



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 61_enero-junio 2021 | pp. 521-526
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 bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves

61 Regap

Regap



RECENSIONES

ANXO VARELA HERNÁNDEZ
Universidad de Santiago de Compostela
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.

En esta recensión trataremos de abordar de una manera sintética pero amplia y clara (aunque deteniéndonos en capítulos concretos por su trascendencia jurídica y sociológica) el contenido del libro *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves*, dirigido por la catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz María Zambonino Pulito, que, además de contar con una amplia trayectoria docente y de gestión, realiza una profusa actividad investigadora. Es precisamente

en el seno del Proyecto I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad¹ *Los retos de la Gobernanza para el Derecho Administrativo: buen gobierno y buena administración. Su proyección en las políticas públicas (DER2016-77513-R)*, financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), donde surge la obra colectiva ahora analizada, que se constituye como el puerto de llegada de una compleja tarea investigadora que comenzó a desarrollarse en el año 2016 y que tiene como objetivo, en palabras de la autora, revisar instituciones básicas de la materia relacionadas con la organización y la actividad formal de la Administración.

El mencionado texto, partiendo casualmente del análisis semántico de su título, se divide en dos partes: buen gobierno y buena administración, estructura que pretende, sin más, permitir al lector especializado en la materia y a aquel que únicamente pretende profundizar en sus conocimientos de derecho público y, por tanto, reforzar su posición como ciudadano, inferir el concepto de gobernanza².

Este término se constituye como el fundamento lógico de este libro y del proyecto del que forma parte. Su abordaje se recoge de una manera pormenorizada (tal como se indica en la presentación del libro ahora examinado), en la Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001 *La gobernanza europea. Un libro blanco*, que pretende abrir el continuo diseño de la Unión Europea a su ciudadanía, partiendo de principios como el de transparencia, para llegar a conseguir no solo una mayor vinculación de las personas con la propia organización internacional, sino también para alcanzar una respuesta más eficaz que refuerce uno de los pilares de la Unión recogido en forma de valor fundamental en el artículo 2 del Tratado de Lisboa³: la democracia. De hecho, ya en el artículo precedente se indica que “el presente tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de la Unión (...) en el que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y cercana a los ciudadanos posible”. En un sentido parecido se pronuncian otras normas que integran el acervo comunitario, así como los derechos estatales de los diferentes Estados que integran la UE, destacando en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o incluso en la Comunidad Autónoma de Galicia la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno⁴.

¹ Denominado Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital desde el 13 de enero de 2020 a partir de la publicación en el BOE del Real decreto 8/2020, de 12 de enero, por el que se nombran ministros del Gobierno. Acceso web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-416.

² Término surgido del francés *gouvernance* y traducido, entre otros, al español como gobernanza, al inglés como *governance* y al portugués como *governança*. Asimismo, diferenciado, por ejemplo, de conceptos recogidos en la Real Academia Galega como *governabilidade*, que, por el contrario, no recoge la existencia de *gobernanza*. Acceso web: <https://aplicacions.usc.es/buscatermos/publica/buscas/busca.htm#127542>.

³ Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la UE y el Tratado Constitutivo de la CE, realizado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Acceso web: <https://www.boe.es/eli/es/ai/2007/12/13/1/>.

⁴ Esta corriente, que parece pretender la mayor participación ciudadana de las personas en el desarrollo social, económico y legislativo, entre otros, de sus países, no solo arraigó en Europa en esta segunda década del siglo XXI, sino también en otros países del mundo, como en América Latina, tal como se puede comprobar tras la lectura de diferentes documentos oficiales creados en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Acceso web: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/default.asp>.

Para ahondar en el significado del término gobernanza, analizado desde el particular prisma del derecho administrativo (aunque también, puntualmente, desde el análisis sociológico que le permite al lector adquirir una visión omnicompreensiva de dicha idea, que sitúe fácticamente su conceptualización jurídica), cada una de las partes se divide en cuatro capítulos, abordándose en cada uno de ellos temáticas muy concretas y específicas que, por el contrario, permiten un amplio análisis ya no solo de la propia noción de gobernanza, sino también de los valores, principios y consecuencias prácticas que encarna para el Estado español en su conjunto y, en particular, para la Administración pública en sus diferentes niveles.

En el primer capítulo, elaborado por el también catedrático de Derecho Administrativo Severiano Fernández Ramos, se estudia el referéndum⁵ municipal desde un punto de vista crítico y científico, ya que, además de hacer una síntesis de la regulación autonómica existente, se tratan las dos posibles maneras de ordenar dicha consulta y las minuciosidades que se deben respetar a la hora de hacerlo. Este capítulo se elabora teniendo como eje la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, que va más allá de la Constitución española de 1978 y da cabida a la consulta celebrada por los ayuntamientos en relación con asuntos relevantes de índole municipal, enmarcando la ordenación de las citadas consultas en la legislación de régimen local, aunque, en la medida en que se alude a las consultas específicamente referendarias, se exige la autorización estatal.

Ya en las primeras páginas se pone de manifiesto la poca experiencia legislativa que en este sentido hay en el Estado español, destacando la Ley 8/1987, de 15 de abril, existente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, y seguidamente la de Navarra, Andalucía y, por último, la de las Islas Baleares. Asimismo, se hace hincapié en el hecho de que la regulación se aborde mediante leyes, lo que se estima procedente partiendo del desarrollo casi primario (debido a la parquedad de la LRBRL) de un derecho fundamental contenido en el artículo 23, párrafo primero, de nuestra carta magna. Sin embargo, este catedrático de Derecho Administrativo va más allá e indaga en la iniciativa de la propia consulta, en el procedimiento de la iniciativa popular, así como en los objetos y límites de esta. Finalmente, se analiza el epígrafe relativo a la autorización de la consulta por el Gobierno, existiendo en el abanico jurídico autonómico diferentes puestas en práctica del proceso. Sin embargo, se decanta el autor por la opción de que sea el propio ayuntamiento quien directamente dirija tal solicitud al Gobierno de la nación, máxime en un momento en el que las administraciones públicas están obligadas a relacionarse por medios electrónicos, resultando inútil e ilógica la necesidad de que sea el Gobierno autonómico correspondiente quien se constituya como intermediario.

En el segundo de los capítulos, la profesora María Eugenia Teijeiro Lillo explica el proceso de implantación de la transparencia en la Administración local. De hecho, resulta especialmente importante abordar en este nivel el concepto de transparencia en su sentido jurídico por ser esta la Administración territorial que más cerca se encuentra de los problemas, necesidades y conflictos de los ciudadanos y, por tanto, la

⁵ Concepto recogido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, entre otras.

que mejor puede facilitar los cauces de comunicación y control sin que se difumine el parecer directo de la ciudadanía. Siguiendo este eje vertebrador, es la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), la que alude al portal de transparencia municipal, así como a la carta de servicios, que se constituye como el instrumento a través del que la Administración informa a la ciudadanía sobre los servicios, derechos y compromisos establecidos⁶. Sin embargo, en las siguientes páginas se nombra el posible enfrentamiento con el deber legal de confidencialidad, existiendo, para velar por los derechos de la ciudadanía enumerados en dicha ley, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁷, que, según se manifiesta en esta obra, tiene una cuádruple función, que, sin más, se resume en la evaluación del grado de cumplimiento de la ley. En este sentido, conviene destacar que este elaborará una memoria anual que se presenta en las Cortes Generales y se publica en el BOE, en la cual, como decíamos, se analiza en sentido amplio la existencia de un derecho efectivo de la ciudadanía de disfrutar no solo de la posibilidad de pedir información (derecho de acceso a la información pública), sino también de la exigencia de tenerla a disposición sin necesidad de petición previa (publicidad activa)⁸. Asimismo, termina el capítulo con un estudio casuístico sobre la valoración de la transparencia desde el año 2015 hasta el año 2018.

Seguidamente, José María Pérez Monguió y Jacinto M. Porro Gutiérrez analizan, respectivamente, los instrumentos de participación ciudadana y la participación ciudadana enfocada en la orientación deliberativa de los gobiernos locales. Ambos son profesores titulares de la Universidad de Cádiz: el primero de Derecho Administrativo y el segundo de Sociología. Este hecho aporta un matiz interesante y permite un análisis amplio e interdisciplinar de esta temática concreta. Podemos afirmar, tras la lectura del capítulo tercero y cuarto, que existen, al menos, cinco instrumentos de participación ciudadana recogidos no solo en distintas disposiciones autonómicas, sino también en diferentes estatutos de autonomía, como en el artículo 71.27 de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, referente al Estatuto de autonomía de Aragón. Se enumeran aquí una serie de instrumentos que imponen a las diferentes administraciones la obligación de respetar principios como el de igualdad, pluralidad o corresponsabilidad, tal como indica el autor después de señalar en una sintética tabla la existencia de cada uno de ellos y su correlativa plasmación normativa en los diferentes textos legales que se encuentran recogidos en el ordenamiento jurídico español. Estos son: las audiencias públicas, las encuestas, los foros de participación y los paneles y los jurados ciudadanos. Cerrando el capítulo, se aborda la temática referente a los sujetos legitimados para participar. Además, se pone de manifiesto la posibilidad de que no solo participe el pueblo de manera directa, sino que se pueda

⁶ Definición completa en la web: https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/CartaServicios.html.

⁷ Organismo público e independiente que no se crea *ad hoc* para el control de la exigencia de transparencia respecto de las administraciones locales, sino que es el encargado de promover la transparencia pública en términos generales. Acceso web: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html.

⁸ Artículos 12 y ss. de la LTBG para el derecho de acceso a la información pública, y artículos 5 y ss. para la publicidad activa.

producir la representación a través de entidades ciudadanas⁹, siempre y cuando estas desarrollen su actividad en la comunidad autónoma en la que se va a producir esa participación, articulada por ejemplo a través de alguno de los instrumentos nominados y siempre que se encuentren inscritas en el registro de participación, tal como se plantea en el capítulo de José María Pérez Monguió. Sin embargo, tal como piensa fundamentalmente el autor y recoge algún texto legal, como la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, el no cumplimiento de esta última exigencia formal no debería impedir el ejercicio del derecho. Además de lo afirmado, el autor incide en la imprescindible deliberación a la hora de gobernar y en el concepto de gobernanza, constituyéndose esta como la idea de un gobierno compartido, donde confluyen el gobierno tradicional y los actores de la sociedad civil, superando de este modo la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos.

Tras el abordaje de los diferentes presupuestos participativos y de un análisis práctico de la diversidad política o territorial en España, se inicia el artículo de la profesora María Isabel Rivas Castillo, que versa sobre las relaciones electrónicas entre las administraciones públicas, así como el interesante análisis de la directora de esta obra colectiva, María Zambonino Pulito, que estudia la posición del interesado ante el trámite. Se afirma entonces la necesidad de dar una plasmación normativa a un tangible crecimiento fáctico de la utilización del entorno virtual para dotar a la Administración de una serie de límites y facultades que permitan una correcta interconexión en el seno de la misma. Paralelamente a este hecho nace el inevitable análisis del interesado ante el trámite, que podrá ocupar diferentes estatus en función de las obligaciones de la Administración, existiendo la obligación de tramitar el procedimiento, la de no tramitarlo y la obligación de dictar resolución expresa; además, se dan otras situaciones pasivas del interesado en el procedimiento, como el caso en el que la obligación originaria de tramitar el procedimiento se enerva, en todo caso, por la concurrencia de diversas circunstancias una vez iniciado el procedimiento administrativo que genera igualmente su opuesta o la casuística prevista en el artículo 95.4 de la Ley 39/2015. Sin embargo, las autoras ahora mencionadas inciden en la normativa de protección de datos y en el consentimiento del administrado para finalizar con la ineludible alusión a la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, que se presenta, según María Isabel Rivas Castillo, como el órgano técnico de cooperación entre las administraciones territoriales y entidades locales en materia electrónica, creado conectando la disposición novena y el artículo 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

El broche final, tras un extenso análisis doctrinal y normativo, lo aporta el capítulo desarrollado por Mercedes Silva López, que profundiza en la perspectiva jurisprudencial sobre un tema específico y que trata minuciosamente situaciones que están a día de hoy en el imaginario colectivo, como el derecho de los menores residentes en

⁹ Respecto a estas, no se exige personalidad jurídica y, de hecho, tal como se indica en la obra, se les reconoce esta condición a distintos tipos de entidades, incluso privadas, así como a redes ciudadanas o plataformas, entre otras.

el domicilio en el caso de, por ejemplo, viviendas ocupadas ilegalmente, casuística reconocida en la STS de 23 de noviembre de 2017 (RJ 2017/5339)¹⁰.

Con carácter previo a este capítulo de cierre, reflexiona Yolanda Torres Barquilla sobre el régimen de control de la Administración en las declaraciones responsables, así como en la materialización del control *a posteriori*. Para ello, se sumerge en la inescrutable posibilidad del inexistente o tardío control por parte de la propia Administración que, a su vez, no cuenta con dicha obligación, aunque, *a contrario sensu*, sí que puede derivar en la exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas¹¹, ya que el inicio de una actividad sin intervención administrativa genera una mayor posibilidad de causar daños.

En definitiva, se trata de una obra que acoge un penetrante análisis sobre los aspectos administrativos de la buena Administración y el buen gobierno gracias al análisis de temáticas más generalistas y otras más concretas. Ello permite seguir caminando hacia la utopía de una sociedad democrática en la que el ciudadano se constituya como el eje vertebrador y en la cual las relaciones con la Administración, especialmente las nuevas maneras de comunicación con ella y las innovadoras formas de intercomunicación en el seno de esta se democraticen. Para conseguirlo se aboga por el impulso de principios básicos de la actividad administrativa que permitan dejar atrás la democracia representativa para profundizar en matices que recuerden la democracia deliberativa acuñada por Joseph M. Bessette a finales del siglo XX.

¹⁰ Acceso web: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/47c54a4d73e1a19608edc0d7f106b1b1e622f5eec316774a>.

¹¹ Recogida en los artículos 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.