

El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance

Carmen María Ávila Rodríguez

Profesora Ayudante–Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. 3. Contenido del derecho a una buena administración comunitaria. 4. Alcance de los textos comunitarios sobre el derecho a una buena administración. III. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL. 1. La Constitución Española y el derecho a una buena administración. 2. La Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa. IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA Y EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN. 1. La inclusión del derecho a una buena administración en los recientes Estatutos de Autonomía. 2. Las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre el derecho a una buena administración. 3. El contenido del derecho a una buena administración en el estatuto de autonomía para Andalucía. V. NATURALEZA Y ALCANCE DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN RECONOCIDO POR EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. 1. La definición del derecho a una buena administración como derecho dada por el Estatuto de Autonomía para Andalucía. 2. La interpretación del Tribunal Constitucional sobre los derechos estatutarios en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. 3. Una interpretación favorable del derecho a una buena administración como derecho estatutario y no como mero principio rector. VI. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La posición del ciudadano en la vida pública se ha intensificado y centrado en los últimos tiempos de modo particular en la posición de los ciudadanos ante la Administración y en el intrínseco carácter vicarial y servicial de és-

ta. Todo ello desde la perspectiva de la llamada buena administración y dando sentido y materializando así el mandato del artículo 9.3 de la Constitución de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Nuestro Estado, definido por el artículo 1 de la Constitución como un Estado Social, Democrático y de Derecho, debe estar en un continuo hacerse, caminando por la senda de la conquista de nuevos derechos y fortaleciendo los ya reconocidos. Con ello el Estado, desde las citadas connotaciones de su definición constitucional, se dignifica y engrandece en cuanto garante de los derechos de los ciudadanos¹. En este contexto se inscribe el conjunto de normas aprobadas tanto por el legislativo estatal como por los de las Comunidades Autónomas a lo largo de los últimos años.

Podríamos decir que asentada la nueva organización del Estado y la pluralidad de Administraciones que el mismo integra derivada de la Constitución de 1978 y contando con un aparato institucional suficientemente organizado y funcional, el reto del presente es el logro de una “buena administración”, es decir, el buen funcionamiento y gestión de lo público y por tanto la necesidad de que las Administraciones Públicas sean unas buenas administradoras.

Resulta así un hecho relevante el creciente protagonismo adquirido no ya por el principio de la buena administración, al cabo tan sólo un principio funcional de alcance interno para las organizaciones públicas, sino el estricto derecho a una buena administración que se está reconociendo en el ámbito normativo, como vamos a ver. Este derecho, con claros antecedentes en el Derecho europeo, no se reconoce expresamente en nuestra Constitución, aunque el mismo puede deducirse de los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de servicio a los intereses generales establecidos en los arts. 9 y 103 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 ha incorporado en su Título I, “Derechos Sociales, deberes y políticas públicas”, el derecho a una buena administración, definiéndolo, en su artículo 31, como el derecho de todos los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, “*a participar ple-*

¹ Sobre el reconocimiento de nuevos derechos y las transformaciones del Estado contemporáneo vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea” en *Las estructuras del bienestar en Europa* (dir. Muñoz Machado, García Delgado, González Seara), Civitas-Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, págs. 413 y ss.

namente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca". El Estatuto lo concibe pues, como un derecho de derechos o "subderechos" de amplio contenido y con el acierto de resumir en la expresión "*derecho a una buena administración*" la formulación de una nueva forma de concebir la relación de la Administración con los ciudadanos en la que éstos adquieren una posición relevante y, dejando de ser meros sujetos pasivos, participan activamente en lo público².

Ahora bien, como vamos a analizar en las páginas siguientes, su reconocimiento como derecho subjetivo en los Estatutos de Autonomía, no es una cuestión pacífica. Sobre todo porque aunque el nuevo Estatuto para Andalucía lo define como un auténtico derecho, el Tribunal Constitucional ha puesto en cuestión que tales Estatutos puedan establecer auténticos derechos. Este es, en efecto, uno de los pronunciamientos de la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, dictada ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, contra lo previsto por el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana³ y según la cual los derechos reconocidos en los Estatutos no son derechos subjetivos, sino meros principios rectores.

² Sobre la teoría de los modelos de relación entre la Administración y los ciudadanos, en especial el modelo receptivo, Vid. RAMOS VIELBA, I., "El Derecho a una Administración abierta a los ciudadanos: La participación cívica en la actuación administrativa", en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y GARCÍA MEXÍA, P, directores, *El Derecho a la buena Administración Pública*. Junta de Castilla y León, 2008. Págs. 83-96.

³ El Estatuto valenciano reconoce en el artículo 17.1 "*El derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*". Los actores del recurso de inconstitucionalidad argumentaban que el artículo recurrido infringía el art. 149.1.22 de la Constitución. Justificaban esta infracción en que el derecho de los ciudadanos valencianos a la redistribución de aguas sobrantes no tenía como referencia las cuencas internas, sobre las que la Comunidad Valenciana ejerce competencias, por lo que su eventual operatividad se extendía a los recursos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias, cuya gestión, ex art. 149.1.22 CE, es de titularidad estatal, de modo que se producía una disposición o condicionamiento de recursos ajenos a la esfera competencial de la Comunidad Valenciana con injerencia en el ámbito competencial del Estado.

2. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

El derecho a una buena administración ha ido perfilándose de manera lenta y gradual en el Derecho comunitario hasta su efectivo reconocimiento en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000⁴. En esta Carta y por primera vez en el acervo normativo comunitario, pues con anterioridad aparecían reconocidos en muy diversos instrumentos jurídicos, se recogen en un texto único y sistemático el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio comunitario⁵.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consta de un preámbulo y de 54 artículos que enumeran los derechos fundamentales recogidos en seis capítulos que a su vez suponen seis grandes principios: la dignidad humana, las libertades fundamentales, la igualdad entre las personas, la solidaridad, la ciudadanía, y la justicia⁶.

Pues bien, dentro de su capítulo V, que lleva por rúbrica “*Ciudadanía*” y está compuesto por ocho artículos, el artículo 41 reconoce el derecho a una

⁴ Publicado en el DOM núm. 364, de 18 de diciembre. (LCEur 2000,3480).

⁵ Vid. RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Universidad Autónoma de Madrid. Lección inaugural del Curso académico 2000–2001*, Servicio de imprenta de la UAM, 2000, página 9. Sobre el contexto y contenido de la Carta, así como sobre la protección de los derechos en la misma, véanse los trabajos de las Jornadas de estudio celebradas en Estrasburgo, en junio de 2000, publicados en la *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, Vol. 12, n.º 1–2, septiembre de 2000, pp. 2 y ss y una importante literatura, entre otros, CORRIENTE CÓRDOBA, J. A., “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Anuario de Derecho europeo*, núm. 2, Universidad de Sevilla, 2002, págs. 117-135. FERNÁNDEZ TOMÁS, A., “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: estructura, ámbito de aplicación, invocabilidad y contenido” en *Anuario de Derecho europeo*, núm. 2, Universidad de Sevilla, 2002. CARRILLO LÓPEZ, M., “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65, 2003, págs. 145–165.

⁶ Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A. “La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea” *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 5, 2004, págs. 1719–1721.

buena administración, respondiendo así a las legítimas demandas ciudadanas relativas a la transparencia e imparcialidad en el funcionamiento de la Administración comunitaria, reafirmando el derecho a acceder a los documentos administrativos de las instituciones comunitarias o el derecho a una buena administración, claramente reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El mencionado artículo dice así:

“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: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; b) 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; c) 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.”

Completando lo anterior, el artículo 42 de la misma Carta reconoce a todo ciudadano de la Unión el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Y como garantía a tal fin, el artículo 43 reconoce a todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, el derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

2.2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa

Importante función ha realizado el Defensor del Pueblo Europeo desde sus comienzos en relación al derecho a una buena administración, pues desde su instauración se ha esforzado en implantar en las Instituciones comunitarias un Código de Buena Conducta Administrativa. Resultado de ello fue la aprobación, el 6 de septiembre de 2001, por el Parlamento europeo, de un Código de Buena Conducta Administrativa dirigido a las instituciones y órga-

nos de la Unión Europea. El Código concreta en la práctica lo que significa el derecho a una buena administración establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su contenido debe ser respetado por la Administración Europea y sus funcionarios en las relaciones con los ciudadanos de la Unión. En cuanto al ámbito personal de aplicación el Código es aplicable en las relaciones con el público, a todos los funcionarios comunitarios y a las personas contratadas bajo la modalidad de contratos de Derecho privado, expertos de Administraciones nacionales en comisión de servicios y becarios. No será por tanto aplicable a las relaciones entre la Institución y sus funcionarios⁷.

La idea de un Código de este tipo había sido propuesta en 1998 por el parlamentario europeo, Roy Perry. El Defensor del Pueblo Europeo redactó un proyecto de texto, siguiendo una investigación de oficio que tenía por objeto determinar si los órganos e instituciones de la Comunidad contaban con un código de buena conducta administrativa en las relaciones de los funcionarios con el público, y si dicho código era accesible al público. Un año después, el Defensor del Pueblo Europeo dirigió un proyecto de recomendación a la Comisión, al Parlamento, al Consejo y a otras instituciones, órganos y agencias descentralizadas de la Administración europea. A este proyecto adjuntó un código de buena conducta administrativa elaborado por su Secretaría que contenía en una lista de 28 artículos las disposiciones relativas tanto a los principios sustanciales y de procedimiento como al buen funcionamiento de la Administración. El Defensor del Pueblo declaró que las instituciones y órganos podrían utilizar este proyecto de código como guía para redactar sus propios códigos.

En abril de 2000, después de analizar a fondo las opiniones recibidas de las distintas instituciones y órganos sobre su proyecto de recomendación, el Defensor del Pueblo presentó un informe especial al Parlamento Europeo formulando la siguiente recomendación: *“Con el objeto de llegar a establecer unas normas de buena conducta administrativa aplicables por igual a todas las instituciones y órganos comunitarios en sus relaciones con el público, el Defensor del Pueblo recomienda la promulgación de una normativa administrativa europea, aplicable a todas las instituciones y órganos comunitarios. Dicha normativa podría adoptar la forma de Reglamento”*⁸.

⁷ Artículo 2.1 y 2 y artículo 3.2 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

⁸ Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios (OI/1/98/OV) 11.04.2000.

El 27 de junio de 2001, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo aprobó un informe redactado por el eurodiputado Roy Perry que apoyaba el informe especial del Defensor del Pueblo y el 6 de septiembre de ese mismo año, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución en la que invitaba a la Comisión Europea a presentar una propuesta de Reglamento que incluyera el Código de Buena Conducta Administrativa, de manera que la incorporación del texto a un Reglamento pusiera de relieve la naturaleza obligatoria de la que ahora carecen sus normas y sus principios⁹.

2.3. Contenido del derecho a una buena administración comunitaria

A la vista de ambos textos comunitarios el derecho a la buena administración se concibe como un derecho que engloba unos subderechos inspirados por unos principios y valores. En cuanto a los principios y valores, la Carta contempla el principio de imparcialidad y el principio de equidad en el trato de los asuntos que los ciudadanos presenten ante las instituciones y los órganos de la Unión. Por su parte el Código Europeo de Buena Conducta desarrolla ambos principios y los orienta bajo la forma de valores que deben prevalecer en la actuación de las funciones del personal de la Administración comunitaria. Los valores que el Código Europeo califica de fundamentales son: los de legitimidad, no discriminación, proporcionalidad, imparcialidad, independencia, objetividad, profesionalidad y justicia. Asimismo, el Código Europeo concreta cada uno de esos valores en conductas: exige que se destierre toda conducta de abuso de poder; que se actúe de conformidad con la legislación, velando para que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basadas en la ley; que se garantice el respeto del principio de igualdad de trato, evitando conductas de discriminación injustificada y acciones arbitrarias que dispensen un trato preferente; requiere que los poderes se ejerzan únicamente con la finalidad para los que han sido otorgados, adoptándose decisiones justas que respeten el justo equilibrio entre los intereses individuales y el interés público general; e insta a la coherencia en la práctica administrativa respetando las legítimas y razonables expectativas que los miembros del público tengan a la luz de la actuación administrativa precedente.¹⁰ Todas estas actuaciones deben ir inspiradas por el principio de

⁹ Informe del Defensor del Pueblo Europeo de 2002, pág. 204.

¹⁰ Vid. Artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

cortesía que implica que el funcionario sea diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público.

La Carta incluye como facultades del derecho a una buena administración: que en los procedimientos administrativos toda persona sea oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el acceso de toda persona al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; y el derecho de toda persona a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados recibiendo una contestación en esa misma lengua. Por su parte El Código de Buena Conducta Administrativa completando a la Carta exige que en los procedimientos administrativos se asegure que todo ciudadano de la Unión, persona jurídica o asociación que se dirijan por escrito a una Institución europea en una de las lenguas del Tratado reciba su acuse de recibo y su respuesta en esa misma lengua. El acuse de recibo ha de efectuarse en el plazo de dos semanas indicando el nombre y el número de teléfono del funcionario que se ocupe del asunto, así como el servicio al que dicho funcionario pertenece, exceptuándose esta obligación sólo en los casos en los que las cartas o reclamaciones resulten impertinentes por su número excesivo o su carácter repetitivo o absurdo. Igualmente se reconoce el derecho a subsanar los errores u omisiones que pudieran encontrarse en los escritos y documentos, así como el derecho a la defensa en todos aquellos casos en los que se adopte una decisión que afecte a los derechos o intereses de un particular, incluso procediéndose al derecho de apelación y de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.

El Código de Buena Conducta impone a las Instituciones europeas la obligación de remisión al servicio competente, de las cartas o reclamaciones transmitidas a una Dirección General, a una Dirección o a una Unidad incompetente, notificándolo al autor de éstas indicándole el nombre y el número de teléfono del funcionario al que se ha transmitido el expediente. Igualmente el Código establece la obligación de que las decisiones sean adoptadas en un plazo razonable fijado en un periodo de dos meses y previendo que si un asunto no pudiera ser resuelto en ese tiempo se debe informar al interesado con la mayor brevedad posible. Asimismo se impone la obligación de notificar por escrito a la persona o personas afectadas las decisiones que conciernan a sus derechos o intereses, absteniéndose el funcionario de comunicar la decisión a otras fuentes antes de que la persona o personas afectadas hayan sido informadas. La Carta impone a la Administración la obligación de motivar sus decisiones y el Código a este respecto concreta que toda decisión que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona pri-

vada debe indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión, evitando de este modo la adopción de decisiones basadas en motivos breves o vagos o que no contengan un razonamiento individual. El Código establece que en todo trámite y gestión el funcionario que maneje datos personales referentes a un ciudadano está obligado a respetar la vida privada y la integridad de la persona, de conformidad con las disposiciones normativas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales¹¹.

Finalmente a Carta contempla como contenido del derecho a una buena administración que 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. Sobre esta cuestión el Código no hace mención ninguna.

2.4. Alcance de los textos comunitarios sobre el derecho a una buena administración

Pese a su relevante contenido antes del uno de diciembre de 2009, fecha en la que entra en vigor el Tratado de Lisboa, ninguno de los textos comentados tenía valor jurídico vinculante. Por lo que se refiere a la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, su texto no había quedado integrado en los Tratados fundamentales de la Unión Europea. La carta se aprobó en la Cumbre de Niza, celebrada en diciembre de 2000. En esta Cumbre, al finalizar la presidencia francesa de la Unión, y dentro del Documento en el que constan las conclusiones de la Presidencia, se puede leer: *“El Consejo Europeo que congratula de la proclamación conjunta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión de la Carta de los Derechos Fundamentales, que reúne en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y de sociedad enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, europeas o nacionales. El Consejo europeo desea que la Carta goce de la máxima difusión posible entre los ciudadanos de la Unión. De conformidad con la conclusiones de Colonia, la cuestión del alcance de la Carta se examinará posteriormente”*. Bajo el eufemismo de *“la cuestión del alcance de la Carta”* se escondía, como examinaremos posteriormente, un doble problema: el valor jurídico de la Carta y su incorporación formal a los Tratados¹².

¹¹ Vid. del artículo 12 al artículo 21 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

¹² Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “La eficacia de la Carta”, en Azpilcueta. *Cuadernos de Derecho*, núm. 17, 2001, pp. 19y ss.

Esta cuestión se resolvía en el Tratado para una Constitución Europea, firmado el 29 de octubre de 2004. En su artículo I-9, titulado “*Derechos fundamentales*”, se enunciaba que: “*1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II. 2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución. 3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales*”. Con este artículo la Constitución de la Unión Europea integraba la Carta de los Derechos Fundamentales en el texto del Tratado y la hacía jurídicamente vinculante, no obstante, y al no ser dicha Constitución ratificada por todos los países integrantes de la Unión Europea, al ser rechazada en el referéndum francés y en el de los Países Bajos, la misma no entró finalmente en vigor, consecuencia de lo cual generó, como es sabido, una grave crisis institucional.

Tras el fracasado intento de Constitución europea, el 13 de diciembre de 2007 fue firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea en Lisboa, el Tratado de Lisboa. Este Tratado pretende conceder rango de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales y por tanto dotarla de fuerza jurídica vinculante. Veamos cómo queda el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa. “*1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones. 2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados. 3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales*”.

La Carta quedaba así incorporada al Derecho primario. Respecto a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa su artículo 6 estableció como fecha prevista el 1 de enero de 2009, fecha que quedó sin virtualidad, pues como a 1 de enero de 2009 no todos los países habían depositado su instrumento de ratificación, la entrada en vigor quedó postergada al primer día del mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpliera dicha formalidad, tal y como el Tratado, de forma subsidiaria, contemplaba. Finalmente el Tratado ha entrado en vigor muy recientemente, en concreto el 1 de diciembre de 2009. Es por ello que a partir de esta fecha podemos afirmar que por primera vez se declara en un texto normativo europeo, con clara fuerza vinculante, el derecho a una buena administración como derecho fundamental, en este caso, de los europeos respecto de sus relaciones con la Administración Comunitaria.

Por lo que respecta al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa se trata de un “acto comunitario atípico” y en lo que se refiere a sus efectos jurídicos, enmarcado en lo que se denomina *soft-law* del ordenamiento jurídico comunitario, se trata de un acto no vinculante jurídicamente que tiene por objeto la fijación de los principios generales y programáticos de actuación de la Administración Comunitaria y que sin perjuicio de ello, pueden derivar en fundamento para posteriores actos de naturaleza jurídica.

Ya hemos dicho que carece de fuerza vinculante. No obstante, la necesidad de la aprobación de un Reglamento que recogiera su contenido era y es notoria puesto que de esa manera se reconocerían los derechos de los ciudadanos frente a la Administración comunitaria y los principios y pautas de actuación de la Administración en su proceder ordinario y cotidiano. El procedimiento para la adopción de un Reglamento requerirá una iniciativa formal de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo y la elaboración de una propuesta por parte de la Comisión sobre la que debería tomar un acuerdo unánime el Consejo. Con ello se eliminaría la confusión actual resultante de la existencia paralela de diferentes Códigos en la mayoría de las instituciones y órganos de la UE, y se aseguraría la aplicación de los mismos principios básicos por parte de todas las instituciones y órganos en sus relaciones con los ciudadanos, haciendo que tanto ciudadanos como funcionarios fuesen conscientes de la importancia de dichos principios.

3. EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

3.1. La Constitución Española y el derecho a una buena administración

Nuestra Constitución de 1978 no reconoce de manera expresa en su Título I el derecho a una buena administración. No obstante, en su Título IV, relativo al Gobierno y la Administración, sí encontramos pronunciamientos semejantes al haz de facultades que el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce como integrantes del derecho a una buena administración. Estos pronunciamientos de nuestra Constitución Española, aunque enfocados desde las pautas y principios de funcionamiento de la Administración Pública y no desde el prisma de los derechos fundamentales, guardan en todo caso gran semejanza al haz de facultades que la Carta consagra como contenido del derecho a una buena administración.

Así, si la Carta reconoce 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”* (artículo 41.1), la CE establece en su artículo 103 que *“la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*. El actuar objetivo de la Administración exige que los asuntos se traten con imparcialidad y el principio de eficacia y el sometimiento a la ley exigen que los asuntos se traten dentro de un plazo razonable.

Si la Carta establece *“el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente”* (artículo 41.2), la CE enuncia en su artículo 105 que *“la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”*.

La Carta consagra *“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”* (artículo 41.2), y la CE afirma que *“la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*. Aunque la CE no se refiere expresamente al expediente que le afecte, el acceso a un archivo o el acceso a un registro lo puede englobar y así hay que entenderlo por razones de legitimación.

La Carta impone a la Administración Europea “*la obligación de motivar sus decisiones*” (artículo 41.3). Por su parte, la CE no prevé expresamente que la Administración tenga la obligación de motivar sus decisiones. No obstante, del principio de legalidad del artículo 9.3 de la Carta Magna y de la concreción del artículo 54 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas se deduce la obligación de la Administración Pública de motivar cierto tipo de resoluciones¹³.

La Carta Europea de Derechos Fundamentales reconoce que “*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*”, y la CE en su artículo 106.2 establece que “*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*”.

Finalmente, el texto europeo reconoce que “*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*”, por su parte la Constitución, en su artículo 3, afirma que “*el castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*”.

Lo expuesto hasta ahora nos permite considerar, de partida, que en nuestra Constitución Española el derecho a una buena administración no está expresamente reconocido como derecho subjetivo y singular, pero que el prin-

¹³ Artículo 54 de la Ley 30/1992 con su redacción dada según la Ley 4/1999, de 13 de enero: “*Motivación: 1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. b) 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; c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos; d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley; e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos; f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa. 2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte*”.

cipio de buena administración sí se encuentra recogido en algunos preceptos constitucionales, la mayoría de ellos situados en el Título IV relativo al Gobierno y la Administración y, como veremos posteriormente, desarrollados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

3.2. La Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa

No podemos dejar de mencionar en nuestro estudio el siguiente dato: el 31 de julio de 2008 en el Boletín Oficial del Estado número 184 se publicó la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Pues bien, en esta ley orgánica, que entró en vigor el día siguiente de su publicación, se reproduce en su artículo segundo el texto íntegro de la citada Carta de los Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, dice así: *“A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre de 2007, cuyo texto íntegro se reproduce a continuación: (...)”*

En este punto es necesario que valoremos qué alcance puede tener la reproducción de la Carta en el artículo 2 de la Ley Orgánica. Con anterioridad al 1 de diciembre de 2009 cabía plantearse que simplemente era un acto de publicidad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, puesto que el Tratado de Lisboa aún no había entrado en vigor. En segundo lugar, puede entenderse que en cuanto que se trata de una ley orgánica, vía artículo 10.2 de la Constitución, al interpretar los derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución reconoce de conformidad con el Tratado de Lisboa, podría ser una ley de desarrollo de los derechos fundamentales¹⁴. No obs-

¹⁴ Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “La doble funcionalidad de la Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Lisboa (La Carta de Derechos Fundamenta-

tante, y por lo que se refiere al derecho a una buena administración, al no tener este derecho su reflejo entre los derechos fundamentales en nuestra Constitución la Ley orgánica 1/2008 no tendría valor de criterio de interpretación ex artículo 10.2 CE aunque la voluntad de los redactores de la Carta camine en el reconocimiento del derecho a una buena administración como derecho fundamental, luego el derecho a la buena administración referido a las Administraciones que se integran en el Estado español, no tiene reconocimiento jurídico en la Constitución ni siquiera por la vía de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio.

Aún así nos parece relevante la interpretación sistemática que podría hacerse del artículo 41 de la Carta que reconoce el derecho a una buena administración, pues los artículos 39 y 40 de la Carta reconocen a todo ciudadano de la Unión el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, respectivamente; el artículo 44 reconoce a todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; y el artículo 45 se refiere a la libertad de circulación y de residencia de todo ciudadano de la Unión. Pues bien, si hacemos una comparativa entre nuestra Constitución y los derechos enunciados en la Carta, observamos que el derecho a acceder a cargos públicos y participar en los asuntos públicos se reconoce en el artículo 23 de la Constitución; el derecho de petición se reconoce en el artículo 29; el derecho a circular libremente por el territorio nacional y a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca, se reconoce en el artículo 19. Todos estos artículos están integrados en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I y por tanto son derechos fundamentales de máxima protección. Luego es relevante que la Carta sitúe sistemáticamente el derecho a una buena administración entre los derechos que en la Constitución española son fundamentales y son, por tanto, susceptibles de las máximas garantías.

4. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA Y EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

4.1. La inclusión del derecho a una buena administración en los recientes Estatutos de Autonomía

Varios Estatutos de Autonomía de los recientemente aprobados entre 2006 y 2008, concretamente el catalán, el castellano-leonés, el balear y el an-

les de la Unión Europea en el “Boletín Oficial del Estado”)”, *Revista española de derecho europeo*, núm. 30, págs. 135-158, 2009.

daluz han recogido de forma expresa el derecho a una buena administración. Otros Estatutos son más tímidos en este reconocimiento, y así el Estatuto para Aragón no reconoce expresamente el derecho a una buena administración, sino que se limita en su artículo 16 a hacer una referencia a los derechos en relación con los servicios públicos.

El Estatuto de Autonomía para Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, reconoce el derecho a una buena administración en su artículo 30 que lleva por rúbrica "*Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración*". Dicho artículo se ubica en el Título I del Estatuto ("*Derechos, deberes y principios rectores*"), concretamente en su Capítulo II relativo a los "*Derechos en el ámbito político y de la Administración*" donde se regula en efecto el derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena administración, además del derecho a la participación (artículo 29) y el derecho a la protección de datos personales (artículo 31).

Como contenido de ese derecho de acceso a los servicios públicos y a una buena administración el apartado 1 del artículo 30 del Estatuto establece que "*todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación*". Por otra parte, el apartado 2 de este mismo artículo, y como contenido genérico del derecho a una buena administración, atribuye a los ciudadanos dos facultades concretas en sus relaciones con la Administración Autonómica: "*Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican*". Finalmente, en su apartado 3 el artículo 30 del Estatuto impone un singular mandato al legislador para que concrete las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos descritos e impone a las Administraciones Públicas de Cataluña y a los servicios públicos que de ellas dependan la obligación de adoptar una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores, carta en la que podría concretarse de nuevo el contenido de la buena administración.

El Estatuto de Autonomía para Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, también reconoce el derecho a una buena administración. Su artículo 12, que lleva por rúbrica "*Derecho a una buena Administración*", ubicado en el Título I ("*Derechos y Principios Rectores*"), más exactamente en su Capítulo II ("*Derechos de los Castellanos y Leoneses*"), también enuncia los derechos de participación en los asuntos públicos, los derechos so-

ciales y el derecho a la no discriminación por razón de género. El artículo 12 enumera una serie de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica. Estos derechos, que deben ser garantizados por ley, son: a) el derecho a “*recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos*”; b) el derecho a un “*tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable*”; c) el derecho de “*acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan*”; d) el derecho a “*la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos*”; e) el derecho “*al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes*” y el derecho a “*formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos*”.

El Estatuto de Autonomía para las Illes Balears aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, también reconoce el derecho a una buena administración en su artículo 14 que lleva por rúbrica “*Derechos en relación con las Administraciones Públicas*” y se ubica en el Título II del Estatuto (“*De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears*”). En primer lugar, establece que sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado –entendemos que se refiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común–, “*una Ley del Parlamento de las Illes Balears regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Illes Balears*”. El segundo y el tercer apartado del artículo enumeran, por su parte, una serie de facultades que se reconocen a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica: el trato objetivo e imparcial de sus asuntos, el trato de sus asuntos en un plazo razonable, el goce de servicios públicos de calidad, el acceso a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad y el derecho a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

Mientras que los apartados mencionados tienen una redacción asertiva en forma de reconocimiento de derechos, los siguientes apartados, cuarto y quinto del mismo artículo 14 del Estatuto tienen, por su parte, una redacción expresiva de mandatos al legislador autonómico en los siguientes términos: “*4. En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantizará la calidad*

de los servicios de la Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita. 5. Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones, así como de su derecho a ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las Administraciones públicas de las Illes Balears de acuerdo con la legislación del Estado y las Leyes del Parlamento”.

Como antes dijimos, el Estatuto de Autonomía para Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 16 rubricado “*Derechos en relación con los servicios públicos*”, no reconoce de manera expresa el derecho a una buena administración, pero de su lectura se comprueba que reconoce a los ciudadanos unas facultades en sus relaciones con la Administración autonómica análogas a la de los Estatutos anteriormente analizados. Así reconoce que: “*1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad. 2. Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las Leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados. 3. Todas las personas tienen derecho a la protección de sus datos personales contenidos en las bases de datos de las Administraciones Públicas y empresas públicas aragonesas y las empresas privadas que trabajen o colaboren con ellas. Igualmente, tendrán derecho a acceder a los mismos, a su examen y a obtener su corrección y cancelación*”.

Así pues, como hemos podido comprobar, aunque la regulación estatutaria de cada Comunidad Autónoma ha concebido el derecho a una buena administración con un haz de facultades o un contenido diferente, lo ha hecho en todo caso con una indudable voluntad de configurar, a nivel estatutario, derechos subjetivos de los ciudadanos. Ello nos sitúa ante dos cuestiones fundamentales: 1) El carácter de tales facultades o posiciones subjetivas como tales derechos. 2) La disparidad del respectivo contenido que el derecho a una buena administración tiene en cada Estatuto de Autonomía, por tanto en unas y otras Comunidades Autónomas, y la consecuente contradicción de tal disparidad con unas posiciones subjetivas fundamentales homogéneas en todo el territorio español tal y como contempla el artículo 149.1.1 de la Constitución. Es por ello que esta forma de diseñar y regular el derecho a una buena administración, a partir de su reconocimiento en los Estatutos de Autonomía, no es aceptable para configurar y crear en derecho a una buena administración que debe ser exigible por igual en todas las relaciones jurídicas de los ciudadanos con la Administración en cualquiera de sus manifestaciones territoriales e institucionales. A las dos cuestiones planteadas pasaremos revista más adelante. Pero antes nos vamos a centrar específicamente en las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

4.2. Las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre el derecho a una buena administración

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dentro de su Capítulo II “*Derechos y Deberes*”, del Título I, (“*Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas*”), garantiza en su artículo 31, que lleva por rubrica “*Buena Administración*”, “*el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca*”.

Por otra parte, en su artículo 133 el Estatuto de Autonomía, hace también referencias implícitas al derecho a una buena administración. Así cuando fija para la Administración Autonómica como principios de actuación y gestión de sus competencias los de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos¹⁵; cuando, en su artículo 134, establece la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar y el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros de la Administración de la Junta de Andalucía, y cuando, en su artículo 137, impone a la Administración autonómica la obligación de hacer pública la oferta y características de prestación de los servicios y las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma.

Los artículos 38, 39 y 41 del Estatuto establecen las garantías de los derechos del capítulo II del Título I. Por tanto, y a la vista de sus precisiones, el de-

¹⁵ Es significativo observar que muchos de estos principios tienen el rango de constitucionales pues se prevén en el artículo 103 de la CE, así el principio de objetividad, de jerarquía, de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, pero otros que se enumeran en el artículo 3 y el artículo 4 de la Ley 30/1992, así el principio de cooperación, eficiencia, transparencia, buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, y otros enumerados en el artículo 3 de la Ley 9/2007 de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía se han elevado al rango de estatutarios, así el principio de racionalidad organizativa, simplificación de procedimiento, imparcialidad, no discriminación y proximidad a la ciudadanía.

recho a una buena administración, en primer lugar, vincula a todos los poderes públicos andaluces; debe ser interpretado en el sentido más favorable a su plena efectividad; el Parlamento debe aprobar las correspondientes leyes de desarrollo, que han de respetar, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y han de determinar las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de este derecho. En segundo lugar, los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren el derecho a una buena administración podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado. Y en tercer lugar, corresponde al Defensor o Defensora del Pueblo Andalúz velar por la defensa del derecho a una buena Administración¹⁶.

En definitiva, de la previsión del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía resultan unos datos incuestionables: en primer lugar el Estatuto configura el derecho a una buena administración como un auténtico derecho; en segundo lugar, le dota de un contenido concreto aunque plural consistente en cual es, el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, el derecho de todos a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como el

¹⁶ No podemos obviar en este punto la importante aportación que hizo el Defensor del Pueblo Andalúz al reconocimiento del derecho a una buena Administración en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía Andalúz. El Comisionado Parlamentario Andalúz afirmó en su comparecencia ante la Comisión de desarrollo estatutario del Parlamento de Andalucía, que el deber de la Administración de actuar con sujeción al principio de legalidad y con objetividad en su tarea de satisfacer los intereses generales se debe expresar “*en un marco de reciprocidad, teniendo muy en cuenta la presencia de los ciudadanos como parte esencial de las relaciones administrativas*”. Por ello, en el texto del precepto estatutario que proponía el Defensor del Pueblo Andalúz se reconocía que, como consecuencia de las obligaciones de la Administración de actuar en base a los citados principios, se generaba correlativamente una serie de derechos ciudadanos para merecer una buena Administración, gracias a la información, la transparencia, la agilización de los procedimientos o la participación en los asuntos públicos. El texto que el Defensor del Pueblo Andalúz proponía se decía: “*1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía servirá con objetividad los intereses generales con pleno respeto al principio de legalidad y de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación y responsabilidad de la gestión pública. 2. La actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía asegurará a los ciudadanos y ciudadanas la efectividad de sus derechos en sus relaciones con ésta, garantizando una buena administración a través de la información sobre derechos y procedimientos, transparencia, agilización y participación en los procedimientos que les afecten*”. Vid. Comparecencia del Defensor del Pueblo Andalúz ante la Comisión de Desarrollo Estatutario, reforma del estatuto de autonomía para Andalucía, sesión número 5 de 15 de noviembre de 2004. Págs. 63 y 64.

derecho de todos a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.

Ahora bien, ese contenido del derecho a una buena administración queda estatutariamente realizado en la medida en que el artículo 31 del Estatuto establece que “*se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley(...)*”, por tanto dejando en mano del legislador autonómico la configuración del derecho. Lo que nos lleva a un tema de fondo: ¿cuál es la naturaleza jurídica y el alcance de este derecho estatutario en concreto y el de los derechos estatutarios en general? Para responder a esta cuestión debemos en primer lugar ahondar en las propias precisiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

4.3. El contenido del derecho a una buena administración en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

Como hemos visto, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía configura el derecho a una buena administración con un contenido plural, que incluye bajo ese rótulo tres facultades o derechos concretos.

La primera facultad es el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz. Es preciso interpretar este derecho en el sentido más favorable a la participación en los asuntos públicos objeto de las distintas potestades de la Administración Pública, o sea más allá de la tramitación de los procedimientos administrativos en los que se sea parte interesada. Por lo demás el artículo 31 del Estatuto de Autonomía conecta dicha participación con la obtención de información veraz, limitar aquella a tan sólo este extremo supondría restringir su alcance, sin tener en cuenta la interpretación más favorable para su plena efectividad, tal y como exige el artículo 38 del Estatuto de Autonomía. Por eso la obtención de una información veraz debe ser entendida no como objeto único del derecho a participar, sino como necesario presupuesto de éste. Si la buena administración ha de conllevar “*una actuación –administrativa– proporcionada a sus fines*” y el fin prioritario de la Administración es la satisfacción de los intereses generales a los que sirve (artículos 103 de la CE y 133 del Estatuto), al ser así el interés general criterio básico de actuación administrativa, el conocimiento de los intereses de los ciudadanos es imprescindible para que la Administración se pronuncie con la solución más favorable y adecuada a tal servicio. De esta forma la participación desempeña un papel fundamental como vehículo que pone de manifiesto los intereses im-

plicados en una determinada situación. De igual modo, la información que la propia Administración pública proporcione a los ciudadanos, a fin de que estos decidan cuáles son sus intereses en un caso concreto, adquiere una especial relevancia.

Hay que destacar en este punto que el derecho a participar en los asuntos públicos ya aparece reconocido en los artículos 23 y 105 de la CE (audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos). Consecuentemente la participación de los ciudadanos y el derecho a la información se encuentran concretados ya en diversas leyes estatales. En esencia, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 35,g sobre los derechos de los ciudadanos; artículo 79 sobre las alegaciones; y artículo 86 sobre la información pública), y en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (artículo 6.2,d sobre los derechos de los ciudadanos, y artículo 37 sobre el acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación). Por su parte y en ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía se refiere en su artículo 5.1,3 a los derechos de la ciudadanía y en su artículo 32 a la creación de órganos de participación ciudadana para hacer efectivos los principios de participación social en la mejora de la calidad de los servicios. Estos órganos tendrán como fin la información y asesoramiento en la elaboración de planes y programas o actuaciones con gran incidencia social, y la audiencia de sectores o colectivos determinados, que puedan resultar afectados por la elaboración de normas, la definición de políticas o alguna de las actuaciones mencionadas.

Sobre el calificativo de “*veraz*” de la información ha de destacarse que el artículo 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, lo establece como un principio de actuación de la Administración no ciertamente como un derecho el principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos. La Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía sí reconoce, por el contrario, en el artículo 5.1, g, como un derecho de los ciudadanos el de obtener información *veraz*.

El artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce, en segundo lugar, es el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a que

sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial, así como que los mismos sean resueltos en un plazo razonable. El presupuesto del mismo es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, lo que se deriva de la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho tal y como indica el artículo 103.1 CE. Igualmente, el que la Administración trate los asuntos de manera objetiva e imparcial constituye una garantía frente a la arbitrariedad e irracionalidad del actuar administrativo. Sobre esta facultad el Estatuto de autonomía tampoco incorpora nada nuevo, pues ya hemos indicado que la CE prevé el sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, luego a los principios contemplados en el artículo 3 de la 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁷ y a los principios del artículo 3 y 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía¹⁸.

En cuanto al derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean tratados en un plazo razonable el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone a las Administraciones Públicas el deber de resolver expresamente, y siempre, todo procedimiento administrativo que se inicie tanto a instancia de parte como de oficio. Igualmente el artículo 5.1.e) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía reconoce como un derecho de los ciudadanos que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, e impone a la Administración que en su correlativo deber de resolver siga el principio de proximidad a la ciudadanía. Es interesante tener en cuenta, además, que sobre el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, distintas normas del ordenamiento jurídico han reconocido la conexión entre la buena administración y

¹⁷ Recordar que el artículo 3 de la Ley 30/1992 enumera los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, transparencia y participación”.

¹⁸ Artículo 3 de la Ley 9/2007: “*La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general a través de sus órganos y entidades instrumentales, con sujeción a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico. Se organiza y actúa de acuerdo con los principios de (...) o. Imparcialidad*”. Artículo 5: “*1. En su relación con la ciudadanía, la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el principio de buena administración, que comprende el derecho de la ciudadanía a: Que los actos de la Administración sean proporcionados a sus fines; Que se traten sus asuntos de manera equitativa, imparcial y objetiva*”.

el comportamiento y la ética de los empleados públicos. Así la Exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público que afirma que *“las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración”*. Así pues sobre este punto el nuevo Estatuto andaluz no incorpora nada nuevo. Conviene, no obstante, abundar en algunas precisiones.

Reparemos, por ejemplo, en que mientras que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce como contenido del derecho a una buena administración el deber de la Administración de motivar sus decisiones, el Estatuto de Autonomía para Andalucía guarda silencio respecto a la obligación de motivar las decisiones administrativas. Aunque ciertamente puede entenderse que la motivación se encuentra implícitamente reconocida en la exigencia de la imparcialidad y la objetividad, quizá hubiera sido oportuno que el texto estatutario reflejara expresamente este deber por su relevancia garantista puesto que la motivación obliga a la Administración a expresar las razones por las que se dicta el correspondiente acto administrativo, permitiendo así a los interesados tener el debido conocimiento de las razones del acto y argumentar posteriormente la defensa de sus derechos e intereses. Aún así conviene recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común exige, en su artículo 54, la necesidad de motivación en unos concretos supuestos¹⁹.

En todo caso, hay que destacar que ha sido a través del deber de motivación de las resoluciones administrativas como la jurisprudencia española ha ido introduciendo el concepto de buena administración, invocando a tal fin no sólo el marco constitucional, sino también el de los derechos fundamentales reconocidos en la Unión Europea. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2008, en su fundamento jurídico quinto, dice que *“no podemos olvidar que la exigencia*

¹⁹ Los supuestos son aquellos actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos; aquellos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje; aquellos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos; aquellos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa. También deben motivarse los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley; y los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazo.

de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 Constitución Española (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, incluye dentro de su artículo 41, dedicado al Derecho a una buena Administración, entre otros particulares, la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. Tal precepto se contempla en la actualidad como el futuro artículo II-101 del Tratado por el se establece una Constitución para Europa”.

La tercera de las facultades que integran el derecho a una buena administración reconocida por el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía es el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca. Este derecho no se reconoce ex novo por el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pues ya el artículo 105.b) de la CE lo prevé como una garantía del ciudadano, habiendo sido desarrollado con más amplio alcance por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (artículo 37) y por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, (artículo 6).

5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN RECONOCIDO POR EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

5.1. La definición del derecho a una buena administración como derecho dado por el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía

El Estatuto andaluz ubica el derecho a una buena administración dentro de los derechos de los andaluces incluidos en el Capítulo II de su Título I. Así

pues para el Estatuto se trata de un auténtico derecho. Consideración ésta que, además de por la razón sistemática resulta meridiana desde la perspectiva literal y de la estructura de la norma. En efecto, el texto estatutario reconoce “*el derecho a una buena administración*”, y establece un contenido definido del mismo: “(...) *comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, (...) a participar plenamente en las decisiones que les afecten (...) y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca*”. Estamos pues ante un auténtico derecho subjetivo reconocido por el Estatuto.

Por tanto el derecho existe por su consagración estatutaria, y el que la ulterior concreción de sus términos se remita a una norma infra ordenada, (“*Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley...*”) no resta virtualidad jurídica a la consagración estatutaria del derecho²⁰. El derecho a una buena administración existe en cuanto que se consagra de forma genérica en la norma estatutaria, sin que su existencia dependa de la ulterior norma de desarrollo, y ello independientemente de las dificultades que puedan derivarse en el momento de su justiciabilidad por la mayor o menor definición de su contenido en la norma estatutaria²¹.

Veamos, pues, las consecuencias que ese reconocimiento estatutario tiene para el legislador y los poderes públicos andaluces. En primer término, el reconocimiento del derecho a una buena administración que efectúa el

²⁰ Vid el Voto Particular formulado por el Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que mantiene esta interpretación.

²¹ Sobre los problemas de justiciabilidad de los derechos vid. ABRAMOVICH, V. y CURTIS, Ch., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002; BERRAONDO LÓPEZ, M. *Los derechos humanos en la globalización*, Diputación Foral de Guipúzcoa, Bilbao, 2004; CARRETERO SÁNCHEZ, S., *El cambio de los derechos sociales y su justiciabilidad (Impacto jurídico de la inmigración en la teoría tradicional de los derechos humanos)*. Universidad Complutense Facultad de Derecho, Madrid, 2004; GARCÉS SANAGUSTÍN, A., *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw Hill, Madrid, 1996; GARCÍA MORALES, A. F., *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Universidad Complutense Facultad de Derecho, Madrid, 2003; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La protección judicial de los derechos fundamentales de solidaridad*, Comares, Granada, 2006; PISARELLO, G., *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007. VICENTE GIMÉNEZ, T., *La exigibilidad de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

artículo 31 del Estatuto de Autonomía vincula, en virtud del artículo 38 del Estatuto, a todos los poderes públicos de Andalucía. Por tanto el Parlamento andaluz ha de aprobar la correspondiente ley de desarrollo del derecho, ley que tendrá que respetar, en todo caso, el contenido estatutariamente “definido”. La Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía es la adecuada en el ámbito autonómico para desarrollar este derecho, de ahí que necesite efectivamente una reforma que incorpore expresamente el derecho a una buena administración y que desarrolle su contenido respetando el diseñado por el Estatuto, de ahí que el artículo 5 de esta ley, que se refiere al principio de la buena administración enumerado en su artículo 3.t), ya no sea suficiente porque la buena administración no solo es un principio sino también un derecho reconocido en el Estatuto²². No obstante, aunque hay que dejar constancia del importante paso del legislador autonómico que en la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía reconocía, sin tener precedentes en la legislación estatal, el principio de la buena administración, ya debería haber configurado el derecho a la buena administración puesto que la Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía se aprobó en marzo de 2007 y la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía en octubre de ese mismo año.

5.2. La interpretación del Tribunal Constitucional sobre los derechos estatutarios en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre de 2007

Ahora bien, dicho lo anterior cabe preguntarse si un Estatuto de Autonomía puede crear derechos distintos de los reconocidos en el Título I de la Constitución y si el reconocimiento de esos nuevos derechos puede suponer una quiebra del principio general de igualdad de los españoles²³. La respues-

²² Artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía: *“Principio de buena administración: 1. En su relación con la ciudadanía, la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con el principio de buena administración, que comprende el derecho de la ciudadanía a: a) Que los actos de la Administración sean proporcionados a sus fines; b) Que se traten sus asuntos de manera equitativa, imparcial y objetiva; c) Participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido; d) Que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, siguiendo el principio de proximidad a la ciudadanía; e) Participar en los asuntos públicos; f) Acceder a la documentación e información de la Administración de la Junta de Andalucía en los términos establecidos en esta Ley y en la normativa que le sea de aplicación; g) Obtener información veraz; h) Acceder a los archivos y registros de la Administración de la Junta de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca. 2. En la organización y gestión de los servicios públicos se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.”*

²³ Vid. La ponencia presentado por LÓPEZ MENUDO, F. “Los derechos sociales en los Estatutos de autonomía” en el IV Congreso de la asociación española de profesores de Derecho

ta la encontramos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Comunidad Autónoma de Aragón contra el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en concreto el artículo 17.1)²⁴.

Analicemos brevemente el motivo y las argumentaciones del recurso de inconstitucionalidad para situar el pronunciamiento del Tribunal Constitu-

Administrativo celebrado en Valladolid los días 6 y 7 de febrero de 2009. Vid también ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía" en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2007, págs. 68 y ss.; CARRILLO LÓPEZ, M., "Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007; págs. 49-73; APARICIO WILHELMI, M. y PISARELLO, G., "El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los Estatutos de Autonomía; ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?" en *El Clip*, núm. 42, 2007, págs. 12 y 13; APARICIO, M. A., *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008.; CATALÁ I BAS, A. H., "La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía" en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005 y GARCÍA ÁLVAREZ, M. y GARCÍA LÓPEZ, R., "El modelo de estado social ante la reforma de los Estatutos de Autonomía" en La reforma de los Estatutos de Autonomía, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2003. Y sobre el estudio específico de de la inclusión de las Cartas de Derechos en concretos Estatutos de Autonomía vid. CATALÁ I BAS, A. H., "Estatuto valenciano y construcción del Estado social" en *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, obra que comprende comentarios diversos a los Estatutos o Proyectos de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia, Canarias, País Vasco. Fundación Prof. Broseta. Valencia, 2007; FERRERES COMELLA, V., "*Derechos, deberes y principios en el Nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*" en obra colectiva del mismo título, CEPC, Madrid, 2006; MARTÍN CUBAS, J., "La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana", en *Revista Cortes Generales*, núm. 66, 2005; TUR AUSINA, R., "La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat valenciana", en Un Estatuto para el siglo XXI, vol I, *Revista valenciana d'Estudis autonòmics*, núms. 47/48, 2005, págs. 180 y ss; AGUDO ZAMORA, M. J., "Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía" en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 2 dedicado a los Derechos Sociales; del mismo autor sus comentarios a los "Derechos sociales, deberes y políticas públicas" en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía* (dir. S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), Thomson-Civitas, Madrid, 2008. *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (dir. J. M. Baño León), Thomson/Civitas. La reforma de los Estatutos de Autonomía (ob. col.), *Revista Jurídica de Castilla y León*, Valladolid, 2003; SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., "Derechos y libertades públicas en los Estatutos de Autonomía: especial referencia al de la Comunidad Valenciana" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 4, 1986 y CARRILLO LÓPEZ, M., "El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en el marco de las reformas estatutarias en España", *Revista de derecho de Extremadura*, núm. 3, 2008, págs. 25-49.

²⁴ Para un análisis del tratamiento concreto dado por la Sentencia a dicho precepto puede verse el excelente estudio de GARRORENA MORALES, A., en "*La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*", Fundación IEA, Murcia, 2008, pág. 44 y ss.

cional²⁵. El Estatuto valenciano reconoce en el artículo 17.1 dos derechos a los valencianos, por un lado “*el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad*” y por otro lado “*el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*”. El Gobierno de Aragón, que interpuso el recurso de inconstitucionalidad, sostenía entre otros argumentos, que el reconocimiento de ese derecho excedía del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, infringiendo el artículo 147 de la CE y los principios de unidad y de igualdad de los artículos 138 y 139.1 de la CE²⁶. El Gobierno de Aragón argüía que partiendo de los derechos establecidos en el título I de la Constitución como derechos subjetivos de los que es titular el individuo frente a los poderes públicos, permitir que en los Estatutos de Autonomía se proclamen derechos que no tengan un enlace directo con los específicamente recogidos en la Constitución, aun cuando sea con invocación del artículo 9.2 CE, supone quebrar el principio general de igualdad de los españoles, así como el principio de unidad, de manera que el legislador orgánico, yendo más allá de los límites propios de los Estatutos de Autonomía como normas de articulación del sistema competencial, habría infringido el artículo 147 de la CE, haciendo las veces de un auténtico poder constituyente.

²⁵ Esta Sentencia del Tribunal Constitucional ha sido ampliamente analizada por la doctrina, al respecto vid. Cfr. al respecto FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomico? (Comentario a la STC 247/2007 de 12 de diciembre sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana)*, Thomson-Civitas, 2008, pág. 74 y ss.; ARAGÓN REYES, M., “A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007”, en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, núm. 83, 2008, pág. 149 a 152; TORNOS MAS, J., “La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 7, octubre 2008, pág. 79 y ss. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., “La relación derechos-Estado Autonomico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano”, *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 7, Octubre 2008, pág. 122 y ss.

²⁶ Artículo 138 de la CE: “*1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales*”. Artículo 139.1 de la CE: “*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”. Vid. LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., “Comentario al artículo 139. Autonomía e igualdad. La posición jurídica de los ciudadanos en el Estado de las Autonomías” en *Comentarios a la Constitución española*, (dir. Oscar Alzaga), Cortes Generales-EDERSA, pág. 477.

Por su parte el Consejo de la Generalitat Valenciana negaba que el precepto recurrido excediera del contenido estatutario, vulnerando el artículo 147 CE, y negaba también que pudiera suponer la quiebra del ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1 CE. Para sostener esta postura se apoyaba en tres argumentos: el primero, incidía en la idea de interpretar que la inclusión del derecho reconocido en el artículo 17.1 del Estatuto era la consecuencia de la obligación constitucional de velar por el respeto y eficacia de los derechos de los ciudadanos; el segundo, se asentaba en que la titularidad por parte de la Comunidad Valenciana de competencias que afectan e inciden directamente en los derechos recogidos en el artículo 17.1 del Estatuto implica la obligación de desarrollar las políticas correspondientes, que sólo pueden ser efectivas si no se desvinculan de los derechos; y en tercer lugar, sostenía que la referencia a la organización de las instituciones propias como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, vía artículo 147.2 c) de la CE, no puede entenderse en un sentido meramente orgánico, sino que, antes bien, incluye los mandatos básicos de acción, entre los que se cuentan los principios rectores de la política social y económica.

Como solución a estas dos posturas jurídicas el Tribunal Constitucional aborda dos cuestiones: a) si el artículo 139.1 (“*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”) y el artículo 149.1.1 de la Constitución implican una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional y b) si el Estatuto de Autonomía es la norma adecuada para el reconocimiento de derechos distintos de los del Título I de la CE.

Respecto de la primera cuestión, el Tribunal Constitucional afirma que el artículo 139.1 CE no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada. Ahondando en esta idea, El Tribunal Constitucional reitera que afirmar que aunque los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de la Constitución tengan una aplicabilidad inmediata o directa de acuerdo con el contenido expresado por su propio enunciado constitucional, vinculando a todos los poderes públicos sin excepción, vía artículo 53 CE²⁷, pudiendo hablarse

²⁷ Cuanto acaba de exponerse constituye doctrina tradicional y reiterada del Tribunal Constitucional. Vid STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5 que se expresa en los siguientes términos: “en

por tanto de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional respecto de estos derechos, nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial. Esto es así porque el artículo 53 de la Constitución no es un precepto que distribuye competencias²⁸.

Por tanto, el Tribunal Constitucional asienta como primera conclusión que el artículo 139.1 CE no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial. Luego el principio de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento, pues la autonomía de la Comunidades Autónomas significa, precisamente, la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Por tanto, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en los ámbitos materiales previstos en cada Estatuto de Autonomía, lo que les habilita para establecer sus propias políticas u objetivos a través de los regímenes jurídicos que consideren más adecuados en cada caso.

Dando un paso más y para resolver la segunda cuestión, ya que el artículo 139.1 CE no impide al legislador ordinario de las Comunidades Autónomas

cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna”.

²⁸ Para profundizar en esta idea vid DE OTTO, I., “Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional”, *Revista Vasca de Administración pública* p, 10, 1984; BAÑO LEÓN, J. M., *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, 1988, págs. 192-193; CARRO, J. L., “Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución” *REDL* 1, 1981 y ÁLVAREZ CONDE, E., “*Curso de Derecho Constitucional*”, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 359-360.

la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos, el Tribunal Constitucional se plantea si dicho precepto constitucional impide que sean los propios Estatutos de Autonomía los que contengan tales declaraciones o enunciados, formalizados como derechos estatutarios que vinculen a los poderes públicos autonómicos y locales. Para ello el Tribunal analiza, por un lado, las previsiones constitucionales no incluidas en el artículo 147 CE y por otro lado, las propias previsiones del artículo 147 CE²⁹.

Las primeras tienen como base los artículos 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1 y 3 y 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta de la CE. Según éstos el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía se caracteriza porque de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos.

Analizando el contenido del artículo 147.2 de la CE el Tribunal Constitucional se centra en los apartados c) y d). En atención al contenido del artículo 147.2,c) el Estatuto de Autonomía tiene que contener la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas como “*norma institucional básica*” de cada Comunidad Autónoma y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y el funcionamiento de sus instituciones. Por tanto, al ser los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a las instituciones autonómicas con la orientación que cada uno de ellas considere adecuada dentro del marco de la Constitución, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar verdaderos derechos subjetivos.

²⁹ Sobre los contenidos mínimos, necesarios y suficientes de los Estatutos de Autonomía así como los contenidos posibles vid. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª edic., Iustel, Madrid, 2007; LEGUINA VILLA, J.A. “La transferencia o la delegación de competencias por medio del Estatuto de Autonomía” en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalidad de Catalunya, 2004; ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, págs. 290-291; y asimismo en su *Curso de Derecho Constitucional*, pág. 510 y ss; ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al artículo 147 de la Constitución” en *Comentarios a la Constitución*, dir. Fernando Garrido Falla, 3º ed., Civitas, Madrid, 2001; y análogamente MARTÍN OVIEDO, J. M., “Estatutos de Autonomía. Su contenido y reforma” en *Comentarios la Constitución española* (dir. Oscar Alzaga), pág. 134.

Por otro lado, atendiendo al contenido del artículo 147.2, d) de la CE los Estatutos tienen que contener “*las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución*”. Por tanto, se habilita a los Estatutos de Autonomía para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, correspondiendo a los órganos de autogobierno de éstas su ejercicio, lo que les permite configurar sus propias políticas, determinando con ello la existencia de verdaderos derechos públicos subjetivos de los ciudadanos. Partiendo de este dato, nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. A juicio del Tribunal Constitucional ambos casos son supuestos en los que el Estatuto formaliza mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos. Es por ello que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas.

Por tanto, atendiendo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. En definitiva, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse como mandatos, orientaciones u objetivos, es decir, como meros principios rectores de la política, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto les atribuya.

5.3. Una interpretación favorable al derecho a una buena administración como derecho estatutario y no como mero principio rector

La sentencia del Tribunal Constitucional que hemos sintetizado fue, no obstante, objeto de contundentes Votos Particulares³⁰, entre ellos el formulado por el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, que disintió firmemente de lo que él llama “*ardid dialéctico*” del Tribunal Constitucional al transformar éste apriorísticamente la declaración de derechos de los Estatutos en meros objetivos, directrices u orientaciones para el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma.

Para el Magistrado el juicio de constitucionalidad de una declaración de derechos en los Estatutos de Autonomía no puede solventarse “*con independencia de la veste de que se revistan*”, pues debe ser precisamente esa “*veste*” la que ha de tenerse en cuenta para decidir si el Estatuto está estableciendo un derecho, directamente atribuido en él a los españoles residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, o si, en vez de contemplar la posición jurídica de los ciudadanos, atribuyéndoles un derecho, está impartiendo una directriz para el ejercicio de las competencias atribuidas a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. El Magistrado del Tribunal Constitucional sostiene, al igual que la STC a la que formula el voto particular, que es inconstitucional la declaración de derechos distintos a los del Título I de la CE por los Estatutos de Autonomía, pero califica de inadmisibles que el Tribunal, en pro de mantener la constitucionalidad de los textos estatutarios, interprete y justifique que las declaraciones de derechos son meros principios rectores.

Pero al margen del alcance que la STC analizada da a los derechos estatutarios que repiten o modalizan los derechos del Título I de la CE, debemos por nuestra parte centrarnos en el derecho a una buena administración reconocido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. En nuestra opinión, frente a la postura del Tribunal Constitucional y atendiendo, como hemos explicado *ut supra*, al sentido literal del precepto impugnado, a su estructura normativa y al contexto del mismo en una interpretación sistemática del Estatuto de Autonomía para Andalucía, entendemos que éste está estableciendo un derecho subjetivo exclusivamente para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma Andaluza. El derecho a una buena administración se proclama sin co-

³⁰ Votos Particulares de los Magistrados don Ramón Rodríguez Arribas, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Javier Delgado Barrio.

nexión alguna con el ejercicio de ninguna competencia de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino más bien con la cobertura del artículo 147.2,c) de la Constitución. Y es que, según la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional³¹, en atención a la previsión estatutaria de “*la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*”, (artículo 147.2,c) CE), la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas admite trazar las líneas esenciales a que debe ajustarse el funcionamiento de sus instituciones y la vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad con los ciudadanos, pudiendo generar verdaderos derechos subjetivos.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía regula en el Capítulo VII, de su Título IV que lleva por rúbrica “*Organización Institucional de la Comunidad Autónoma*”, la Administración de la Junta de Andalucía. Por tanto, al ser los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la organización y funcionamiento de las instituciones autonómicas y al ser la Administración de la Junta de Andalucía una institución autonómica, y ha sido al fijar las líneas esenciales de su funcionamiento y sus pautas y principios de actuación como el estatuto ha reconocido explícitamente el derecho a una buena administración, como una concreción del contenido estatutario de “*organización de las instituciones autónomas propias*” del artículo 147.2,c) de la CE.

Atendiendo al dictado literal del Estatuto de Autonomía para Andalucía existe el derecho a una buena administración ante las Administraciones Públicas, lo que nos lleva a pensar que se refiere a todas las Administraciones Públicas, pero según la interpretación dada al derecho en conexión con el artículo 147,c) de la CE no existe el derecho a una buena administración, cualquiera que sea la Administración de la que se trate, sino que existe el derecho a una buena administración autonómica, por tanto si un ciudadano, vecino de Málaga, inicia un procedimiento administrativo ante la Subdelegación del Gobierno en la Provincia no puede hacer exigible la satisfacción de su derecho a una buena administración, y lo mismo ocurriría si iniciara el procedimiento ante cualquier administración local.

A este respecto resulta de interés analizar las precisiones del Estatuto de Autonomía en relación a los titulares de las facultades que comprende el de-

³¹ Vid STC 179/1989, de 2 de noviembre y STC 76/1988, de 26 de abril, entre otras.

recho a una buena Administración reconocido en su artículo 31, pues el artículo 12 establece que “*los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título* (Título I donde se encuentra el derecho a una buena administración) *son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía*”, sin embargo consideramos que este debería ser un derecho reconocido a todas las personas que mantuvieran una relación jurídica con la Administración autonómica puesto que entendemos que el derecho a una buena Administración es un derecho que tiene su origen en la concreción del contenido estatutario de “*organización de las instituciones autónomas propias*” y por tanto en su autonomía para establecer las pautas de organización y funcionamiento de su Administración Pública. De ahí que este derecho debiera predicarse de “*todas las personas en Andalucía*” (artículo 9 del Estatuto de autonomía) y no sólo de “*las personas con vecindad en Andalucía*” porque las Administraciones Públicas, en general, y la Administración autonómica, en especial, mantienen actuaciones tanto con vecinos como con aquellos que se encuentran en la ciudad de forma más o menos temporal, pero que no tienen tal condición reconocida.

Ante este panorama aunque creemos que es válido que los Estatutos de Autonomía proclamen como derecho estatutario el derecho a una buena administración en base al artículo 147.1,c), consideramos que ésta no es la solución aceptable para configurar y crear en derecho a una buena administración que debe ser exigible por igual en todas las relaciones jurídicas de los ciudadanos, con la Administración en cualquiera de sus manifestaciones territoriales e institucionales. Por tanto sería deseable que constitucionalmente fuera reconocido como auténtico derecho.

6. CONCLUSIONES

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía es clara al ubicar el derecho a una buena administración entre los derechos de los andaluces y tanto por su sentido literal como por la estructura de la norma se puede afirmar que el precepto reconoce un auténtico derecho estableciendo un contenido esencial que ha de ser respetado por la ley que lo desarrolle. Ello nos lleva a proponer que la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía, ley adecuada en el ámbito autonómico para desarrollar este derecho, necesita una reforma que incorpore efectivamente el derecho a una buena administración y que desarrolle su contenido respetando el diseñado por el Estatuto, de ahí que el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, que se refiere al principio de la

buena administración ya no sea suficiente porque, tras la reforma estatutaria, la buena administración no solo es un principio sino también un derecho reconocido en el Estatuto.

Ahora bien, esta interpretación del derecho a una buena administración queda cuestionada desde el 12 de diciembre de 2007 cuando la Sentencia del Tribunal Constitucional número 247, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón respecto del artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, afirma que para determinar si nos encontramos con auténticos derechos subjetivos en los textos estatutarios hay que diferenciar si proceden del contenido estatutario del ámbito institucional que prevé el artículo 147.2,c) de la Constitución, (previsión estatutaria de “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”) o si proviene de las atribuciones competenciales. En el primer caso, el Tribunal Constitucional sentencia que los Estatutos de Autonomía pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, mientras que en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya.

En el presente trabajo hemos argumentado y defendido que el derecho a una buena administración se proclama sin conexión alguna con el ejercicio de alguna competencia de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su reconocimiento se justifica bajo la cobertura del artículo 147.2,c) de la Constitución, en atención a la previsión estatutaria de “*la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*” porque la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas admite trazar las líneas esenciales a las que deberá ajustarse el funcionamiento de sus instituciones y la vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad con los ciudadanos, pudiendo generar verdaderos derechos subjetivos. Por tanto el derecho a una buena administración proclamado en el Estatuto de Autonomía para Andalucía vincula a todos los poderes públicos autonómicos lo que nos permite afirmar que es exigible tan sólo de la Administración Autonómica y no del resto de las Administraciones.

Ahora bien, conviene resaltar que esta interpretación tiene un efecto que podemos considerar de adverso pues da lugar a que cada Comunidad Autónoma y el Estado Central conciben con distintos contenidos el derecho a una

buena administración, de hecho, como hemos analizado, ya ha ocurrido con la distinta definición que el Estatuto Catalán, Castellano-Leonés y Andaluz han dado a este derecho. Ello nos hace concluir que, aunque mantenemos la validez de que los Estatutos de Autonomía proclamen como derecho estatutario el derecho a una buena administración con las vinculaciones jurídicas que respectivamente establecen los textos estatutarios, ésta no es la solución aceptable para configurar y crear el derecho a una buena administración que debe ser exigible por igual en todas las relaciones jurídicas de los ciudadanos con la Administración en cualquiera de sus manifestaciones territoriales o institucionales. Por ello consideramos que es necesario ordenar, coordinar y dar coherencia al ordenamiento jurídico y en consecuencia, el derecho a una buena administración debe ser un derecho exigible a todas las Administraciones Públicas y ello debería tener su reflejo en la propia Constitución Española de forma que se elevara a constitucional lo que tímidamente como un derecho común empieza a diseñarse en los Estatutos de Autonomía. Si el constituyente diera este paso, el derecho a una buena administración al configurarse como un derecho constitucional inserto en el ordenamiento jurídico, daría un contenido básico a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañería al conjunto estatal. En esta función, el derecho a una buena administración como derecho fundamental no estaría afectado por la estructura federal, regional o autonómica del Estado y en cuanto que fundaría un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles sería un elemento unificador para la configuración del orden democrático en el Estado central, en las Comunidades Autónomas y en los Entes Locales. Siguiendo la línea de interpretación del Derecho Comunitario, para el que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la buena administración es derecho fundamental de los europeos respecto a la Administración comunitaria, el derecho a una buena administración debe ser un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivo del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos debe atañer por igual.