

El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo holandés

Prof. Dr. J. B. J. M. ten Berge
Dr. A. J. Bok¹

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS TRES DIMENSIONES DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: 2.1. *Consideraciones generales*. 2.2. *La irrazonabilidad manifiesta*. 2.3. «*El menor perjuicio*». 2.4. *Proporcionalidad e imposición de sanciones*.—3. TRIBUNALES *VERSUS* ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.—4. LAS RELACIONES CON EL PRINCIPIO COMUNITARIO DE PROPORCIONALIDAD.—5. COMPENSACIÓN POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS.—6. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO.—7. ALGUNAS CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA HOLANDESA.

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación al Derecho holandés de una Ley Administrativa General (*Algemene wet bestuursrecht*) no ha tenido lugar hasta el 1 de enero de 1994. Dicha Ley contiene las reglas y principios generales del Derecho Administrativo holandés. La ley también define algunos conceptos tales como: Administración Pública, partes interesadas, acto administrativo o jurisdicción administrativa, así como otras nociones centrales para el Derecho Administrativo. Además, establece la regulación general aplicable a todas las relaciones entre los órganos administrativos y los administrados, así como determinados regímenes específicos para cierta clase de actos tales como la

Traducción a cargo de Javier DORADO PORRAS. Prof. A.E.U. del Área de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Prof. Dr. J. B. J. M. TEN BERGE es Catedrático de Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad de Utrecht, Holanda; Dr. A. J. (Arie Jansse) BOK es Profesor Titular de Derecho Constitucional y Administrativo en la misma Universidad.

toma, por ejemplo, de decisiones particulares, decisiones sobre subvenciones, el establecimiento de circulares y otras decisiones importantes.

El art. 3.2 de la mencionada Ley General ha compilado algunos de los principios generales del Derecho Administrativo. Sin embargo es preciso advertir que desde 1949 la Corte de Casación y los demás tribunales holandeses han venido controlando el sometimiento de la actividad administrativa a principios jurídicos no escritos (denominados «principios de buena administración»). De estos principios, los más importantes son:

- la prohibición de utilizar potestades públicas para fines distintos de aquellos para los cuales habían sido conferidas;
- el deber de preparar de manera diligente la adopción de resoluciones;
- el principio por el que los actos administrativos deben estar razonados, y dichas razones deben recogerse explícitamente en la decisión;
- la obligación de dispensar el mismo trato a situaciones iguales;
- el deber de satisfacer hasta donde fuese posible las legítimas expectativas creadas como consecuencia de la propia actividad administrativa;
- la prohibición de lesionar la seguridad jurídica de los ciudadanos (por ejemplo, pronunciándose de forma ambigua);
- la prohibición de la Administración de adoptar resoluciones que racionalmente no habrían tenido lugar después de ponderados los intereses directamente afectados.

El último de estos principios es especialmente importante para este trabajo. A menudo nos referimos a él como interdicción de la arbitrariedad, prohibición de la irrazonabilidad manifiesta o, incluso, como principio de proporcionalidad.

Los apartados 1 y 2 del art. 3.4 de la Ley General de 1994, por su parte, han consagrado dicho principio en los siguientes términos:

«1. En la adopción de resoluciones, la Administración Pública debe ponderar los intereses directamente afectados, salvo que sus funciones se encuentren expresamente limitadas por la ley o por la propia naturaleza de la potestad ejercitada.

2. Las consecuencias desfavorables del acto administrativo para una o más partes interesadas pueden no resultar desproporcionadas en relación con los fines perseguidos por el acto.»

Como después tendremos ocasión de analizar, este art. 3.4 puede considerarse como la positivación del «principio de razonabilidad», dentro del cual el principio de proporcionalidad tiene un sentido mucho más concreto y definido.

Sobre estas bases, y a efectos de analizar el principio de proporcionali-

dad en el Derecho Administrativo holandés, comenzaremos repasando las tres dimensiones del principio de proporcionalidad puestas de relieve por la jurisprudencia de los tribunales holandeses (ep. 2). Posteriormente abordaremos el significado del principio a la luz de las relaciones entre los tribunales y la Administración Pública (ep. 3) y, a continuación, consideraremos la influencia ejercida por el principio comunitario de proporcionalidad sobre el ordenamiento jurídico holandés (ep. 4). En el epígrafe 5 se desarrollará la doctrina de la compensación por daños y perjuicios como una aplicación específica de la proporcionalidad, y en el epígrafe 6 se realizará una aproximación a la utilización de este principio por el Defensor del Pueblo holandés, concluyendo nuestro estudio con unas Conclusiones finales (ep. 7).

Las referencias jurisprudenciales proceden en su mayoría de la Corte de Casación (*Hoge Raad*), que es la instancia judicial competente para conocer de las acciones (civiles) de reclamación por daños y perjuicios promovidas contra la Administración Pública holandesa. Excedería de nuestro propósito la realización de un examen sistemático de la doctrina de los demás órganos de orden jurisdiccional, aunque en ocasiones también se citen resoluciones procedentes de las Secciones de Jurisdicción y Conflictos Administrativos del Consejo de Estado (*Raad van State*) —que desde 1994 se han reunido en una misma Sala de la Jurisdicción Administrativa— y del Tribunal de Apelaciones de Comercio e Industria (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*). Para la comprensión del principio de proporcionalidad hemos acudido, asimismo, a los informes del Defensor del Pueblo. Es cierto que el *Ombudsman* no tiene naturaleza jurisdiccional y que sus resoluciones no tienen carácter vinculante, pero no lo es menos que dicha institución examina y revisa la conducta de la Administración desde el punto de vista de su «adecuación», y el principio de la proporcionalidad desempeña también una función importante en relación con la noción de «adecuación».

2. LAS TRES DIMENSIONES DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

2.1. *Consideraciones generales*

En la jurisprudencia que está en los orígenes de la elaboración del art. 3.4 de la Ley Administrativa General de 1994 se exigía en la actividad administrativa la observancia de cuatro requisitos:

- a) En la adopción de resoluciones, la Administración debe ponderar todos los intereses involucrados.
- b) Realizada esta valoración, no puede alcanzarse un resultado que pueda reputarse de manifiestamente irrazonable.

c) La Administración tiene la obligación, a la hora de intentar alcanzar un objetivo para el que haya que imponer cargas a los ciudadanos, de elegir la carga que suponga un «menor perjuicio».

d) Las sanciones deben ser proporcionales en relación a la gravedad de la infracción cometida.

2.2. *La irrazonabilidad manifiesta*

Los requisitos a) y b), mencionados más arriba, aparecen en la jurisprudencia frecuentemente unidos. En la sentencia de la Corte de Casación de 25 de febrero de 1949 (asunto «requisa de viviendas en Doetinchem»)² se planteaba la situación suscitada por la puesta en práctica de la Ley de Vivienda, que otorgaba a los alcaldes la potestad de requisar viviendas o partes de éstas en beneficio de los vecinos que carecían de alojamiento. Se trataba de un poder discrecional limitado únicamente por la idea de que la requisa debía contribuir a una más eficiente y correcta asignación de los espacios habitables. Actuando las competencias de la Ley, el Alcalde del municipio de Doetinchem había requisado parte de una vivienda y el propietario del inmueble afectado recurrió la medida, argumentando que el estado mental de su mujer no permitía la convivencia con extraños. El Tribunal tuvo entonces que decidir, respecto a este caso, sobre el alcance del control judicial de las potestades discrecionales como las que concedía la Ley de Vivienda.

La sentencia *Doetinchem* sostuvo que, en el supuesto de potestades discrecionales, la ponderación de los intereses afectados por el ejercicio de tales potestades corresponde a la Administración, de modo que el control judicial no puede sustentarse sobre la base de una distinta ponderación de los intereses en presencia. Sin embargo, el Tribunal consideró que sí existiría base para tal intervención si la requisa se considerase como un «acto arbitrario». «Existe arbitrariedad —dijo la Corte— si debe asumirse que la autoridad requisante, después de ponderados los intereses afectados, no habría adoptado razonablemente la resolución de requisar, de modo que bien pudiera pensarse que tal ponderación no ha existido.» No obstante, en el asunto *Doetinchem* la Corte entendió que no existía tal arbitrariedad, al reconocer la posibilidad de que «varios hombres razonables hubiesen llegado a soluciones distintas, después de valorados los intereses que aquí concurren».

La importancia de este fallo reside, en primer lugar, en haber asumido que la Administración Pública está obligada a ponderar los intereses afectados (*vid.* el primer apartado del actual art. 3.4 de la Ley General Administrativa) y, en segundo término, en haber advertido expresamente la prohibición de adoptar una resolución «manifiestamente irrazonable»

² *NJ*, 1949, n.º 558; *ARB*, 1949, pág. 788.

como resultado de esa ponderación de intereses. La expresión «no habría adoptado razonablemente la resolución» (o en otras palabras, la irrazonabilidad manifiesta) tiene, sin embargo, un sentido más genérico que la expresión «falta de proporcionalidad» y, en consecuencia, deja a la Administración un mayor margen de apreciación, de modo que el control judicial es aquí más marginal.

Los tribunales holandeses, con cierta frecuencia, han apreciado irrazonabilidad manifiesta en la ponderación de intereses. Sirva como ejemplo de ello la sentencia de la Sección de Jurisdicción del Consejo de Estado de 27 de enero de 1983³, en la que se suscita la denegación de un permiso de residencia a un refugiado chileno. El motivo alegado para desestimar la petición consistía en que el solicitante había proporcionado información falsa a las autoridades y el Gobierno de Holanda había invocado su interés en que el asilo no se concediese nunca de forma gratuita o injusta. En opinión del Consejo de Estado, ese interés no podía compararse con el riesgo que para la seguridad personal del solicitante de asilo entrañaba su regreso a Chile.

2.3. «El menor perjuicio»

En la jurisprudencia es igualmente frecuente la aparición de una variante comparable con la «prohibición de la irrazonabilidad manifiesta»: el principio del «menor perjuicio». Este principio significa que la Administración que se proponga adoptar una resolución que suponga cargas sobre el ciudadano está obligada a buscar y a escoger la solución que resulte menos gravosa para este último. Piénsese en el caso, por ejemplo, del cumplimiento de una norma por un órgano administrativo, en cuyo curso se impone al administrado la obligación de realizar ciertos actos para determinar una infracción. Unas obligaciones pueden ser mucho más gravosas que otras. En tal caso, la Administración debe siempre decantarse por la opción que suponga la opción menos gravosa. En idéntico sentido, el deber de la Administración se hace también extensible a la determinación de si la denominada «cláusula antipenalidad (*anti-hardship clause*)» resulta aplicable a un supuesto concreto. En todos los casos en que el principio del «menor perjuicio» ha servido de fundamento para declarar la invalidez de un acto es patente que la Administración tenía diversas opciones alternativas, lo que significa que principio del «menor perjuicio» comporta una mayor aproximación a la idea de proporcionalidad.

³ AB, 1984, 363.

2.4. *Proporcionalidad e imposición de sanciones*

En los casos sobre el personal al servicio de las Administraciones, los tribunales holandeses han invocado repetidamente el principio de proporcionalidad en relación con las sanciones disciplinarias. Los tribunales se pronuncian en estos supuestos sobre si las sanciones impuestas a los empleados públicos guardan proporción o no con la gravedad de las infracciones cometidas. La expresión «proporcional» significa aquí que los tribunales ejercen un control integral, dejando así menos discrecionalidad a la Administración. Así, en la sentencia de la Sección de Conflictos Administrativos del Consejo de Estado de 16 de junio de 1988 se planteó la situación de un empleado marroquí que había sido separado del servicio por reducir voluntariamente su aptitud para la realización de funciones. El Consejo de Estado anuló la sanción por haberse quebrantado el principio de la buena administración, indicando a tal efecto que debe existir proporcionalidad entre la sanción impuesta y el acto o negligencia castigado.

En la actualidad, todos los tribunales contencioso-administrativos han asumido esta doctrina a la hora de revisar las sanciones administrativas. Así, la Sección de Jurisdicción del Consejo de Estado anuló la retirada de una subvención para la rehabilitación de un edificio sobre la base de este mismo razonamiento: el Tribunal dio por probado que la obra emprendida no era exactamente la misma que se había proyectado inicialmente, pero la diferencia no convertía la reforma del inmueble en inadecuada⁴.

3. TRIBUNALES *VERSUS* ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En las líneas precedentes ya quedó apuntado que la jurisprudencia ha marcado una cierta separación entre la prohibición de la irrazonabilidad manifiesta y la obligación de proporcionalidad.

Sin embargo, antes de entrar en esto debe aclararse que los principios de buena administración pueden abordarse desde tres puntos de vista:

- a) Como parámetros a emplear por los tribunales en el marco del control jurisdiccional de la actividad administrativa.
- b) Como argumentos en los que los ciudadanos pueden fundamentar sus recursos frente a una decisión administrativa.
- c) Como normas que deben ser observadas por las Administraciones Públicas en su actuación.

Durante el período en que los principios de buena administración constituían una creación jurisprudencial, prevaleció su configuración

⁴ AR, 11 de agosto de 1992; AB, 1994, 105.

como fundamentos del control. El control jurisdiccional operaba de modo predominante como una instancia de revisión restringida a la irrazonabilidad manifiesta (con la sola excepción del ámbito del Derecho sancionador). Por el contrario, la codificación de tales principios en la Ley General de 1994 ha implicado, según la opinión de la mayoría de los autores, una obligación de la Administración de actuar de manera «proporcionada». ¿Hay que entender entonces que el control jurisdiccional ha de extenderse a comprobar el íntegro cumplimiento de ese deber? Dicha orientación coincidiría, además, con las tendencias que informan la actuación de los tribunales contencioso-administrativos, que en los últimos tiempos se vienen decantando hacia esquemas de fiscalización de la actividad administrativa notablemente más críticos, de acuerdo con los cuales no solamente se declara la invalidez de los actos arbitrarios, sino también de las resoluciones reputadas como «irrazonables». Según esta interpretación, los tribunales se habrían movido, en los últimos años, desde un control basado en la irrazonabilidad manifiesta hacia otro, más intenso, basado en la proporcionalidad.

A pesar de todo ello, la Sección de Jurisdicción Administrativa del Consejo de Estado se ha manifestado recientemente contra la posibilidad de que los tribunales controlen plenamente la actividad administrativa desde el punto de vista de su proporcionalidad. En la resolución de 9 de mayo de 1996⁵, el Consejo de Estado razonó del modo siguiente: «El artículo 3.4 de la Ley General Administrativa ha establecido en su apartado 2 que las consecuencias desfavorables de un acto administrativo para una o más partes interesadas pueden no resultar desproporcionadas en relación con los fines perseguidos por el mismo. Con esta previsión, directamente referida a la Administración, el legislador no ha querido ampliar las causas de control judicial en relación a la doctrina jurisprudencial existente antes de entrar en vigor la Ley General. Incluso la memoria explicativa demuestra que el legislador ha tratado, con la doble negación (“no desproporcionada”), de obligar a los jueces a un control restringido a la ponderación de los intereses realizada por la Administración. Los tribunales deben limitarse a responder a la cuestión de si ha existido o no una deformación tal en la ponderación de los intereses que quepa entender que la Administración no ha podido adoptar razonablemente tal resolución.»

Con ello se rechaza un control judicial sobre la base del principio «general» de proporcionalidad. No obstante, la intensidad del control es mayor cuando se trata de sanciones administrativas; en estos casos sí se revisa plenamente la proporcionalidad de la medida.

⁵ *RAwb*, 1996, 104.

4. LAS RELACIONES CON EL PRINCIPIO COMUNITARIO DE PROPORCIONALIDAD

La doctrina jurídica ha reconocido la evolución hacia un principio «general» de proporcionalidad, formado bajo el influjo de los Derechos europeo y alemán. A la vista de ello, DE MOOR-VAN VUGT⁶ ha sostenido que el control judicial basado en la proporcionalidad debería llevarse a cabo también en Holanda siguiendo estos pasos:

— En primer término, se ha de determinar cuáles son los fines que persigue la actividad administrativa y cuáles son las competencias actuadas.

— En segundo lugar, se ha de realizar un análisis de las medidas posibles, que sean ajustadas al marco jurídico correspondiente (criterio de adecuación).

— En el siguiente paso se habrá de evaluar cuál de las medidas posibles es la que implica una menor incidencia para las partes interesadas. En esta fase hay que ponderar, igualmente, la naturaleza de la medida en relación con los intereses que pueden resultar afectados por su adopción (criterio de necesidad) y valorar de igual modo las restantes alternativas.

— Y, en último lugar, debe decidirse si la medida elegida resulta proporcionada en relación con los fines que se persiguen, valorando la naturaleza de los intereses involucrados y el grado en que éstos pueden verse afectados como consecuencia de la medida (proporcionalidad en concreto). Esta ponderación podría conducir a la decisión de no adoptar la medida, o a adoptarla, en su caso, junto con cierta clase de compensaciones por los perjuicios padecidos por las partes interesadas.

Hasta aquí el enfoque de DE MOOR-VAN VUGT en su monografía describiendo el principio comunitario de proporcionalidad y su influencia sobre el Derecho holandés.

La sentencia del Tribunal de Apelaciones de Comercio e Industria de 5 de junio de 1992⁷ acoge favorablemente esta doctrina. A un ganadero se le había denegado la prima establecida en la Orden Ministerial de 1977 sobre régimen de ayudas comunitarias a los productores de carne de vacuno porque el interesado incumplió la obligación, contenida en la misma Orden, de retener el ganado en su explotación durante un período mínimo de tres meses. El problema consistía en precisar si esa obligación de conservar el ganado durante un espacio de tiempo (la medida adoptada) resultaba proporcionada en relación con los fines perseguidos por la medida (en aquel caso, el de posibilitar la inspección administrativa). El Tribunal entendió que la prescripción del período de retención excedía de lo razonablemente necesario para hacer factible la supervisión.

⁶ A. DE MOOR-VAN VUGT, *Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief (Medidas y pesos. El principio de proporcionalidad desde la perspectiva europea)*, conf., Zwolle, 1994.

⁷ *NJB*, 1992, pág. 338; *CBB*, n.º 34.

También puede traerse aquí a colación el fallo del Tribunal de Apelaciones de 31 de enero de 1996⁸. En dicha ocasión se discutía la denegación de un subsidio comunitario a los agricultores. La Orden Ministerial de ejecución de las ayudas señalaba que el solicitante debía aportar la documentación necesaria antes del 1 de diciembre del año correspondiente y el recurrente había entregado algunos de tales documentos fuera de plazo. El Tribunal de Apelaciones consideró, en este caso, que la medida, como instrumento, resultaba desproporcionada en atención a los propósitos pretendidos (hacer efectivas las ayudas comunitarias) y, en consecuencia, que el Ministerio de Agricultura había quebrantado el principio de proporcionalidad establecido en el apartado 2 del art. 3.4 de la Ley General Administrativa, así como el principio comunitario de proporcionalidad «que se corresponde con éste». Esta resolución es interesante porque supone que un tribunal holandés ha mantenido explícitamente que el análisis fines-medios del principio comunitario de proporcionalidad también se contiene en el art. 3.4 de la Ley General Administrativa.

Existen otros muchos ejemplos en los que la jurisprudencia holandesa, en el contexto del control basado en la irrazonabilidad manifiesta, ha empleado el mismo esquema. No obstante, como ya advertimos precedentemente en el apartado 3, esto no significa necesariamente que el control judicial sea siempre un control amplio. El análisis de medios y fines puede también llevarse a cabo por los tribunales de una forma más restrictiva y debe, de hecho, en opinión de la Sección de Jurisdicción Administrativa del Consejo de Estado, realizarse restrictivamente, excepto en el caso, una vez más, del Derecho sancionador.

5. COMPENSACIÓN POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS

Bajo la influencia de la jurisprudencia se ha consolidado otro desarrollo del principio de proporcionalidad en el ordenamiento administrativo holandés, consistente en que los poderes públicos deben compensar, en dinero o en especie, los daños desproporcionados padecidos por los interesados como consecuencia de la actividad administrativa en defensa del interés general. Un ejemplo muy gráfico basta para clarificar esta doctrina.

La sentencia de la Sección de Jurisdicción del Consejo de Estado de 22 de noviembre de 1983⁹ aborda la siguiente situación: el Ministerio de Transportes había autorizado al Ayuntamiento de Utrecht la construcción de un puente fijo sobre el llamado canal de Merwede. El puente era necesario para el paso de una nueva línea de tranvía, pero como resultado de su construcción la altura para el tráfico fluvial quedaba reducida a 3,5 metros, limitándose severamente los accesos a un astillero cercano.

⁸ *Rawb*, 1996, 63.

⁹ *AB*, 1984, 154.

El Consejo de Estado entendió que, siendo técnicamente posible la elevación un puente levadizo, el puente fijo resultaba más económico en términos de construcción y mantenimiento, pero, por otra parte, consideró igualmente que la rentabilidad del astillero estaba vinculada a la construcción de un levadizo. El importe estimado de las pérdidas ocasionadas a la empresa que explotaba el astillero ascendía a más de 6 millones de florines, perjuicios que no resultaban en ningún caso imputables a los riesgos propios del desarrollo ordinario de su actividad. A la vista de todo ello, el Consejo de Estado condenó al Ayuntamiento al pago de una suma compensatoria —a determinar *ex aequo et bono*—, porque al astillero se le ocasionaban unos perjuicios que razonablemente no debía soportar a su sola costa. La Sección de Jurisdicción decidió que el 80% de las pérdidas debería ser satisfecho por esta vía compensatoria.

La obligación de compensar los daños y perjuicios en estos casos se ha fundado en dos principios jurídicos no escritos:

a) La denominada «*égalité devant les charges publiques*», que significa que los ciudadanos deban resultar más o menos igual de afectados ante una medida pública que les imponga cargas, de modo que si uno resulta más gravemente afectado que los demás por un acto administrativo, la distribución igual de la carga debe ser reintegrada por medio de una compensación, en dinero o en especie.

b) La prohibición de la irrazonabilidad manifiesta. Ésta se produce cuando alguno de los interesados resulta afectado de modo tan desproporcionado que, en rigor, no puede hablarse de una ponderación razonable de intereses.

La obligación de abonar una compensación se proyecta también sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria, y así lo reconoce la sentencia de la Corte de Casación de 18 de enero de 1991¹⁰. Para evitar la proliferación de la fiebre porcina, el Ministerio de Agricultura había prohibido alimentar el ganado a base de despojos. Algunos criadores utilizaban este procedimiento de engorde de manera casi exclusiva, y resultaron afectados por la prohibición en mayor medida que otros ganaderos que usaban una alimentación diferente. La Corte entendió que la prohibición era necesaria desde el punto de vista del interés general y no podía ser revocada. Sin embargo, al no haberse ofrecido una compensación a los criadores afectados, el Ministerio había obrado contra Derecho.

En algunas normas especiales, este principio de la compensación por perjuicios ha sido impuesto por el legislador. El art. 49 de la Ley de Planeamiento urbanístico dispone, por ejemplo, que los Ayuntamientos deben satisfacer las peticiones de compensación formuladas por los interesados —en cuantía a determinar *ex aequo et bono*—, siempre que aquéllos sufran perjuicios como consecuencia de la aprobación de un plan urbanís-

¹⁰ AB, 1991, 241.

tico o de cualquier otro de los instrumentos de planeamiento, que razonablemente no deben soportar enteramente a su costa. Cuando el perjudicado está en desacuerdo con la cuantía de la compensación, puede impugnarla ante los tribunales administrativos.

6. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo es competente para incoar expedientes de investigación sobre decisiones administrativas, siempre y en tanto en cuanto éstas no estén bajo las competencias de tribunales contencioso-administrativos, sobre actos administrativos regulados por normas de Derecho privado, siempre que los casos no se encuentren *sub iudice*, y sobre actos *de facto* de la Administración.

Como ya mencionamos en la introducción, el *Ombudsman* se pronuncia sobre si la conducta de los poderes públicos puede considerarse «adecuada». En el manejo de esa noción de adecuación, el Defensor del Pueblo emplea un catálogo de elementos y requisitos. Dentro de ese catálogo se comprenden, por una parte, los mismos principios de buena administración desarrollados por la jurisprudencia y, por otra, algunos otros requisitos más específicos. Este último capítulo integra, podría decirse, una elaboración más depurada del deber de obrar con diligencia, particularmente cuando se trata de la conducta material y burocrática de los funcionarios, considerados individualmente y como una organización.

El principio de proporcionalidad es uno de los requisitos de adecuación. Se pueden encontrar interesantes ejemplos de la aplicación de este principio en los informes del Defensor del Pueblo en los que se examinan actos de la policía. En efecto, el Defensor del Pueblo ha revisado repetidamente y desde este principio medidas de la índole de las detenciones o los registros personales, el uso de las esposas, el despliegue de patrullas antidisturbios y, en general, el empleo de la fuerza. También el análisis fines-medios al que hemos hecho alusión precedentemente se encuentra presente en el examen de tales conductas, y en él hay una reminiscencia de las tres manifestaciones del principio de proporcionalidad (la irrazonabilidad manifiesta, el principio del «menor perjuicio» y la proporcionalidad como tal).

7. ALGUNAS CONCLUSIONES

El principio de proporcionalidad tiene en el Derecho holandés tres dimensiones. El control de la irrazonabilidad manifiesta (1), que implica cierto respeto de los tribunales en cuanto a las potestades discrecionales de los órganos administrativos en la ponderación de los intereses. El principio del menor perjuicio (2), que supone que los tribunales pueden rechazar la elección de la Administración que impone cargas al ciudadano porque existan otras

alternativas posibles. La proporcionalidad en sentido estricto (3), que significa que los tribunales controlan de una cierta forma la correspondencia entre la gravedad de la infracción cometida y la severidad de la sanción impuesta.

La cuestión de si puede apreciarse en Holanda la evolución hacia un «principio general de proporcionalidad» y, por tanto, un control judicial más amplio sobre todas las esferas de la actividad administrativa es afirmativamente respondida por muchos autores, aunque en 1996 la jurisprudencia haya adoptado, y de manera explícita, una posición contraria a un principio general de proporcionalidad.

Además, en el Derecho administrativo holandés está comenzando a reconocerse un análisis fines-medios, bajo la influencia del Derecho Comunitario. En unos tribunales este desarrollo es más perceptible que en otros, de forma que por el momento no puede todavía afirmarse que esto implique un control judicial más amplio. Además, ese análisis puede emplearse de forma más o menos marginal.

Finalmente, pueden encontrarse aplicaciones específicas del principio de proporcionalidad en diferentes ámbitos. Los más evidentes serían la doctrina de la compensación de los daños y perjuicios y la revisión de los actos de la policía, pero estas aplicaciones podrían extenderse hacia otras esferas del control de la actividad administrativa.

BIBLIOGRAFÍA HOLANDESA

- J. B. J. M. TEN BERGE: *Besturen door de overheid, Nederlands algemeen bestuursrecht*, 1, 3.^a ed., Zwolle, 1998, pág. 324 ff.
— *Bescherming tegen de overheid, Nederlands algemeen bestuursrecht*, 2, 4.^a ed., Zwolle, 1997, pág. 305 ff.
- H. D. VAN WIJK, W. KONIJNENBELT y R. M. VAN MALE: *Hoofdtukken van administratief recht*, 10.^a ed., Den Haag, 1997, pág. 368 ff.
- P. DE HAAN, Th. G. DRUPSTEEN y R. FERNHOUT: *Bestuurschet in de sociale rechtsstaat*, vol. 1, 4.^a ed., Deventer, 1996, pág. 104 ff.
- P. NICOLAI: *Beginselen van behoorlijk bestuur*, diss., Deventer, 1990.
- A. DE MOOR-VAN VUGT: *Maten en gewichten, Het everedighidsbeginsel in Europees perspectief*, diss., Zwolle, 1994.
- R. J. G. M. WIDDERSHOVEN *et al.*: «Tendencies towards European standards in national administrative law in the Netherlands», en J. Schwartz (ed.), *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*, Baden-Baden, 1996, especialmente pág. 551 ff.