



# XX

JORNADAS DE  
COMUNICACIONES CIENTÍFICAS DE LA  
FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS - UNNE



# 2024

*2 décadas de ciencia compartida:  
raíces hacia nuevos horizontes*



FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS



XX Jornadas de  
Comunicaciones  
Científicas de la Facultad  
de Derecho y Ciencias  
Sociales y Políticas

UNNE

2024

Dos décadas de ciencia compartida:  
raíces hacia nuevos horizontes

Corrientes - Argentina



**Dirección General**  
Dr. Mario R. Villegas

**Dirección Editorial**  
Dra. Lorena Gallardo

**Coordinación editorial y compilación**  
Esp. Martín M. Chalup  
Abg. M. Benjamin Gamarra

**Asistentes – Colaboradores**  
Lic. Agustina M. Bergadá

**Edición**  
Secretaría de Ciencia y Transferencia  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas  
Universidad Nacional del Nordeste  
Salta 459 • C.P. 3400  
Corrientes • Argentina

Villegas, Mario R.

XX Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE / Mario R. Villegas ; Lorena Gallardo ; Martín Miguel Chalup ; compilación de Martín Miguel Chalup ; Mauro Benjamín Gamarra ; coordinación general de Lorena Gallardo ; director Mario R. Villegas ; Lorena Gallardo ; prólogo de Claudia Diaz. - 1a edición especial - Corrientes : Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6623-05-8

1. Legislación. 2. Normas. 3. Regulación. I. Chalup, Martín Miguel, comp. II. Gamarra, Mauro Benjamín, comp. III. Gallardo, Lorena, coord. IV. Villegas, Mario R., dir. V. Gallardo, Lorena, dir. VI. Diaz, Claudia, prolog. VII. Título.

CDD 340

# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, INACTIVIDAD INJUSTIFICADA Y BUENA ADMINISTRACIÓN COMO MATRIZ DISCIPLINAR

De Dios Vieitez, María V.

*victoria.dios.vieitez@udc.es*

## RESUMEN

El derecho a una buena administración exige de la Administración un comportamiento por encima del cumplimiento formal de los trámites del procedimiento. La buena administración constituye un meta-principio jurídico que va más allá de la mera observancia formal de los trámites procedimentales. En definitiva, la buena administración -bien como principio, bien como derecho- constituye una auténtica matriz disciplinar que está permitiendo adecuar la actuación administrativa a los valores constitucionales sobre los que se fundamenta la Administración Pública.

## PALABRAS CLAVE

Procedimiento administrativo, buena administración, control judicial

## INTRODUCCIÓN

En palabras del profesor González Navarro, “el procedimiento administrativo está integrado por una serie de actividades que van dirigidas a la producción de un acto administrativo ajustado a derecho”. Por lo tanto, continúa afirmando el profesor citado, esa adecuación del acto a derecho debe lograrse en la etapa de producción del acto. Y, además, previa a la vía judicial, se concede la oportunidad de su revisión a través de los recursos administrativos. Y es que, “si se configura ya desde su inicio el procedimiento administrativo como un presupuesto del ulterior proceso contencioso-administrativo se corre el peligro de fomentar la denegación sistemática de recursos administrativos por un mal entendido concepto del interés público”. Las palabras que acabo de reproducir -escritas hace más de 30 años- ponen de manifiesto la trascendencia del procedimiento administrativo como tal, independientemente de su eventual revisión en vía judicial.

En este contexto, resulta relevante el criterio sostenido en la sentencia del

Tribunal Supremo de España de 12 de febrero de 1990, que se reitera en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 2 de septiembre de 1996, según el cual “la resolución administrativa debe dictarse respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida frente a la Administración, so pena de confundir los papeles de ésta y de aquélla”.

El enfoque expuesto, que rechaza el carácter meramente instrumental del procedimiento administrativo, implica, así se destaca en la sentencia que se ha reproducido, que las reglas procedimentales adquieran especial relevancia. Porque, lo cierto es que, tal y como ha destacado Gallardo Castillo, al amparo de los principios de eficacia y de economía procesal se ha ido

elaborando una jurisprudencia “crecientemente tolerante y hasta permisiva en exceso de los vicios de procedimiento cometidos por la Administración”.

En suma, tal y como ya afirmaba la sentencia del Tribunal Supremo de España de 23 de abril de 1986, el procedimiento “es garantía del acierto de la decisión que se tome y protección o salvaguarda en su caso de los derechos de los eventuales afectados por aquélla, los cuales, aparte de, cuando corresponda, tener ocasión de intervenir formulando alegaciones y probándolas, encuentran en el expediente la expresión del iter del razonamiento que lleva a tomar esa decisión y no otra”.

#### MÉTODOS

Si bien no está recogido de manera expresa en la Constitución española, el derecho a la buena administración se infiere de las previsiones recogidas en los arts. 9.3 y 103 del texto constitucional. En la sentencia de 15 de octubre de 2020 se declara que el principio de buena administración, implícito en los arts. 9.3, 103 y 106 de la Constitución española “constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y [...] no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos”.

Lo cierto es que el derecho-deber de buena administración se manifiesta -en estos términos se define en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020- “como una especie de metaprincipio jurídico inspirador de otros”, [y que] “no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en

el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción [...] para causar un innecesario perjuicio al interesado”.

#### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Así las cosas, desde la perspectiva expuesta, la buena administración está sirviendo para corregir el uso que se ha venido realizando de determinadas instituciones y técnicas. Dicho de otra manera, en los términos que se recogen en la sentencia de 28 de mayo de 2020, la buena administración está sirviendo para erradicar una concepción de las potestades que no resulta aceptable.

En ese sentido, son ya numerosas las resoluciones judiciales que, sobre la base del principio de buena administración, corrigen determinadas prácticas de la Administración que, si bien aparentemente resultan acordes a la ley, colisionan con dicho principio. Como se declara en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2017 el principio de buena administración “no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente”. Y añade que a la Administración “le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación”.

En el contexto descrito conviene poner de relieve que, para el Tribunal Supremo de España, los desfases temporales no pueden ser jurídicamente irrelevantes. Antes bien, el principio de buena administración exige que la actividad administrativa se desarrolle en un tiempo razonable y proporcionado, y aun cuando exista una aparente regularidad procedimental de carácter formal, la inactividad injustificada vicia la decisión ulterior. Es decir, la inactividad de la Administración, cuando resulta injustificada y desproporcionada,

aunque en apariencia sea jurídicamente irrelevante en tanto que no existe una regulación normativa respecto del espacio temporal vacío de contenido, vulnera el principio de buena administración, tal y como se refleja en la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2021, según la cual, “existe un vacío normativo positivo que obvia completamente los cauces para reaccionar contra cierta inactividad administrativa”. Y añade que “la actividad diligente y temporánea por parte de la Administración no constituye una potestad discrecional de la misma sometida a su voluntad o conveniencia, al margen, a veces, de los principios y reglas constitucionales y legales, representando potencialmente la imposibilidad de control judicial de la actividad administrativa en contra del mandato constitucional del art. 106.1 de la CE, y quebrando un derecho del administrado que [...] no es mera entelequia sin plasmación y efectividad práctica, como es el derecho a que la actividad de la Administración cuando afecta a sus derechos e intereses se desarrolle y resuelva en un tiempo razonable y proporcionado, esto es, a no sufrir dilaciones indebidas e injustificadas”. En la sentencia citada, para el Tribunal Supremo de España, el tiempo transcurrido entre las actuaciones previas y el inicio del procedimiento, aunque nada prevé la normativa al respecto, no puede ser irrelevante desde el punto de vista jurídico, más cuando la Administración tardó casi quince meses en incoar el procedimiento sancionador.

Precisamente, la relevancia de la resolución judicial a la que me estoy refiriendo viene determinada porque en este caso -tal y como se hace constar en el voto particular que acompaña a la sentencia- la solución adoptada por el Tribunal se sustenta exclusivamente en la inobservancia del derecho a una buena administración y aplica, utilizando las palabras del Magistrado que disienta del parecer mayoritario de la Sala, “la versión autónoma de ese derecho”. Y ello en tanto que no ha habido por parte de la Administración

un ánimo fraudulento o la obtención de alguna ventaja, como sí ocurría en el supuesto contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2019, en el que la Administración imputada una dilación indebida al contribuyente con la finalidad de evitar la nulidad de las actuaciones.

La buena administración -declara la sentencia del Tribunal Supremo de España de 3 de diciembre de 2020- “es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento”.

Sea como fuere, bien como principio, bien como derecho, lo cierto es que la buena administración opera, utilizando los términos recogidos en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1988, “como una auténtica matriz disciplinar, expresión esta que se toma aquí en el sentido que le dan algunos modernos historiadores de la ciencia, esto es, como teoría directriz que orienta la búsqueda del derecho que se esconde tras la letra de los textos legales”.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gallardo Castillo, M, J. (2010) *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo Común. Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Tecnos.
- Gallardo Castillo, M, J. *Revista de Administración Pública*, nº 171 (2006). Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial.
- Gonzalez Navarro, F. (1988). *Derecho Administrativo Español*, tomo II, Eunsa.

Rivero y Serna y Rivero Ortega, R. (2008).  
*El derecho al procedimiento administrativo, en Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo.* El Justicia de Aragón.

EJE TEMÁTICO DE LA COMUNICACIÓN

Temas Coyunturales De Derecho Público

FILIACIÓN

AUTOR 1: Docente Investigador - PI  
18G005 SGCyT-UNNE