



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO DE FIN DE GRADO
GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE DERECHO

**El derecho a la buena administración en la UE:
evolución jurisprudencial y contribución del
Defensor del Pueblo Europeo en su desarrollo**

Por

Álvaro Hernández García

Dirigido por

Prof. Dr. Daniel González Herrera

Salamanca, 2025

TRABAJO FIN DE GRADO
GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Departamento de Derecho Público General

Área de Derecho Internacional Público

**El derecho a la buena administración en
la UE: evolución jurisprudencial y
contribución del Defensor del Pueblo
Europeo en su desarrollo**

**The right to good administration in the
EU: jurisprudential evolution and
contribution of the European
Ombudsman on its development**

Álvaro Hernández García

Tutor: Prof. Dr. Daniel González Herrera

RESUMEN

El derecho a la buena administración se encuentra reconocido como un derecho fundamental en la Unión Europea, siendo su contenido altamente complejo. En su configuración han jugado un papel clave el Defensor del Pueblo Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Este artículo, desde un enfoque doctrinal, normativo y jurisprudencial, aborda la forma en que estos dos actores han protegido y dado forma a un derecho con grandes implicaciones para la ciudadanía.

Siendo el Defensor del Pueblo Europeo una institución tan *sui generis*, constituye una parte sustancial del trabajo el análisis de su figura y la capacidad de influencia en el entramado institucional de la Unión Europea para garantizar el derecho a la buena administración.

Palabras clave: derecho a la buena administración, Defensor del Pueblo Europeo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ciudadanía, mala administración.

ABSTRACT

The right to good administration is recognised as a fundamental right in the European Union, with a highly complex content. The European Ombudsman and the Court of Justice of the European Union have played a key role in its development.

This article, from a doctrinal, normative and jurisprudential perspective, explores how these two actors have shaped and protected a right with significant implications for EU citizenship.

Given the *sui generis* nature of the European Ombudsman, a substantial part of this work is devoted to analysing this institution and its capacity to influence the EU institutional framework to ensure the protection of the right to good administration.

Keywords: right to good administration, European Ombudsman, Court of Justice of the European Union, citizenship, maladministration.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO	7
1.	La figura del Defensor del Pueblo Europeo.....	7
1.1.	Origen y evolución: del Ombudsman sueco al Defensor del Pueblo Europeo	7
1.2.	La vinculación del Defensor del Pueblo Europeo con la noción de “ciudadanía europea”	9
1.3.	Estatus jurídico del Defensor del Pueblo Europeo: funciones, elección y límites .	10
1.4.	La naturaleza del Defensor del Pueblo Europeo: un organismo <i>sui generis</i>	12
2.	El derecho a la buena administración	13
2.1.	Antecedentes	13
2.2.	La compleja concepción del derecho a la buena administración	14
2.3.	Titularidad universal	15
2.4.	Trato equitativo e imparcial como prolongación del principio de no discriminación.....	16
2.5.	Derecho a ser oído	17
2.6.	Derecho de acceso al expediente	18
2.7.	Motivación de las decisiones	19
III.	CONTRIBUCIONES E IMPULSOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO EN EL DESARROLLO DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA CULTURA ADMINISTRATIVA EUROPEA.....	20
1.	El concepto de mala administración: “hay vida más allá de la legalidad”	20
2.	El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y su influencia en la cultura administrativa europea.....	23
3.	La relevancia del DPE en el control de las agencias de la Unión Europea.....	25
4.	Los retos del derecho a la buena administración según el Defensor del Pueblo Europeo.....	27

IV. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL E INCORPORACIÓN A LA CDFUE DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN: DE PRINCIPIO RECTOR A DERECHO FUNDAMENTAL	30
1. Desarrollos jurisprudenciales del derecho a la buena administración anteriores a la CDFUE	30
2. Inclusión del derecho a la buena administración en la CDFUE	33
3. El derecho a la buena administración en la jurisprudencia del TJUE tras el Tratado de Lisboa.....	34
V. CONCLUSIÓN.....	36

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión sobre el déficit democrático de la Unión Europea y la opacidad de sus instituciones de cara a la ciudadanía viene siendo una constante en los debates sobre la actualidad europea. En este sentido, el derecho a la buena administración, hoy consagrado como un derecho fundamental en el ordenamiento jurídico europeo, es una pieza clave en la profundización democrática que ha experimentado el proyecto europeo en su proceso de integración.

El derecho a la buena administración se constituye como un derecho de derechos que establece una serie de garantías ciudadanas, cada vez más necesarias a medida que la integración europea genera una creciente complejidad en el organigrama institucional de la Unión Europea. En este sentido, surge una figura institucional de gran relevancia como es el Defensor del Pueblo Europeo (en adelante DPE), garante del derecho a la buena administración y una herramienta de gran utilidad como enlace entre instituciones y ciudadanía.

Este trabajo pretende analizar a través de tres partes diferenciadas la forma en que se ha configurado el derecho a la buena administración, delimitando su compleja naturaleza jurídica. Para ello, es preciso acudir a uno de sus mayores impulsores, el DPE. Pues los propios Tratados le vinculan estrechamente con el derecho fundamental objeto de análisis.

Tampoco es posible trazar un análisis riguroso del derecho a la buena administración sin considerar la labor del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, determinando cómo a través de su jurisprudencia ha influenciado en su consolidación dentro del Derecho de la Unión Europea.

La primera parte del trabajo abordará la conceptualización del derecho a la buena administración y a la figura del DPE. Se centrará en los antecedentes y orígenes, el encuadre en el ordenamiento jurídico europeo actual y la delimitación jurídica de ambos.

En segundo lugar, se presentan las contribuciones del DPE en la profundización en la protección del derecho a la buena administración a través de su definición del concepto de “mala administración”, el desarrollo de instrumentos jurídicos como el Código

Europeo de Buena Conducta Administrativa (en adelante CEBCA) o la incidencia de sus investigaciones en las agencias de la Unión Europea, bastante recurrentes debido a la falta de controles suficientes de la que a menudo se acusa a estos organismos.

Por último, se traza un recorrido bastante sintetizado de la abundante jurisprudencia que aborda el derecho a la buena administración, para determinar cómo ha delimitado esta el contenido actual de dicho derecho.

Para la consecución del presente trabajo se ha acudido a distintos tipos de fuentes, que tienen diferente peso dependiendo de la parte del trabajo de que se trate. De esta forma, los artículos y manuales académicos constituyen una parte esencial de la primera parte en la que se abordan cuestiones doctrinales de gran importancia en la caracterización del derecho a la buena administración y de la figura del DPE. Así como los textos legales en los que se encuentran regulados ambos.

En la segunda parte cobran mayor importancia los documentos y resoluciones emanados del DPE, tales como los informes anuales o recomendaciones y de manera bastante reseñable, el CEBCA, como una de las mayores contribuciones del DPE en el desarrollo del derecho a la buena administración.

En lo que respecta al análisis jurisprudencial correspondiente a la tercera parte, las sentencias emanadas del TJUE conforman la principal fuente de trabajo.

En definitiva, este trabajo pretende trazar una conceptualización del derecho a la buena administración basado en el análisis institucional y la labor del DPE, así como en el desarrollo jurisprudencial del citado derecho.

II. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

El derecho a la buena administración no puede entenderse sin el DPE, siendo este el principal garante y protector del mismo. La base jurídica del DPE recogida en los artículos 20, 24 y 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) y en el artículo 43 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE), lo configuran como el enlace entre los ciudadanos y las instituciones europeas para asegurar que estas se atienen a los principios y derechos que integran el derecho a la buena administración recogido en el artículo 41 de la CDFUE.

1. La figura del Defensor del Pueblo Europeo

1.1. Origen y evolución: del Ombudsman sueco al Defensor del Pueblo Europeo

La figura del defensor del pueblo tiene su origen en Suecia. Si bien sus antecedentes se remontan al siglo XVI, no es hasta 1809 cuando se constitucionaliza y nace formalmente bajo la denominación sueca de *ombudsman*. La traducción de esta palabra es compleja, pero vendría a significar “mediador” o “representante”, lo cual entronca directamente con la naturaleza del defensor del pueblo, entendido como una figura que sirve de enlace entre los ciudadanos y las instituciones, para que estas últimas cumplan con sus deberes. Será en el siglo XX cuando se extenderá la institución, convirtiéndose en una figura casi imprescindible de aquellos estados que daban el salto a la democracia.

Sin embargo, el defensor del pueblo no cumple las mismas funciones ni tiene la misma naturaleza en todos los estados que cuentan con dicha figura. Así, encontramos tres generaciones de defensores del pueblo en Europa, cuya distinción se basa en el criterio legal que guía su labor (DRAGOS y NEAMTU, 2017, pág. 645).

En primer lugar, la concepción clásica del *ombudsman* es la que le encomienda controlar la legalidad de las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones (REMAC, 2013, págs. 63-64), es decir, su labor se guía por el criterio de legalidad. Este es el modelo primigenio sueco y el que adoptaría también Finlandia.

La segunda generación de defensores del pueblo nace después de la Segunda Guerra Mundial en Dinamarca, y se extenderá a otros países como Bélgica o Países Bajos (REMAC, 2013, pág. 64). Se trata de una figura más flexible que evalúa la adecuación de la Administración al concepto normativo de “buena administración” o “buen gobierno”, por lo tanto, será el concepto de “buena administración” el que regirá las actuaciones de este tipo de *ombudsman*.

El tercer modelo de defensor del pueblo está vinculado con los estados del sur de Europa que durante los años setenta experimentaron la transición de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, como Portugal o España, que serviría de referencia para los países del este que desarrollaron sus democracias en los años noventa (REMAC, 2013, pág. 65). El defensor del pueblo de tercera generación se encuentra vinculado directamente con los derechos humanos o derechos fundamentales. De esta forma, su labor se basa en controlar que las instituciones respeten y observen los derechos fundamentales en sus actuaciones.

El encaje del DPE en alguna de estas categorías ha sido discutido por distintos autores. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la figura del defensor del pueblo ha tenido tradicionalmente carácter nacional, por lo que su configuración dentro de una organización internacional intergubernamental tan *sui generis* como la Unión Europea ha suscitado numerosos debates sobre cuál de los tres criterios expuestos guía la labor el DPE (legalidad, buena administración o derechos humanos) (DRAGOS y NEAMTU, 2017, pág. 649). Y, en segundo lugar, porque la evolución de los tres modelos en los distintos países europeos ha dado como resultado una combinación de los criterios que guían la labor de cada uno de esos modelos, siendo muy difusa la línea que distingue a unos de otros.

Dicho esto, el DPE es una institución con cierta flexibilidad, que en atención a los preceptos que la configuran en los Tratados (arts. 20, 24 y 228 TFUE) tiene como principal tarea controlar mediante peticiones ciudadanas o investigaciones propias los casos de mala administración. Por lo tanto, a pesar de la evidente implicación de los derechos fundamentales y del principio de legalidad en sus tareas, la protección del derecho a la buena administración puede considerarse el principal criterio que orienta la labor del DPE. No obstante, es más que notable la labor del DPE en esclarecer el

contenido del derecho a la buena administración y en dotarle del mayor reconocimiento jurídico, como ocurrió con la propuesta de incluirlo en la CDFUE.

Más allá de su labor de control, el DPE cuenta con un rol decisivo en el impulso de ciertas reformas que tengan como resultado profundizar en la protección de los ciudadanos en su relación con las instituciones europeas. Este rol no solo redunda en un beneficio hacia la ciudadanía europea por ver blindado su derecho a la buena administración, sino que también dota a las instituciones europeas que recogen las propuestas del DPE de una mayor legitimidad, reduciendo la distancia que existe entre las administraciones y los ciudadanos administrados.

En este sentido, la ausencia de poder coercitivo del DPE la convierte en una institución sustentada en su *auctoritas*, que según la RAE consiste en el “prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia”. Estamos ante lo que Magnette denominó como una “magistratura de influencia” (MAGNETTE, 2001, pág. 938) que mediante la legitimidad y altura moral que la caracteriza, tiene la capacidad de permear en el resto de instituciones europeas.

1.2. La vinculación del Defensor del Pueblo Europeo con la noción de “ciudadanía europea”

Aunque las iniciativas que proponían la creación de un ombudsman europeo se remontan a los años setenta, no es hasta 1990 cuando el Gobierno español presidido por Felipe González propone la creación de la ciudadanía europea, incluyendo mecanismos y garantías para la protección de los derechos de que serían investidos los ciudadanos europeos. Entre estas garantías se encontraba la figura del DPE, vinculando la noción de ciudadanía europea y la institución del *ombudsman* europeo.

La propuesta española cristalizaría en 1992 con la reforma introducida por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht. Destacan los artículos 8 a 8E, que reconocían la ciudadanía europea, así como el derecho de todo ciudadano europeo de dirigirse al DPE (MANGAS MARTÍN, 1993, pág. 33). La ciudadanía europea trae consigo la evolución de las Comunidades Europeas, de una comunidad exclusivamente económica basada en un mercado único, a una comunidad política también.

En este sentido, el DPE es indisociable de la noción de ciudadanía europea, pues no solo nacen a la vez con el Tratado de Maastricht, sino que el propio *ombudsman* europeo se planteó desde la propuesta española como una institución a disposición de la ciudadanía para la protección de sus derechos. Por lo tanto, la existencia de dicha figura está supeditada a la existencia y el reconocimiento de una ciudadanía concreta, entendida como un grupo poblacional investido de derechos y deberes que participa de una comunidad política de carácter democrático, en este caso la ciudadanía europea.

No es baladí que en la CDFUE la figura del DPE y el derecho de todo ciudadano o persona que resida en un Estado miembro a dirigirse a él, se encuentre recogido en el Título V denominado “Ciudadanía”. Es una muestra más de cómo el DPE es entendido por el ordenamiento jurídico europeo como un elemento esencial en la protección de la ciudadanía europea.

1.3. Estatus jurídico del Defensor del Pueblo Europeo: funciones, elección y límites

El artículo 228 del TFUE recoge la regulación del DPE en los Tratados. En él se establece el modo de elección del mismo, las funciones y vías de actuación a las que puede acudir, así como los límites a los que está sujeto en el ejercicio de su cargo.

En lo que respecta a sus funciones, y atendiendo al artículo 228.1 del TFUE, el DPE debe investigar los casos de mala administración que afecten a las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea, a excepción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En términos muy similares se expresa el artículo 1.3 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo (en adelante EDPE) que determina lo siguiente: “[e]l Defensor del Pueblo Europeo contribuirá a descubrir casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”.

La labor del DPE se articula en torno a investigaciones (artículos 228.1 TFUE y 3.1 EDPE) que pueden iniciarse a raíz de la propia iniciativa del DPE, de reclamaciones directas de los ciudadanos europeos o residentes en algún Estado miembro, o de reclamaciones remitidas por un miembro del Parlamento Europeo. El hecho de que haya una reclamación no deriva sistemáticamente en una investigación por parte del DPE, sino

que el DPE debe encontrar en ella motivos suficientes para iniciarla, del mismo modo que para poner en marcha una investigación a iniciativa propia. Así se desprende de los artículos 3 del EDPE y 228.1 del TFUE.

La importancia de las investigaciones llevadas a cabo por el PDE no reside solamente en que ponga de manifiesto la existencia de un caso de mala administración, sino que en muchos casos también traslada propuestas y recomendaciones para mejorar la práctica administrativa de instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea (art. 3.3 EDPE) que permiten reforzar las garantías para la protección del derecho a la buena administración de los ciudadanos europeos, ya que muchas de estas propuestas se acaban implementando dada la *auctoritas* ya mencionada con la que cuenta la figura del DPE.

En atención al artículo 4 del EDPE, el DPE deberá informar del resultado de las investigaciones a la institución, órgano u organismo investigado, que tendrá un plazo de tres meses, prorrogables otros dos si el DPE lo considera oportuno, para emitir un dictamen. Transcurrido este plazo, se haya remitido o no tal dictamen, El DPE enviará el informe que condense las investigaciones y recomendaciones oportunas a la institución, órgano u organismo investigado. Del mismo modo, informará al reclamante de dichas investigaciones, del dictamen en caso de que lo haya y del informe con las recomendaciones, si las ha habido.

A la vez que hablamos del modo de elección del DPE es inevitable poner de relieve la estrecha vinculación que existe entre este y el Parlamento Europeo. No es casualidad, teniendo en cuenta que ambas instituciones se fundamentan en la participación política de los ciudadanos. En muchos casos la figura del defensor del pueblo se ha desarrollado en absoluta simbiosis con el parlamento, es el caso del *Parliamentary Commissioner for Administration* de Reino Unido (MELLADO PRADO, 2010, pág. 193), ante el que los ciudadanos solo pueden interponer reclamaciones a través de un miembro del parlamento. Del mismo modo, el *Folketingets Ombudsmand* danés (The Ombudsman Act: Folketingets Ombudsmand, s.f.), el *Eduskunnan oikeusasiamies* finés (Parliamentary Ombudsman Act: Eduskunnan oikeusasiamies, s.f.) o los *Riksdagens Ombudsmän* suecos (Legal basis: Riksdagens Ombudsmän , s.f.), que todos se traducen como Defensor del Pueblo Parlamentario, son elegidos por el parlamento, y ante él deben rendir cuentas a través de informes anuales.

Este es el mismo modelo que sigue el DPE, cuyo proceso de elección recogido en los artículos 228 del TFUE y 11 del EDPE determina que será el Parlamento Europeo, después de cada elección del mismo, el que elija al DPE de entre las candidaturas que se presenten. También ante el Parlamento Europeo debe rendir cuentas sobre sus actuaciones presentando un informe anual que recoja las actividades llevadas a cabo por el DPE (228.1 TFUE).

El propio Parlamento Europeo regula en el “Título X: Del Defensor del Pueblo Europeo” de su Reglamento de funcionamiento interno el procedimiento que ha de darse en la institución para la elección del DPE. Para profundizar en la labor de control parlamentaria y en aras de una mayor transparencia, el artículo 237.5 del Reglamento de funcionamiento interno recoge la posibilidad de que la comisión competente escuche a los candidatos que opten a convertirse en DPE. De esta forma, se ha consolidado la práctica política de que todos los candidatos sean llamados por la Comisión de peticiones para que comparezcan en audiencia abierta a todos los miembros del Parlamento Europeo.

En lo relativo a los principales límites en las actuaciones del DPE, si bien su labor se extiende a las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea, el TJUE, en ejercicio de sus labores jurisdiccionales, escapa de esa tarea de control del DPE. Así se establece en los artículos 228 del TFUE y 1.3 EDPE ya mencionados. En este sentido, las reclamaciones procedentes de la ciudadanía en ningún caso pueden versar sobre hechos que sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional.

Asimismo, el DPE no puede poner en cuestión la competencia de ninguna de las instituciones, órganos u organismos que investigue o la conformidad a Derecho de las resoluciones judiciales (art. 1.5 EDPE).

1.4. La naturaleza del Defensor del Pueblo Europeo: un organismo *sui generis*

En la precisión de lo que representa a nivel jurídico el DPE, es necesario hacer hincapié en la insistencia que existe en todos los textos que lo regulan de su independencia (FERRER JEFFREY, 2002). Así, el artículo 228.3 del TFUE señala que “[e]l Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia”. Del mismo modo, en el Considerando 3 del EDPE se establece la independencia como un requisito necesario para

que las investigaciones que se lleven a cabo sean efectivas y redunden en una garantía para los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 41 y 43 de la CDFUE.

Esta independencia, sumada a la complejidad de encuadrar orgánicamente a la figura del DPE, al no ser considerada una de las siete instituciones de la UE, difiere de la configuración de otros órganos de la Unión. Esto se debe a que tampoco se encuadra en el organigrama de las agencias y a su carácter unipersonal. Debido a estas particularidades, Álvaro Ruiz Francés lo califica como órgano *sui generis* (RUIZ FRANCÉS, 1997, pág. 98)

Por lo tanto, el DPE es un órgano *sui generis* que cumple una labor de control hacia las instituciones, órganos y organismos europeos. Esencialmente en defensa del derecho fundamental a la buena administración del que gozan los ciudadanos de la Unión Europea, cuyas notas característica son la independencia, la imparcialidad y su carácter unipersonal.

2. El derecho a la buena administración

El derecho a la buena administración reviste de una gran complejidad, pues su evolución lo ha configurado como un derecho poliédrico (GONZÁLEZ ALONSO, 2008), cuyo desarrollo se debe esencialmente a la jurisprudencia del TJUE.

2.1. Antecedentes

Podemos determinar que la inclusión del derecho a la buena administración como derecho fundamental es novedoso, no solo en el contexto europeo, sino en el contexto internacional. No hay referencia expresa en ninguno de los textos internacionales que reconocen derechos fundamentales o humanos, ya sea en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en los Pactos Internacionales de 1966 o en la Carta Europea de Derechos Humanos (VIÑUALES FERREIRO, 2015, pág. 426).

Si bien es cierto que el artículo 15 de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” francesa de 1789 recoge que “[l]a Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público”, no lo hace reconociendo un derecho de

ciudadanía, sino como un deber de las instituciones de apertura hacia los ciudadanos, como contrapunto al sistema absolutista anterior.

Sin embargo, podemos afirmar que el derecho a la buena administración bebe directamente de las corrientes liberales que propiciaron la aparición de estos textos internacionales, inscribiéndose en una nueva generación de derechos fundamentales vinculados con aspectos económicos y sociales.

2.2. La compleja concepción del derecho a la buena administración

El derecho a la buena administración se encuentra recogido como un derecho fundamental en el artículo 41 de la CDFUE. Pero esto no ha sido siempre así, sino que el devenir jurisprudencial del TJUE y la creciente importancia de dicho derecho en las sucesivas reformas de los Tratados, han hecho del principio de buena administración un auténtico derecho de ciudadanía, hasta alcanzar el cenit de su reconocimiento jurídico que supuso que el Tratado de Lisboa estableciese el carácter vinculante de la CDFUE.

El artículo 41 de la CDFUE es muestra de la conformación por acumulación del derecho a la buena administración, pues es depositario de los pronunciamientos jurisprudenciales y de las referencias dispersas en los Tratados sobre el mismo. Este es un precepto extenso, cuyo corpus se articula en torno a cuatro apartados de los que se desprenden una serie de principios y derechos que dan forma al derecho a la buena administración.

El primer apartado recoge el derecho de toda persona a que las instituciones europeas “traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”.

Por su parte, el segundo apartado se articula en torno a tres puntos que enuncian el derecho a ser oído cuando se tome una medida desfavorable en contra de una persona; el derecho de acceso al expediente que le afecte, con los límites de la confidencialidad y el secreto profesional y comercial; y la obligación de motivación de las administraciones.

En cuanto al tercer apartado, este recoge el derecho de toda persona a la reparación de un daño causado por las administraciones europeas.

Por último, el cuarto apartado determina el derecho de dirigirse a las instituciones de la Unión Europea en alguna de las lenguas recogidas en los Tratados.

En torno a la compleja naturaleza del derecho a la buena administración se han suscitado numerosos debates sobre si este debe ser considerado como un derecho de ciudadanía, una guía de actuación para la Administración o un principio general (CHAVES GARCÍA, 2020, pág. 385). Lo cierto es que no solo es reconocido como un derecho de ciudadanía en la CDFUE, sino que la jurisprudencia del TJUE así lo considera y como tal lo ha consolidado.

La consideración del derecho a la buena administración como un derecho fundamental de ciudadanía descansa en la propia naturaleza democrática de la UE, así como lo hace en cada texto constitucional de aquellos estados que lo reconocen como tal. Pues si entendemos que las instituciones emanan de la ciudadanía, del pueblo, estas tienen que responder ante él de sus actuaciones mediante una serie de garantías que aseguren el correcto ejercicio del poder público por parte de las mismas (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2010, pág. 251).

Siendo esto así, la importancia del derecho a la buena administración no reside tanto en su invocación general, sino en la consideración específica de cada uno de los derechos que lo integran (VIÑUALES FERREIRO, 2015, pág. 432). Por lo tanto, es preciso desgranar el entramado de principios jurídicos y derechos que contiene.

En torno a la consideración del derecho a la buena administración como un derecho fundamental surge la cuestión de la invocabilidad del mismo, o más concretamente de la invocabilidad de los derechos subjetivos que en él se amparan. La mayoría son derechos de carácter procedimental, que pretenden evitar la indefensión del ciudadano frente a la Administración, cobrando sentido en el procedimiento administrativo. Siendo esto así, son derechos fácilmente alegables. (VIÑUALES FERREIRO, 2015, pág. 433)

2.3. Titularidad universal

En cuanto a la titularidad del derecho a la buena administración es reseñable la diferencia que existe con el derecho a dirigirse al DPE recogido en el artículo 43 de la CDFUE. En este caso, se reconoce “a toda persona” el derecho a la buena administración, a pesar de encontrarse recogido en el Título V de la Carta, denominado “Ciudadanía”. De esta forma, la titularidad del derecho a la buena administración no se limita a quien sea ciudadano de

un Estado miembro y, por consiguiente, ciudadano europeo. Sino a todas aquellas personas que establezcan relación con la Administración europea.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, el derecho a someter casos de mala administración al DPE queda reservado para aquellos que posean la nacionalidad de un Estado miembro o residan en alguno de ellos. Resulta llamativo este contraste, que podría considerarse una incoherencia, si se tiene en cuenta que es precisamente el DPE el garante del derecho a la buena administración (GONZÁLEZ ALONSO, 2008, pág. 668)

En este sentido, el artículo 41 de la CDFUE en relación con la titularidad del derecho a la buena administración, es fruto de lo que en Derecho Administrativo se denomina “interesados”. Es decir, todo aquel que por tener relación con la Administración se ve afectado por sus decisiones o acciones, lo cual genera la garantía de que, independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia, podrá defenderse en casos de mala administración (FUENTEJADA PASTOR, 2008, pág. 141). Estamos ante una concepción amplia de la noción de ciudadanía.

Por consiguiente, el derecho a la buena administración es el único derecho de ciudadanía recogido por la Carta que puede considerarse puramente fundamental, ya que no queda supeditado a la nacionalidad o residencia del titular, sino que su titularidad es universal (GONZÁLEZ ALONSO, 2008, pág. 668).

2.4. Trato equitativo e imparcial como prolongación del principio de no discriminación

El primer apartado del citado artículo 41 de la CDFUE prescribe que “[t]oda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”. De él se desprenden dos principios básicos que deben guiar las actuaciones de la Administración europea: el principio de imparcialidad y el principio de equidad. Ambos son una extensión de los artículos 20 y 21 de la CDFUE que recogen el derecho de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, los principios que conforman el derecho a la buena administración no se agotan en los que explícitamente se recogen en el artículo 41 de la CDFUE. Es en el CEBCA, una de las contribuciones más destacadas del Defensor del Pueblo Europeo en la

protección del derecho a la buena administración, donde se desgranar una serie de principios que emanan, o están directamente conectados, con los dos principios generales que aparecen en la Carta. Dicho esto, los principios de equidad e imparcialidad tienen una plasmación clara en los artículos 5 a 9 del CEBCA (GUILLEM CARRAU, 2011, pág. 88).

Por un lado, el principio de equidad resulta tan novedoso como adecuado para un texto de estas características. La buena administración o el buen gobierno que persigue la Administración en un contexto democrático consiste, en último término, en dar a cada uno lo que le corresponde para garantizar la igualdad. Por tanto, podemos decir que la equidad es el medio y la igualdad el resultado perseguido. No en vano, el principio de equidad encuentra en el principio de igualdad de trato del artículo 5 CEBCA una conexión directa. La propia redacción de dicho precepto aclara que, de darse alguna diferencia en el trato, esta debe estar justificada. Se plantea la posibilidad de un trato diferenciado para garantizar la igualdad que se persigue en el ejercicio del poder público por parte de las instituciones.

Por su parte, el principio de imparcialidad aparece recogido junto al de independencia en el artículo 8 CEBCA, y a su vez es indisociable del principio de objetividad del artículo 9. Todos ellos entroncan directamente con el ya citado artículo 5, como criterios esenciales para evitar cualquier discriminación injustificada. Responden a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros que recogen el principio general de no discriminación como clave de bóveda de los derechos fundamentales (GUILLEM CARRAU, 2011, pág. 88)

2.5. Derecho a ser oído

El derecho a ser oído, que en la tradición jurisprudencial se denomina derecho de audiencia, tiene dos vertientes. Por un lado, puede ser entendido como un derecho procesal de defensa y, por otro lado, puede ser concebido como un derecho de participación política (GUILLEM CARRAU, 2011, pág. 93)

En el caso del derecho a ser oído como parte del contenido del derecho a la buena administración, resulta de mayor interés su concepción como derecho procesal de defensa que opera en un contexto administrativo, no jurisdiccional (Opinión del Abogado General

Sr. Melchior Wathelet, 23 de agosto de 2013, Asunto C-383/13 *PPU M.G., N.R. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, párrafo 46). En este sentido, estamos ante una garantía consistente en que aquella persona que pueda ver afectados sus intereses por la Administración europea tenga la posibilidad de alegar aquello que crea conveniente antes de que se tome una decisión al respecto. Por lo tanto, cobra especial relevancia en los procesos de carácter sancionador, sin embargo, no se limita solo a estos.

Desde este mismo punto de vista aparece recogido en el artículo 16 del CEBCA, que incide en el carácter de garantía de defensa de todo ciudadano que vea comprometidos sus derechos o intereses:

1. En aquellos casos que incumban a los derechos o intereses de ciudadanos, el funcionario garantizará que en todas las fases del proceso de toma de decisiones se respeten los derechos de la defensa.

2. Todo miembro del público tendrá derecho, en aquellos casos en los que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar observaciones por escrito y, en caso necesario, a presentar observaciones orales, con anterioridad a la adopción de la decisión.

2.6. Derecho de acceso al expediente

El derecho de acceso al expediente está estrechamente relacionado con el derecho fundamental de acceso a los documentos del artículo 42 de la CDFUE, que también se plasma en el artículo 15.3 del TFUE. Ambos preceptos se expresan en términos casi idénticos. En el caso de la Carta, establece que “[t]odo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”.

Sin embargo, de nuevo se observa una doble vertiente. El derecho de acceso al expediente como un derecho de defensa, y el derecho de acceso a documentos como una exigencia del principio de transparencia de la Administración, así como de participación política.

Si bien es cierto que ambas vertientes contribuyen a una mejor conducta administrativa, y por ello aparecen recogidas en dos artículos del CEBCA, el artículo 22 sobre solicitudes de información desarrolla el derecho de toda persona a pedir información a la Administración europea, es decir, el que se vincula con el derecho de acceso al expediente. La relevancia de este artículo reside en la importancia que da a la labor que debe llevar a cabo el funcionario al que se solicite información. Este debe aconsejar e informar a la persona solicitante para que tenga acceso a la información que requiere y esta sea clara y comprensible. Es decir, la labor de la Administración no acaba en proporcionar o no la información requerida, sino en hacerla accesible. Además, es preciso señalar los límites expresos que contempla el artículo 41.2 en relación con el derecho de acceso al expediente: la confidencialidad y el secreto profesional y comercial.

Del mismo modo, el artículo 23 del CEBCA recoge las solicitudes de acceso público a documentos, que también tienen una incidencia importante en la defensa que puntualmente deba preparar un individuo frente a la Administración europea. Sin embargo, su enfoque se dirige a la profundización en el principio de transparencia como elemento esencial en la participación política de la sociedad civil.

2.7. Motivación de las decisiones

La motivación de las decisiones es una exigencia nuclear del funcionamiento democrático de la Administración. Persigue, en primera instancia, evitar la arbitrariedad en las decisiones. Para ello, obliga a los funcionarios a exponer “claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión” (art. 18 CEBCA).

Además, es posible identificar una doble función en este derecho, facilitar la defensa del interesado, así como facilitar un posible control judicial posterior de dicho acto de la Administración (FUENTEJADA PASTOR, 2008, pág. 2003).

III. CONTRIBUCIONES E IMPULSOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO EN EL DESARROLLO DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA CULTURA ADMINISTRATIVA EUROPEA

Tal y como se ha comentado anteriormente, la institución del DPE está configurada como un órgano de control, pero también como un órgano de impulso en la mejora del funcionamiento de la Administración europea y de legitimación de las instituciones europeas al servir de enlace entre estas y la ciudadanía europea. Ya en 1992, cuando la figura del DPE estaba *in fieri*, Ignacio Astarloa subrayaba el potencial dinamizador de la institución en el proceso de construcción europea, dentro de los ámbitos en los que opera (ASTARLOA HUARTE-MEDINA, 1993, pág. 161).

Acudiendo a los datos que el propio DPE proporciona en sus informes anuales, en concreto al de 2023, se constata que la influencia del DPE, derivada de su legitimidad moral y democrática, se traduce en un alto grado de aceptación de sus recomendaciones. En 2022 ascendió al 82 % las respuestas positivas a las recomendaciones hechas a las instituciones, órganos u organismos investigados. Lo cual no implica que todas ellas se implementen, pero ya en la recepción de estas propuestas pocas instituciones las rechazan.



Figura 1. Fuente: Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual 2023, pág. 33.

1. El concepto de mala administración: “hay vida más allá de la legalidad”

Con la creación de la figura del DPE en 1992 se ponía en marcha un organismo que debía definir el concepto que vehiculaba toda su labor: la mala administración. De esta forma,

en los informes anuales de 1995 y 1997 se desarrolla la noción de mala administración hasta consolidarse en el CEBCA, aprobado en 2001. Pues, aunque se menciona en los Tratados, no se define en ninguno de ellos.

En el Informe Anual de 1995, el primero que presentó el DPE desde su creación, definió la mala administración de la siguiente forma: “se puede hablar de mala administración si una Institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”.

Además, desgana una serie de actuaciones que según el DPE deben recibir la consideración de mala administración, tales como: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, favoritismos, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminaciones, retrasos injustificados, falta de información o negativa a facilitar información. Sin embargo, no estamos ante una lista *numerus clausus*, sino que más bien pone de manifiesto cuáles eran las conductas en las que quería incidir el primer DPE, Jacob Söderman.

En este punto es preciso volver a señalar el carácter unipersonal del *ombudsman* europeo, puesto que la concepción de la institución que tenga cada persona que ocupe el cargo eventualmente incide decisivamente en las prioridades de actuación.

El propio Informe Anual de 1995 pone de manifiesto la necesidad de que el concepto de mala administración no sea rígido para no encorsetar la labor del DPE, de lo contrario se desvirtuaría su propia naturaleza, caracterizada por su flexibilidad. En este sentido, el segundo DPE, Nikiforos Diamandouros, afirma que “el concepto de mala administración incluye actos ilícitos dentro del mandato del Defensor del Pueblo, no se limita a la ilegalidad” (NIKIFOROS DIAMANDOUROS, 2015, pág. 369), en clara alusión al carácter abierto y flexible de las tareas del DPE que le diferencian de un juez (a parte del carácter no vinculante de sus decisiones). Por lo tanto, la mala administración puede tener lugar, aunque la Administración cumpla con las obligaciones jurídicas que recaen sobre ella. Sintetiza Nikiforos Diamandouros determinando que “hay vida más allá de la legalidad” (NIKIFOROS DIAMANDOUROS, 2015, pág. 369).

La definición dada en 1995 no convenció al Parlamento Europeo por su falta de claridad, y en su resolución sobre el Informe Anual de 1996 encargó al DPE que elaborase una menos difusa. Así, en el Informe Anual de 1997 el DPE expone la siguiente definición de mala administración: “Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente”. Si bien esta definición es más clara y concisa que la anterior, sigue teniendo un carácter abierto y flexible, sirviendo de base para el desarrollo del CEBCA.

De esta definición se deduce la dualidad en el contenido del concepto de mala administración a la que se refería Nikiforos Diamandouros. Por un lado, dicho concepto se refiere a la ilegalidad de los actos o las conductas de la Administración. Pero, por otra parte, también se refiere a los principios que rigen o deben de regir la actividad administrativa cuya conculcación no da lugar necesariamente a una ilegalidad. Esta segunda capa que plasma la definición de mala administración se concreta en el CEBCA, donde se desarrollan todos estos principios que caracterizan a una Administración democrática que va más allá del cumplimiento de la legalidad (TSADIRAS, 2015, pág. 6)

Es precisamente esta segunda capa que configura la función del DPE, la que diferencia su labor de los jueces y, de alguna manera, lo convierte en la antesala del TJUE, más accesible y más cercana para la ciudadanía. Por lo tanto, esta definición no solo constituye una clarificación doctrinal, sino que supone una delimitación de la propia figura del DPE.

Más allá de la dualidad del contenido del concepto de mala administración, este también tiene una doble función, pues funciona como un criterio de admisibilidad de las reclamaciones ciudadanas, pero también como criterio sustantivo de evaluación sobre el que pivotan las investigaciones del DPE hacia las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea (TSADIRAS, 2015, pág. 6).

Por lo tanto, la definición de mala administración proporcionada por el DPE ha sido clave en la orientación de sus trabajos para ser más efectivo y llegar más allá de la legalidad.

2. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y su influencia en la cultura administrativa europea

El CEBCA es la mayor aportación del DPE en la consolidación del derecho a la buena administración. Con él se buscaba implantar una cultura administrativa centrada y orientada hacia los ciudadanos que fuese transversal a todas las instituciones de la Unión Europea e incrementase la transparencia de las mismas (MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, 2024, pág. 185). Asimismo, constituye la base para el desarrollo del Derecho administrativo europeo, que a pesar de sus avances sigue adoleciendo de falta de unidad y coherencia.

Como se ha mencionado con anterioridad, el CEBCA profundiza en el contenido del derecho a la buena administración recogido en el artículo 41 de la CDFUE. Se estructura en torno a cinco partes. La primera desgrana los principios generales que componen la buena administración, la segunda recoge las directrices que deben llevar a cabo los funcionarios, en la tercera se especifican los derechos que tienen las partes, la cuarta contiene lo concerniente a la tramitación de solicitudes a organismos y, por último, recoge la posibilidad de llevar a cabo reclamaciones ante el DPE y el deber de revisar cada dos años la aplicación del CEBCA por parte de las instituciones. Sin embargo, el DPE no menciona en sus informes anuales la revisión de la aplicación del CEBCA por parte de las instituciones, lo que hace presumir que no se está dando ese control (ÁVILA RODRÍGUEZ, 2008, pág. 278).

El CEBCA establece una regulación que abarca tanto las relaciones *ad intra* de la Administración Europea, como las relaciones *ad extra*, es decir, condensa todas las actuaciones de las administraciones que, de una u otra manera, tengan impacto en los derechos que se reconocen a los ciudadanos en el propio Código (MOLINA DEL POZO, 2018, pág. 114).

Uno de los logros más reseñables del CEBCA ha sido dotar de mayor seguridad jurídica a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración europea, porque no solo recoge y desarrolla las garantías que componen el derecho a la buena administración, sino que también se ha proyectado sobre otros instrumentos jurídicos que regulan importantes aspectos de la buena administración. En este sentido, destaca el Reglamento (CE) n.º

1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este reglamento recoge todas las aristas del derecho a la información, y establece la obligación de las instituciones de propiciar el acceso a los documentos públicos de las instituciones de la Unión.

El citado reglamento pretendía reforzar el principio de apertura de las instituciones y profundizar en la transparencia de las mismas (DIANA-URANIA, 2018, pág. 133). El debate sobre el déficit democrático de la Unión Europea ha sido una constante en el proceso de integración europea, por lo que cuestiones como la accesibilidad a las instituciones y la cercanía de estas con la ciudadanía son claves para atajar ese déficit.

La importancia del Reglamento 1049/2001 reside en que amplía los documentos a los que se puede acceder, y por consiguiente profundiza en la apertura de las instituciones. Así, en su artículo 2.3 establece que el reglamento “será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea”. Por lo tanto, la ampliación se da en dos planos: en el origen de los mismos, siendo indiferente que estos hayan sido elaborados por la institución a la que se solicitan o provengan de otra distinta; y también en el plano del ámbito en el que se inscriban dichos documentos, pues se incluyen todos ellos.

La adopción por parte del conjunto institucional del CEBCA y de códigos propios que abordan la buena conducta administrativa siendo es un logro destacable del DPE en su tarea de acercar el entramado institucional a la ciudadanía (MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, 2024, pág. 185).

El más relevante de los códigos propios adoptados por las instituciones, debido al volumen de su actividad administrativa, es el de la Comisión Europea, el Código de Buena Conducta Administrativa y reclamaciones, en el que se recogen los principios y derechos que integran el derecho de buena administración orientados a la propia idiosincrasia de la institución.

La Comisión adoptó el Código de Buena Conducta Administrativa en el año 2000 como anexo de su Reglamento interno y en 2024 la Comisión decide “adoptarlo como decisión independiente con el fin de darle mayor visibilidad y facilitar las actualizaciones posteriores” (Decisión (UE) 2024/3083 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público).

La adopción del CEBCA y su impulso por parte del DPE ha generado una cultura administrativa que ha permeado en todas las instituciones, si bien es cierto que hay cuestiones pendientes que el propio DPE evidencia en el Informe Anual de 2023, como el incumplimiento por parte de la Comisión de los plazos establecidos en el Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos.

3. La relevancia del DPE en el control de las agencias de la Unión Europea

El proceso de agencificación de la Unión Europea ha hecho proliferar un gran número de agencias en la Unión Europea. Estas no tienen una base jurídica sólida en los Tratados, lo que unido al alto grado de autonomía con el que actúan y la heterogeneidad de las mismas, genera un escenario de cierta inseguridad jurídica. En este contexto, el DPE se convierte en una institución idónea para el control administrativo de las estas, por la flexibilidad que le es inherente y por su concepción de antesala judicial.

Como ya se ha mencionado, la labor del DPE va más allá de la legalidad, lo que le permite investigar en esas áreas grises en las que no puede intervenir el poder judicial. En la última década ha sido especialmente sensible la cuestión migratoria. En este sentido, Frontex, como la agencia encargada de la gestión de las fronteras, no ha escapado a la labor del DPE. El volumen de reclamaciones contra Frontex ha crecido exponencialmente desde la crisis migratoria de 2015, lo que la ha convertido en la agencia sobre la que recaen más investigaciones por parte del DPE. Incluso en 2021, el DPE decidió desligar a Frontex del resto de agencias de la Unión Europea en los datos que proporciona sobre las instituciones a las que se dirigieron las investigaciones del DPE (Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual 2021, pág. 29).

De las 49 investigaciones llevadas a cabo por el DPE sobre las agencias descentralizadas de la Unión Europea, 11 recayeron sobre Frontex (Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual 2023, pág. 30). Es decir, el 22,5 % de las investigaciones sobre las agencias se dirigieron hacia una de las casi cuarenta agencias descentralizadas que existen actualmente. Este volumen de investigaciones tiene su razón de ser en la especial afectación a los derechos fundamentales que tiene la acción de Frontex y la implicación humanitaria de sus labores.

En el año 2012 el DPE llevó a cabo una investigación para evaluar la implementación de la Estrategia de Frontex en materia de derechos fundamentales, apuntando que la agencia carecía de un mecanismo de queja ante eventuales vulneraciones de derechos fundamentales. Siendo esto así, con el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, se incluye en su artículo 72 un mecanismo de denuncia para quien considere vulnerados sus derechos fundamentales (SANTOS VARA, 2018, pág. 178). La inclusión de este mecanismo en una agencia de tal relevancia refuerza el derecho a ser oído de los interesados, constituyendo otra muestra de la capacidad reformadora del DPE.

Sin embargo, el papel del DPE no se limita a impulsar propuestas como el mecanismo de reclamaciones mencionado, sino que también controla su efectiva implementación. De esta forma, en la “Decisión OI/5/2020/MHZ sobre el funcionamiento del mecanismo de reclamaciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) por presuntas violaciones de los derechos fundamentales y el papel del agente de derechos fundamentales” derivada de las investigaciones pertinentes, el DPE llevó a cabo una serie de recomendaciones y propuestas de mejora del mecanismo de queja de Frontex, como facilitar a las posibles víctimas de violaciones de los derechos fundamentales el conocimiento de las posibilidades de reparación y la notificación de incidentes; así como sugerencias para mejorar la tramitación y el seguimiento de las denuncias, por ejemplo, que los participantes en las operaciones de Frontex deben aceptar las denuncias de personas que consideren que han sido víctimas de violaciones de los derechos fundamentales. Es decir, profundizar en el derecho a la información y el derecho a ser oído. Ante estas propuestas Frontex respondió afirmativamente a la mayoría para ponerlas en marcha. Por lo tanto, la labor del DPE no solo da lugar a reformas que ahonden en la

protección de la buena administración, sino que se proyecta en el futuro asegurando la efectividad en la implementación de dichas reformas.

En este sentido, la Agencia Europea del Medicamento, que en muchas ocasiones es acusada de falta de transparencia, decidió implementar una propuesta realizada por el DPE en la “Decisión en la investigación estratégica OI/7/2017/KR sobre cómo colabora la Agencia Europea de Medicamentos con los desarrolladores de medicamentos en el período previo a las solicitudes de autorización para comercializar nuevos medicamentos en la UE”. La propuesta consistía en introducir un registro de dictámenes científicos de medicamentos en proceso de ser aprobados, que después de su comercialización serán públicos, mejorando la transparencia de dicha agencia en sus relaciones con las farmacéuticas y reforzando el derecho de acceso público a los documentos (Reply from the European Medicines Agency (EMA) to the Ombudsman's suggestions for improvement in strategic inquiry OI/7/2017/KR into EMA's pre-submission activities).

Debido a la insuficiencia del sistema de recursos que impide en muchas ocasiones la rendición de cuentas de las agencias, el DPE se revela como una institución de control que ha conseguido importantes logros en la mejora administrativa de las agencias, garantizando en muchas ocasiones su accesibilidad para los ciudadanos y reforzando el derecho a la buena administración en diversos planos.

4. Los retos del derecho a la buena administración según el Defensor del Pueblo Europeo

En cuanto a los retos que observa la institución del DPE en relación con la buena administración, estos podrían encuadrarse en cuatro ejes que se desprenden del Informe Anual 2023: la gestión de los fondos, la cuestión migratoria, la digitalización de las administraciones europeas y el acceso a los documentos, que es la eterna tarea pendiente de las instituciones europeas atendiendo a los últimos informes anuales del DPE.

Los dos primeros puntos se encuentran estrechamente relacionados, pues la DPE pone de manifiesto su preocupación por la consideración del respeto a los derechos humanos en la adjudicación de 105 millones de euros a Túnez en concepto de gestión de fronteras y contención de los flujos migratorios. Por lo tanto, vemos como el DPE integra no solo los

criterios de buena administración y de legalidad en su labor, sino también el de derechos humanos. Del mismo modo, como ya se ha indicado, Frontex constituye un elemento clave en la cuestión migratoria. La DPE establece la necesidad de que la mencionada agencia asegure el derecho de información de los inmigrantes a los que se entrevista, tanto de los derechos que les asisten como de las posibilidades de reclamación. Es decir, que se asegure su derecho a la buena administración en su concreta manifestación del derecho de información, al ser estos titulares del mismo por entablar relación con la Administración europea.

Por su parte, la cuestión de la digitalización de las administraciones presenta desafíos y oportunidades importantes en relación con el derecho a la buena administración. La Comisión Europea ha puesto el foco en esta cuestión, siendo consciente de que la digitalización de las administraciones facilita la accesibilidad del ciudadano y dinamiza su relación con la Administración. Por lo tanto, la digitalización no es solo un instrumento de mejora en la eficiencia, sino también un instrumento en favor de la participación ciudadana.

En el año 2014 la Comisión creó el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales, para realizar un seguimiento de la digitalización en los Estados miembros. En el año 2023 se estableció el Programa estratégico de la Década Digital para 2030 (Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030), cuyos informes anuales recogen el mencionado índice, ahora integrado en una estrategia más ambiciosa. Este programa tiene entre sus objetivos promover “un entorno digital inclusivo, transparente y abierto” o “servicios públicos, sanitarios y asistenciales accesibles en un entorno en línea fiable y seguro” (BOGDAN FLORIN, 2023). Es decir, se trata de profundizar en una concepción de la digitalización como una oportunidad para hacer la Administración más accesible al ciudadano y, en definitiva, más democrática.

Es preciso mencionar que en el proceso de digitalización de las administraciones hay una fuerte asimetría entre los Estados miembros. Atendiendo al indicador de la cantidad de ciudadanos que se relacionan digitalmente con las administraciones, los datos muestran a los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia) en cabeza, alcanzando prácticamente un 100 % de sus ciudadanos, mientras que en Rumanía y Bulgaria solo el

24,64 % y el 35,39 % de sus ciudadanos, respectivamente, se han relacionado digitalmente con las administraciones (Eurostat, table ISOC_CIEGI_AC: E-government activities of individuals via websites, 2024). En consecuencia, uno de los grandes retos de la digitalización en la Unión Europea es reducir la brecha digital entre Estados miembros, que lastra las oportunidades de ciertos ciudadanos en su relación con las administraciones.

La inteligencia artificial supone otro reto que ya se está abordando en el seno de la Unión Europea, destacando la Ley de Inteligencia Artificial como el principal hito legislativo en su regulación. El DPE también ha expresado sus preocupaciones sobre cómo están utilizando las instituciones europeas la inteligencia artificial en la toma de decisiones. De esta forma, el DPE planteó una iniciativa estratégica en marzo de 2024 dirigida a la Comisión, de la que surgieron cuatro puntos plasmados en la “Nota de cierre sobre la Iniciativa Estratégica sobre la forma en que la Comisión Europea decide y utiliza la inteligencia artificial (SI/4/2024/MIK)”, que esta institución debe tener en cuenta para asegurar las buenas prácticas administrativas.

En primer lugar, llevar a cabo una comprobación sobre los sistemas de inteligencia artificial que se desarrollen o adquieran para que se adecuen a los principios de buena administración. En segundo lugar, garantizar una supervisión efectiva del uso de la inteligencia artificial que no conlleve una delegación de la toma de decisiones. En tercer lugar, que haya transparencia total hacia el público, de tal manera que se informe al ciudadano de cuándo se está utilizando la inteligencia artificial al relacionarse con la Administración. Y, por último, el DPE propone la adopción voluntaria de un Código de conducta sobre el uso de sistemas de IA.

En definitiva, si bien es cierto que, en un primer momento, con la creación de la ciudadanía europea y con la inclusión del derecho a la buena administración en la CDFUE, se hacía necesario profundizar en las garantías individuales de los ciudadanos para delimitar el contenido de un derecho difuso, hoy es un derecho consolidado a través de la jurisprudencia y la labor constante del DPE en su protección. En la actualidad la buena administración se enfrenta a otras dificultades.

IV. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL E INCORPORACIÓN A LA CDFUE DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN: DE PRINCIPIO RECTOR A DERECHO FUNDAMENTAL

1. Desarrollos jurisprudenciales del derecho a la buena administración anteriores a la CDFUE

El papel del TJUE ha sido clave en el desarrollo del derecho europeo, impulsando en numerosas ocasiones la integración jurídica de la Unión Europea. En el caso del derecho administrativo, y como clave de bóveda del mismo, del derecho a la buena administración, es especialmente relevante esta labor impulsora.

La jurisprudencia del TJUE es extensa en torno a la “buena administración”, ya sea esta considerada un principio general, un derecho fundamental o una norma de conducta para la Administración. Así, aunque las sentencias previas a la CDFUE que recogen parte del contenido del derecho a la buena administración en muchas ocasiones ni siquiera lo mencionan como principio general, sí esbozan los principios ya desglosados anteriormente que componen en la actualidad el derecho a la buena administración.

Un número considerable de estas sentencias se centran en la indefensión de personas físicas o jurídicas frente a las instituciones europeas, evaluando las garantías conculcadas por parte de estas últimas que impiden el correcto ejercicio de sus derechos a los interesados perjudicados. Es el caso de la sentencia *Technische Universität München contra Hauptzollamt München-Mitte* (STJCE, 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München contra Hauptzollamt München-Mitte*, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438), en la que el Tribunal evidencia la obligación de respetar las garantías que asisten a todo ciudadano que interactúe con las instituciones de la siguiente forma: “Entre estas garantías figuran, en particular, la obligación de la Institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata, el derecho del interesado a expresar su punto de vista, y el de que se le motive la Decisión de modo suficiente” (Párrafo 14). De este párrafo de la sentencia se extraen varios elementos del contenido del derecho a la buena administración: el derecho del interesado a ser oído o derecho de audiencia, el derecho a una decisión suficientemente motivada y el principio de imparcialidad que debe regir las actuaciones de la administración como una prolongación del principio de no discriminación.

La consecuencia de no respetar estas garantías, dando lugar a una situación de indefensión del interesado en un procedimiento administrativo, conllevó a que el tribunal determinara la invalidez del acto jurídico objeto del litigio, expresándose en los siguientes términos: “Del conjunto de consideraciones precedentes se deduce que la Decisión controvertida se adoptó conforme a un procedimiento administrativo en el que se incumplió la obligación de la Institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos importantes del asunto de que se trata, se violó el derecho a ser oído y se incumplió la obligación de suficiente motivación de la Decisión adoptada” (Párrafo 28).

En este sentido, sobre el principio de motivación de las decisiones por parte de las administraciones europeas, la sentencia *Interhotel-Sociedade Internacional de Hotéis SARL contra Comisión* (STPICE, 14 de julio de 1997, *Interhotel-Sociedade Internacional de Hotéis SARL contra Comisión*, T-81/95, ECLI:EU:T:1997:117) expone la doble finalidad de dicho principio ya mencionada anteriormente, determinando que “la obligación de motivar una decisión individual tiene la finalidad de permitir al Tribunal de Justicia el ejercicio de su control sobre la legalidad de ésta, y de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está bien fundada o si eventualmente está afectada por algún vicio que permita impugnar su validez” (Párrafo 72). Es, por lo tanto, una garantía que pretende apuntalar la protección del derecho a la tutela judicial efectiva, así como el derecho de recurso.

En esta misma sentencia aparece mencionado el principio de buena administración, equiparado a un deber de diligencia, pero no caracterizado como un derecho de ciudadanía, como sí ocurrirá posteriormente tras su inclusión en la CDFUE y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Siguiendo una línea similar, la sentencia *Al-Jubail Fertilizer Company contra Consejo* (STJCE, 27 de junio de 1991, *Al-Jubail Fertilizer Company contra Consejo*, C-49/88, ECLI:EU:C:1991:276) incide en las garantías de defensa del interesado al señalar que “conviene tener en cuenta sobre todo las exigencias resultantes del respeto del derecho de defensa, principio cuyo carácter fundamental ha sido subrayado en repetidas ocasiones por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Estas exigencias se imponen no sólo en el marco de procedimientos que pueden llevar a sanciones” (Párrafo 15). Además, refuerza la idea de que estas garantías no se aplican solo en procedimientos sancionadores, sino

que operan en todos los procedimientos administrativos, tal y como ya se ha indicado con anterioridad.

En esta misma resolución el Tribunal de Justicia señala la necesidad de respetar el derecho a ser oído como exigencia del derecho de defensa al indicar que “a las empresas interesadas debe haberseles ofrecido la posibilidad, en el curso del procedimiento administrativo previo, de manifestar de forma apropiada su punto de vista sobre la realidad” (Párrafo 17).

Como ya se ha desarrollado, el principio de no discriminación es una de las bases sobre las que se asienta el derecho a la buena administración. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de la aplicación de dicho principio en relación con las actuaciones de la Administración. La nacionalidad del interesado ha sido el criterio de discriminación que ha predominado en la observación de trato discriminatorio por parte de las administraciones europeas. Así ocurre en la sentencia *Martínez Sala contra Freistaat Bayern* (STJCE, 12 de mayo de 1998, *Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217) en la que la nacionalidad de una ciudadana española dio lugar a la denegación de una prestación por parte de administraciones alemanas.

En este sentido, el Tribunal de Justicia observó que “el derecho de residencia, el permiso de residencia sólo puede tener un valor declaratorio y probatorio” (Párrafo 53) y no constitutivo. Continúa afirmando que “el hecho de que un Estado miembro exija a un nacional de otro Estado miembro que desee obtener una prestación como la controvertida en el asunto principal que presente un documento con valor constitutivo expedido por su propia Administración, siendo así que a sus propios nacionales no se les exige ningún documento de estas características, da lugar a una desigualdad de trato” (Párrafo 54). Siendo la interesada una ciudadana europea, se le reconoce el derecho a no sufrir discriminación por razón de nacionalidad, que es lo que ocurre en este caso tal y como concluye dicha sentencia.

También vinculada con la denegación de una prestación en la que se aprecia un trato desigual, destaca la sentencia *D'Hoop contra Office national de l'emploi* (STJCE, 11 de julio de 2002, *D'Hoop contra Office national de l'emploi*, C-224/98,

ECLI:EU:C:2002:432). En ella se reconoce el trato discriminatorio hacia una ciudadana belga por denegarle un subsidio de espera que corresponde a aquellos estudiantes que están en busca de su primer empleo. En este caso, la ciudadana belga no había finalizado sus estudios en Bélgica, sino en Francia, y por ello se le denegó tal prestación. Determina el Tribunal de Justicia que “[a]l vincular la concesión de los subsidios de espera al requisito de haber obtenido el diploma exigido en Bélgica, la normativa nacional perjudica a determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercido su libertad de circulación con el fin de cursar estudios en otro Estado miembro” (Párrafo 34). Y sigue señalando que “[t]al desigualdad de trato es contraria a los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión, a saber, la garantía de un mismo trato jurídico en el ejercicio de su libertad de circulación” (Párrafo 35). Profundiza la sentencia señalando que este requisito solo podría aceptarse si atendiese a razones objetivas independientes de la nacionalidad.

En consecuencia, la labor del Tribunal de Justicia anterior a la inclusión del derecho a la buena administración en la CDFUE fue determinante para delimitar el contenido de este derecho de derechos.

2. Inclusión del derecho a la buena administración en la CDFUE

En el año 2000 se adopta en Niza la CDFUE, y es a comienzos de ese año cuando el DPE insta a la Convención encargada de su redacción que incorpore un precepto que reconozca el derecho a la buena administración (GONZÁLEZ ALONSO, 2008, pág. 66). Finalmente, este queda recogido en el artículo 41 de la Carta como se ha repetido ya en numerosas ocasiones.

De ahí en adelante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comienza a aplicar el derecho a la buena administración, si bien es cierto que la CDFUE no adquiere fuerza jurídica vinculante hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Aun así, el derecho a la buena administración y los derechos que de él se derivan sirven al TJUE como base jurídica para el control de las instituciones en repetidas ocasiones (PONCE SOLER, 2017, pág. 4).

Una de las primeras sentencias que recoge el derecho a la buena administración es *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH contra Comisión* (STPICE, 30 de enero de

2002, *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH contra Comisión*, T-54/99, ECLI:EU:T:2002:20). En esta resolución el tribunal se centra en los principios de imparcialidad y diligencia como contenido del derecho a la buena administración: “la tramitación diligente e imparcial de una denuncia se refleja en el derecho a la buena administración” (Párrafo 48).

La importancia de esta sentencia radica en vincular directamente el derecho a la buena administración con las actuaciones de una de las instituciones europeas, en este caso la Comisión. Supone un paso más en el peso del derecho a la buena administración como garantía y como parámetro de control.

3. El derecho a la buena administración en la jurisprudencia del TJUE tras el Tratado de Lisboa

Con el Tratado de Lisboa, la CDFUE adquiere fuerza jurídica vinculante, equiparándose al resto de Tratados que conforman el derecho originario de la Unión Europea. En este sentido, el derecho a la buena administración, recogido como derecho fundamental, consigue un despegue jurisprudencial considerable. Así, desde el 2009 se observa un crecimiento en el uso del derecho a la buena administración por el TJUE como base jurídica para sus pronunciamientos (PONCE SOLER, 2017, pág. 4).

En los últimos años, el TJUE ha mantenido su línea jurisprudencial de protección de los derechos que emanan del derecho a la buena administración. De esta forma, encontramos sentencias como *United Parcel Service contra Comisión* (STJUE, 16 de enero de 2019, *United Parcel Service contra Comisión*, C-265/17 P, ECLI:EU:C:2019:23) que ha contribuido sustancialmente en el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica en las relaciones de personas físicas y jurídicas en sus relaciones con las instituciones europeas. En la citada sentencia una empresa notifica la adquisición de otra empresa dando lugar a una concentración que la Comisión rechaza por considerar incompatible con el mercado interior, utilizando unos criterios económicos que habían sido modificados con posterioridad a la notificación del pliego de cargos, sin informar a United Parcel Service. (FERNÁNDEZ, 2019, págs. 252-253)

En este punto, el Tribunal de Justicia se pronunció determinando que “[l]a divulgación de los criterios metodológicos en los que se asienta su elaboración resulta tanto más

necesaria cuanto que, contribuye a conferir carácter equitativo al procedimiento, de conformidad con el principio de buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (Párrafo 34). Es decir, se da una conculcación del principio de información que genera una situación de indefensión. Ahonda el Tribunal señalando que “es necesario que, cuando la Comisión vaya a basar su decisión en estos modelos, las partes notificantes tengan la oportunidad de exponer su punto de vista al respecto” (Párrafo 33), y por consiguiente se garantice el derecho de audiencia del interesado, cuestión que en este caso no se da.

En esta dirección apuntan numerosas resoluciones del TJUE. Es el caso de la sentencia *Eurofer contra Comisión* (STGUE, 12 de marzo de 2020, *Eurofer contra Comisión*, T-835/17, ECLI:EU:T:2020:96) que profundiza en la necesidad de motivar suficientemente las decisiones por parte de las instituciones. Otras sentencias como *Grupo Textil Brownie contra EUIPO* (STGUE, 30 de enero de 2020, *Grupo Textil Brownie contra EUIPO*, T-598/18, ECLI:EU:T:2020:22) continúan señalando los límites del derecho a la buena administración, en este caso para determinar que la buena administración no puede amparar en ningún caso el abuso de derecho.

Más recientemente, es preciso señalar la sentencia *Stevi y The New York Times contra Comisión* (STGUE, 14 de mayo de 2025, *Stevi y The New York Times contra Comisión*, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483). Esta sentencia surge de la negativa de la Comisión de proporcionar al *The New York Times* los mensajes entre la presidenta, Ursula Von der Leyen, y el director ejecutivo de Pfizer relativos a las compras de vacunas contra el COVID-19. El Tribunal considera que la conservación de esos mensajes es una obligación de la institución como parte del derecho de acceso a los documentos “vinculada a la obligación de buena administración consagrada en el artículo 41 de la Carta” (Párrafo 59). La sentencia enfatiza en el deber de diligencia de la Comisión, o más bien en la falta de cumplimiento de este.

Por lo tanto, si el TJUE sirvió en su momento de motor para el desarrollo del derecho a la buena administración, hoy hace las veces de guardián en su consolidación, con el principal objetivo de evitar la indefensión de los interesados y fortalecer el principio de seguridad jurídica.

V. CONCLUSIÓN

El derecho a la buena administración constituye una garantía esencial en la configuración jurídica de la ciudadanía europea y, por lo tanto, en la integración política de la Unión Europea. Si bien hoy se reconoce como un derecho de ciudadanía recogido en el artículo 41 de la CDFUE, los debates doctrinales sobre su naturaleza han sido numerosos y su contenido discutido a menudo por tratarse de un derecho tremendamente complejo.

Dicha complejidad radica en ser este un derecho de derechos, conformado por distintos principios jurídicos y garantías que lo caracterizan como un derecho poliédrico. Su conformación ha sido fruto del reconocimiento de estas garantías por parte de la jurisprudencia, así como por la tarea de protección del DPE, que han propiciado su consagración como un derecho fundamental reconocible.

El derecho a la buena administración es indisociable de la figura del DPE, pues este último nace como su guardián y como institución democratizadora de las relaciones entre ciudadanía e instituciones europeas. Su papel ha sido clave en el impulso del derecho a la buena administración, a través de herramientas como el CEBCA, la definición de mala administración, o sus investigaciones y recomendaciones a las instituciones europeas. Aunque estamos ante una institución cuyas decisiones carecen de fuerza vinculante, esta ha sido capaz de influenciar en el desarrollo de la cultura administrativa de la UE, haciendo valer la altura moral y democrática que le caracteriza. Su papel como legitimador democrático del resto de instituciones han hecho de su tarea un factor decisivo en la consolidación del derecho a la buena administración y del resto de garantías que de él emanan.

Si bien es cierto que el DPE ha tenido una capacidad de permeabilidad considerable en las instituciones europeas, es necesario reconocer también sus limitaciones en cuestiones actuales como el acceso a los documentos o el fenómeno migratorio.

Del mismo modo, la jurisprudencia del TJUE ha contribuido a clarificar el contenido del derecho a la buena administración, tarea que ha servido para incluirlo en la CDFUE. Posteriormente, lo ha consolidado reconociendo las vulneraciones que se han producido por parte de las instituciones de derechos y principios que integran el derecho a la buena

administración. Es el caso del derecho a ser oído o los principios de motivación y no discriminación. Esto no solo ha reforzado el derecho a la buena administración, sino también el principio de seguridad jurídica, esencial en un sistema democrático.

En definitiva, el derecho a la buena administración hoy forma parte del entramado jurídico de la Unión Europea con un contenido claro y una aplicación del mismo extendida en el organigrama institucional. Esto se debe a una labor jurisprudencial sostenida en su reconocimiento, así como por el impulso del DPE como institución garante del mismo. Habiendo demostrado una capacidad de influencia que ha ahondado en la evolución de una cultura administrativa respetuosa con las garantías que el ordenamiento jurídico confiere a los ciudadanos europeos en sus relaciones con la Administración europea.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía doctrinal

- ASTARLOA HUARTE-MEDINA, I. (1993). El Estatuto del Defensor del Pueblo. En *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europeo* (págs. 155-199). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (2008). El Defensor del Pueblo Europeo y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. *Revista Andaluza de Administración Pública*(69), 263-278.
- BOGDAN FLORIN, F. (2023). The digitalization process of Public Administration in European Union: advances and perspectives. *Journal of Public Administration, Finance and Law*(29), 140-149.
- CHAVES GARCÍA, J. R. (2020). El despegue judicial del principio de buena administración en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación*(1), 383-390.
- DIANA-URANIA, G. (2018). Transparencia y buen gobierno. Evaluación y propuestas a partir de la experiencia en la Unión Europea e Italia. *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*(27), 131-148.
- DRAGOS, D., y NEAMTU, B. (2017). Freedom of Information in the EU in the midst of Legal Rules, Jurisprudence and Ombudsprudence: the European Ombudsman as Developer of Norms. *European Constitutional Law Review*(13), 641-672.
- FERNÁNDEZ, T.-R. (2019). El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019. *Revista de Administración Pública*, 209, 247-257.
- FERRER JEFFREY, B. (2002). Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo, guardián de la buena Administración. *Revista de Derecho de la Unión Europea*(3).
- FUENTEJADA PASTOR, J. Á. (2008). El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 1(15), 137-154.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. (2008). Artículo 41. Derecho a una buena administración. En MANGAS MARTÍN, A. (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, 664-677.

- GUILLEM CARRAU, J. (2011). La buena administración en la UE tras el tratado de Lisboa: ¿más por menos? *Corts: Anuario de derecho parlamentario*(25), 69-103.
- MAGNETTE, P. (2001). Entre controle parlementaire et "état de droit": le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne. *Revue française de Science Politique*, 15(6), 933-948.
- MANGAS MARTÍN, A. (1993). La ciudadanía de la Unión Europea. En *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea* (págs. 17-68). Madrid: Universidad Carlos III.
- MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2024). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Undécima ed.). Madrid: Tecnos.
- MELLADO PRADO, P. (2010). El Defensor del Pueblo Europeo, quince años después. *Teoría y Realidad Constitucional*(26), 191-227.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (2018). El código europeo de buena conducta administrativa como instrumento esencial para la aplicación práctica del derecho a una buena administración. *Derecho y Economía de la INtegración*(6), 111-121.
- NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P. (2015). Derecho administrativo de la UE: perspectiva del Defensor del Pueblo Europeo. *Revista de Administración Pública*(191), 367-381.
- PONCE SOLER, J. (19 de enero de 2017). *Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*. Recuperado el 16 de abril de 2025, de La Administración al día: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>
- REMAC, M. (2013). Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept? *Utrecht Law Review*, 9(3), 62-78.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2010). El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en Unión Europea. *Revista galega de administración pública*, 1(40), 235-264.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014). El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 1(2), 73-93.
- RUIZ FRANCÉS, Á. (1997). El Defensor del Pueblo Europeo. *Cuadernos Europeos de Deusto*(17), 93-122.

- SANTOS VARA, J. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*(59), 143-186.
- TSADIRAS, A. (2015). Maladministration and life beyond legality: The European Ombudsman's paradigm. *International Review of Law*, 2015(3).
- VIÑUALES FERREIRO, S. (2015). El artículo 41 de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: una visión crítica. *Estudios de Deusto*, 63(1), 423-435.

2. Documentos del Defensor del Pueblo Europeo

- Defensor del Pueblo Europeo (2019). Decisión en la investigación estratégica OI/7/2017/KR sobre cómo colabora la Agencia Europea de Medicamentos con los desarrolladores de medicamentos en el período previo a las solicitudes de autorización para comercializar nuevos medicamentos en la UE, 17 de julio de 2019.
- Defensor del Pueblo Europeo (2021). Decisión OI/5/2020/MHZ sobre el funcionamiento del mecanismo de reclamaciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) por presuntas violaciones de los derechos fundamentales y el papel del agente de derechos fundamentales, 15 de junio de 2021.
- Defensor del Pueblo Europeo (2024), Nota de cierre sobre la Iniciativa Estratégica sobre la forma en que la Comisión Europea decide y utiliza la inteligencia artificial (SI/4/2024/MIK)
- Defensor del Pueblo Europeo (1996). Informe Anual 1995.
- Defensor del Pueblo Europeo (1998). Informe Anual 1997.
- Defensor del Pueblo Europeo (2022). Informe Anual 2021.
- Defensor del Pueblo Europeo (2023). Informe Anual 2022.
- Defensor del Pueblo Europeo (2024). Informe Anual 2023.

3. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 27 de junio de 1991, *Al-Jubail Fertilizer Company contra Consejo* (C-49/88), ECLI:EU:C:1991:276.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0049>

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München contra Hauptzollamt München-Mitte* (C-269/90), ECLI:EU:C:1991:438.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61990CJ0269>

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 14 de julio de 1997, *Interhotel-Sociedade Internacional de Hotéis SARL contra Comisión* (T-81/95), ECLI:EU:T:1997:117.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61995TJ0081>

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 12 de mayo de 1998, *Martínez Sala contra Freistaat Bayern* (C-85/96), ECLI:EU:C:1998:217.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61996CJ0085>

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 30 de enero de 2002, *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH contra Comisión* (T-54/99), ECLI:EU:T:2002:20.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61999TJ0054>

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 11 de julio de 2002, *D'Hoop contra Office national de l'emploi* (C-224/98), ECLI:EU:C:2002:432.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61998CJ0224>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de enero de 2019, *United Parcel Service contra Comisión* (C-265/17 P), ECLI:EU:C:2019:23.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=209848&doclang=es>

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 30 de enero de 2020, *Grupo Textil Brownie contra EUIPO* (T-598/18), ECLI:EU:T:2020:22.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222883&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18555502>

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 12 de marzo de 2020, *Eurofer contra Comisión* (T-835/17), ECLI:EU:T:2020:96.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224387&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5006772>

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 14 de mayo de 2025, *Stevi y The New York Times contra Comisión* (T-36/23), ECLI:EU:T:2025:483.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=50AEA70B02ED5E7B2A5A931C64EB0E80?text=&docid=299492&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=398445>

4. Documentos de agencias

Agencia Europea del Medicamento (2019). Reply from the European Medicines Agency (EMA) to the Ombudsman's suggestions for improvement in strategic inquiry OI/7/2017/KR into EMA's pre-submission activities, 21 de noviembre de 2019.

Frontex (2021). Frontex's Action Plan in relation to the European Ombudsman's recommendations - OI/5/2020/MHZ, 25 de octubre de 2021.

5. Sitios web

Legal basis: Riksdagens Ombudsmän . (s.f.). Obtenido de Riksdagens Ombudsmän :
<https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/the-riksdag-act/>

Parliamentary Ombudsman Act: Eduskunnan oikeusasiamies. (s.f.). Obtenido de Eduskunnan oikeusasiamies: <https://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act>

The Ombudsman Act: Folketingets Ombudsmand. (s.f.). Obtenido de Folketingets Ombudsmand: <https://www.en.ombudsmanden.dk/about-the-ombudsman/the-ombudsman-act>