia articulación de la función ejecutiva europea.

En efecto, la articulación constitucional de la ejecución del Derecho Europeo en virtud del principio de ejecución o de administración indirecta suponía, desde el punto de vista estrictamente comunitario, la negación apriorística de la existencia de

¹¹ Vid. SIMON, D.: «Le principe de “bonne administration” ou la “bonne gouvernance” concrète» en *Le droit de l'Union européenne en principes: Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux*, 2006, p. 171.

¹² LINDE, E.: «Naturaleza, caracteres y principios de la Unión y las Comunidades Europeas» en V.V.A.A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 3ª ed., Colex, Madrid 2006, p. 159.

¹³ Vid. FUENTETAJA, J., *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las Políticas de la Unión*, Thomson-Civitas/Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007.

una Administración europea, que ni siquiera formalmente se reconoce, salvo en el ámbito interno (Función Pública, contratación administrativa, etc.). Sin embargo, Instituciones y Administración comunitaria son dos realidades que resultan en ocasiones difíciles de distinguir. En realidad, su comparación o distinción no deja de ser imposible en la medida en que nos encontramos con conceptos que operan en planos semánticos diferentes. En efecto, la alternativa «Instituciones» y «Administración» europeas no es dicotómica, pues responden a realidades diferentes. En lo que respecta a las «Instituciones», se trata de un concepto formal derivada de la caracterización convencional de determinados órganos europeos a los que se cualifica como tales. La contraposición, pues, del término «Instituciones» es simplemente «órganos» e, incluso, «organismos», según la evolución nominal del Derecho Europeo (Tratado Constitucional, Legislación). Por su parte, la expresión «Administración», utilizada en el contexto europeo, obedece a una perspectiva material acuñada atendiendo a la propia función administrativa ejercida por algunos órganos europeos (sean o no Instituciones). Desde este punto de vista, la contraposición de «Administración» será el ejercicio del poder no administrativo: judicial (Tribunal de Justicia), legislativo (Parlamento Europeo, Consejo y, con peculiaridades, Comisión) e, incluso, ejecutivo (en cuanto poder político de gobierno en el nivel constitucional).

Lo hasta ahora expuesto en los apartados anteriores puede servir como una primera aproximación funcional de lo que cabría entender por «Administración europea». A saber, toda esa función de ejecución del Derecho europeo llevada a cabo por las Instituciones (Comisión y Consejo), órganos (Banco Central Europeo y Banco Europeo de Inversiones) u organismos (Agencias europeas) que forman parte del Poder Público europeo.

Sin embargo, desde una perspectiva formal, interna o instrumental (esto es, atendiendo a la actividad referida al personal, a la contratación pública, etc.), instituciones y Administración europea son dos realidades diferentes que, no obstante, resultan en ocasiones difíciles de distinguir. Los empleados de la Unión Europea que trabajan al servicio de sus instituciones, órganos y organismos, vistos ahora, unas y otros, no tanto en su faceta institucional como en su subyacente realidad administrativa. Efectivamente, cada institución y cada órgano cuenta con el imprescindible aparato de medios personales y materiales con el que llevar a cabo las tareas que los Tratados y sus normas de creación les encomiendan. No obstante, hablar en este contexto de una «Administración europea» supone referirse continuamente a una ficción jurídica acuñada por el Tratado de Fusión de Ejecutivos de 1965 para acentuar la unidad funcional de las tres Comunidades Europeas y considerar que los funcionarios y agentes de cada una de las Comunidades pasaban a ser funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas, formando parte de la «Administración única» de dichas comunidades. De esta forma y desde esta perspectiva, bajo el término «Administración europea» se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión europea, y del que la jurisprudencia y, cada vez más, la doctrina, se sirven como lugar común, en parte por mimetismo con las realidades nacionales, en parte para no confundir las actuaciones institucionales y administrativas en el seno de una institución u órgano.

Bajo el término «Administración europea» se sitúa, por un lado, lo que se podría denominar «Administración de las Instituciones» y, por otro, los órganos y organismos creados por el Derecho originario o derivado para la realización de actividades administrativas especializadas desde una posición de independencia (Banco Central Europeo) o de autonomía funcional (Agencias europeas). En este contexto, el término «Instituciones» no se refiere exclusivamente a lo que los Tratados consideran como tales, esto es, Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, sino que se incluye igualmente las equiparaciones que lleva a cabo el principal texto normativo de Derecho Administrativo comunitario (el Estatuto de funcionarios): el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo.

Así pues, en un sentido amplio y horizontal, bajo el término «Administración europea» se incluye una abstracción de todos los aparatos administrativos de las Instituciones y órganos de las Comunidades Europeas, y del que la jurisprudencia y, en menor medida, la doctrina, se sirven como lugar común, en parte por mimetismo con las realidades nacionales, en parte para no confundir las actuaciones institucionales y administrativas en el seno de una institución u órgano. No obstante, en un sentido restringido y funcional y desde una aproximación vertical, la Administración europea es la estructura orgánica encargada de ejecutar a escala europea el Derecho y las Políticas de la Unión.

Otros autores prefieren prescindir de la expresión «Administración europea» al ampliar la perspectiva funcional de su análisis. Y es que si es necesario incluir a todos los actores ejecutivos del Derecho Europeo, evidentemente no se puede prescindir de las Administraciones de los Estados miembros. En este sentido, cobra especial relevancia la previsión del artículo 51 de la Carta regulando el ámbito de aplicación de ésta: «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»¹⁴. Por tanto, los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho de la Unión podrían ser considerados funcionalmente «Administración europea» y, en consecuencia, encontrarse sometidos al derecho a la buena administración. Y, en consecuencia, serán los Jueces y Tribunales nacionales los que harán efectivo este derecho y ante quienes «toda persona» podrá invocarlo.

III. CONTENIDO DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

La Carta de Derechos Fundamentales, consciente de la novedad que supone el derecho a la buena administración, se ve impelida a desarrollar los contenidos propios del mismo. En realidad, el elenco no es exhaustivo, pues el apartado segundo

¹⁴ Vid. ALONSO GARCÍA, R.: «The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union» en *European Law Journal*, vol. 8, n. 4, 2002, pp. 492-514.

del artículo 41 se cuida de señalar que las concreciones que lleva a cabo son algunas («en particular») de las que incluye el derecho a la buena administración.

A continuación, este apartado segundo afirma que el derecho a la buena administración incluye a su vez dos derechos (el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, y 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) y una obligación de la Administración (motivar sus decisiones). Sin embargo, el enunciado mismo del derecho a la buena administración, en el apartado primero del artículo 41, contiene sendas consecuencias de ese derecho: de un lado, el derecho a que la Administración europea trate los asuntos de toda persona imparcial y equitativamente y, de otro, el derecho a que lo haga dentro de un plazo razonable. No acaba aquí, sin embargo, la ejemplificación del precepto, pues los apartados tercero y cuarto final, añaden respectivamente el derecho de toda persona 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 y el derecho de toda persona a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los tratados y a recibir una contestación en esa misma lengua. Finalmente, no todos los derechos que una persona puede hacer valer frente a la Administración europea son los que aparecen mencionados en el artículo 41, pues alguno muy importante, como el derecho al juez en su vertiente de control judicial de la actuación de la Administración viene afirmado en el artículo 47 de la Carta.

En realidad, no hay nada nuevo bajo el sol europeo, pues la Carta se dedica aquí a reunir bajo el paraguas del nuevo derecho a la buena administración una variedad de derechos instrumentales o procedimentales reconocidos y perfilados por la jurisprudencia de los Tribunales europeos o, incluso, por los Tratados constitutivos (caso de la obligación de motivación). No es el momento de analizar en profundidad la singularidad de cada uno de ellos, si bien es necesario exponer al menos brevemente el alcance de algunos, pudiendo prescindir en este momento de aquellos derechos instrumentales que se encuentran consolidados ya por el acervo comunitario, caso de los que paradójicamente vienen explicitados por la Carta: derecho de audiencia u obligación de motivación¹⁵. Por no hablar de la superficialidad.

En cualquier caso, resulta conveniente exponer algunos de ellos no sólo por la relación instrumental que con el derecho a la buena administración presenta sino también porque el contenido y alcance de este mismo derecho se encuentra vinculado a esos derechos que lo articulan. La interacción entre el derecho a la buena administración y los principios y derechos en que se articula determinan la eficacia jurídica de aquél. En la medida de lo posible, el análisis se hará al hilo de la jurisprudencia de los tribunales europeos.

¹⁵ Vid. K. LENAERTS, D. ARTS & I. MASELIS (editor R. BRAY), *Procedural Law of the European Union*, London, Thomson, Sweet & Maxwell, 2006.

1. Tratamiento imparcial y equitativo

El derecho a que la Administración europea trate los asuntos de toda persona imparcial y equitativamente se conecta directamente con los artículos 20 y 21 de la Carta relativos al derecho a la igualdad y a la no discriminación. El principio estructural de que la Administración trate conforme al principio de igualdad a todas las personas tiene su correlato en la obligación de los funcionarios europeos de poner en conocimiento de la Administración a la que sirve el hecho de que, en el ejercicio de sus funciones, se vea obligado a pronunciarse sobre un asunto en cuyo tratamiento o solución tuviere un interés personal susceptible de menoscabar su independencia (art. 14 Estatuto funcionarios europeos) y, consecuentemente, de impedir que la Administración que a través de él actúa lo haga de forma imparcial y equitativa.

Como ha señalado el Tribunal de Justicia¹⁶, «la Comisión debe actuar de modo imparcial respecto a todos los interesados en un procedimiento de investigación formal. La obligación de no discriminación entre los interesados que la Comisión ha de respetar es reflejo del derecho a una buena administración que forma parte de los principios generales del Estado de Derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. En este aspecto debe observarse que el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO 2000, C 364, p. 1; en lo sucesivo, «Carta de los Derechos Fundamentales»), confirma que «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». De ello se deriva que, sin perjuicio del carácter restringido antes mencionado de los derechos de participación e información de que dispone el beneficiario de una ayuda, la Comisión, como responsable del procedimiento, puede estar obligada, al menos a primera vista, a comunicarle las observaciones que haya solicitado expresamente a un competidor como consecuencia de las observaciones inicialmente presentadas por ese beneficiario. Permitir que la Comisión opte, durante el procedimiento, por solicitar informaciones complementarias específicas a un competidor del beneficiario sin conceder a éste la oportunidad de tener conocimiento de las observaciones formuladas en respuesta, y de replicar a éstas en su caso, puede reducir gravemente la eficacia del derecho a ser oído de ese beneficiario».

En lo que respecta a la referencia específica a la equidad en el tratamiento, se trata, evidentemente, de un criterio operativo en el marco del ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración en la medida en que no sólo informa la actuación de ésta sino que también permite su control posterior, en particular en combinación con otros principios como el de proporcionalidad, confianza legítima o el deber de diligencia.

¹⁶ Comisión v. Technische Glaswerke Ilmenau GMBH, 18 octubre 2002 (C-232/02P(R)).

2. Plazo razonable

La afirmación del principio de que la actuación de la Administración debe producirse dentro de un «plazo razonable» ha sido realizada por la jurisprudencia en numerosas ocasiones¹⁷. En última instancia es una consecuencia directa de la ausencia de regulación general de la duración de los procedimientos administrativos europeos, con lo que carecemos de una previsión general tanto de la eventual aplicación del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados como de la técnica de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio y que determinarían, en la mayoría de las ocasiones, la producción de actos lesivos para los ciudadanos.

Ante esta situación, los Tribunales han debido resolver los casos en que los procedimientos se han excedido en el tiempo. No obstante, en esta tarea, la jurisprudencia ha encontrado difícil la vinculación a otros principios que protejan derechos y, además, se ha visto obligada a ponderar las circunstancias del procedimiento y de la materia en cuestión. En palabras del Tribunal de Primera Instancia, «para apreciar si la duración de dicho procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión, la complejidad del asunto y su transcendencia para las diferentes partes interesadas»¹⁸,

Un ejemplo del razonamiento de los tribunales europeos y de los problemas a los que se enfrenta al argumentar sobre la razonabilidad de los plazos lo constituye el asunto *Franchet y Byk v. Comisión*, de 8 de julio de 2008¹⁹, donde el Tribunal se enfrentó a una actuación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, cuyas actuaciones de investigación están reguladas por el Reglamento (1073/1999/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999. Pues bien, el artículo 6.5 de ese Reglamento no fija una duración máxima de los procedimientos de investigación, señalando no obstante que las mismas se desarrollarán ininterrumpidamente durante un período de tiempo que deberá ser proporcionado a las circunstancias y a la complejidad del asunto. En el caso que se dilucidaba, la OLAF contaba con la información pertinente (informes de auditoría) desde marzo de 2000, si bien no inició sus investigaciones internas hasta octubre de 2000. En cualquier caso, los informes finales de investigación de la OLAF no terminaron hasta septiembre de 2003, por lo que duraron prácticamente tres años.

Ante estos hechos el Tribunal señala que «es preciso indicar que estos plazos pueden considerarse relativamente largos. Como reconoce la propia Comisión, ha transcurrido un largo período de tiempo entre el momento en que la OLAF recibió la

¹⁷ *Austria v. Comisión*, 15 febrero 2001 (C-99/98), *Rec.*, p. I-1101, n. 73; *Angeletti v. Comisión*, 11 abril 2006 (T-394), n. 162, con referencia ya explícita al artículo 41 de la Carta.

¹⁸ Sentencias del Tribunal de Primera Instancia *Telecinco v. Comisión*, 15 septiembre 1998 (T-95/96), *Rec.* p. II-3407, n. 75; *Oliveira v. Comisión*, 19 marzo 1997 (T-73/95), *Rec.*, p. II-381, n. 45; *SCK y FNK v. Comisión*, 22 octubre 1997 (T-213/95 y T-18/96), *Rec.*, p. II-1739, n. 57.

¹⁹ *Franchet y Byk v. Comisión*, 8 julio 2008 (T-48/05).

comunicación de los diferentes expedientes, aquel en el que inició las investigaciones y aquel en el que se concluyeron dichas investigaciones. Este lapso de tiempo se explica en parte por el propio establecimiento de la OLAF, que inició sus actividades el 1 de junio de 1999 con el personal de la antigua *task-force* «Coordinación de la lucha contra el fraude» a la que sustituyó. La llegada de nuevos agentes se escalonó de mediados de 2001 a mediados de 2002, este cambio de personal provocó una reorganización completa del servicio y modificaciones de la dirección y la reasignación de los expedientes. El Tribunal de Primera Instancia considera que tales explicaciones no pueden justificar por sí solas estos largos períodos de tiempo transcurridos. En efecto, como señalan acertadamente los demandantes, los funcionarios afectados no deben sufrir las deficiencias de la organización administrativa de los servicios de la Comisión. El hecho de que la OLAF haya afrontado dificultades al ponerse en funcionamiento no puede constituir una causa de exención de la responsabilidad de la Comisión. Sin embargo, como alega la Comisión, también hay que tener en cuenta el grado de complejidad del asunto. La complejidad del asunto EUROSTAT, inherente a las diferentes investigaciones a las que ha dado lugar y a la eventual interacción entre éstas, no se discute y resulta de los autos. Por consiguiente, los plazos no pueden ser considerados poco razonables en las circunstancias del caso de autos (nn. 278-282).

3. Derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.

Este derecho a ser oído o, como a veces lo llama la jurisprudencia, de audiencia, se predica fundamentalmente como eficaz en procedimientos de carácter sancionador, si bien la Carta adopta la perspectiva adecuada de considerar la potencialidad lesiva del acto, independientemente de su carácter estrictamente sancionador. Su afirmación se hace incluso en ausencia de texto escrito, especialmente cuando se requiere un procedimiento contradictorio previo a la adopción de la decisión.

Este derecho se despliega en un haz de técnicas y garantías, de entre las que destacan el plazo razonable para preparar la defensa; el conocimiento exacto y completo de los hechos que se le imputan y las circunstancias en que hubieren sido cometidos; o la asistencia de abogado.

Así, en el ámbito de la Función Pública europea, el *derecho de defensa* ha sido especialmente afirmado por la jurisprudencia en el marco del procedimiento sancionador –aunque no se limita a dicho ámbito²⁰–, desplegando sus efectos en un haz de técnicas y garantías: plazo razonable para preparar la defensa²¹; conocimiento exacto y completo de los hechos que se le imputan y las circunstancias en que hubieren sido cometidos²²;

²⁰ *Almini v. Comisión*, 30 junio 1971 (19/70), *Rec.* 1971, p. 623, donde se trataba del cese en interés del servicio. *Vid.*

²¹ *N. v. Comisión*, 15 mayo 1997 (T-273/94), *RecFP.* 1997, p. II-289, n. 88.

²² *F. v. Comisión*, 29 enero 1985 (228/83), *Rec.* 1985, p. 291.

asistencia de abogado²³. El derecho de defensa se impone incluso en ausencia de texto, especialmente cuando se requiere un procedimiento contradictorio previo a la adopción de la decisión²⁴. Los derechos de la defensa no se aplican a actos lesivos adoptados en interés del servicio por la Administración en virtud, no de su potestad disciplinaria, sino de su potestad de organización de sus servicios²⁵. Si la Administración respeta todas las garantías estatutarias del funcionario, el Tribunal de Justicia prefiere hablar entonces del principio de buena administración y, más concretamente, del trasunto del mismo, el deber de solicitud, conforme al cual una Administración que se ve obligada a adoptar –incluso legalmente– decisiones que puedan perjudicar gravemente los intereses de su personal debe permitir a éste hacer valer su punto de vista²⁶.

4. Derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte

La Carta explicita el derecho a la buena administración en 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. Nos encontramos, pues, ante una universalidad de procedimientos, no teniendo por qué ser estrictamente de carácter sancionador.

La referencia al secreto profesional recoge la numerosa casuística jurisprudencial que se ha originado en el marco del Derecho Europeo de la Competencia, donde de forma particular este derecho ha sido caracterizado como principio general del Derecho susceptible de anular la decisión administrativa en cuestión.

Un ejemplo reciente de la eficacia de este derecho lo encontramos en el asunto *Degussa v. Comisión*, de 5 abril de 2006²⁷. En este caso, el Tribunal recuerda el artículo 287 TCE, el cual establece la obligación de los miembros, los funcionarios y los agentes de las instituciones de la Comunidad, de «no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los

²³ *Demont v. Comisión*, 17 diciembre 1981 (115/80), *Rec.* 1981, p. 3147.

²⁴ *Willame v. Comisión*, 8 julio 1965 (110/63), *Rec.* 1965, p. 803; *Guillot v. Comisión*, 7 julio 1977 (43/74), *Rec.* 1977, p. 1331.

²⁵ *Moritz v. Comisión*, 13 diciembre 1990 (T-20/89), *Rec.* 1990, p. II-769: no hay violación del principio del respeto de los derechos de defensa cuando, en el marco de un procedimiento de provisión de un puesto de grado A2 (art. 29.2 Estatuto), un Comité consultivo encargado de examinar las candidaturas, proceda, con objeto de precisar las cualificaciones requeridas para ocupar el puesto, a la audiencia, en ausencia del candidato, del Director General del que depende el puesto y que resulta ser además el superior jerárquico del interesado.

²⁶ *Kuhner v. Comisión*, 28 mayo 1980 (33,75/79), *Rec.* 1980, p. 1698, aunque para el Abogado General MAYRAS, en la medida en que su respeto implica acordar determinadas garantías procedimentales a los funcionarios antes de que sean objeto de medidas que afecten gravemente a su situación, el deber de solicitud se confundiría más bien con el principio de protección de los derechos de la defensa.

²⁷ *Degussa v. Comisión*, de 5 abril de 2006 (T-279/02).

elementos de sus costes». Sin embargo, el Tribunal considera «que, en los procedimientos regidos por el principio contradictorio que puedan dar lugar a una condena, la naturaleza y el importe de las sanciones propuestas están, por sí mismos, cubiertos por el secreto profesional mientras la sanción no haya sido definitivamente aprobada e impuesta. Este principio se deriva, en particular, de la necesidad de respetar la reputación y dignidad del interesado mientras no haya sido condenado [*Volkswagen v. Comisión*, 6 julio 2000 (T-62/98), Rec. p. II-2707, n. 281]. En consecuencia –concluye el Tribunal–, el deber de la Comisión de no divulgar a la prensa información sobre la sanción precisa que se proponía imponer no sólo coincide con su obligación de respetar el secreto profesional, sino también con su obligación de buena administración. Por último, procede recordar que el principio de la presunción de inocencia se aplica a los procedimientos relativos a violaciones de las normas de competencia aplicables a las empresas y que puedan conducir a la imposición de multas o multas coercitivas [...]. Manifiestamente, la Comisión no respeta dicha presunción cuando comunica a la prensa el veredicto sometido a deliberación del comité consultivo y del colegio de comisarios antes de condenar formalmente a la empresa acusada.

5. Obligación de motivación de las decisiones de la Administración

Evidentemente la Carta de Derechos Fundamentales no ha descubierto la obligación de motivación en el ámbito europeo, aunque sólo sea porque ya el Tratado de la Comunidad Europea impone esta misma obligación en su artículo 253: «Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado». Lo novedoso de la Carta radica, por un lado, en extender claramente la obligación de motivación también al ámbito estrictamente administrativo europeo y, por otro, en la universalidad del objeto de la obligación para la Administración pues, de la lectura de la Carta, se derivaría que todas las decisiones, esto es, todos los actos administrativos europeos deberán ser motivados. Se trata de una extensión quizá excesiva, pues la misma impone una carga para la Administración europea considerable²⁸.

En cualquier caso, la jurisprudencia ha considerado que la motivación cumple la doble finalidad de permitir los derechos de defensa del ciudadano al conocer los mo-

²⁸ Piénsese, por ejemplo, que en el ámbito interno español, la Ley reguladora del procedimiento administrativo (art. 54.1) sólo obliga a la Administración a motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos; los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje; los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos; los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales; los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos; los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

tivos que están detrás de la actuación (normalmente el acto en que se concreta) de la Administración, así como hacer viable el posterior control judicial de la actuación de la Administración por los Tribunales. Según la jurisprudencia, la motivación «debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y que el juez comunitario pueda ejercer su control»²⁹.

IV. EFICACIA JURÍDICA DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

El Tribunal de Primera Instancia, en el asunto *Tillack v. Comisión*, el 4 de octubre de 2006³⁰, estableció la doctrina que deja clara la eficacia jurídica del derecho a la buena administración, tal y como viene consagrada en la Carta de Derechos Fundamentales: «el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, o el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten, según se recogen en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), lo que no ocurre en el presente caso».

Esta interpretación fue la seguida posteriormente por el Tribunal de Primera Instancia en el asunto *Hoechst v. Comisión*³¹, confirmando su jurisprudencia. Como señala el Tribunal, «el 9 de noviembre de 1998 la Comisión exponía claramente su intención de no informar a las empresas que cooperaban con ella, y en particular a Hoechst, de que otras empresas habían entablado contactos con sus servicios para obtener dispensas de la multa, mientras que, por otra parte, el 13 de noviembre de 1998, es decir, unos días después, dicha institución aseguraba a CHISSO que se le advertiría en el caso de que otras empresas intentasen adelantarla en la cooperación. Tales hechos llevan al Tribunal de Primera Instancia a considerar que la Comisión ha violado en el presente asunto los principios de buena administración y de igualdad de trato. A este respecto procede subrayar que, aunque la afirmación del funcionario de que se trata en la reunión de 13 de noviembre de 1998 no demuestra que la promesa hecha a Chisso fuera realmente mantenida más tarde, dicha promesa constituye no obstante una vulneración de los dos principios antes mencionados». Por todo lo cual, «procede tomar en consideración la violación de los principios de buena administración y de igualdad de trato en que incurrió la Comisión al aplicar la Comunicación sobre la

²⁹ *Delacre e.a. v. Comisión*, 14 febrero 1990 (C-350/88), *Rec.*, p. I-395, n. 15.

³⁰ *Tillack v. Comisión*, el 4 de octubre de 2006 (T-193/04)

³¹ *Hoechst v. Comisión*, 18 junio 2008 (T-410/03).

cooperación de 1996, violación constatada en el apartado 137 *supra* y que también ha sido invocada por Hoechst en su octavo y noveno motivos de recurso. Por lo tanto, dada la importancia que tiene el respeto de tales principios por parte de la Comisión en los procedimientos administrativos, este Tribunal de Primera Instancia ha decidido, en ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, reducir en un 10% la multa impuesta a Hoechst».

La doctrina también ha considerado que el derecho a la buena administración es más bien un principio o derecho informador carente de vinculatoriedad por sí mismo³². El problema radica precisamente en haber elevado el principio de buena administración (que opera en el plano estructural de la organización y de la función administrativa) a la categoría de derecho subjetivo³³ cuya invocación ante los Tribunales resulta problemática. En última instancia, como señala WAKEFIELD, «caracterizar el derecho a la buena administración como un derecho fundamental es ignorar la distinción que el Tribunal de Justicia lleva a cabo entre derechos, principios generales del Derecho que protegen esos derechos y principios jurídicos que han de ser respetados pero que carecen del estatus de principios generales del Derecho»³⁴.

V. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: ¿CONTROL DE LA «MALA ADMINISTRACIÓN» O GARANTE DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN?

El Defensor del Pueblo europeo tiene por misión investigar los casos de mala administración de las instituciones y órganos europeos. En consecuencia, no se trataría directamente de un órgano garante de los derechos y libertades de los ciudadanos europeos frente a la Administración europea. Sin embargo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sí que lo caracteriza como tal de una manera muy peculiar. Y es que, formalmente, incardina al Defensor del Pueblo en la Carta, aunque con la misma misión que ya tenía desde su creación: conocer de los casos de mala administración de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que le someta un ciudadano de ésta y toda persona jurídica o física que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro (art. 43). Sin embargo, al reconocer la misma Carta en su artículo 41 un «derecho a una buena administración», toda vulnera-

³² DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J.: «The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration» en *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs* (Ed. A. Arnulf, P. Eeckhout y T. Tridimas), OUP, 2008, pp. 157-171.

³³ «Sin duda alguna, resulta tentador oponer derechos procedimentales subjetivos a una obligación objetiva de buena administración. Sin embargo, semejante distinción no parece pertinente en Derecho Comunitario... Mientras que los derechos procedimentales son establecidos fundamentalmente en interés de las personas amenazadas en su patrimonio de libertad privada, el principio de buena administración se impone antes que nada en razón del interés público de la colectividad»: AZOULAI, L., *Le principe de bonne administration...* *op. cit.*, p. 508.

³⁴ Cfr. WAKEFIELD, J., *The Right to Good Administration*, Kluwer, 2007, p. 65.

ción del mismo supondría un caso de «mala administración», lo que potencialmente transmuta la caracterización del Defensor del Pueblo como órgano igualmente garante de los derechos fundamentales, aunque los casos de mala administración no se limitarían a las vulneraciones del derecho a una buena administración, pudiendo afectar igualmente a cualquier derecho reconocido en la Carta.

VI. CONCLUSIÓN: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

La peculiaridad y problemática de este derecho a la buena administración estriba en que origen no tanto jurisprudencial (esto es, jurídico) cuanto político. De hecho, las primeras versiones del mismo hablaban más bien de «gobernanza política», en lugar de «buena administración». Se pretendería así la búsqueda de una legitimación político-administrativa que había sido especialmente discutida desde la crisis administrativa de la Comisión *SANTER* en el 2000. En ese proceso de legitimación, la Convención parece haber realizado una lectura equivocada o, cuando menos, voluntarista de la jurisprudencia sobre el principio de buena administración.

El resultado final es un supuesto derecho que constituye toda una mezcla de derechos, de principios generales del Derecho, de principios rectores y de meros criterios de actuación. Una suerte de supraconcepto o, mejor aún, de término (por carecer de contenido propio) que englobaría derechos en cuanto principios generales. Como señaló recientemente la Abogado General *TRSTENJAK* incluso en relación al propio principio de buena administración, éste constituiría un principio administrativo autónomo «sino que el mismo engloba varios principios, constituyendo en cierto modo un concepto colectivo para todos o algunos principios de Derecho Administrativo»³⁵.

La finalidad y ritualidad de este derecho a la buena administración es la afirmación de un conjunto de derechos instrumentales para permitir el control de la Administración Europea. Lo que no hace sino evidenciar la precariedad jurídica de dicha Administración lo que no sólo va en detrimento de la eficacia de su actuación sino que sume en muchas ocasiones a los ciudadanos o administrados europeos en la más absoluta de las inseguridades jurídicas. Por ello, el derecho a la buena administración, pese a todas las carencias y taras que encierra en sí mismo, supone la constitucionalización no tanto de la Administración Europea como del Derecho Administrativo Europeo.

El hecho de que la sistematización y racionalización de una Administración europea no haya sido acometida hasta bien desarrollado el proceso de integración no ha impedido que se fuera progresivamente conformando un Derecho Administrativo europeo que regulase no tanto la organización y funcionamiento de la Administración europea cuanto las relaciones entre el Poder público comunitario y los ciudada-

³⁵ Conclusiones de la Abogado General Sra. *VERICA TRSTENJAK*, presentadas el 11 de septiembre de 2008, en el asunto C-308/07P, *Koldo Gorostiaga Atxalandasabo v. Parlamento*, n. 89.

nos. Tan es así, que el Derecho de las Instituciones europeas se conforma en gran medida según principios y reglas propias del Derecho Administrativo en detrimento tanto de una mera regulación «constitucional» o política como de una organización inspirada en reglas de carácter internacional, lo que sin duda alguna ha contribuido y contribuye a la eficacia del funcionamiento del sistema.

Esos orígenes jurídicamente administrativos se manifestaron, sectorialmente, en todo el cuerpo normativo y jurisprudencial construido en sectores como la Función Pública europea o el Derecho de la competencia y, horizontalmente, en la puntual pero trascendente conformación de derechos fundamentales en el Ordenamiento europeo. Al decir de CASSESE, pese al carácter embrionario del sistema administrativo europeo, se ha ido configurando un Derecho Administrativo europeo, de manera que «el retraso del sistema administrativo no ha comportado un retraso en el desarrollo del Derecho administrativo»³⁶. En este sentido, DELLA CANANEA habla significativamente del «mito de la Administración sin Derecho Administrativo»³⁷.

La doctrina ha procedido ya a compendiar y analizar el Derecho Administrativo Europeo en su sentido más estricto³⁸ (actos administrativos europeos³⁹, procedimiento administrativo europeo⁴⁰, contratación administrativa⁴¹, ejecución forzosa⁴², etc.) y, por su amplitud, no puede evidentemente ser abordado en este trabajo. En cualquier caso, muchos de los problemas que se le plantean a la Administración europea –también desde el punto de vista organizativo– se derivan de la fragmentación y la precariedad jurídica de ese pretendido Derecho Administrativo europeo. Como señalan LENAERTS y VERHOEVEN, «la Comunidad Europea no cuenta con una legislación comprehensiva de los derechos procesales de los particulares que deberán ser respetados en el procedimiento administrativo que precede a la adopción de decisiones

³⁶ CASSESE, S.: «Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione» en *RTDPC*, 1991, p. 772.

³⁷ DELLA CANANEA, G.: «Il Diritto Amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali» en *Diritto Amministrativo europeo. Principi e istituti* (Dir. G. Della Cananea), Giuffrè, Milán 2006, p. 51.

³⁸ CHITI, M.P. y GRECO, G. (Dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milán 1997; CHITI, M.P., *Diritto amministrativo europeo*, 2ª ed., Giuffrè, Milán 2004; CRAIG, P.P., *EU Administrative Law*, OUP, 2006. Otros incluyen igualmente en el tratamiento del Derecho Administrativo Europeo tanto el régimen jurídico europeo de la ejecución por los Estados miembros como la influencia del Derecho Europeo sobre los Derechos Administrativos nacionales: vid. GONZÁLEZ-VARAS, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, 3ª ed., 2005, Valencia Tirant lo Blanch/IAAP, 510 págs. KADELBACH, S.: «European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration» en *Good Governance in an Integrated Market* (Joerges y Dehousse, eds.), OUP, Oxford 2002, pp. 167-206.

³⁹ ARZOZ SANTISTEBAN, X., Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario, IVAP, Oñati 1998.

⁴⁰ WEBER, A.: «El procedimiento administrativo en el Derecho Comunitario» en *El procedimiento administrativo en el Derecho Comparado* (Coord. J. Barnés), Civitas, Madrid 1993, p. 58.

⁴¹ GONZÁLEZ-VARAS, S.: «La contratación de las Comunidades Europeas» en *RAP*, 142, 1997, pp. 195-223.

⁴² Díez PICAZO, L.M.: «Esiste una teoria della coazione nel Diritto dell'Unione Europea?» en *Lezioni di Diritto Amministrativo europeo* (Dir., S. Battini y G. Vesperini), Giuffrè, Milán 2006, pp. 67-97.

que pudieran perjudicar los intereses de esos particulares. En cambio tiene una variedad de disposiciones legislativas *ad hoc* aplicables a ámbitos específicos de Derecho sustantivo, complementados con principios generales del Derecho no escritos cuya observancia condiciona la legalidad de los procedimientos administrativos y, por tanto, de la legalidad de las decisiones adoptadas a resultas de tales procedimientos»⁴³. Por ello, la consagración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de un derecho a la buena administración debe constituir el punto de partida a partir del cual el legislador europeo dote a la Administración Europea de un Derecho Administrativo que le sea propio y peculiar como instrumento jurídico que le permita la realización de sus funciones y la consecución de sus objetivos.

PALABRAS CLAVE: derecho a la buena administración. Derecho Administrativo Europeo. Administración Europea.

RESUMEN: La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha incluido en su artículo 41 el derecho a la buena administración. La construcción de este derecho se hace sobre la jurisprudencia de los Tribunales Europeos. Este derecho incluye, en particular, los siguientes derechos: tratamiento imparcial y equitativo y en un plazo razonable; derecho a ser oído; derecho de acceso al expediente; obligación de motivación. En última instancia, el derecho a la buena administración constitucionaliza no tanto la Administración Europea como el Derecho Administrativo Europeo.

KEY WORDS: right to good administration; European Administrative Law; European Administration.

ABSTRACT: The Charter of Fundamental Rights of the European Union lays down in the article 41 the right to good administration. The formation of this right was made by the case-law of the European Tribunals. This right includes in particular the impartial, fair and timely treatment; the right to be heard; the right of access to one's file; the right to a reasoned decision. In the end, the right to good administration constitutionalizes the European Administrative Law instead of the European Administration.

⁴³ LENAERTS, K. y VANHAMME, J.: «Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process» en *CMLR*, 34, 1997, p. 531.