



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 61\_xaneiro-xuño 2021 | pp. 249-254  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i61.4720>  
© Anxo Varela Hernández  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371  
Recibido: 07/04/2021 | Aceptado: 16/06/2021  
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Buen gobierno y buena administración. Cuestiones clave

61 Regap

Regap



RECENSIONES

ANXO VARELA HERNÁNDEZ  
Universidade de Santiago de Compostela  
[anxovarelahernandez@gmail.com](mailto:anxovarelahernandez@gmail.com)

ZAMBONINO PULITO, M. (dir.): *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves*, Editorial Iustel, Madrid, 2019, 271 pp. ISBN: 978-84-9890-374-4.

Nesta recensión trataremos de abordar dun xeito sintético pero amplo e claro (aínda que deténdonos en capítulos concretos pola súa transcendencia xurídica e sociolóxica) o contido do libro *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves*, dirixido pola catedrática de Dereito Administrativo da Universidade de Cádiz María Zambonino Pulito, que, ademais de contar cunha ampla traxectoria docente e de xestión, realiza unha profusa actividade investigadora. É precisamente no seo do Proxecto I+D+i do

Ministerio de Economía e Competitividade<sup>1</sup> *Los retos de la Gobernanza para el Derecho Administrativo: buen gobierno y buena administración. Su proyección en las políticas públicas (DER2016-77513-R)*, financiado pola Axencia Estatal de Investigación (AEI) e o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), onde xorde a obra colectiva agora analizada, que se constitúe como o porto de chegada dunha complexa tarefa investigadora que se comezou a desenvolver no ano 2016 e que ten como obxectivo, en palabras da autora, revisar institucións básicas da disciplina relacionadas coa organización e a actividade formal da Administración.

O precitado texto, partindo casualmente da análise semántica do seu título, divídese en dúas partes: bo goberno e boa administración, estrutura que pretende, sen máis, permitir ao lector especializado na materia e a aquel que unicamente pretende afondar nos seus coñecementos de dereito público e, polo tanto, reforzar a súa posición como cidadán, inferir o concepto de gobernanza<sup>2</sup>.

Este termo constitúese como o fundamento lóxico deste libro e do proxecto de que forma parte. A súa abordaxe recóllese dun xeito pormenorizado (tal como se indica na presentación do libro agora examinado), na Comunicación da Comisión do 25 de xullo de 2001 *La gobernanza europea. Un libro blanco*, que pretende abrir o continuo deseño da Unión Europea á súa cidadanía, partindo de principios como o de transparencia, para chegar a conseguir non só unha maior vinculación das persoas coa propia organización internacional, senón tamén para alcanzar unha resposta máis eficaz que reforce un dos piares da Unión recollido en forma de valor fundamental no artigo 2 do Tratado de Lisboa<sup>3</sup>: a democracia. De feito, xa no artigo precedente se indica que “o presente tratado constitúe unha nova etapa no proceso creador da Unión (...) en que as decisións serán tomadas da forma máis aberta e próxima aos cidadáns posible”. Nun sentido semellante pronúncianse outras normas que integran o acervo comunitario, así como os dereitos estatais dos diferentes Estados que integran a UE, destacando en España a Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, ou mesmo na Comunidade Autónoma de Galicia a Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno<sup>4</sup>.

Para afondar no significado do termo gobernanza, analizado desde o particular prisma do dereito administrativo (aínda que tamén, puntualmente, desde a análise sociolóxica que lle permite ao lector adquirir unha visión omnicompreensiva da

<sup>1</sup> Denominado Ministerio de Asuntos Económicos e Transformación Dixital desde o 13 de xaneiro de 2020 a partir da publicación no BOE do Real decreto 8/2020, do 12 de xaneiro, polo que se nomean ministros do Goberno. Acceso web: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-416](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-416).

<sup>2</sup> Termo xurdido do francés *gouvernance* e traducido, entre outros, ao español como *gobernanza*, ao inglés como *governance* e ao portugués como *governança*. Así mesmo, diferenciado, por exemplo, de conceptos recollidos na Real Academia Galega como gobernabilidade, que, pola contra, non recolle a existencia de gobernanza. Acceso web: <https://aplicacions.usc.es/buscatermos/publica/buscas/busca.htm#127542>.

<sup>3</sup> Instrumento de Ratificación do Tratado polo que se modifican o Tratado da UE e o Tratado Constitutivo da CE, feito en Lisboa o 13 de decembro de 2007. Acceso web: <https://www.boe.es/eli/es/ai/2007/12/13/1>.

<sup>4</sup> Esta corrente, que parece pretender a maior participación cidadá das persoas no desenvolvemento social, económico e lexislativo, entre outros, dos seus países, non só arraigou en Europa nesta segunda década do século XXI, senón tamén noutros países do mundo, como en América Latina, tal como se pode comprobar tras a lectura de diferentes documentos oficiais creados no seo da Organización dos Estados Americanos (OEA) e do Departamento para a Xestión Pública Efectiva. Acceso web: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/default.asp>.

devandita idea, que sitúe facticamente a súa conceptualización xurídica), cada unha das partes divídese en catro capítulos, abordándose en cada un destes temáticas moi concretas e específicas que, pola contra, permiten unha ampla análise xa non só da propia noción de gobernanza, senón tamén dos valores, principios e consecuencias prácticas que encarna para o Estado español no seu conxunto e, en particular, para a Administración pública nos seus diferentes niveis.

No primeiro capítulo, elaborado polo tamén catedrático de Dereito Administrativo Severiano Fernández Ramos, estúdase o referendo<sup>5</sup> municipal desde un punto de vista crítico e científico, xa que, ademais de facer unha síntese da regulación autonómica existente, abórdanse os dous posibles xeitos de ordenar a citada consulta e as minuciosidades que se deben respectar á hora de facelo. Este capítulo elaborábase tendo como eixe a Lei orgánica 2/1980, do 18 de xaneiro, de regulación das distintas modalidades de referendo, que vai mais alá da Constitución española de 1978 e dá cabida á consulta celebrada polos concellos en relación con asuntos relevantes de índole municipal, enmarcando a ordenación das precitadas consultas na lexislación de réxime local, aínda que, na medida en que se alude ás consultas especificamente referendarias, exíxese a autorización estatal.

Xa nas primeiras páxinas ponse de manifesto a pouca experiencia lexislativa que neste sentido hai no Estado español, destacando a Lei 8/1987, do 15 de abril, existente na Comunidade Autónoma de Cataluña, e seguidamente a de Navarra, Andalucía e, por último, a das Illas Baleares. Así mesmo, faise fincapé no feito de que a regulación se aborde mediante leis, o que se estima procedente partindo do desenvolvemento case primario (debido á escasa amplitude da LRBRL) dun dereito fundamental contido no artigo 23, parágrafo primeiro, da nosa carta magna. Con todo, este catedrático de Dereito Administrativo vai mais alá e indaga na iniciativa da propia consulta, no procedemento da iniciativa popular, así como nos obxectos e límites dela. Finalmente, abórdase a epígrafe relativa á autorización da consulta polo Goberno, existindo no abano xurídico autonómico diferentes postas en práctica do proceso. Emporiso, decántase o autor pola opción de que sexa o propio concello quen directamente dirixa tal solicitude ao Goberno da nación, máxime nun momento en que as administracións públicas están obrigadas a relacionarse por medios electrónicos, resultando inútil e ilóxica a necesidade de que sexa o Goberno autonómico correspondente quen se constitúa como intermediario.

No segundo dos capítulos, a profesora María Eugenia Teijeiro Lillo explica o proceso de implantación da transparencia na Administración local. De feito, resulta especialmente importante abordar neste nivel o concepto de transparencia no seu sentido xurídico por ser esta a Administración territorial que máis preto se atopa dos problemas, necesidades e conflitos dos cidadáns e, polo tanto, a que mellor pode facilitar as canles de comunicación e control sen que se esvaeza o parecer directo da cidadanía. Seguindo este eixe vertebrador, é a propia Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (en diante, LTBG), a que alude ao portal de transparencia municipal, así como á carta de servizos, que se

<sup>5</sup> Concepto recollido na Sentenza do Tribunal Constitucional 12/2008, do 29 de xaneiro, entre outras.

constitúe como o instrumento a través do que a Administración informa a cidadanía sobre os servizos, dereitos e compromisos establecidos<sup>6</sup>. Porén, nas seguintes páxinas noméase o posible enfrontamento co deber legal de confidencialidade, existindo, para velar polos dereitos da cidadanía enumerados na precitada lei, o Consello de Transparencia e Bo Goberno<sup>7</sup>, que, segundo se manifesta nesta obra, ten unha cuádrupla función, que, sen máis, se resume na avaliación do grao de cumprimento da lei. Neste sentido, convén salientar que este elaborará unha memoria anual que se presenta nas Cortes Xerais e se publica no BOE, na cal, como dicíamos, se analiza en sentido amplo a existencia dun dereito efectivo da cidadanía de gozar non só da posibilidade de pedir información (dereito de acceso á información pública), senón tamén da exixencia de tela á disposición sen necesidade de petición previa (publicidade activa)<sup>8</sup>. Así mesmo, remata o capítulo cun estudo casuístico sobre a valoración da transparencia desde o ano 2015 ata o ano 2018.

Seguidamente, José María Pérez Monguió e Jacinto M. Porro Gutiérrez analizan, respectivamente, os instrumentos de participación cidadá e a participación cidadá enfocada na orientación deliberativa dos gobernos locais. Ambos son profesores titulares da Universidade de Cádiz: o primeiro de Dereito Administrativo e o segundo de Socioloxía. Este feito achega un matiz interesante e permite unha análise ampla e interdisciplinaria desta temática concreta. Podemos afirmar, tras a lectura do capítulo terceiro e cuarto, que existen, cando menos, cinco instrumentos de participación cidadá recollidos non só en distintas disposicións autonómicas, senón tamén en diferentes estatutos de autonomía, como no artigo 71.27 da Lei orgánica 5/2007, do 20 de abril, referente ao Estatuto de autonomía de Aragón. Enuméranse entón unha serie de instrumentos que lles imponen ás diferentes administracións a obriga de respectar principios como o de igualdade, pluralidade ou corresponsabilidade, tal como indica o autor logo de sinalar nunha sintética táboa a existencia de cada un deles e a súa correlativa plasmación normativa nos diferentes textos legais que se atopan recollidos no ordenamento xurídico español. Estes son: as audiencias públicas, as enquisas, os foros de participación e os paneis e os xurados cidadáns. Pechando o capítulo, abórdase a temática referente aos suxeitos lexitimados para participaren. Ademais, ponse de manifesto a posibilidade de que non só participe o pobo de xeito directo, senón que se poida producir a representación a través de entidades cidadás<sup>9</sup>, sempre e cando estas desenvolvan a súa actividade na comunidade autónoma en que se vai producir a devandita participación, artellada por exemplo a través dalgún dos instrumentos nomeados e sempre que se atopen inscritas no rexistro de participación, tal como se expón no capítulo de José María Pérez Monguió. Non obstante, tal como pensa fundamentalmente o autor e recolle algún texto legal, como a Lei 8/2015, do 25 de marzo, de transparencia da

<sup>6</sup> Definición completa na web: [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/CartaServicios.html](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/CartaServicios.html).

<sup>7</sup> Organismo público e independente que non se crea *ad hoc* para o control da exixencia de transparencia respecto das administracións locais, senón que é o encargado de promover a transparencia pública en termos xerais. Acceso web: [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/index.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html).

<sup>8</sup> Artigos 12 e ss. da LTBG para o dereito de acceso á información pública, e artigos 5 e ss. para a publicidade activa.

<sup>9</sup> Respecto destas, non se exige personalidade xurídica e, de feito, tal como se indica na obra, recoñéceneselles esta condición a distintos tipos de entidades, incluso privadas, así como a redes cidadás ou plataformas, entre outras.

actividade pública e participación cidadá de Aragón, o non cumprimento desta última exigencia formal non debería impedir o exercicio do dereito. Alén do afirmado, o autor afonda na imprescindible deliberación á hora de gobernar e no concepto de gobernanza, constituíndose esta como a idea dun goberno compartido, onde conflúen o goberno tradicional e os actores da sociedade civil, superando deste modo a exclusividade das institucións e actores estatais na xestión dos asuntos públicos.

Tras a abordaxe dos diferentes presupostos participativos e dunha análise práctica da diversidade política ou territorial en España, iníciase o artigo da profesora María Isabel Rivas Castillo, que versa sobre as relacións electrónicas entre administracións públicas, así como a interesante análise da directora desta obra colectiva, María Zambonino Pulito, que estuda a posición do interesado ante o trámite. Afirmase entón a necesidade de dar unha plasmación normativa a un tanxible crecemento fáctico da utilización do contorno virtual para dotar a Administración dunha serie de límites e facultades que permitan unha correcta interconexión no seo desta. Aparellado a este feito nace a inevitable análise do interesado ante o trámite, que poderá ocupar diferentes status en función das obrigas da Administración, existindo a obriga de tramitar o procedemento, a de non tramitalo e a obriga de ditar resolución expresa; ademais, danse outras situacións pasivas do interesado no procedemento, como o caso en que a obriga orixinaria de tramitar o procedemento se enerva, en todo caso, pola concorrencia de diversas circunstancias unha vez iniciado o procedemento administrativo que fai xurdir igualmente a súa oposta ou a casuística prevista no artigo 95.4 da Lei 39/2015. Con todo, as autoras agora nomeadas inciden na normativa de protección de datos e no consentimento do administrado para rematar coa ineludible alusión á Comisión Sectorial de Administración Electrónica, que se presenta, segundo María Isabel Rivas Castillo, como o órgano técnico de cooperación entre as administracións territoriais e entidades locais en materia electrónica, creado conectando a disposición novena e mais o artigo 152 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

O broche final, logo dunha extensa análise doutrinal e normativa, achégao o capítulo desenvolto por Mercedes Silva López, que afonda na perspectiva xurisprudencial sobre un tema específico e que trata minuciosamente situacións que están a día de hoxe no imaxinario colectivo, como o dereito dos menores residentes no domicilio en caso de, por exemplo, vivendas ocupadas ilegalmente, casuística recoñecida na STS do 23 de novembro de 2017 (RX 2017/5339)<sup>10</sup>.

Con carácter previo a este capítulo de peche, reflexiona Yolanda Torres Barquilla sobre o réxime de control da Administración nas declaracións responsables, así como na materialización do control *a posteriori*. Para iso, somérxese na inescrutible posibilidade do inexistente ou tardío control por parte da propia Administración que, pola súa vez, non conta coa dita obriga, aínda que, *a contrario sensu*, si que pode derivar na exigencia de responsabilidade patrimonial das administracións públicas<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Acceso web: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/47c54a4d73e1a19608edc0d7f106b1b1e622f5ee316774a>.

<sup>11</sup> Recollida nos artigos 32 e ss. da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

xa que o inicio dunha actividade sen intervención administrativa xera unha maior posibilidade de causar danos.

En definitiva, trátase dunha obra que acolle unha penetrante análise sobre os aspectos administrativos da boa Administración e o bo goberno grazas á abordaxe de temáticas máis xeneralistas e outras máis concretas. Isto permite seguir camiñando cara á utopía dunha sociedade democrática na que o cidadán se constituía como o eixe vertebrador e na cal as relacións coa Administración, especialmente as novas maneiras de comunicación con ela e as novidosas formas de intercomunicación no seo desta se democratizen. Para conseguilo avógase polo impulso de principios básicos da actividade administrativa que permitan deixar atrás a democracia representativa para afondar en matices que lembren a democracia deliberativa acuñada por Joseph M. Bessette a finais do século XX.