



LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO NOCIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

MATILLA CORREA, ANDRY, *LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO NOCIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA*, DYKINSON, 2020, MADRID, 327 PP.

ERICK ZAVALA GALLARDO

La obra del doctor Andry Matilla Correa, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana, parte de una aproximación histórica a los estudios teóricos y normativos sobre el concepto y la idea de la *buena Administración*, desde los siglos XVIII y XIX hasta su configuración jurídica en el siglo XX, con lo que nos muestra cómo el derecho a una buena Administración es nuevo en su formulación, pero no lo es en su existencia.

En la actualidad, el derecho a la buena Administración está plenamente reconocido por el derecho comunitario europeo, no solo desde la percepción de una regla, principio o deber jurídicos, sino como derecho fundamental de todas las personas.

En Latinoamérica se encuentra presente en la Constitución de Uruguay, y en México está plasmado en la Constitución Política de la Ciudad de México (artículo 3); además de contar con un importante marco referencial y un desarrollo conceptual contenido en la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*, expedida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organización intergubernamental de carácter regional.

Lo anterior nos indica que no se trata de un tema de “moda” o de menor relevancia para el desarrollo de la actividad administrativa, al contrario. En la obra del profesor Matilla Correa se podrá conocer la relevancia de este derecho para consolidar y promover, en lo jurídico, mejores valores y prácticas en el servicio a los intereses generales y a las personas; y como vía para garantizar y promover los derechos de las personas frente al funcionamiento administrativo.

Por lo que, en el transcurso del siglo XXI, la idea de la buena Administración ha sido finalmente reconocida como un principio, deber y derecho, a partir de su

En la obra del profesor Matilla Correa se podrá conocer la relevancia de este derecho para consolidar y promover, en lo jurídico, mejores valores y prácticas en el servicio a los intereses generales y a las personas;...

positivización en distintos instrumentos normativos; y con ello, a consideración de algunos autores, se ha logrado “dotar de alma a la Administración Pública”.

El doctor Matilla destaca que la construcción del concepto de buena Administración, como noción jurídica, parte de una perspectiva general en los

estudios de derecho público desde el siglo XVIII; y que, en el campo jurídico, la preocupación por el funcionamiento de la Administración y del Estado no es algo novedoso, sino que tiene sus raíces, como la preocupación misma para el buen ejercicio del poder público, en tiempos anteriores.

Para demostrar lo anterior, de manera minuciosa analiza y comparte el pensamiento de los autores más importantes del derecho público y administrativo de los siglos XIX y XX en Francia, España e Italia. Nos muestra su evolución histórica en el planteamiento y delimitación del concepto de buena Administración hasta la delimitación de su contenido jurídico.

En el caso de Francia, la buena Administración (*bonne administration*) era considerada una medida y finalidad de la actuación de la Administración Pública en diversas esferas, aunque el autor concluye que estas expresiones eran empleadas de manera genérica en la mayoría de los casos, o bien, estaban poco desarrolladas (o prácticamente sin desarrollo) en su connotación jurídica.

En el caso del derecho español, el uso de expresiones como buena Administración y mala Administración estaban presentes en las obras de Pedro Sainz de Andino, Manuel Ortiz de Zúñiga y José de Posada de Herrera, entre otros; en los cuales, la buena Administración era concebida, desde entonces, como un elemento indispensable para el “buen gobierno” y como criterio de actuación que permitiría corregir los abusos que las leyes no pueden evitar.

Aunque, como en Francia, la presencia y las alusiones a la buena Administración en la normativa y en la literatura de derecho público de España estaban conceptualmente poco desarrolladas.

El profesor Matilla Correa concluye que, entre los publicistas en general y los administrativistas en particular del siglo XIX y los primeros momentos del XX, la buena Administración (y mala administración) era una idea bien establecida; pero no esclarecida, sin acompañarse de una construcción jurídica que la identificara y la llenara, de manera más precisa, de contenido y consecuencias en el plano del orden jurídico de la Administración Pública.

De manera particular, en la obra se analiza el pensamiento jurídico-administrativo de Maurice Hauriou, quien fue quien elevó el concepto de *Bonne administration* a la categoría de estándar o directiva, con consecuencias jurídicas más evidentes para el régimen jurídico de la Administración Pública.

El llamado decano de Toulouse, a través de sus comentarios a la jurisprudencia administrativa, hizo uso de la idea de la buena Administración con una clara operatividad jurídica y como criterio de fundamentación de la actuación administrativa, en complemento o más allá de lo dispuesto por la ley.

Para Hauriou, la buena Administración está asociada a los criterios de validez jurídica (criterio de juridicidad) de una decisión administrativa y, de manera directa, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como para el control jurisdiccional sobre el actuar de la Administración Pública.

Por lo que Matilla Correa afirma que Maurice Hauriou fue el primer doctrinante dentro del iuspublicismo moderno, que realizó –como nadie hasta entonces y pocos después– una aplicación preclara de la buena Administración como idea jurídica en el derecho administrativo.

Continuando en el desarrollo de su obra, el profesor Matilla estudia y analiza las primeras incorporaciones del concepto de buena Administración en dos textos constitucionales: la Constitución italiana de 1947 y la uruguaya de 1952.

La Constitución italiana constituyó el primer ejercicio a nivel constitucional donde se incluyó, en la letra del artículo 97, la fórmula jurídica de *el buon andamento*, concepto cercano a lo que hoy se entiende como buena Administración.

En el caso de la Constitución de Uruguay, se incluyó en el apartado relativo a la regulación “de lo contencioso administrativo”, y fue la primera vez que el concepto de buena Administración se incluyó en texto constitucional en América.

El profesor Matilla analiza cómo esta disposición fue en un inicio duramente criticada por los doctrinarios de ese país, aduciendo que carecía de precisión jurídica, o bien, que estaba defectuosamente redactada, considerándola finalmente como un concepto jurídico indeterminado.

...entre los publicistas en general y los administrativistas en particular del siglo XIX y los primeros momentos del XX, la buena Administración (y mala Administración) era una idea bien establecida; pero no esclarecida...

La Constitución italiana constituyó el primer ejercicio a nivel constitucional donde se incluyó [...] la fórmula jurídica de el buon andamento, concepto cercano a lo que hoy se entiende como buena Administración.

No obstante, y debido a que el concepto de buena Administración se incluyó en una norma jurídica de tal jerarquía, fue necesario llevar a cabo su análisis para determinar su sentido y contenido en el derecho uruguayo. De esta manera nos muestra el profesor Matilla cómo se fue dando su evolución teórico-práctica hasta que se le dotó de plena operatividad como fenómeno jurídico (en lo conceptual y en lo práctico).

Siguiendo el análisis de la buena Administración en el plano jurídico, el profesor Matilla Correa estudia la Ley del Comisario Parlamentario de 1967 y las implicaciones que tuvo en el derecho británico, pero en un sentido negativo: el de la mala Administración (*maladministration*).

Señala que es a partir del segundo cuarto del siglo xx que se comienza a ganar mayor conciencia en Gran Bretaña sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración Pública, debido a que no existían medios jurídicos para impugnar judicialmente ciertas decisiones originadas por malas actuaciones administrativas.

Por lo que, buscando proveer de un mejor sistema de control sobre los actos de la Administración Pública, se creó un comisionado parlamentario, u *ombudsman* inglés, con el objeto de investigar las reclamaciones en los casos de injusticias como consecuencia de mala Administración.

...buscando proveer de un mejor sistema de control sobre los actos de la Administración Pública, se creó un comisionado parlamentario, u ombudsman inglés, con el objeto de investigar las reclamaciones en los casos de injusticias como consecuencia de mala Administración.

El principio de la buena Administración, en el plano del derecho europeo, aparece primero en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual, a través de sus resoluciones y criterios, lo configuraría a la postre como un derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión.

La buena Administración adquiere su consagración positiva final en el ordenamiento normativo común europeo,

llega a un punto importante de su evolución como noción jurídica y abre, además, nuevas proyecciones al respecto, en el Tratado de Maastricht (artículo 195, apartado 1) introduciendo la figura del defensor del pueblo con atribuciones para investigar reclamaciones por mala Administración en la actuación de las instituciones u organismos comunitarios.

Posteriormente, en el año 2000, al proclamarse la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conocida también como Carta de Niza, se incluye y se eleva a la buena Administración a la condición de derecho fundamental (artículo 41). Finalmente, el Tratado de Lisboa respalda el valor jurídico

de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al reconocer los derechos, libertades y principios enunciados en la misma.

En esta construcción normativa, Matilla Correa señala también la relevancia del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa para regir a nivel de organismos e instituciones comunitarios, adoptado en el 2001 por el Parlamento Europeo; en el cual se explica a los ciudadanos qué significa en la práctica el derecho a la buena Administración y qué pueden esperar, en concreto, de la Administración europea.

Por otra parte, analiza y destaca la importancia para construir el derecho de la buena Administración de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, expedida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2013. Instrumento en el que se reconoce el derecho fundamental a la buena Administración que tienen los ciudadanos, y donde se señalan también los deberes que tienen que ser observados por los ciudadanos al momento de interactuar con las instituciones públicas. A pesar de ser un instrumento sin carácter vinculatorio para los Estados, tiene un valor indicativo y referencial, en el que la buena Administración tiene una triple configuración y operatividad jurídicas: como principio, como obligación (o deber) y como derecho fundamental.

Con todo el entendimiento y el contexto analizado, el profesor Matilla Correa nos aporta su noción y configuración jurídica de la buena Administración como principio jurídico, así como su contenido y alcance.

Además, nos explica los cinco principios jurídico-administrativos clave de la buena Administración: eficacia, objetividad, economía o economicidad y celeridad. Concluye su importante obra comentando en qué consisten el deber y el derecho a la buena Administración.

...el profesor Matilla Correa nos aporta su noción y configuración jurídica de la buena Administración como principio jurídico, así como su contenido y alcance.
