

## Recopilatorio de sentencias de la jurisdicción contenciosa hasta marzo de 2015

En España la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia han empleado el derecho a una buena administración como elemento de control del correcto el ejercicio de la discrecionalidad administrativa en repetidas ocasiones y en diferentes sectores, desde hace años, pese a que este derecho, que algunos denominan de nueva generación (reconocido desde el año 2000 en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41, y protegido por numerosas sentencias del TJUE y el TEDH) sea aún poco conocido entre nosotros.

Por el que se refiere al **Tribunal Supremo (TS)**, las primeras sentencias recayeron en el ámbito de la **contratación**, sector donde nuestra legislación tradicionalmente hacía, y hace, alusión a los principios de buena administración como inspiradores de la actividad contractual pública. Es el caso, por ejemplo, de las SSTS de 13 de febrero de 2001 (aunque aquí se desestima el recurso) o de 11 de junio de 2001 (donde no sólo se anula la adjudicación, con alusión a los principios de buena administración, sino que incluso se condena a la Administración a adjudicar el contrato a una concreta empresa). En la STS de 3 de mayo de 2007 (RJ2007\8351) se anula un contrato de compraventa de varias parcelas realizada por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en conexión con el Plan Parcial de las Teresitas, puesto que la ausencia de una ponderación adecuada del precio a pagar por la Administración, supone una vulneración de los “principios de buena administración”.

No ha sido, sin embargo, la contratación el único ámbito donde el Tribunal Supremo ha hecho uso de la buena administración como parámetro de control. En el ámbito medioambiental, la STS de 29 de noviembre de 2006 (RJ2007\8317) utiliza el parámetro de la buena administración para el control de la motivación administrativa (con cita expresa de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) de un acto administrativo de un gobierno autonómico de resolución de discrepancia entre diferentes órganos en relación la Declaración de Impacto Ambiental efectuada y la conveniencia de ejecutar un proyecto relativo a un proyecto de extracción de granito.

Cómo decíamos, el TS tiende a ligar el derecho a una buena administración con **la obligación administrativa de motivar**, apoyándose en la Carta. Un ejemplo prototípico, la cita del cual excusa la de otras muchas sentencias, es el de la STS de 22 de febrero de 2005 (Ar. 2601) o la STS de 15 de octubre de 2010 (JUR\2010\366859), la cual, aludiendo a una decisión anterior, señala que:

«El deber de motivación de los actos administrativos que establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se enmarca en el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales y de actuar con sumisión plena a la Ley y al derecho que impone el artículo 103 de la Constitución, se traduce en la exigencia que los actos administrativos contengan una referencia precisa y concreta de los hechos y de los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita conocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por la tribunales del contencioso-administrativo. El deber de la Administración de motivar sus decisiones es consecuencia de los principios de

seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que se garantizan en el artículo 9.3 de la Constitución; y puede considerarse como una exigencia constitucional que se deriva del artículo 103, al consagrar el principio de legalidad de la actuación administrativa, según se subraya en la sentencia de esta Sala de 30 de noviembre de 2004.

El deber de motivación de las administraciones públicas se conecta con el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los estados miembros de la Unión Europea, recogidas en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.»

En el ámbito del **dominio público**, varias SSTS utilizan a la buena administración como elemento de control administrativo. Así, la STS de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2003\9526) utiliza la buena administración, de nuevo en relación con la motivación, para controlar un deslinde de bienes del dominio público marítimo terrestre. El mismo tipo de decisión y la misma aproximación puede encontrarse en la STS de 23 de enero de 2007 (RJ 2007\3310), con cita, igualmente, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por su parte, la STS de 19 de junio de 2007 (RJ 2007\4872) conoce de la impugnación de la **denegación de una prórroga de una concesión demanial**, utilizando idénticos razonamientos y citas que en las dos anteriores.

Otro ámbito donde el Tribunal Supremo ha desplegado el derecho a una buena administración como técnica de control del ejercicio de potestades administrativas ha sido **el urbanístico**. En el ámbito de la ordenación urbanística, la STS de 2 de junio de 2004 (RJ 2004\6726) confirma la anulación efectuada por el tribunal de instancia en relación con una determinada anchura de viales prevista en unas Normas Urbanísticas, utilizando de nuevo el derecho a una buena administración como técnica de control, en conexión con la obligación de motivar, citando la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La STS de 30 de noviembre de 2004 (RJ 2005\1326) usa idéntica técnica de control (aunque en este caso, sin concluir la ilegalidad administrativa) en relación con un Plan Especial de Ordenación de Volúmenes y Usos de una finca, aludiendo, de nuevo a la Carta. Sí anula, en cambio, la decisión urbanística adoptada la STS de 25 de julio de 2006 (RJ 2006\5236), en concreto una calificación urbanística, al no encontrar “explicación alguna” que justifique la misma. La STS de 26 de septiembre de 2006 (RJ 2006\6665), utiliza a la buena administración como elemento para negar la posibilidad de no ejecutar una demolición de un edificio. En la STS de 4 de noviembre de 2009 (Recurso núm. 3922/2005), se casa la sentencia de instancia que había anulado un acuerdo autonómico de aprobación definitiva del planeamiento municipal que suspendía la calificación urbanística otorgada a una finca, con el argumento que la decisión municipal, al carecer de motivación, vulneraba el arte. 41 de la Carta europea de derechos fundamentales y la Comunidad Autónoma podía proceder al control de legalidad de este aspecto.

En la de 2 de octubre de 2014 (RJ\2014\5063, Recurso núm. 2229/2012), rechaza la casación solicitada de una sentencia del TSJ de Extremadura referida a un convenio urbanístico donde había habido desistimiento público y en la que se mencionaban los “principios de buena administración” como guías de la actividad consensual. En la STS de 12 de marzo de 2014 (Recurso núm. 2583/2012) se anula la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria en cuanto a la clasificación del suelo del ámbito del Canódromo como suelo urbano no consolidado por carencia de motivación suficiente, si bien aquí no hay cita expresa de la buena administración. En la muy interesante STS de 4 de diciembre de 2014 (Recurso núm. 1527/2012), en la que sí se cita el derecho a una buena administración y se conecta no ya con la mera existencia de motivación sino con lo que se denomina la “calidad de la motivación”, que exige que esta exista y que las razones aportadas no sean “meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio”. La STS deniega la casación de la sentencia de instancia que había anulado por esta razón dos decisiones urbanísticas referidas a la clasificación de suelo y al destino de un solar de propiedad privada a museo.

Otras sentencias del Tribunal Supremo se han ocupado, en otros ámbitos, del control mediante la buena administración de decisiones administrativas referidas a la **actividad administrativa de fomento** (STS de 29 de marzo de 2004\1849, en referencia a una subvención, con cita de la Carta y análisis de la motivación, STS de 30 de enero de 2012, RJ 2012\ 3228, sobre una subvención, con cita de la carta).

También en relación con **la potestad de autorización** (STS de 23 de marzo de 2005, RJ 2005\5677, denegación de la revocación de una licencia de armas, en la misma línea; STS de 27 de noviembre de 2011, RJ 2011\6881, relativa a motivación de una autorización con cita de la Carta y **varias importantes SSTS referidas a licencias para establecimientos comerciales en las Islas Canarias, que anulan y condenan a conceder la licencia, mencionando el derecho a una buena administración**: 5 de octubre de 2012, Recurso núm. 4430/2010, que señala que el problema es que la Administración “debió valorar los informes emitidos por la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos y por el Ayuntamiento, que constan en las actuaciones, favorables a la concesión de la licencia”, cosa que no hizo y en cambio solicitó y valoró un informe encargado a una empresa privada que era negativo; 13 de marzo de 2013 (Recurso núm. 4654/10, en idéntico sentido), de 14 de mayo de 2013 (Recurso núm. 1516/2010, también en el mismo sentido).

Igualmente, decisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores sobre exclusión de negociación en bolsa (STS de 23 de mayo de 2005, RJ 2005\4382, en idéntico sentido, con muy interesantes consideraciones sobre el papel del procedimiento y la motivación cuando actúa una Administración independiente), Decreto de trasposos (STS de 13 de diciembre de 2005, RJ 2006\173) o fijación de **servicios mínimos** en el ámbito de la seguridad privada ante una huelga general (STS de 27 de septiembre de 2006 JUR\247664, que utiliza el parámetro de control de la buena administración, en relación con la motivación de la decisión, anulándola por defectos en esta), así como respecto al control de acuerdo de Consejo de Ministros sobre **distribución de derechos de emisión de gases de efecto invernadero** (STS de 29 de octubre de 2010, RJ 2011\1067, anulándolo por falta de respuesta a alegaciones de los demandantes durante el procedimiento administrativo). También, concesión de

frecuencias de radio por la Generalidad de Cataluña, anuladas por el TSJ de Cataluña y confirmadas por el TS mencionando el derecho a una buena administración como parámetro de control (STS de 18 de noviembre de 2013,. Recurso núm. 3267/2010).

En materia de parques eólicos, las SSTS de 10 de julio y de 29 de septiembre de 2014 (Recursos núm. 3288/11 y 4045/11, respectivamente, confirman en casación la anulación del TSJ del País Vasco de decisiones referidas a la selección del proyecto idóneo para instalar dos parques eólicos, mencionando el derecho a una buena administración y que:

«...conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto del Gobierno Vasco 115/2002, de 28 de mayo, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, a través de Parques Eólicos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Director General de Energía y Minas, que resuelve el procedimiento de selección de anteproyectos de parques eólicos, *estaba obligado a valorar, previos los informes que considero pertinentes, los criterios de valoración previstos en dicha norma reglamentaria*, relativos a poseer capacidad técnica y financiera suficiente para la ejecución material de las instalaciones, asegurar técnicamente una adecuada relación entre la producción energética y la afección ambiental, adaptarse mejor a la planificación energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentar mejores ventajas socioeconómicas para la Comunidad Autónoma en su conjunto, mayor cuantía de las inversiones y rapidez de ejecución del programa de inversión, y prioridad en la fecha de presentación de las solicitudes, lo que evidencia el acierto de la Sala de instancia al estimar la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *al sólo contemplarse en la resolución impugnada en el proceso de instancia una sucinta referencia –sin soporte técnico alguno– a que el anteproyecto presentado por Eólicas de Euskadi, S.A. es el que mejor acredita el cumplimiento de los referidos requisitos por garantizar «una mayor rapidez en la ejecución del proyecto» «contribuyendo a la más pronta consecución de los objetivos energéticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco», que se revela claramente insuficiente para cumplir el deber de las administraciones públicas de motivar los actos administrativos».*

En cuanto a reglamentos, destaca la Sentencia de 15/07/2010, Recurso núm. 25/2008, Ponente: Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso:

«Sin duda la memoria económica es un documento de relevancia singular en el procedimiento de elaboración reglamentaria. Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige una especial cura a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa comporta

La ausencia de un estudio económico riguroso puede producir, y ejemplos hay de esto, que las disposiciones reglamentarias se queden “en papel mojado”, carentes de virtualidad práctica, bien por ausencia de partidas presupuestarias o vías de

financiación, sin duda los supuestos más frecuentes, bien por no haber ponderado la carga económica que a la sociedad en general, y, en particular, a los singularmente afectados, supone la aplicación de la norma reglamentaria».

Hay también SSTs referidas a las relaciones entre buena administración y transparencia. Es el caso de la STS de 30 de abril de 2012 (Recurso núm. 1869/2011), donde, aceptando los fundamentos jurídicos de la sentencia de instancia, se señala como el derecho a una buena administración, “derecho de última generación”, es integrado por el acceso de los ciudadanos a archivos y registros, vinculado a principios de transparencia. En la STS de 27 de marzo de 2013 (Recurso núm. 224/2011), se señala como los “principios informadores de la gobernanza” se encuentran “inscritos en el deber de buena administración”, no vulnerado en este caso, dado que los procedimientos administrativos relativos al caso (de otorgamiento de permisos de investigación de hidrocarburos situados en el mediterráneo ante las costas valencianas) han sido transparentes y participados por la ciudadanía.

Siguiendo el camino abierto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, varios **Tribunales de Justicia autonómicos** están también utilizando la buena administración como técnica de control de la discrecionalidad administrativa, con cita expresa de la Carta de Derechos Fundamentales y de la propia jurisprudencia del TS.

Así, en el caso de Canarias, la STSJ de Canarias de 10 de enero de 2008 (RJCA2008\324), en relación con una clasificación de suelo realizada por un Plan General de Ordenación Urbana, y ante la alegación del recurrente de existencia de desviación de poder (aduciendo la producción de un “pelotazo urbanístico”), el tribunal aprecia esta desviación de poder, vinculándola con la buena administración (más bien mala, en este caso) y la ausencia de justificación y explicación del cambio de clasificación efectuado. La sentencia núm. 126 de 2008, de 2 de junio (JUR 2008\309951) se controla la demolición de una vivienda por paso de un vial previsto en el plan urbanístico, anulándola por falta de motivación al existir otras alternativas.

En el caso de Madrid, la STSJ de Madrid de 22 de diciembre de 2006 (RJCA 2007\161870), utiliza la buena administración para controlar el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración autonómica, con cita, de nuevo, de la Carta de Derechos Fundamentales, aunque concluye que en este caso, al haber existido motivación, no cabe apreciar vulneración del derecho a una buena administración.

Quizás el Tribunal Superior de Justicia autonómico más activo, y decidido, en la aplicación del control mediante el test de la buena administración haya sido el de Valencia. En varias decisiones, el TSJ de Valencia utiliza la buena administración como instrumento de escrutinio, aunque no llega a anular la decisión administrativa. Es el caso de las sentencias de 1 de octubre de 2003 (RJCA 2003\120055), en relación con el ejercicio de un potestad sancionadora y el procedimiento seguido, con cita de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una particularidad en esta sentencia es que liga la buena administración ya no con la motivación, sino con el mismo procedimiento seguido (concretamente, trámite de audiencia). Idéntico razonamiento se sigue en la sentencia de 14 de septiembre de 2005 (RJCA 2005\1118), al controlar una determinación administrativa de daños producidos por un buque privado en el dominio público portuario. En cambio, se refiere estrictamente a

la conexión entre buena administración y motivación la sentencia de 18 de noviembre de 2006 (RJCA 2006\234), controlando una denegación de solicitud de acceso a carretera.

Sin embargo, en otras ocasiones, el TSJ de Valencia, con un análisis meticuloso no sólo de la motivación sino también del expediente, anula las decisiones administrativas, detectando que la ausencia de justificación, mediante motivación; o fundamentación, mediante expediente, revela, en realidad una falta de ponderación administrativa de los intereses y hechos relevantes al caso (es decir, aunque no lo diga, una vulneración del deber de objetividad del art. 103 CE, como ya nos consta).

Es el caso de la sentencia de 4 de noviembre de 2004 (RJCA 2004\56), en la cual se anula la concesión municipal de una licencia de apertura de *pub* con ambiente musical, en la cual, previa cita de la Carta de derechos fundamentales, se vincula la buena administración con un análisis profundo del expediente administrativo y de los varios informes técnicos que constan en él, para concluir la insuficiencia de la fundamentación ofrecida y, por lo tanto, la ilegalidad de la decisión por mala administración. En la misma línea, la sentencia de 8 de abril de 2004 (RJ 2004\68), anula una adjudicación de contrato mediante concurso, ante la ausencia de motivación y fundamentación en el expediente (aunque se niega a adjudicar el contrato a pesar de la petición del recurrente). Así mismo, la sentencia de 14 de mayo de 2004 (RJCA 2004\309553), anula la declaración como desierta de una adjudicación mediante subasta de una parcela.

Con idénticos razonamientos y citas de la Carta, la sentencia de 10 de abril de 2008 (JUR 2008\226176) anula un Plan Especial de protección de un paraje natural, al no encontrar, ni en el expediente ni en la motivación, ninguna fundamentación ni justificación de la decisión adoptada de prohibir el ejercicio de cualquier actividad extractiva y minera, omisión que trae al tribunal a concluir “la escasa o deficiente ponderación de los intereses realmente en juego” y la ausencia de “valoración global e integradora de todos los aspectos concurrentes”. Finalmente, la sentencia de 28 de abril de 2008 (JUR2008\233854), anula una modificación de Pla de Ordenación de Recursos Naturales, pues no encuentra motivación ni fundamentación en el expediente para la misma.

Así mismo, otras sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Valencia han conectado la buena administración con los derechos de defensa en el procedimiento administrativo (5 de julio de 2002, JUR2003\69854), con la adecuada elaboración del expediente administrativo y su consulta (5 de julio de 2002, JUR2003\69835) o con la obligación de adoptar las decisiones administrativas dentro de un plazo razonable (concretamente, con la prescripción de una sanción de tráfico, 28 de octubre de 2002, JUR2003\139805).

También encontramos sentencias en los Tribunales superiores de Justicia de **Andalucía** (sentencia de 12 de febrero de 2012, JUR 2012\145096, anulando la denegación de concesión de aprovechamiento de aguas públicas por parte de la Conferencia Hidrográfica del Guadalquivir, por defectos de motivación) o **País Vasco** (sentencia de 30 de julio de 2009, JUR 2010\5835, anulando una denegación por silencio administrativo de una solicitud de comisión de servicios voluntaria, debido a la falta de suficiente motivación y fundamentación en el expediente, con

reconocimiento del derecho a una buena administración del recurrente, que, sin embargo, no permite la condena a la Administración a la concesión de esta comisión de servicios como reconocimiento de un derecho subjetivo).

**En Cataluña el TSJ también ha controlado la actuación administrativa de acuerdo con la buena administración** (sentencia núm. 262 de 2011, de 30 de marzo, RJCA 2011\421, anulando la reserva efectuada por la Generalidad de 22 frecuencias de radio a favor de entidades locales, debido a la falta de motivación y fundamentación en el expediente). La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña también muestra como el control vinculado a una buena administración aplicado al ámbito de elaboración de reglamentos ha conducido a varias anulaciones, si bien sin citar expresamente este derecho (así, por ejemplo, sentencias de 21 de diciembre de 1993, RJCA 1993\39, de 11 de julio de 2001, RJCA 2001\321462, de 14, 20 y 27 de enero de 2005, RJCA 2005\66, JUR 2005\54864 RJCA 2005\51, respectivamente, así como sentencia núm. 311/2008, de 8 de abril, Recurso núm. 566/2004, o sentencia núm. 119/2012, de 15 de marzo, Recurso núm. 5/2010).

Recopilatorio elaborado por:

Wellington Migliari

Doctorando en derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona y becario de la institución federal brasileña Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Juli Ponce Solé

Acr. catedrático, profesor titular de derecho administrativo, Instituto Transjus, Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona

Este recopilatorio forma parte del artículo [“El derecho a una buena administración y su protección judicial. La contribución del derecho y de los juristas al buen funcionamiento de las instituciones públicas - Wellington Migliari y Juli Ponce Solé”](#) publicado en el Blog de la Revista Catalana de Dret Públic