



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 63\_xaneiro-xuño 2022 | pp. 5-31  
Santiago de Compostela, 2022  
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i63.4940>  
© Luis Jimena Quesada  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371  
Recibido: 30/05/2022 | Aceptado: 14/07/2022  
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Democracia de calidade e exixencias de bo goberno tras a crise pandémica

Democracia de calidad y  
exigencias de buen gobierno  
tras la crisis pandémica

63 Regap

Quality democracy and demands  
for good government in the  
aftermath of the pandemic crisis

Regap



ESTUDIOS

LUIS JIMENA QUESADA  
Catedrático de Dereito Constitucional  
Universidade de Valencia

<https://orcid.org/0000-0003-4041-0576>

[luis.jimena@uv.es](mailto:luis.jimena@uv.es)

**Resumo:** Este artigo analiza a noción de democracia de calidade en conxunción coas exixencias de bo goberno no contexto da pandemia de COVID-19. En efecto, desde unha perspectiva de constitucionalismo multinivel, sométense a escrutinio diversos perfís do *bo goberno* (incluídas *boa gobernanza* e *boa gobernabilidade*) no escenario da era tecnolóxica. As conclusións son críticas en canto á inflación de novas nocións e lexislacións (especialmente nas comunidades autónomas españolas) relacionadas coa transparencia, o bo goberno e a participación cidadá, pois ponse de manifesto que as novidades terminolóxicas e normativas non deben ser meramente cosméticas, senón auténticos indicadores dunha democracia de calidade.

**Palabras clave:** Calidade democrática, goberno aberto, era tecnolóxica, técnica lexislativa, participación cidadá, COVID-19.

**Resumen:** El presente artículo analiza la noción de democracia de calidad en conjunción con las exigencias de buen gobierno en el contexto de la pandemia de COVID-19. En efecto, desde una perspectiva de constitucionalismo multinivel, se someten a escrutinio diversos perfiles del *buen goberno* (incluidas

*buena gobernanza y buena gobernabilidad*) en el escenario de la era tecnológica. Las conclusiones son críticas en cuanto a la inflación de nuevas nociones y legislaciones (especialmente en las comunidades autónomas españolas) relacionadas con la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana, pues se pone de manifiesto que las novedades terminológicas y normativas no deben ser meramente cosméticas, sino auténticos indicadores de una democracia de calidad.

**Palabras clave:** Calidad democrática, gobierno abierto, era tecnológica, técnica legislativa, participación ciudadana, COVID-19.

**Abstract:** This essay analyses the notion of quality democracy in conjunction with the demands of good government in the context of the COVID-19 pandemic. Indeed, from a multilevel constitutionalism perspective, various profiles of *good government* (*good governance* and *good governability* as well) in the technological age are scrutinised. The conclusions are critical in terms of the inflation of new notions and legislation (especially in the Spanish autonomous communities) related to transparency, good government and citizen participation, as it becomes clear that new terminological and regulatory developments should not be merely cosmetic, but rather authentic indicators of a quality democracy.

**Key words:** Democratic quality, open government, technological era, legislative technique, citizen participation, COVID-19.

**SUMARIO:** 1 Consideracións preliminares sobre as nocións de democracia de calidade e bo goberno. 1.1 Democracia de calidade e de cantidade. 1.2 Delimitación do Goberno como parte do sistema de órganos e constitucionalismo multinivel. 2 Calidade democrática da acción do bo goberno “orgánico”. 2.1 A acción ética e rexeneradora como consubstancial ao *bo goberno*. 2.2 A acción eficiente e eficaz como expoñente de *boa gobernanza*. 2.3 A acción aberta e transparente como elemento de *boa gobernabilidade*. 3 Calidade democrática da proxección do bo goberno “dogmático”. 3.1 O bo goberno como instrumento de confianza lexítima. 3.2 O bo goberno como vector de participación cidadá. 4 Reflexións finais sobre bondades e novidades da democracia de calidade e do bo goberno tras a crise pandémica.

# 1 Consideracións preliminares sobre as nocións de democracia de calidade e bo goberno

## 1.1 Democracia de calidade e de cantidade

De entrada, convén aclarar que, obviamente, non constitúe o obxecto deste traballo teorizar sobre a democracia. Nin se trata agora de pór en dúbida se, parafraseando a Churchill, a democracia é a menos mala ou imperfecta das formas de goberno<sup>1</sup>. A discusión terminolóxica foi unha constante na historia das ideas políticas (con uso “alternativo” do termo, mesmo, na sospeitosa denominación oficial dalgúns países non precisamente democráticos), entre democracia liberal e verdadeira, democracia formal e real, democracia política e social (á conta da maior ou menor énfase e tensión entre a liberdade e a igualdade, e a confluencia evolutiva de valores e dereitos arredor da solidariedade<sup>2</sup>), directa e representativa, ou democracia procedemental e

<sup>1</sup> Unha interesante aproximación evolutiva á vella pregunta sobre a mellor forma de goberno, a democracia, en COTARELO GARCÍA, R., “La universalización de la democracia”, *Sistema*, n. 4, 1991, pp. 9-10.

<sup>2</sup> JIMENA QUESADA, L., “El tríptico liberal en el constitucionalista social”, *Revista General de Derecho Público Comparado* (Monográfico sobre *Liberté, Égalité, Fraternité*), n. 20, 2017, pp. 1-33.

substantiva (con maior acento no dereito de sufraxio e a puntual participación electoral ou, así mesmo, facendo fincapé no exercicio cotián de todos os demais dereitos como contrapunto ao relativismo kelseniano)<sup>3</sup>.

En todo caso, ese elenco diverso de tipos e definicións de democracia pon de manifesto a dificultade para achar un consenso acerca da súa conceptualización e, conseguintemente, para aprehender os seus atributos cualitativos e cuantitativos. Talvez porque, como perspicazmente se argüíu, “parte do talante democrático reside en admitir a pluralidade de definicións da democracia e mesmo a posibilidade de que sexa imposible pórse de acordo á hora de especificar unha en concreto. Ata se pode afirmar que a democracia empeza alí onde compiten pacificamente distintas ideas da democracia”<sup>4</sup>, polo que seguramente o máis realista sexa consensuar uns parámetros mínimos e irrefutables sobre a noción e caracterización da democracia<sup>5</sup>.

É máis, algunhas definicións clásicas e famosas, finalmente plasmadas en textos constitucionais vixentes, non resistiron á crítica. Así sucedeu coa pronunciada por Abraham Lincoln na inauguración do cemiterio nacional de Gettysburg o 19 de novembro de 1863 cando ao aproximarse á democracia sinalou que “o goberno do pobo, polo pobo e para o pobo non desaparecerá da terra” (“*the government of the people, by the people, and for the people shall not perish from the earth*”). Como é sabido, a UNESCO abordou en 1949 unha análise crítica desta fórmula, concluíndose que o inciso “polo pobo” se aproximaba máis ao espírito esencialmente democrático, mentres que “do pobo” e “para o pobo” suscitaban certas reservas, dado que en nome do pobo e para o seu teórico beneficio se pretenderon xustificar intervencións supostamente sociais que realmente escondían prácticas antidemocráticas<sup>6</sup>.

Sexa como for, o debate sobre a consciente e provocada confusión terminolóxica, ou quizais polo peso da inercia histórica<sup>7</sup>, mantense na actualidade, tanto en clave de calidade como de cantidade democráticas. O caso é que resulta verdadeiramente complexo verificar cando contamos cunha democracia de calidade, tanto polos parámetros de medición utilizados (método multidimensional, clasificación das Constitucións de Loewenstein, decisións mediante referendo e decisións de representantes máis inclusivas, toma en consideración dos obxectivos de desenvolvemento sustentable tendo en conta o imperativo de universalizar a democracia, etc.), como pola mesma credibilidade e fiabilidade dos “medidores” máis reputados da

<sup>3</sup> Véxase DE MIGUEL BÁRCENA, J. e TAJADURA TEJADA, J., *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, 3.ª ed., Ed. Guillermo Escolar, Madrid, 2022, p. 177.

<sup>4</sup> COTARELO GARCÍA, R., “La universalización de la democracia”, cit., p. 10.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 11: “Entendo por democracia aquela forma de organizar o Estado de Dereito no cal *as decisións se adoptan por maioría co debido respecto aos dereitos das minorías*, sendo o primeiro destes a posibilidade de converterse en maiorías nun proceso electoral periódico, libre e igual. Dentro da definición atópanse algunhas determinacións que son condicións imprescindibles daquela: o imperio da lei, os dereitos fundamentais da persoa, e a limitación do poder ou estrutura de freos e contrapesos”.

<sup>6</sup> JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 1997, p. 140.

<sup>7</sup> SARTORI, G., *Teoría de la democracia. Tomo II: Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 357-358. Como é coñecido, a Constitución francesa vixente de 1958 faise eco da famosa definición de Lincoln, no parágrafo quinto do seu artigo 1.º: “O seu principio –da República francesa– é: goberno do pobo, polo pobo e para o pobo” (“*Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*”).

democracia (por exemplo, o Índice de Democracia segundo a clasificación da Unidade de Intelixencia da revista *The Economist*).

Neste sentido, para a teoría da calidade da democracia, o dereito ao voto é apenas o punto inicial. A construción dun réxime democrático non conclúe na urna; non obstante, é un salvoconduto fundamental para transportarse cara a un sistema efectivamente democrático e é peza básica para armar o crebacabezas dun réxime que se prece de selo. Ao respecto, apuntáronse cinco interesantes aspectos para verificar o desempeño efectivo das democracias, entre eles: respecto ao Estado de dereito; transparencia (goberno aberto e información pública) e rendición de contas; capacidade de resposta dos representantes lexítimos para satisfacer as demandas cidadás; resolución de problemas de desigualdade e de xustiza; afondamento e creación de novos dereitos<sup>8</sup>.

Ao fío disto último, a calidade e cantidade da democracia pondérase desde a perspectiva da máis recente noción de democracia participativa, isto é, das novas formas de democracia directa tendentes a incentivar a participación cidadá. Isto comporta que a cidadanía asuma un rol máis protagónico, activo, directo e propositivo (mediante consultas populares – “orxamentos participativos” –, revogatoria do mandato, maior implicación das organizacións da sociedade civil – ONG –, asembleas cidadás, etc.).

Agora ben, é difícil sopesar o impacto da posta en marcha deses institutos de participación cidadá, pois o feito de organizar ou celebrar un maior número en termos cuantitativos non asegura necesariamente (dependerá do peso e influxo de gobernos máis ou menos populistas ao alentar o uso e/ou abuso deses instrumentos) unha ecuación en termos de calidade democrática. Como se verá nos apartados seguintes, as nocións implicadas na calidade da democracia non deixan de multiplicarse, ao tempo que se amplía a lexislación na materia (ademais da europea, a estatal e, sobre todo, a autonómica), de tal sorte que, en ocasións, se suceden normas que xeran maior inseguridade xurídica e, polo tanto, menos confianza lexítima na cidadanía con respecto a unha acción de suposto bo goberno que, en verdade, parece reflectir máis preocupacións estéticas (sen que, paradoxalmente, satisfagan un mínimo a arte de lexislar) que éticas.

## 1.2 Delimitación do Goberno como parte do sistema de órganos e constitucionalismo multinivel

Exposto o anterior, convén aclarar que a noción de bo goberno se vai reconducir neste traballo non a todas as ramas do poder público ou ás diversas autoridades públicas (ao conxunto do sistema de goberno), senón máis estritamente ao goberno ou poder executivo. Neste sentido, para os gobernos estatais e rexionais (no caso de España, autonómicos), aludiremos tanto aos que teñan a titularidade de ministerios e equivalentes autonómicos (consellaría) como a altos cargos e os postos directivos

---

<sup>8</sup> MORLINO, L., *La calidad de las democracias en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), San José de Costa Rica, 2014, p. 26.

asimilados do sector público que levan a cabo as tarefas de deseño, dirección, estratexia e posta en práctica da súa acción política.

Tal enfoque subxectivo propicia así mesmo unha delimitación inicial en clave obxectiva, posto que o “bo goberno” se proxectaría sobre esas tarefas de dimensión política, discerníndoas das actividades de índole administrativa e de precisa execución material que leva a cabo o funcionariado en perspectiva de “boa administración”<sup>9</sup>. Noutras palabras, a nosa abordaxe comporta distinguir entre os que deben desenvolver un bo goberno no exercicio dos seus cargos públicos (libre designación) e os que se ven compelidos a realizar unha actividade de boa administración no exercicio das súas funcións públicas (concurso-oposición).

En efecto, non perseguimos agora teorizar sobre unha acepción máis ou menos restrinxida de goberno, senón abranguer todos os integrantes (membros do Executivo –presidente, vicepresidente(s) e ministros–, así como altos cargos e asimilados)<sup>10</sup>, cunha concepción ampla de “cargo público”<sup>11</sup>, o cal favorece o engarzamento e a retroalimentación entre bo goberno e boa administración<sup>12</sup>.

Cabalmente, podería observarse que ese ensanchamento das persoas sometidas aos principios de bo goberno (altos cargos e postos directivos) persegue unha maior operatividade do control sobre o bo facer e o rendemento institucional dos executivos na súa dimensión política, para que vaia á par dunha boa administración (derivada da acción do funcionariado) na súa dimensión profesional; deste xeito, producírase unha óptima combinación da lexitimidade democrática achegada polo político e da lexitimidade técnica achegada polo funcionario<sup>13</sup>.

A este respecto, a vantaxe da ampliación dos suxeitos afectados polo bo goberno reside en estender o seu réxime aos postos directivos asimilados *politicamente* aos altos cargos, para que ese “terceiro xénero”, coñecido como “politécnico” (que

<sup>9</sup> O preámbulo da actual lei estatal española, Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, aclara en tal sentido: “A Constitución recolle no seu título IV (Do Goberno e a Administración) os trazos propios que diferencian o Goberno da nación da Administración, definindo o primeiro como un órgano eminentemente político ao que se lle reserva a función de gobernar, o exercicio da potestade regulamentaria e a dirección da Administración, e establecendo a subordinación desta á dirección daquel”.

<sup>10</sup> Véxase art. 25 (ámbito de aplicación) da Lei estatal 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.

<sup>11</sup> En tal dirección, no ámbito rexional español, o preámbulo da Lei 1/2014, do 18 de febreiro, de regulación do estatuto dos cargos públicos do Goberno e a Administración da Comunidade Autónoma de Estremadura aposta por unha “ampliación do concepto de «cargo público» [que] ten o seu fundamento externo na necesidade de que as medidas de bo goberno afecten a todas aquelas persoas de libre elección e designación política ou profesional que desempeñan funcións vinculadas á toma de decisións na acción de goberno”.

<sup>12</sup> Na lexislación autonómica comparada española cabe atopar preceptos equiparables ao art. 25 da Lei estatal 19/2013, tanto precedentes como posteriores: entre eles, o art. 14 (combinado co art. 1) da Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e de boas prácticas na Administración pública galega; o art. 6 (conxuntamente co art. 1) da previa Lei de Cantabria 1/2008, do 2 de xullo, reguladora dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos; o art. 1 da Lei foral de Navarra 2/2011, do 17 de marzo, que establece un código de bo goberno; o art. 30 da Lei 4/2011, do 31 de marzo, da boa administración e do bo goberno das Illas Baleares; o art. 30 (en combinación co art. 2) da Lei 4/2013, do 21 de maio, de Goberno aberto de Estremadura; o art. 21 (en conxunción co art. 2) da Lei 3/2014, do 11 de setembro, de transparencia e bo goberno da Rioxa; ou o art. 54 (en conexión co art. 3.1) da Lei catalá 19/2014, do 29 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.

<sup>13</sup> RAMIÓ, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, 2.ª ed., Catarata, Madrid, 2015, p. 75.

dalgunha forma aglutinaría as dúas lexitimidades, democrática e técnica)<sup>14</sup>, non quede exento de control democrático na súa acción. En síntese, pode sosterse que o sometemento dos altos cargos e da tecnoburocracia que executan a acción política implica unha redución do potencial déficit democrático ou, en clave positiva, comporta unha optimización da calidade democrática.

Cos ditos parámetros, a análise terá como foco de interese o escenario español (nas súas diversas manifestacións territoriais). Porén, non caberá descoidar a vertente transnacional europea da calidade democrática (pois a adhesión aos valores democráticos constitúe *conditio sine qua non* de integración europea<sup>15</sup> ou interamericana<sup>16</sup>), tanto pola imparabile corrente de constitucionalismo multinivel como polo crecente movemento de internacionalización do dereito constitucional e correlativa constitucionalización do dereito internacional.

Efectivamente, a crise económica e financeira mundial dos últimos anos (agudizada pola actual crise provocada pola pandemia de COVID-19) fixo aflorar non só unha globalización de tipo prevalentemente mercantilista, senón, igualmente, unha maior atención á mundialización do dereito constitucional<sup>17</sup>. Por desgraza, comprobamos que as medidas económicas (e, co coronavirus, outras de anormalidade ou excepcionalidade constitucional) presentan un gran déficit de lexitimación popular; en puridade, reflicten unha crise non unicamente de corte económico-financeiro, senón igualmente sanitaria e de valores, reveladora dunha crise de lexitimidade do propio sistema democrático. Na superación de semellante déficit democrático, dito sexa de paso, radica o verdadeiro desafío do constitucionalismo como teoría xurídica dos límites do poder<sup>18</sup>.

En calquera caso, esas crises recentes e presentes deben xerar unha máis forte concienciación cidadá nacional e unha maior sensibilidade na opinión pública internacional para acentuar os ata agora laxos controis fronte ás manobras que corrompen o bo goberno, lastran a boa gobernanza e condescenden coa mala gobernabilidade. Todo iso daranos pé para concluír unha configuración da calidade democrática e do bo goberno na súa esencia, aparencia e proxección no mundo actual.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 83-84; "existe un terceiro actor, ademais dos políticos e dos altos funcionarios. É o politécnico coñecido como o 'terceiro xénero'. O politécnico é o que aglutina as dúas lexitimidades, xa que ocupa un posto directivo tanto polas súas competencias e coñecementos profesionais como pola confianza política e persoal do político que o selecciona e o sitúa nun posto directivo. O caso máis claro de politécnicos son os xerentes, vixerentes ou similares da Administración local. Poden ser funcionarios do propio concello, doutro concello ou Administración ou mesmo proceder dunha empresa privada".

<sup>15</sup> Vid. BAR CENDÓN, A., "La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 33, 2014, pp. 99-140.

<sup>16</sup> Vid. a *Carta Democrática Interamericana* adoptada pola Asemblea Xeral da OEA en 2001.

<sup>17</sup> DE VEGA GARCÍA, P., "Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998, pp. 13-56. Seguindo o ronsel do mestre De Vega, alertouse sobre a necesidade de que a lóxica da globalización (e da denominada "aldea global") non acabe destruíndo os principios conformadores do constitucionalismo (entre eles, a división de poderes, a garantía dos dereitos, o principio de supremacía constitucional, o principio democrático –para que non sexa substituído polo tecnocrático–, ou a rixidez e estabilidade constitucionais –para que non se subvertan por unha falaz "Constitución aberta"–): RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado Constitucional democrático y social*, UNAM, Ciudad de México, 2005, p. 202.

<sup>18</sup> PACE, A., *I limiti del potere*, Jovene Editore, Napoli, 2008, p.p. 18-19.

## 2 Calidade democrática da acción do bo goberno “orgánico”

### 2.1 A acción ética e rexeneradora como consubstancial ao bo goberno

O primeiro perfil evolutivo do bo goberno vén dado polos ditados da ética e a rexeneración democrática<sup>19</sup>, que conta con impactantes ilustracións actuais, máis ou menos controvertidas, de procedementos xurídico-constitucionais de exixencia de responsabilidade política (con implicacións penais): recórdese o proceso de destitución por corrupción da daquela presidenta brasileira (Dilma Rousseff) activado durante o primeiro semestre de 2016, ou o argumento “anticorrupción” esgrimido polos propoñentes da moción de censura fronte ao presidente do goberno español naquel momento (Mariano Rajoy) en maio-xuño de 2018. A sombra da corrupción estivo así mesmo presente na formulación no Parlamento Europeo dunha moción de censura contra a Comisión Europea (liderada naquel momento por Jacques Santer) en xaneiro de 1999<sup>20</sup>.

A corrupción, ao alterar o modo democrático de funcionamento da sociedade e privar os Estados dos recursos necesarios para levar a cabo as súas tarefas esenciais en materia de produción de servizos básicos e estabilidade institucional, atópase na orixe directa ou indirecta da maior parte das violacións de dereitos humanos. Por tal motivo, resulta necesario a escala nacional e internacional fortalecer os mecanismos de promoción da rexeneración democrática e a loita contra a corrupción, de carácter xurisdiccional e non xurisdiccional, vinculantes e non (boas prácticas), así como a implicación das autoridades públicas e dos operadores do sector privado<sup>21</sup>, dos medios de comunicación e do conxunto da sociedade civil a través dunha boa educación para a cidadanía e os dereitos humanos<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Unha referencia clásica é a obra de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Montecorvo, Madrid, 1993.

<sup>20</sup> Na Eurocámara tamén se debateu acerca da investigación das corruptelas no seo da FIFA (Federación Internacional de Football Association) á hora de atribuír a organización de mundiais de fútbol (mesmo no curso de sesións plenarias, por exemplo, en xuño de 2015, en relación con prácticas sospeitosas na organización dos Xogos Europeos de Bakú –celebrados en xuño de 2015– en conexión coa situación dos dereitos humanos en Acerbaixán). Por outra banda, resulta interesante a Decisión de inadmisibilidade do TEDH do 11 de febreiro de 2020 no caso *Platini c. Suíza* (demanda n. 526/18, ECLI:CE:ECHR:2020:0211DEC000052618), onde o grande ex-xogador francés de fútbol, daquela presidente da UEFA e vicepresidente da FIFA, fora obxecto dunha forte sanción disciplinaria (económica e de prohibición durante catro anos para exercer unha actividade profesional vinculada ao fútbol) polas instancias da FIFA (sanción confirmada en gran medida polo Tribunal Arbitral do Deporte) por ter percibido un salario desorbitante a través dun contrato oral suscrito co anterior presidente da FIFA; o TEDH baseou a inadmisión na falta de esgotamento dos recursos internos (con respecto ao art. 6 CEDH), en non entrar a sanción imposta no ámbito penal (á luz do art. 7 CEDH) e en estar manifestamente infundada (en canto á reputación e vida privada baixo o ángulo do art. 8 CEDH).

<sup>21</sup> De feito, na xurisprudencia do Tribunal de Luxemburgo utilizouse a noción de “bo goberno” do sector bancario para aludir á garantía da estabilidade do sistema financeiro: como ilustración, a Sentenza do TXUE do 16 de xullo de 2020 (asunto C-686/18, *Adusbef e outros*, ECLI:EU:C:2020:567), apdo. 91.

<sup>22</sup> Con tal espírito, por exemplo, a *Carta sobre a educación para a cidadanía democrática e a educación en dereitos humanos*, Recomendación CM/Rec(2010)7 adoptada polo Comité de Ministros do Consello de Europa o 11 de maio de 2010.

De todos os xeitos, a preocupación por asentarmos o bo goberno e atallarmos a corrupción non é allea ás inquietudes do constitucionalismo contemporáneo, xa desde as súas orixes. Exemplifícamos a Declaración francesa de dereitos do home e do cidadán de 1789, que xa no seu preámbulo afirmaba que “a ignorancia, o esquecemento ou o menosprezo dos dereitos do home son as únicas causas das desgrazas públicas e da corrupción dos gobernos”. O preámbulo da paralela e correlativa Declaración francesa de dereitos da muller e da cidadá de 1791 promovida por Olympe de Gouges sostíña o mesmo por referencia aos “dereitos da muller”. De igual xeito, o coincidente artigo 15 das dúas declaracións propugnaba que “a sociedade”/“a masa de mulleres” ten o dereito de “pedir contas da súa administración a todo funcionario público”.

Naturalmente, a falta de transparencia e a existencia de corrupción comportan un déficit de democracia e unha violación de dereitos humanos e, polo tanto, unha imperfección do Estado social e democrático de dereito<sup>23</sup>. Así as cousas, dado que o dito Estado, e a integralidade dos seus tres cualificativos, se converteu nunha existencia axiolóxica de orde internacional, cómpre destacar a relevancia da asunción de estándares e compromisos internacionais (universais e rexionais) de transparencia e anticorrupción pola vía aplicativa (arts. 93 a 96 da Constitución española, CE) e interpretativa (art. 10.2 CE) imposta polos mandatos constitucionais.

No terreo universal, a Convención internacional contra a corrupción, adoptada o 31 de outubro de 2003<sup>24</sup>, subliña no seu preámbulo que a globalización da corrupción discorre paralela ao fenómeno da globalización económica, afirmándose que “a corrupción deixou de ser un problema local para converterse nun fenómeno transnacional que afecta a todas as sociedades e economías, o que fai esencial a cooperación internacional para previla e loitar contra ela”, salientándose que “o enriquecemento persoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as institucións democráticas, as economías nacionais e o imperio da lei”, o que transcende as fronteiras estatais.

Por iso, incídese en que a prevención e a erradicación da corrupción son responsabilidade de todos os Estados e que “estes deben cooperar entre si, co apoio e a participación de persoas e grupos que non pertencen ao sector público, como a sociedade civil, as organizacións non gobernamentais e as organizacións de base comunitaria, para que os seus esforzos neste eido sexan eficaces”. Sobre esta cuestión, nos últimos anos, á marxe dos mecanismos públicos de exigencia de responsabilidade, véñse introducindo un concepto de *accountability* social que aposta polas iniciativas dos movementos sociais e dos medios de comunicación fronte ás prácticas corruptas<sup>25</sup>.

Neste punto, o artigo 7 refírese tanto a funcionarios como a cargos públicos, efectuando un chamamento aos Estados partes para que adopten medidas lexislativas e

<sup>23</sup> CABANAS VEIGA, M., “La raíz de la corrupción política en España”, *Política Hoy*, n. 1, 2020, p. 75: a corrupción provoca “que o Estado perda a súa esencia democrática”.

<sup>24</sup> A Asemblea Xeral da ONU, con motivo da súa adopción o 31 de outubro de 2003, declarou como Día Internacional contra a Corrupción o 9 de decembro (non por casualidade como véspera ao Día Internacional dos Dereitos Humanos), con obxecto de aumentar a sensibilización respecto de semellante praga para o conxunto da sociedade.

<sup>25</sup> Entre outros, PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C., “Accountability Social: la otra cara del control”, Peruzzotti, E. e Smulovitz, C. (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002, así como RAJAGOPAL, B., “International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41, n. 2, 2003, pp. 397-434.



administrativas axeitadas “co fin de establecer criterios para a candidatura e elección a cargos públicos”, agregándose a pertinencia de “adoptar sistemas destinados a promover a transparencia e a previr conflitos de intereses”. Niso incidiu, a finais de 2015, un dos informes sobre España, o elaborado pola ONG Transparencia Internacional (TI), propondo un conxunto de sesenta propostas de *Medidas de transparencia e prevención da corrupción en subvencións, licitacións e contratos públicos*, por considerar insuficiente o marco establecido mediante a Lei 19/2013, do 19 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno; entre esas medidas, resulta de interese a idea de protexer o informante, delator ou “soprón” de casos de corrupción (*whistleblower*) como estratexia de prevención, en lugar de resignarse con investigados ou condenados arrepentidos que, por despeito, só “tiran da manta” a posteriori.

Polo demais, o preámbulo da Convención da ONU de 2003 acomete a loita multi-nivel contra a corrupción, apelando ás sinerxías cos sistemas rexionais de protección dos dereitos humanos<sup>26</sup>. Máis precisamente, no Consello de Europa, a xurisprudencia do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (TEDH) ofrece pronunciamentos relativos a xustizables que foron vítimas dun sistema xudicial corrupto (*verbi gratia*, Sentenza do TEDH *Ramanauskas c. Lituania*, do 5 de febreiro de 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0205JUD007442001 –violación do artigo 6 CEDH–) ou que perseguiron facer valer a tutela xudicial efectiva fronte a posibles espazos de inmunidade da clase política (Sentenza do TEDH *Cordova c. Italia* n. 2, do 30 de xaneiro de 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0130JUD004564999). En todo caso, á marxe doutros tratados ou de instrumentos non vinculantes<sup>27</sup>, paga a pena mencionar mecanismos de monitoreo dirixidos directa ou indirectamente a combater a corrupción: concretamente, o Grupo de Estados contra a Corrupción (GRECO), o Comité de expertos para a avaliación de medidas contra o branqueo de diñeiro e financiamento do terrorismo (MONEYVAL), a Comisión Europea para a Democracia a través do Dereito (coñecida como “Comisión de Venecia”), o Comisario de Dereitos Humanos ou a propia Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Particularmente, exprésase “recoñecemento polos instrumentos multilaterais encamiñados a previr e combater a corrupción, incluídos, entre outros, a Convención Interamericana contra a Corrupción, aprobada pola Organización dos Estados Americanos o 29 de marzo de 1996, o Convenio relativo á loita contra os actos de corrupción nos que estean implicados funcionarios das Comunidades Europeas ou dos Estados Membros da Unión Europea, aprobado polo Consello da Unión Europea o 26 de maio de 1997, o Convenio sobre a loita contra o suborno dos funcionarios públicos estranxeiros nas transaccións comerciais internacionais, aprobado pola Organización de Cooperación e Desenvolvemento Económicos o 21 de novembro de 1997, o Convenio de dereito penal sobre a corrupción, aprobado polo Comité de Ministros do Consello de Europa o 27 de xaneiro de 1999, o Convenio de dereito civil sobre a corrupción, aprobado polo Comité de Ministros do Consello de Europa o 4 de novembro de 1999, e a Convención da Unión Africana para previr e combater a corrupción, aprobada polos xefes de Estado e de Goberno da Unión Africana o 12 de xullo de 2003”.

<sup>27</sup> No Consello de Europa, ademais dalgúns convenios (entre eles, os mencionados no preámbulo da Convención da ONU de 2003, *supra*), adoptáronse normas de *soft-law* na materia (como a Recomendación do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre regras comúns contra a corrupción relativa a financiamento de partidos políticos e campañas electorais do 8 de abril de 2003, ou a previa Recomendación do mesmo órgano político do Consello de Europa sobre códigos de conduta para os funcionarios públicos do 11 de maio de 2000).

<sup>28</sup> Esta lanzou en abril de 2014 unha plataforma contra a corrupción para crear en Estrasburgo un novo espazo de diálogo fronte a esa ameaza dos valores europeos promovendo transparencia e honestidade na vida pública (a xeito de *gardiáns* nos seus respectivos parlamentos nacionais) e velando polas recomendacións do GRECO.

No seo da Unión Europea (UE), tanto o dereito primario como o dereito derivado ocupáronse desa rexeneración democrática<sup>29</sup>. Pola súa banda, na xurisprudencia comunitaria resolvéronse supostos nos que se pretendía evitar a interferencia de prácticas mafiosas na atribución de contratos públicos: así, a Sentenza do TXUE do 22 de outubro de 2015, *Edilux* (asunto C-425/14)<sup>30</sup>. Ademais, o Tribunal de Luxemburgo pronunciouse sobre asuntos relacionados coa acción da xustiza penal contra a corrupción, mesmo con manifestacións transnacionais que transcenden as fronteiras comúns europeas<sup>31</sup>: por exemplo, a Sentenza do TXUE do 5 de marzo de 2015 (*Ahmed Abdelaziz Ezz*, asunto C-220/14 P)<sup>32</sup>. Por outra banda, cómpre mencionar que o Parlamento Europeo modificou nos últimos anos a súa normativa interna para establecer procedementos máis rigorosos de control en materia de desprazamentos ou de axudas de custo dos eurodeputados, mentres que *ad extra* non evitou debates plenarios como o xa citado sobre as sospeitas de irregularidades na organización de eventos deportivos europeos; iso sen esquecer o papel da propia Comisión Europea no seu labor de “gardíá dos Tratados<sup>33</sup> ou a máis específica Oficina Europea de Loita contra a Fraude (OLAF)<sup>34</sup>.

En fin, a Organización sobre a Seguridade e a Cooperación en Europa (OSCE, con 57 Estados membros, non só europeos, senón así mesmo outros como Canadá, Estados Unidos de América ou a Federación de Rusia) non permaneceu allea á loita contra a corrupción. O documento máis significativo nese terreo vén constituído pola *Declaración sobre o fortalecemento da boa gobernanza e a loita contra a corrupción, o branqueo de capitais e o financiamento do terrorismo*, adoptada en Dublín polo Consello Ministerial da OSCE o 7 de decembro de 2012. En realidade, este documento acomete non unicamente esa primeira vertente do bo goberno en clave de rexeneración democrática contra a corrupción, senón igualmente a segunda dimensión relativa á boa gobernanza, realizando a importancia de “educar e formar os funcionarios

<sup>29</sup> No caso do dereito primario, o art. 83 TFUE. En desenvolvemento desa base habilitante, o dereito secundario produciu normas como a Directiva 2005/60/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de outubro de 2005, relativa á prevención da utilización do sistema financeiro para o branqueo de capitais; a Decisión marco 2003/568/XAI do Consello, do 22 de xullo de 2003, relativa á loita contra a corrupción no sector privado, e o Convenio do 26 de maio de 1997 establecido sobre a base do apartado 2.c) do artigo K.3 do TUE relativo á loita contra os actos de corrupción nos que estean implicados funcionarios das Comunidades Europeas ou dos Estados membros da UE.

<sup>30</sup> ECLI:EU:C:2015:721. Resólvese a petición de decisión prexudicial formulada polo Consello de Xustiza Administrativa da Rexión Siciliana (Italia) referente á interpretación do art. 45 da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 31 de marzo de 2004, sobre coordinación dos procedementos de adjudicación dos contratos públicos de obras, de subministración e de servizos.

<sup>31</sup> BASSIOUNI, M.C. e VETERE, E., “Organized Crime and its Transnational Manifestations”, Bassiouni, M.C. (ed.), *International Criminal Law: Crimes*, vol. I, 2.ª ed., Transnational Publishers, New York, 1999.

<sup>32</sup> ECLI:EU:C:2015:147. Esa sentenza abordou medidas restritivas contra determinadas persoas tendo en conta a situación en Exipto en relación coa inmovilización de capitais de persoas imputadas en procedementos xudiciais por malversación de fondos públicos á luz da Convención das Nacións Unidas contra a corrupción de 2003.

<sup>33</sup> Como ilustración, no seu *Informe anticorrupción* presentado ao Consello e ao Parlamento Europeo en febreiro de 2014, a Comisión Europea puxo o seu foco de atención na loita contra a corrupción no seo dos sistemas nacionais de adjudicación pública, dada a importancia crucial que se lles atribúe a eses mercados públicos para o funcionamento do mercado interior. Con ese enfoque, a Comisión toma como premisa que a corrupción resulta gravemente nociva para a economía e para a sociedade no seu conxunto, alertando de que numerosos países no mundo sofren unha corrupción endémica que obstaculiza o desenvolvemento económico, ameaza a democracia e compromete a vixencia da xustiza social e do Estado de dereito.

<sup>34</sup> A OLAF creouse en 1999 e ten un labor relevante de supervisión tendente a evitar a corrupción e faltas graves nas institucións da UE e a asegurar a regular execución do orzamento comunitario, de cara á protección dos intereses financeiros da UE.

públicos en materia de conduta ética, elaborando e facendo obrigatorios códigos de conduta e normas lexislativas pertinentes en materia de conflito de intereses, así como adoptando e aplicando sistemas integrais de declaración de ingresos e de activos para os ditos funcionarios”, o que nos achanda o terreo para internarnos nesa segunda dimensión.

## 2.2 A acción eficiente e eficaz como expoñente de boa gobernanza

Enfocando a segunda vertente do bo goberno desde a normativa española, convén aclarar que a Lei estatal 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, evita unha definición de bo goberno nas súas diversas manifestacións; e, con tal enfoque, baixo o ángulo da técnica lexislativa, non inclúe unha disposición con definicións, xa sexa na primeira parte do texto articulado (nun título preliminar ou primeiro), xa sexa nun anexo na parte final. Ese mesmo proceder é secundado por algunhas leis rexionais<sup>35</sup>, mentres outras disposicións autonómicas si incorporan definicións de xeito asimétrico<sup>36</sup>. Sexa como for, aventúrense ou non a definir, o fundamental radica en extraer os principios xerais e específicos de bo goberno para satisfacer os ditados da eficiencia e eficacia democráticas.

Nesta liña, é unha lei rexional a que nos ofrece unhas primeiras pistas sobre esa boa gobernanza: particularmente, a Lei 4/2011, do 31 de marzo, da boa administración e do bo goberno das Illas Baleares, enténdea como “as normas, os procesos e os comportamentos que afectan á calidade do exercicio do poder ou inflúen nel, baseados nos principios de apertura, de participación, de responsabilidade, de eficacia e de coherencia. A gobernanza baséase nunha nova forma de entender a interacción das instancias públicas tradicionais, os ámbitos cívicos e económicos e a cidadanía. Perseguirase a coordinación e a cooperación entre as diferentes administracións públicas e no interior de cada unha, para facer posible o desenvolvemento dun goberno multinivel” (art. 3). Con ese entendemento, en paralelo á noción de boa administración, a exposición de motivos desa lei balear cita como fonte inspiradora a Carta dos Dereitos Fundamentais da UE (art. 41), agregando que “non se pode perder a ocasión para avanzar cara a un espazo complementario e imprescindible como é o da potenciación e a consolidación da calidade democrática naquilo que ten que ver co exercicio da acción de goberno, é dicir, o que se chama bo goberno, todo aquilo relacionado cun xeito de actuar dos líderes políticos das institucións públicas de conformidade con referencias xurídicas, morais ou éticas. Este xeito exixente de actuar valora, ademais dos mesmos protagonistas da acción de goberno, as organizacións públicas e os programas e proxectos que desenvolven”.

<sup>35</sup> Por exemplo, non se inclúe definición ningunha no conxunto do texto, nin no específico título II sobre o “Bo goberno”, da Lei 2/2015, do 2 de abril, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana.

<sup>36</sup> Deste enfoque participa a Lei catalá 19/2014, do 29 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, no art. da cal 2 (incluído no título I, “Disposicións xerais”), titulado “definicións”, inclúe entre outras a de “transparencia” [letra a)], a de “bo goberno” [letra d)] ou a de “goberno aberto” [letra e)]. Polo seu lado, a Lei 3/2014, do 11 de setembro, de transparencia e bo goberno da Rioxa, conta así mesmo cunha disposición sobre “definicións” (art. 3, integrada no título I, “Disposicións xerais”), pero sorprendentemente define as nocións de “transparencia” e de “participación e colaboración cidadás” [letras a) e d) respectivamente] sen mención ningunha a “bo goberno”.

Pois ben, da lexislación estatal e rexional española (no ronsel do constitucionalismo multinivel nacional, en sinerxía co proceso de constitucionalización europeo) despréndense como principios xerais de actuación desa boa gobernanza a suxeición á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico (que indubidablemente comprende as normas de produción nacional e internacional), así como á finalidade de satisfacer os dereitos fundamentais. Desde esta óptica, esa dobre proxección do bo goberno (respecto da legalidade nacional e internacional e dos dereitos fundamentais) non é expresión soamente da dimensión do Estado de dereito (respecto do sistema de normas e garantía de dereitos civís), senón igualmente da aposta pola sociedade do benestar á que atende a vertente social do Estado (garantía dos dereitos sociais) e pola calidade democrática do Estado (garantía dos dereitos de participación e da era tecnolóxica)<sup>37</sup>. Con relación a isto último, con razón se destacou que as novas TIC poden contribuír a un control do poder desde abaixo, a través do deseño de instrumentos para que os representantes políticos dean conta inmediata das súas actuacións á cidadanía; asemade, as TIC permiten facilitar a participación política da cidadanía nas decisións públicas na dirección dunha “tele-democracia” ou unha “ciber-democracia”, a condición dunha alfabetización dixital previa<sup>38</sup>.

Neste contexto, varias disposicións rexionais alúden ao transversal mandato interpretativo de conformidade cos estándares internacionais de dereitos humanos establecido no artigo 10.2 CE<sup>39</sup>. É máis, algunha lei autonómica na materia (por exemplo, a andaluza) chega mesmo a citar algún instrumento internacional (como o Convenio do Consello de Europa sobre acceso a documentos públicos do 18 de xuño de 2009) que curiosamente non fora ratificado por España<sup>40</sup>.

Ademais diso, o panorama normativo español presenta un minucioso elenco de principios específicos asociados á boa gobernanza, podendo mencionarse:

- a actitude de respecto coa igualdade no trato e sen discriminación nin trato arbitrario de ningún tipo;

<sup>37</sup> Cabería falar, de tal sorte, dun dereito ao bo goberno en sentido amplo, aplicando *mutatis mutandis* a reflexión efectuada por TOMÁS MALLÉN, B., “El derecho a una buena administración. Nuevos perfiles de una vieja aspiración ciudadana”, Peces-Barba Martínez, G. e outros (coords.), *Historia de los Derechos Fundamentales*, tomo IV (Siglo XX), volume VI (*El derecho positivo de los derechos humanos*), libro III (*Los derechos económicos, sociales y culturales*), Madrid, Dykinson, 2013, p. 2227: “o dereito a unha boa administración abrangue outros subdereitos ou garantías fronte á Administración, afirmación que certamente non persegue en absoluto reconducir ese dereito a un terreo eminentemente liberal como clásico dereito fronte ao poder, senón enfocalo como un dereito que se exerce fronte e ante a Administración no marco do contemporáneo Estado social e democrático de dereito, é dicir, tanto fronte á Administración de modo directo como, indirectamente, ante ela con apoio na noción de acción positiva ou obriga positiva”. Da mesma autora, máis exhaustivamente a súa obra *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.

<sup>38</sup> TERUEL LOZANO, G.M., “Perspectivas de los derechos fundamentales en la sociedad digital”, *Fundamentos*, n. 9 (Monográfico sobre *La era de los derechos*), 2016, p. 234.

<sup>39</sup> Por exemplo, no preámbulo da Lei 4/2013, do 21 de maio, de Goberno aberto de Extremadura, sinálase: “O artigo 37 do Estatuto de autonomía, como plasmación a nivel autonómico dos principios consagrados nos artigos 1.1, 9.2, 10.2, 20 e 103 da Constitución española, imponse á Administración rexional, baixo a dependencia da Junta de Extremadura, servir con obxectividade os intereses xerais e procurar satisfacer, con eficacia e eficiencia, as necesidades públicas, de conformidade cos principios constitucionais e estatutarios, respectando os principios de boa fe, confianza lexítima, transparencia e calidade no servizo aos cidadáns”.

<sup>40</sup> *Vid.* preámbulo da Lei 1/2014, do 24 de xuño, de transparencia pública de Andalucía. En realidade, ese Convenio do Consello de Europa nin sequera fora asinado entón (a sinatura produciuse o 23 de novembro de 2021, estando avanzado o proceso de ratificación a finais de maio de 2022) por parte de España.

- a evitación e denuncia de calquera actuación irregular, acompañada da obriga de uso axeitado dos recursos que non se aparte das actividades ou fins permitidos pola normativa aplicable, servindo conseguintemente con obxectividade os intereses xerais<sup>41</sup>;
- a actuación transparente, rendendo contas de xeito responsable e fomentando a proximidade e accesibilidade cidadás (incluído o acceso aos rexistros, arquivos e documentos públicos);
- a publicidade dos compromisos gobernamentais, deseñando e avaliando de forma obxectiva periodicamente a implementación das políticas públicas;
- a audiencia da cidadanía en canto á elaboración das disposicións xerais e os actos administrativos, fortalecendo así o primado da participación da sociedade civil no deseño das políticas públicas; e
- a conduta acorde co primado da boa fe, a cal non é senón exigencia inexorable do estatuto dos suxeitos afectados (incluído o sistema de incompatibilidades)<sup>42</sup>, cuxo contido adoita reflectirse adicionalmente no xuramento, promesa ou fórmula solemne de asunción de funcións expresándose o compromiso de obrar con imparcialidade e gardando a debida reserva respecto aos feitos ou informacións coñecidos con motivo do exercicio das súas competencias.

Sobre este último aspecto, en fin, non resultará desdeñable acreditar a preparación e o perfil de cada cargo público aplicando o principio de transparencia, é dicir, facendo públicos os seus currículos e, con tal proceder, reforzando a credibilidade da súa idoneidade para actuar como bo gobernante<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> O cal ten diversas manifestacións na normativa estatal e rexional, como a obriga de obrar con imparcialidade respecto dos intereses privados afectados; de absterse de intervir nos asuntos en que conorra algunha causa que poida afectar a esa imparcialidade; ou de non se someter a ningún condicionamento aceptando regalos, favores e recoñecementos honoríficos ou conmemorativos susceptibles de facer sospeitar; de impedir que se poña en risco o interese público ou o patrimonio das administracións públicas, garantindo correlativamente unha xestión financeira xusta e equitativa dedicada á mellora do benestar da cidadanía; ou de actuar con austeridade e rigor non utilizando en beneficio propio tarxetas de crédito ou débito con cargo a contas do sector público.

<sup>42</sup> A compatibilidade e idoneidade para ocupar o posto público sen conflito de intereses adoita ir acompañada da obriga legal de presentar diversos tipos de acreditacións, como unha declaración de todas as actividades (de carácter público ou privado) anteriores á asunción do cargo público (e posteriores durante certo tempo tras o cesamento), unha declaración de bens e intereses e unha declaración sobre as rendas percibidas (con indicación do concepto e a súa procedencia).

<sup>43</sup> Semellante obriga de publicidade dos currículos do bo xestor establécese mesmo nalgúns normas rexionais con rango de lei: por exemplo, art. 38.3 da Lei 4/2011, do 31 de marzo, da boa administración e do bo goberno das Illas Baleares; art. 57 da Lei catalá 19/2014, do 29 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno; ou art. 9 da Lei 11/2017, do 22 de decembro, de bo goberno e profesionalización da xestión dos centros e organizacións sanitarias do Servizo Madrileño de Saúde.

## 2.3 A acción aberta e transparente como elemento de boa gobernabilidade

Se os dous perfís antes analizados teñen que ver, respectivamente, cunha acepción negativa (non incorrer en actividades de “mal goberno” que se aparten das exigencias de rexeneración democrática) ou cunha significación obxectiva (servir con imparcialidade de conformidade cos ditados da eficiencia e eficacia democráticas previstos pola lei en clave de boa gobernanza), o terceiro perfil adopta unha dimensión menos neutral (posto que implica apertura e militancia democráticas mediante unha conduta guiada por accións positivas a favor da boa gobernabilidade).

Sobre isto último, máis alá dos trazos polisémicos dos que participa o concepto de gobernabilidade, non cabe eludir a imbricación e vinculación entre gobernabilidade e democracia, e, consecuentemente, a boa gobernabilidade equivale a unha gobernabilidade democrática no marco da cal “a sociedade civil se despraza cara a modalidades de desenvolvemento expresadas en demandas que constitúen unha exigencia e ao mesmo tempo un reto para os que gobernan, establecendo condicións de gobernabilidade que sexan capaces de facerse cargo desas demandas”<sup>44</sup>. Desde este prisma, semellante apertura democrática reflíctese na noción de “goberno aberto”. En conexión con iso, destacou que a obriga de “políticas de cultura de transparencia e de goberno aberto” se integrou no “contido do dereito de acceso á información”<sup>45</sup>, o cal, lamentablemente, queda bastante esvaecido a causa do bombardeo de *fake news* que perturba actualmente o sistema de comunicación democrático<sup>46</sup>.

Esa proxección recóllese na lexislación española: a título de exemplo, a Lei 4/2013, do 21 de maio, de goberno aberto de Estremadura, conceptúa o “goberno aberto” [letra b) do art. 3] como “aquele que é capaz de establecer unha permanente conversación cos cidadáns co fin de escoitar o que din e solicitan; que toma as súas decisións centrándose nas necesidades e preferencias destes; que facilita a participación e a colaboración da cidadanía na definición das súas políticas e no exercicio das súas funcións; que proporciona información e comunica aquilo que decide e o fai de forma transparente; que se somete a criterios de calidade e de mellora continua; e que está preparado para render contas e asumir a súa responsabilidade ante os cidadáns aos que ha de servir”.

Esa capacidade de apertura e proxección cara á cidadanía exige, conseguintemente, reunir os dotes de bo gobernante como persoa exemplar, como servidor público profesional e como cargo político vocacional a prol da gobernabilidade democrática. Dalgún xeito, eses dotes (congruentes cos tres perfís referentes ao bo goberno, á boa gobernanza e á boa gobernabilidade) aglutináronse con maior ou menor detalle, nos últimos anos, nos chamados “Códigos de bo goberno” que se recollen en normas de

<sup>44</sup> BROWER BELTRAMIN, J., “En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances”, *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, n. 67, 2016, p. 152.

<sup>45</sup> COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, 2017, p. 303.

<sup>46</sup> ABA CATOIRA, A., “Los desórdenes informativos en un sistema de comunicación democrático”, *Revista de Derecho Político*, n. 109, 2020, pp. 119-151.

diverso rango e natureza: no panorama normativo español van desde normas gobernamentais no eido estatal<sup>47</sup> ou autonómico<sup>48</sup> ata outras disposicións integradas en normas con rango de lei<sup>49</sup>, as cales, por outra parte, non descoñecen estándares análogos adoptados no ámbito da UE<sup>50</sup>.

Deses códigos, resulta interesante dedicar unhas liñas a un dos máis recentes, o aprobado polo Goberno da Comunidade Valenciana en 2016. En canto ao seu obxecto, segundo o artigo 1, persegue “o fin de favorecer o desenvolvemento dunhas institucións e administracións públicas íntegras, transparentes, eficaces e eficientes” (apartado 1), en vista da promoción da mellora da calidade democrática e a xeración de confianza nas institucións “mediante a exemplaridade, a integridade e a transparencia nas actuacións das persoas que ocupan cargos directivos” (apartado 2), así como o reforzamento do “respecto aos principios e valores da Constitución española e do Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana” (apartado 3)<sup>51</sup>.

Como pode apreciarse, nesos apartados sintetízanse os tres niveis de bo goberno examinados. Agora interésanos o terceiro, que, ademais da mencionada faceta de goberno aberto, se completa cunha ambiciosa dose de militancia democrática, xa que no artigo 41 se prescribe “a adhesión previa e individualizada ao contido íntegro” do Código no momento da toma de posesión do cargo, implicando a dita adhesión “a asunción do deber de manter unha conduta e comportamento na súa vida pública acordos co contido expreso, a intención e o espírito dos principios e normas de conduta establecidas nel”. Trátase dunha apreciable obriga que viría reforzar a promesa ou xuramento de acatamento da orde constitucional, na medida en que o mandato de lealdade constitucional se vería aderezado polo plus de democraticidade derivado do expreso “compromiso cos valores democráticos” establecido na sección primeira do

Regap



ESTUDIOS

<sup>47</sup> Código de bo goberno dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración xeral do Estado, aprobado mediante Acordo do Consello de Ministros do 18 de febreiro de 2005 (a súa publicación dispúxose mediante Orde APU/516/2005, do 3 de marzo, BOE n. 56, do 7 de marzo de 2005).

<sup>48</sup> Por exemplo, o Código de bo goberno da Generalitat, aprobado polo Goberno valenciano mediante o Decreto 56/2016, do 6 de maio. Con anterioridade, pode mencionarse: a Resolución 3/2011, do 11 de maio, da Presidencia do Goberno Vasco mediante a que se dispón a publicación (no *Boletín Oficial do País Vasco* n. 102 do 31 de maio de 2011) do Acordo adoptado polo Consello de Goberno, polo que se aproba o Código de ética e bo goberno dos membros do Goberno, altos cargos, persoal eventual e demais cargos directivos ao servizo do sector público da Comunidade Autónoma de Euskadi. Unha solución similar alcanzárase antes en Extremadura: Resolución do 31 de marzo de 2009, do conselleiro, pola que se dá publicidade ao Acordo do Consello de Goberno polo que se aproba o Código ético de conduta dos membros do Consello de Goberno e Altos Cargos da Administración da Comunidade Autónoma de Extremadura e se adoptan medidas de transparencia, contención e austeridade na execución do gasto público (*Diario Oficial de Extremadura* n. 64 do 2 de abril de 2009). Para un encadramento do Código valenciano de bo goberno e a súa comparación con outras normas autonómicas similares, véxase JIMENA QUESADA, L., “Título II. Buen Gobierno”; Díez Sánchez, J.J. e García Macho, R. (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Editorial Reus, Madrid, 2019, pp. 205-252.

<sup>49</sup> Tal é o caso de Navarra, coa súa Lei foral 2/2011, do 17 de marzo, pola que se establece un Código de bo goberno; ou, ao mesmo nivel normativo, a Lei 19/2014, do 29 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno de Cataluña, cuxo título V (“Do bo goberno”) inclúe un capítulo I titulado “Código de conduta dos altos cargos”.

<sup>50</sup> En particular, o Código europeo de boa conduta administrativa, aprobado en setembro de 2001 polo Parlamento Europeo. O Código foi actualizado en 2012 (véxase a versión actualizada no seguinte enlace: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/code\_2015\_ES.pdf, antepoñendo ao código cinco principios referentes aos servidores públicos na UE, a saber: 1. Compromiso coa UE e os seus cidadáns. 2. Integridade. 3. Obxectividade. 4. Respecto cara aos demais. 5. Transparencia.

<sup>51</sup> O Código regula ademais “o Rexistro de Actividades e de Bens e Dereitos Patrimoniais de Altos Cargos da Administración da Generalitat e do seu Sector Público Instrumental, así como as declaracións de actividades, de bens e intereses e de rendas percibidas que deben presentar os altos cargos da Administración da Generalitat e o persoal directivo do sector público instrumental da Generalitat” (apartado 4).

capítulo II do título II do Código<sup>52</sup>. Noutros termos, como se avanzaba, incorporábase unha especie de militancia democrática para os cargos públicos que, no marco da nosa carta magna, cabería entendela expresamente instaurada en materia educativa no artigo 27.2, o cal proxectaría unha especie de principio de enculturización democrática e universalismo cultural dos dereitos humanos<sup>53</sup>.

Resta por reflexionar acerca do valor dese compromiso, o que equivale a ponderar o propio peso dos códigos e, en xeral, das normas sobre bo goberno. De feito, ese compromiso de adhesión en termos de belixerancia democrática, no caso do Código valenciano, sitúase entre os mecanismos de implementación e de sanción previstos no capítulo III (“cumprimento do Código”, arts. 41 a 44) do título II do Código. Loxicamente, o grao de cumprimento, exibilidade e responsabilidade estará en función do tipo de normas de conduta<sup>54</sup>.

Polo de pronto, non cabe unha consideración homoxénea e *in toto* do alcance práctico destes códigos, dado que os principios incluídos neles son de índole diversa, máis ou menos xurídica, máis ou menos ética. Certamente, cada Código devirá tanto máis vinculante canto máis reflecta un estándar obrigatorio ou de *hard-law* que sexa concreción de normas constitucionais ou legais. Neste campo, a doutrina propuxo a distinción entre, por un lado, os códigos de conduta (administrativa e outros) éticos, cuxa natureza sería orientadora e persuasiva ao non estaren acompañados de sancións xurídicas, e, por outro lado, os códigos de conduta normativos, que si estarían provistos de tales sancións<sup>55</sup>. Á marxe da dita distinción, defendeuse así mesmo a tese segundo a cal, cando unha institución adopta unha norma interna dirixida á tutela dos cidadáns impoñéndose unhas regras de conduta, tampouco pode apartarse sen máis delas, pois tería convertido aqueles en titulares dunha situación xuridicamente relevante<sup>56</sup>.

Con carácter adicional, a praxe xudicial pode determinar que unha conduta rexida en principio por un estándar ético gañe así mesmo forza obrigatoria sobre a base dun precedente administrativo, como o demostra a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza comunitario xa na súa Sentenza do 10 de decembro de 1987 (caso *Sergio Del*

<sup>52</sup> Concretamente, a sección primeira (“compromiso cos valores democráticos e sociais”, arts. 5 a 14) desagra unha serie de obrigas que, ou ben encerran certa transversalidade, como a “suxeición aos principios constitucionais” (art. 5), o respecto aos dereitos humanos (art. 6), o compromiso contra a violencia (art. 7), a non discriminación e o respecto á diversidade (art. 8), ou a igualdade de mulleres e homes (art. 9); ou ben, cun enfoque máis concreto, aluden ao respecto á intimidade, á honra e á propia imaxe (art. 10), á aconfesionalidade (art. 11), ao compromiso coa lingua propia (art. 12), á sustentabilidade integral e á responsabilidade social (art. 13) ou á motivación e á capacidade científico-técnica (art. 14).

<sup>53</sup> Así o denominou PIETRO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 282-284.

<sup>54</sup> Esas normas terán unha consecuencia máis vinculante (ou, diversamente, menos prescritiva como *soft-law*) segundo se fagan eco ou non dos principios constitucionais caracterizadores do Estado de dereito e da actuación do Goberno e da Administración (arts. 9, 103, 105 e 106 da carta magna española), correspóndanse ou non coas normas xerais de actuación das administracións públicas establecidas no capítulo I (arts. 13 a 28) do título II, en conxunción cos requisitos dos actos administrativos (arts. 34-36) e as garantías dos dereitos no procedemento administrativo (art. 53) da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, ou garden máis ou menos analogía, en fin, con principios deontolóxicos.

<sup>55</sup> GARCÍA MEXÍA, P., “La ética pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 114, 2001, pp. 153 e ss.

<sup>56</sup> NIETO-GUERRERO LOZANO, A.M., “Luces y sombras del derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n. 218, 2002, p. 85, nota ao pé 26.



*Plato e outros contra Comisión das Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 181/86 a 184/86)<sup>57</sup>, o cal non é óbice para a eventual posta en práctica doutras garantías (cando resulten compatibles), como a intervención de órganos de supervisión instaurados nos mesmos códigos (Consellos de Bo Goberno ou denominacións similares), a fiscalización operada polas diversas Defensorías do Pobo (a nivel rexional, estatal ou europeo), ou os mecanismos de exigencia de responsabilidade política na correspondente sede parlamentaria (preguntas, interpelacións, comisións de investigación, mocións de censura, etc.).

Todo iso sen esquecer a dimensión instrumental da transparencia na súa dobre faceta de “técnica de control preventivo” e de “forma de exercicio dun poder cidadán” que non só se exerce esporadicamente a intervalos máis ou menos regulares mediante o dereito de voto, senón continuamente para controlar o poder<sup>58</sup>. En definitiva, neste ambiente de “lexitimación democrática procedemental da Administración” debe situarse “a publicidade e transparencia, que facilitarán unha comunicación entre o Estado e o cidadán máis alá da lexitimación democrática emanada das eleccións ao Parlamento”<sup>59</sup>.

### 3 Calidade democrática da proxección do bo goberno “dogmático”

#### 3.1 O bo goberno como instrumento de confianza lexítima

Desde un enfoque de Teoría Constitucional, é evidente que o concepto de Constitución se asentou como instrumento de limitación do poder co fin de asegurar confianza na cidadanía e espazos de liberdade. Con tal filosofía, Loewenstein postulou a idea de Constitución como técnica da liberdade, como un mecanismo xurdido da ideoloxía liberal cuxo *telos* é a creación de institucións para limitar e controlar o poder político. Máis concretamente, “cada Constitución presenta unha dobre significación ideolóxica: liberar os destinatarios do poder do control social absoluto dos seus dominadores, e asignarlles unha lexítima participación no proceso do poder”<sup>60</sup>. Con tales premisas, na “parte orgánica” distribúense e sepáranse os poderes para evitar que, tendendo ao abuso, os uns poidan imporse sobre os outros e, de xeito indirecto, abusar da liberdade das persoas; estas necesitan que se respecte a “parte dogmática”

<sup>57</sup> ECLI:EU:C:1987:543. Nese pronunciamento, a Corte de Luxemburgo declarou que as medidas internas adoptadas pola Administración comunitaria, “aínda que non poden cualificarse de norma xurídica a cuxa observancia está obrigada en calquera caso a Administración, establecen, con todo, unha regra de conduta indicativa da práctica que debe seguirse e da cal a Administración non pode apartarse, nun determinado caso, sen dar razóns que sexan compatibles co principio de igualdade de trato” (apartado 10).

<sup>58</sup> ROSANVALLON, P., *El buen gobierno* (trad. Horacio Pons), Manantial, Buenos Aires, 2015, especialmente pp. 321 a 343.

<sup>59</sup> GARCÍA MACHO, R., “El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público”, García Macho, R. (ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 32.

<sup>60</sup> LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución* (trad. de A. Gallego Anabitarte), 4.ª reimpr., Ariel, Barcelona, 1986, p. 151.

para conseguir que a liberdade se erixa nesa “tranquilidade de espírito” da que falara Montesquieu. Esta tranquilidade manifestarase, en última instancia, na confianza lexitima da cidadanía sabendo que a parte orgánica é un medio para prover á fin da realización democrática da parte dogmática.

Así pois, a calidade democrática, entendida como “calidade institucional”, debe ser proxección dun bo goberno “dogmático” que atenda as necesidades cidadás e asegure a efectividade dos dereitos e liberdades, e non un goberno “orgánico” ensimesmado na súa configuración institucional (con prurito e etiquetas de apertura, transparencia, etc.) que non conecte coa cidadanía. Con iso en mente, enténdese unha democracia de calidade como “unha estrutura institucional estable que permite que os cidadáns alcancen a liberdade e igualdade mediante o lexitimo e correcto funcionamento das súas institucións e mecanismos”. É dicir, “unha democracia de calidade prové tres dimensións de calidade: 1) é un réxime amplamente lexitimado que satisfai por completo os seus cidadáns (calidade en termos de resultados); 2) é un réxime en que os cidadáns, asociacións e comunidades que o compoñen gozan de liberdade e igualdade (calidade en termos de contidos), e 3) é un réxime en que os propios cidadáns teñen o poder de verificar e avaliar se o seu goberno persegue os obxectivos de liberdade e igualdade dentro das regras do Estado de dereito (calidade en termos de procedementos)<sup>61</sup>.

Con tales presupostos, os tres perfís ou arestas das exixencias de bo goberno que se intentaron delimitar no apartado anterior (2, *supra*) reflicten un modesto esforzo de sistematización que resulta tanto máis pertinente canto que o recente panorama normativo rexional (en clave de dereito autonómico comparado, do que se deu conta nas epígrafes precedentes), en lugar de apuntalar sobre bases sólidas as nocións implicadas na democracia de calidade e o bo goberno, sementan maior confusión terminolóxica e ostensibles doses de mala técnica lexislativa coa conseguinte inseguridade xurídica. Ilustra esta afirmación a Lei 1/2022, do 13 de abril, de transparencia e bo goberno da Comunidade Valenciana.

Trátase, en efecto, dunha ilustración de desgoberno das leis, dun despropósito de técnica lexislativa en sentido estrito e amplo<sup>62</sup>. A nova Lei valenciana 1/2022 insírese dificilmente no ordenamento autonómico na materia e, malia o seu título, non se

<sup>61</sup> MORLINO, L., *La calidad de las democracias en América Latina*, cit., pp. 25-26.

<sup>62</sup> O concepto restrinxido de técnica lexislativa foi manexado polo Grupo de Estudos de Técnica Lexislativa (GRETEL) referente ao estudo illado da composición e redacción das leis e disposicións xurídicas (GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, 1989). Pola súa banda, un concepto máis amplo estuda as normas como parte integrante do ordenamento xurídico co fin de conseguir a maior coherencia do sistema normativo: *vid.* SAINZ MORENO, F., “La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural”, Corona, J.M., Pau, F. e Tudela, J. (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994. Esta segunda acepción conta con antecedentes ilustres onde a calidade da lei non se concibía illadamente, senón dentro do sistema: así, por exemplo, na exposición do vocábulo “Lexislador” da *Enciclopedia* francesa, Diderot e D’Alembert entendían que “na lexislación todo está interconectado, todo depende o un do outro, o efecto dunha boa lei expándese sobre mil obxectos alleos a esa lei: un ben procura outro ben, o efecto reincide sobre a causa, a orde xeral mantén todas as partes, e cada unha inflúe sobre a outra e sobre a orde xeral. O espírito de comunidade, estendido sobre o todo, fortifica, conecta e vivifica o todo” (DIDEROT, D. e LE ROND D’ALEMBERT, J., *Artículos políticos de la “Enciclopedia”* (selección, tradución e estudo preliminar de R. Soriano e A. Porras), Tecnos (Colección ‘Clásicos del pensamiento’), Madrid, 1986, p. 65. Esta percepción xa fora posta de manifesto así mesmo por John Stuart Mill ao sinalar que “cada cláusula da lei exige ser redactada coa percepción máis exacta e previsora da súa relación coas demais cláusulas, e que a lei, unha vez completa, debe fundirse e encadrarse co conxunto das preexistentes”: MILL, J.S., *Del Gobierno representativo* (trad. de M.C.C. de Iturbide), Tecnos (Colección ‘Clásicos del pensamiento’), Madrid, 1985, p. 61.

perfila como instrumento de confianza lexítima da cidadanía en termos de transparencia e bo goberno, con tan só reparar, de momento, nos seguintes catro aspectos:

- 1) con ela véñse substituír a Lei 2/2015, do 2 de abril, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana, derogándoa na súa maior parte<sup>63</sup> (basicamente coa excepción do bloque relativo á participación cidadá, o cal comporta que se cambie o título da substituída Lei 2/2015)<sup>64</sup>;
- 2) co lóxico pretexto de non xerar un amplo baleiro normativo derivado dunha tramitación lexislativa precipitada e controvertida<sup>65</sup>, hai unha remisión explícita, en todo o que non se opoña á nova Lei 1/2022, aos decretos principais do Goberno autonómico que desenvolveron a Lei 2/2015<sup>66</sup>;
- 3) esa mesma precipitación motiva que as novas previsións da Lei 1/2022 sobre algunha materia crucial, como a publicación activa, posterguen a súa aplicación efectiva ata pasado un ano da súa publicación no diario oficial autonómico<sup>67</sup>, e
- 4) sobre todo, a Lei 1/2022 carece inusitadamente de preámbulo (aínda que, curiosamente, por erro se poña que hai preámbulo no índice do texto consolidado publicado no BOE<sup>68</sup>) ao non ter mediado sequera consenso parlamentario para integralo no texto aprobado, co cal non se expoñen os motivos que levaron á aprobación da nova lexislación, contradicíndose curiosa e flagrantemente o que proclama o seu artigo 59 como principio de boa regulación normativa<sup>69</sup>.

Regap



ESTUDIOS

## 3.2 O bo goberno como vector de participación cidadá

Á luz do sinalado, convén incidir en que os procedementos institucionais derivados do exercicio do bo goberno, xunto coa garantía da liberdade e a igualdade, foron considerados como “tres aspectos substanciais dunha democracia de calidade. E

<sup>63</sup> Véxase a disposición derogatoria única. *Derogación normativa*: “Coa entrada en vigor desta lei quedan derogados, da Lei 2/2015, do 2 de abril, da Generalitat, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana, os artigos 2 a 6, os dous incluídos; os títulos I, II, III e IV na súa totalidade, e as disposicións adicionais. Tamén se derrogan os apartados 1 e 2 do artigo 1, cuxo contido pasa a ser parágrafo único. Así mesmo, quedan derogadas todas as disposicións do mesmo rango ou dun rango inferior que se opoñan ao establecido nesta lei”.

<sup>64</sup> Véxase a disposición derradeira primeira. *Modificación do título da Lei 2/2015, do 2 de abril, da Generalitat, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana*: “Modifícase o título da Lei 2/2015, do 2 de abril, da Generalitat, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana, que pasa a denominarse Lei de participación cidadá da Comunidade Valenciana”.

<sup>65</sup> Véxase o *Diario de Sesiones de Les Corts Valencianes* n. 102, do 30 de marzo de 2022, pp. 5459 e ss.

<sup>66</sup> Véxase a disposición derradeira segunda.

<sup>67</sup> Véxase a disposición derradeira terceira.

<sup>68</sup> BOE n. 119, do 19 de maio de 2022.

<sup>69</sup> Para unha aproximación aos aspectos positivos e negativos desta nova lexislación valenciana, incidíndose nesa ausencia de preámbulo, léase BLANES, M.A., “Principales novedades de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana”, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*. Acceso web: <https://miguelangelblanes.com/2022/04/25/principales-novedades-de-la-ley-1-2022-de-13-de-abril-de-transparencia-y-buen-gobierno-de-la-generalitat-valenciana/>.

son conceptos que se poden traducir empiricamente nun conxunto de dereitos políticos e civís medibles. Mentres tanto, os dous motores que impulsan a calidade democrática son, obviamente, a competencia política e a participación cidadá<sup>70</sup>. Se acaso, habería que perfilar esas coordenadas da participación cidadá insistindo en que a liberdade e a igualdade, por unha banda, deben ser reais e efectivas na liña da cláusula de progreso do artigo 9.2 da Constitución española e, por outra banda, teñen que estar completadas así mesmo pola indispensable solidariedade como valor constitucional aglutinante da procura existencial do Estado social e democrático de dereito proclamado no artigo 1.1 da propia carta magna<sup>71</sup>.

Desafortunadamente, enlazando coa ilustración anterior, a nova lexislación valenciana amputou dalgún xeito a visibilidade e, polo tanto, a efectividade, desa “participación cidadá”. Este importante bloque, de proxección dun bo goberno “dogmático”, atópase en conexión directa cos dereitos civís e políticos, pero tamén cos dereitos económicos sociais, culturas e ambientais, todos eles como reflexo indivisible e interdependente dos valores de liberdade, igualdade e solidariedade. Pola contra, no plano substancial, esa participación cidadá queda agora diluída na anterior e case derogada na súa totalidade Lei valenciana 2/2015, do título da cal se suprime a alusión á transparencia e ao bo goberno para darlle un novo título como “Lei de participación cidadá da Comunidade Valenciana” (segundo a mencionada disposición derradeira primeira da Lei 1/2022). Con tal proceder técnico, a “nova” Lei de participación cidadá (case un resto da vella Lei 2/2015) adquire menos visibilidade que a anterior e “autónoma” Lei 11/2008, do 3 de xullo, de participación cidadá da Comunidade Valenciana, derogada precisamente pola Lei 2/2015 xunto a outras leis valencianas relacionadas con esa participación da cidadanía<sup>72</sup>.

Semellante déficit democrático substancial vese acentuado se se repara, novamente, no feito de que a Lei valenciana 1/2022 omitiu o preámbulo, nunha clara contradición en termos de técnica lexislativa co mencionado artigo 59 da mesma lei<sup>73</sup>. Esa omisión non admite xustificación ningunha, e menos aínda na materia regulada, posto que, “se ten importancia e utilidade para nós coñecer os compoñentes do elemento que respiramos, non será menos importante, sen dúbida, nin moito menos

<sup>70</sup> MORLINO, L., *La calidad de las democracias en América Latina*, cit., p. 26.

<sup>71</sup> Insigne teorizador constitucionalista da solidariedade foi o xurista francés DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional* (1921), Granada, Comares (edición preparada por J.L. Monereo Pérez e J. Calvo González), 2005, pp. 6-7.

<sup>72</sup> Disposición derogatoria única (*derrogación normativa*) da Lei 2/2015: “Á entrada en vigor desta lei quedan derogadas a Lei 11/2007, do 20 de marzo, da Generalitat, de Comunidades de Valencianos no Exterior; a Lei 11/2008, do 3 de xullo, da Generalitat, de participación cidadá da Comunidade Valenciana; a Lei 11/2009, do 20 de novembro, da Generalitat, de cidadanía corporativa, e o Decreto 206/2007, do 19 de outubro, do Consell, polo que se crea a Comisión Interdepartamental para a Participación Cidadá. Así mesmo, quedan derogadas cantas disposicións de igual ou inferior rango se opoñan ao disposto nesta lei”.

<sup>73</sup> A dita disposición (titulada Principios de boa regulación normativa) encabeza o capítulo II (do título IV) dedicado a “Calidade normativa” e ten a seguinte redacción: “1. O Consell debe exercer a iniciativa lexislativa e a potestade regulamentaria de forma que as normas cumpran os principios de necesidade, eficacia, proporcionalidade, seguridade xurídica, transparencia e eficiencia propios da boa regulación, e que o proceso da súa elaboración sexa transparente e participativo. 2. A iniciativa normativa debe dispor dun marco normativo estable, claro e doado de coñecer e comprender pola cidadanía. 3. As iniciativas normativas deben considerar en primeiro lugar e dar preferencia a aquelas medidas que sexan menos restritivas para os dereitos das persoas. 4. A adecuación a estes principios dos anteproxectos de lei e dos proxectos de regulamento debe estar suficientemente xustificada na exposición de motivos ou o preámbulo correspondentes”.

útil comprender os principios das leis (esforzándonos en facelas progresar) grazas ás cales vivimos con seguridade”<sup>74</sup>.

O déficit aínda é máis notorio baixo a lupa do bo goberno como vector de participación cidadá se se recorda que a Lei valenciana 1/2022 veu precedida por un anteproxecto lexislativo do Executivo valenciano (composto pola coalición tripartita Socialista-Compromís-Unidas Podemos) de “Goberno aberto da Comunidade Valenciana” (do 7 de xuño de 2019); ese anteproxecto estaba integrado por máis dun centenar de artigos e estruturado (tras a exposición de motivos e un título preliminar, ademais das disposicións da parte final) en dous grandes bloques, é dicir, un libro I titulado “Da transparencia e o bo goberno” (arts. 6 a 73) e un libro II titulado “Da participación cidadá e o fomento do asociacionismo” (arts. 74 a 113). O que chama a atención é que este proxecto lexislativo goberamental (que procedía á abrogación ou derogación total da Lei valenciana 2/2015) quedou inexplicablemente frustrado (sen darlle oportunidade a mostrar que esa novidade lexislativa se perfilaba como unha oportunidade de cambio)<sup>75</sup> malia o seu custo en termos humanos e económicos (incluídas as memorias de impacto pertinentes, o ditame do Consell Jurídico Consultivo e, por suposto, comparecencias de persoal experto e contribucións derivadas da participación cidadá). Sen maior explicación, despois, preséntase e apróbase a criticada Lei valenciana 1/2022, que sorprendentemente ten a súa orixe nunha proposición de lei dos mesmos grupos parlamentarios que integran o Goberno autonómico<sup>76</sup> (...) coa *peculiaridade*, nada desdeñable, de prescindir de todos eses trámites que leva consigo un proxecto lexislativo goberamental, incluída a maior participación cidadá.

## 4 Reflexións finais sobre bondades e novidades da democracia de calidade e do bo goberno tras a crise pandémica

Chegados a este punto, cabe constatar que os imperativos dunha democracia de calidade e as exixencias de bo goberno se viron menoscabados durante e tras a crise pandémica. Este menoscabo proxectouse forzosamente durante uns meses, en España e noutros lugares, como consecuencia do carácter global da pandemia, co peche dos parlamentos, das sedes xudiciais e das instalacións gobernamentais, convertendo case nunha quimera a teoría e a realidade dun parlamento aberto, dunha xustiza pública e dun goberno así mesmo aberto.

A problemática, entón, non residiu tanto na excepcional restrición a ese espírito de apertura que debe presidir o funcionamento de toda sociedade democrática, senón

<sup>74</sup> BENTHAM, J., *Fragmento sobre el Gobierno* (trad. de J. Larios Ramos), Sarpe, Madrid, 1984, p. 26.

<sup>75</sup> Na doutrina destacouuse que o goberno aberto debe responder á demanda dunha maior implicación cidadá nos asuntos públicos, así como á necesidade de implantar a transparencia como principio consubstancial ao concepto de democracia: MONTERO CARO, M.D., *Goberno aberto como oportunidade de cambio*, Dykinson, Madrid, 2020.

<sup>76</sup> Véxase *Proposición de llei de transparencia i bon govern de la Comunitat Valenciana, presentada pels grups parlamentaris Socialista, Compromís i Unides Podem* (RE n. 23.111, *Boletín Oficial de Les Corts Valencianes*, n. 110 do 21 de outubro de 2020; interesante así mesmo o n. 232 do 11 de marzo de 2022, Ditame da Comisión de Coordinación, Organización e Réxime das Institucións da Generalitat).

en controlar o abuso no peche e o recurso ás excepcións, con afectación ao disfrute dos dereitos e liberdades por parte da cidadanía. En ocasións, foi a nosa xurisdición constitucional a que exerceu o control e formulou o correspondente reproche de inconstitucionalidade (ao peche do Parlamento<sup>77</sup> ou ao uso inadecuado e desmedido polo Goberno do decreto-lei<sup>78</sup> ou dos instrumentos relativos aos estados excepcionais<sup>79</sup>), mentres outras veces foron as instancias europeas as que operaron un control para o que non estiveron á altura os órganos xurisdicións nacionais<sup>80</sup>.

Polo tanto, o relevante estriba en ser capaces de afrontar a crise pandémica para que as súas desgraciadas implicacións socioeconómicas, sanitarias e humanitarias non dexeren tamén nunha crise de valores constitucionais e europeos<sup>81</sup>. Neste traballo púxose o acento na democracia de calidade e no bo goberno como exigencias axiolóxicas de orde nacional e internacional, cun enfoque de constitucionalismo multinivel ilustrado especialmente a través do dereito autonómico comparado en España; e do exame efectuado despréndese unha imperiosa necesidade de desenvolver unha dinámica interrelación entre bo goberno, boa gobernanza e boa gobernabilidade que non prescinda da participación da cidadanía. Prodúcese así unha inexorable complementariedade entre os perfís do bo gobernante (que non se desvía da actuación honesta marcada polo ordenamento xurídico), o bo xestor (que fai gala de capacidade xeral para gobernar con eficiencia e eficacia en beneficio do exercicio efectivo dos dereitos e liberdades) e o bo demócrata (que promove con espírito de apertura os valores da democracia). Neses tres perfís cifrouse a esencia, aparencia e proxección da calidade democrática e do bo goberno no mundo actual<sup>82</sup>.

Ademais, outro reto fundamental reside en dotar de fluidez a relación dos dous vértices políticos do bo goberno (político e “politécnico”), entre eles e con respecto ao vértice funcional da boa administración<sup>83</sup>. Máis aínda: a complementariedade e fluidez citadas redundarán en beneficio da cidadanía. Desde esta perspectiva, o triángulo quedaría mellor deseñado se, na base, reunimos nun vértice político todos

<sup>77</sup> Mediante a STC 168/2021, do 5 de outubro (ECLI:ES:TC:2021:168), declarouse a ilexitimidade constitucional (con estimación da acción de amparo formulada polos deputados recorrentes, por vulneración do seu dereito fundamental de participación política do art. 23 da Constitución) da suspensión da actividade parlamentaria decretada pola Mesa do Congreso mediante un acordo do 19 de marzo de 2020 (e o posterior acordo do 21 de abril de 2020 confirmatorio do anterior).

<sup>78</sup> TERUEL LOZANO, G.M., “Los decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 8, 2020, p. 223.

<sup>79</sup> As dúas declaracións de estado de alarma (Real decreto 465/2020, do 14 de marzo, e Real decreto 926/2020, do 25 de outubro) e correspondentes prórrogas realizadas para a xestión do COVID-19 recibiron senllos reproches mediante SSTC 148/2021, do 14 de xullo (ECLI:ES:TC:2021:148), e 183/2021, do 27 de outubro (ECLI:ES:TC:2021:183).

<sup>80</sup> TOMÁS MALLÉN, B., “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la pandemia de la COVID-19 (análisis de las primeras decisiones)”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 54, 2021, pp. 45-73. Véxase así mesmo a ficha temática elaborada pola Secretaría do propio TEDH sobre “COVID-19 health crisis” ([https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Covid\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf)).

<sup>81</sup> MALDONADO-MELÉNDEZ, M.A. e BRINGAS GÓMEZ, M.A., *La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas*, Gaceta Jurídica, Lima, 2021, p. 32: “Os principios de bo goberno e boa administración teñen relevancia xurídica de primeiro nivel, pois, estando vinculado ao exercicio do poder público, teñen unha construción constitucional e un recoñecemento como principios e á vez como dereitos, nas disposicións constitucionais de diversos países, en especial en España e na Europa comunitaria”.

<sup>82</sup> JIMENA QUESADA, L., “Perfiles actuales del buen gobierno como imperativo de calidad democrática: una visión desde Europa y España”, *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, 2020, p. 15.

<sup>83</sup> RAMIÓ, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, cit., p. 87.

os altos cargos e postos directivos afectados polo bo goberno e situamos no vértice funcional os empregados públicos concernidos pola boa administración, para colocar na cúspide o vértice cidadán.

No entanto, non parece que a máis recente acción governamental e lexislativa, sinaladamente no terreo autonómico español, puxese no centro a participación cidadá, como acredita a citada Lei 1/2022, do 13 de abril, de transparencia e bo goberno da Comunidade Valenciana. Con ela non soamente se puxo en evidencia unha confusa inflación terminolóxica arredor do bo goberno, senón igualmente unha desorde de técnica lexislativa que esvaeceu a participación cidadá, dándose a sensación dun “parcheo” normativo e unha alternancia política nese eido similar á que se vén percibindo hai décadas a nivel estatal coa aprobación pendular de leis educativas.

Albíscase, como consecuencia, un declive ou déficit na terminoloxía e na praxe da calidade da democracia e do bo goberno. A diversa irrupción de novos termos, susceptible de constituír un bo exercicio de técnica lexislativa cando se inclúe en disposicións normativas ou glosarios con definicións aclaratorias, non parece que se plasme inevitablemente en novos espazos de exercicio democrático e de bo goberno, senón en frecuentes manifestacións de populismo, demagogia e desgoberno. Do mesmo xeito que, por certo, se suscitan sospeitas acerca dun suposto novidoso constitucionalismo que, ao peor, nin é novo (no uso de categorías clásicas da teoría constitucional)<sup>84</sup> nin se revela democrático (no uso dos instrumentos de participación cidadá, impregnados dunha ficticia *democracia de Twitter*).

Co pano de fondo deses cambios terminolóxicos e normativos, en certo grao cosméticos, resultan altisonantes nocións como administración electrónica e goberno aberto, ao non se compadeceren na praxe cunha alfabetización ou accesibilidade ás novas TIC<sup>85</sup> (a causa dunha fenda dixital trocada de pobreza e exclusión social) que fai ilusoria a democracia electrónica e os propios Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) que configuran a Axenda 2030 aprobada pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas o 25 de setembro de 2015<sup>86</sup>. Irremediabilmente, a calidade da democracia está influída pola era tecnolóxica e, desde logo, as novas TIC influen, cando menos, en tres piares esenciais como son a participación cidadá nos procesos electorais, nos *inputs* e *outputs* dos parlamentos, e nos medios dixitais e as novas formas de información (e desinformación) a través de redes sociais e espazos web que afectan á creación e manipulación da opinión pública<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Para un discernimento das diversas nocións implicadas, léase BENAVIDES ORDÓÑEZ, J., “Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina”, *Ius Humani*, Vol. 5, 2016, particularmente pp. 175-177.

<sup>85</sup> Ese e outros desafíos son acometidos con exhaustividade por CASTELLANOS CLARAMUNT, J., *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Madrid, 2020. Con análoga filosofía, a participación cidadá (en conexión coa tecnoloxía, a transparencia e a rendición de contas) destacou como un dos vectores esenciais do goberno aberto: SOLÍS RIBEIRO, R., “¿En qué consiste un gobierno abierto?”, Naser, A., Ramírez-Alujas, A. e Rosales, D. (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2017, p. 85.

<sup>86</sup> Véxase o apartado 15 da introdución da Declaración final da Axenda 2030, así como o concreto Obxectivo 16 cando propugna “crear a todos os niveis institucións eficaces e transparentes que rendan contas”.

<sup>87</sup> O xeito en que eses tres piares democráticos se están a ver afectados polas novas TIC é analizado en cada unha das tres partes en que se estrutura a obra de SÁNCHEZ NAVARRO, A. e FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M. (dirs.), *Reflexiones para una demo-*

O dito non é óbice para reflexionar en clave positiva acerca de como a robotización en curso produce grandes mutacións nas nosas sociedades, pondo así o punto de mira en como as nosas democracias robotizadas son aptas para promover unha sociedade máis xusta e igualitaria<sup>88</sup>. Nese contexto de dixitalización e robotización da democracia, a crecente “supremacía cuántica” debe ser obxecto de recondución para a integración da ética e a transparencia no propio algoritmo<sup>89</sup>, o cal constitúe todo un reto para garantir que a intelixencia artificial evite perniciosos nesgos humanos e mellore a sociedade garantindo unha toma de decisións equitativa e igualitaria<sup>90</sup>.

En último termo, a garantía eficaz da vixencia da calidade democrática e do bo goberno pode asegurarse por distintas vías en función das diversas vertentes analizadas, isto é: a) os perfís do bo goberno ante as exigencias da rexeneración democrática son susceptibles de facerse valer mediante a activación da responsabilidade penal fronte á corrupción; b) os perfís da boa gobernanza ante os ditados da eficiencia e eficacia democráticas, cando caiba reconducilos á legalidade da actuación governamental e administrativa, poderán someterse ao control da xurisdición contencioso-administrativa; c) e os perfís da boa gobernabilidade ante os reclamos de goberno aberto e militancia democrática presentarán unhas doses de supervisión máis ou menos contundentes en función do acomodo aos emerxentes códigos de bo goberno (na medida en que esas normas éticas reflectan obrigas legais –e, entón, poidan someterse así mesmo á peneira xurisdiccional– ou prevalentemente morais –caso en que quedarán a mercé e grao de severidade da crítica social, coas eventuais implicacións políticas e electorais–).

A fin de contas, a garantía preventiva por excelencia do bo goberno pasa pola formación dos suxeitos gobernantes e pola máis ampla pedagogía cidadá, posto que a cultura dos dereitos (así mesmo dos dereitos ao bo goberno e á boa administración), e o seu correlato para os que soportan os correspondentes deberes de bo goberno e de boa administración<sup>91</sup>, constitúen o mellor antídoto fronte a unha pésima acción (de goberno, de gobernanza e de gobernabilidade) a todos os niveis, incluído o local<sup>92</sup>.

---

*cracia de calidad en una era tecnológica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

<sup>88</sup> Con tal enfoque, MORENO, L. e JIMÉNEZ, R., *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Catarata, Madrid, 2018.

<sup>89</sup> Con razón se criticou a opacidade que xera na cidadanía o uso dos algoritmos a través dos robots software das administracións públicas: CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Robots, asistentes virtuales e automatizacións das administracións públicas”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 61, 2021, p. 20.

<sup>90</sup> MORENO, L. e JIMÉNEZ, R., *De fuera hacia dentro. Reflexiones de cambio en tiempos de pandemia, 2019-21*, Amazon, 2021, p. 95.

<sup>91</sup> *Vid.*, amplamente, PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

<sup>92</sup> Así o destacou igualmente PONCE SOLÉ, J., “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2013, p. 114.



## Bibliografía

- ABA CATOIRA, A., “Los desórdenes informativos en un sistema de comunicación democrático”, *Revista de Derecho Político*, n. 109, 2020.
- BAR CENDÓN, A., “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 33, 2014.
- BASSIOUNI, M.C. e VETERE, E., “Organized Crime and its Transnational Manifestations”, Bassiouni, M.C. (ed.), *International Criminal Law: Crimes*, Vol. I, 2.ª ed., Transnational Publishers, New York, 1999.
- BENAVIDES ORDÓNEZ, J., “Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina”, *Ius Humani*, Vol. 5, 2016.
- BENTHAM, J., *Fragmento sobre el Gobierno* (trad. de J. Larios Ramos), Sarpe, Madrid, 1984.
- BLANES, M.A., “Principales novedades de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana”, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*. Acceso web: <https://miguelangelblanes.com/2022/04/25/principales-novedades-de-la-ley-1-2022-de-13-de-abril-de-transparencia-y-buen-gobierno-de-la-generalitat-valenciana/>.
- BROWER BELTRAMIN, J., “En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances”, *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, n. 67, 2016.
- CABANAS VEIGA, M., “La raíz de la corrupción política en España”, *Política Hoy*, n. 1, 2020.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J., *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Madrid, 2020.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Robots, asistentes virtuales e automatizaciones das administracións públicas”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 61, 2021.
- COTARELO GARCÍA, R., “La universalización de la democracia”, *Sistema*, n. 4, 1991.
- COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, 2017.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. e TAJADURA TEJADA, J., *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, 3ª ed., Ed. Guillermo Escolar, Madrid, 2022.
- DE VEGA GARCÍA, P., “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998.
- DIDEROT, D. e LE ROND D’ALEMBERT, J., *Artículos políticos de la “Enciclopedia”* (selección, traducción e estudio preliminar de R. Soriano e A. Porras), Tecnos (Colección ‘Clásicos del pensamiento’), Madrid, 1986.
- DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional* (1921), (edición preparada por J.L. Monereo Pérez y J. Calvo González), Granada, Comares, 2005.
- GARCÍA MACHO, R., “El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público”, García Macho,

Regap



ESTUDIOS

- R. (ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- GARCÍA MEXÍA, P., “La ética pública. Perspectivas actuales”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 114, 2001.
- GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- JIMENA QUESADA, L., *La Europa social y democrática de Derecho*, Dykinson, Madrid, 2007.
- JIMENA QUESADA, L., “El tríptico liberal en el constitucionalista social”, *Revista General de Derecho Público Comparado (Monográfico sobre Liberté, Égalité, Fraternité)*, n. 20, 2017.
- JIMENA QUESADA, L., “Título II. Buen Gobierno”, Díez Sánchez, J.J. e García Macho, R. (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, Editorial Reus, Madrid, 2019.
- JIMENA QUESADA, L., “Perfiles actuales del buen gobierno como imperativo de calidad democrática: una visión desde Europa y España”, *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*, 2020.
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución* (trad. de A. Gallego Anabitarte), 4.ª reimpr., Ariel, Barcelona, 1986.
- MALDONADO-MELÉNDEZ, M.A. e BRINGAS GÓMEZ, M.A., *La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas*, Gaceta Jurídica, Lima, 2021.
- MILL, J.S., *Del Gobierno representativo* (trad. de M.C.C. de Iturbe), Tecnos (Colección ‘Clásicos del pensamiento’), Madrid, 1985.
- MONTERO CARO, M.D., *Gobierno abierto como oportunidad de cambio*, Dykinson, Madrid, 2020.
- MORENO, L. e JIMÉNEZ, R., *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Catarata, Madrid, 2018.
- MORENO, L. e JIMÉNEZ, R., *De fuera hacia dentro. Reflexiones de cambio en tiempos de pandemia, 2019-21*, Amazon, 2021.
- MORLINO, L., *La calidad de las democracias en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), San José de Costa Rica, 2014.
- NIETO-GUERRERO LOZANO, A.M., “Luces y sombras del derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n. 218, 2002.
- PACE, A., *I limiti del potere*, Jovene Editore, Napoli, 2008.
- PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C., “Accountability Social: la otra cara del control”, Peruzzotti, E. e Smulovitz, C. (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.
- PIETRO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

- PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- PONCE SOLÉ, J., “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2013.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Montecorvo, Madrid, 1993.
- ROSANVALLON, P., *El buen gobierno* (trad. Horacio Pons), Manantial, Buenos Aires, 2015.
- RAJAGOPAL, B., “International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, n. 2, 2003.
- RAMIÓ, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, 2ª ed., Catarata, Madrid, 2015.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado Constitucional democrático y social*, UNAM, Ciudad de México, 2005.
- SAINZ MORENO, F., “La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural”, Corona, J.M., Pau, F. e Tudela, J. (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. e FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M. (dirs.), *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- SARTORI, G., *Teoría de la democracia. Tomo II: Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- SOLIS RIBEIRO, R., “¿En qué consiste un gobierno abierto?”, Naser, A., Ramírez-Alujas, A. e Rosales, D. (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2017.
- TERUEL LOZANO, G.M., “Perspectivas de los derechos fundamentales en la sociedad digital”, *Fundamentos*, n. 9 (Monográfico sobre *La era de los derechos*), 2016.
- TERUEL LOZANO, G.M., “Los decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 8, 2020.
- TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.
- TOMÁS MALLÉN, B., “El derecho a una buena administración. Nuevos perfiles de una vieja aspiración ciudadana”, Peces-Barba Martínez, G. e outros (coords.), *Historia de los Derechos Fundamentales*, tomo IV (Siglo XX), volume VI (*El derecho positivo de los derechos humanos*), libro III (*Los derechos económicos, sociales y culturales*), Madrid, Dykinson, 2013.
- TOMÁS MALLÉN, B., “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la pandemia de la COVID-19 (análisis de las primeras decisiones)”, *Revista General de Derecho Europeo*, n. 54, 2021.

regap



ESTUDIOS

