



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 63_enero-junio 2022 | pp. 155-182
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 bajo licencia 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 Derecho Constitucional
Universidad de Valencia

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

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 gobierno* (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 Consideraciones preliminares sobre las nociones de democracia de calidad y buen gobierno. 1.1 Democracia de calidad y de cantidad. 1.2 Delimitación del Gobierno como parte del sistema de órganos y constitucionalismo multinivel. 2 Calidad democrática de la acción del buen gobierno "orgánico". 2.1 La acción ética y regeneradora como consustancial al *buen gobierno*. 2.2 La acción eficiente y eficaz como exponente de *buena gobernanza*. 2.3 La acción abierta y transparente como elemento de *buena gobernabilidad*. 3 Calidad democrática de la proyección del buen gobierno "dogmático". 3.1 El buen gobierno como instrumento de confianza legítima. 3.2 El buen gobierno como vector de participación ciudadana. 4 Reflexiones finales sobre bondades y novedades de la democracia de calidad y del buen gobierno tras la crisis pandémica.

1 Consideraciones preliminares sobre las nociones de democracia de calidad y buen gobierno

1.1 Democracia de calidad y de cantidad

De entrada, conviene aclarar que, obviamente, no constituye el objeto del presente trabajo teorizar sobre la democracia. Ni se trata ahora de poner en entredicho si, parafraseando a Churchill, la democracia es la menos mala o imperfecta de las formas de gobierno¹. La discusión terminológica ha sido una constante en la historia de las ideas políticas (con uso "alternativo" del término, incluso, en la sospechosa denominación oficial de algunos países no precisamente democráticos), entre democracia liberal y verdadera, democracia formal y real, democracia política y social (a cuenta del mayor o menor énfasis y tensión entre la libertad y la igualdad, y la confluencia evolutiva de valores y derechos en torno a la solidaridad²), directa y representativa, o

¹ Una interesante aproximación evolutiva a la vieja pregunta sobre la mejor forma de gobierno, la democracia, en COTARELO GARCÍA, R., "La universalización de la democracia", *Sistema*, n. 4, 1991, pp. 9-10.

² 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.

democracia procedimental y sustantiva (con mayor acento en el derecho de sufragio y la puntual participación electoral o, asimismo, haciendo hincapié en el ejercicio cotidiano de todos los demás derechos como contrapunto al relativismo kelseniano)³.

En todo caso, ese elenco variopinto de tipos y definiciones de democracia pone de manifiesto la dificultad para hallar un consenso en torno a su concepción y, consiguientemente, para aprehender sus atributos cualitativos y cuantitativos. Tal vez porque, como perspicazmente se ha argüido, “parte del talante democrático reside en admitir la pluralidad de definiciones de la democracia e incluso la posibilidad de que sea imposible ponerse de acuerdo a la hora de especificar una en concreto. Hasta puede afirmarse que la democracia empieza allí donde compiten pacíficamente distintas ideas de la democracia”⁴, por lo que seguramente lo más realista sea consensuar unos parámetros mínimos e irrefutables sobre la noción y caracterización de la democracia⁵.

Es más, algunas definiciones clásicas y famosas, a la postre plasmadas en textos constitucionales vigentes, no han resistido a la crítica. Así sucedió con la pronunciada por Abraham Lincoln en la inauguración del cementerio nacional de Gettysburg el 19 de noviembre de 1863 cuando al aproximarse a la democracia señaló que “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparecerá de la tierra” (“*the government of the people, by the people, and for the people shall not perish from the earth*”). Como es sabido, la UNESCO abordó en 1949 un análisis crítico de esta fórmula, concluyéndose que el inciso “por el pueblo” se aproximaba más al espíritu esencialmente democrático, mientras que “del pueblo” y “para el pueblo” suscitaban ciertas reservas, dado que en nombre del pueblo y para su teórico beneficio se han pretendido justificar intervenciones supuestamente *sociales* que realmente escondían prácticas antidemocráticas⁶.

Sea como fuere, el debate sobre la consciente y provocada confusión terminológica, o quizá por el peso de la inercia histórica⁷, pervive en la actualidad, tanto en clave de calidad como de cantidad democráticas. El caso es que resulta verdaderamente complejo verificar cuándo contamos con una democracia de calidad, tanto por los parámetros de medición utilizados (método multidimensional, clasificación de las Constituciones de Loewenstein, decisiones mediante referéndum y decisiones de representantes más inclusivas, toma en consideración de los objetivos de desarrollo sostenible teniendo en cuenta el imperativo de universalizar la democracia, etc.),

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

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

⁵ *Ibidem*, p. 11: “Entiendo por democracia aquella forma de organizar el Estado de Derecho en el cual *las decisiones se adoptan por mayoría con el debido respeto a los derechos de las minorías*, siendo el primero de éstos la posibilidad de convertirse en mayorías en un proceso electoral periódico, libre e igual. Dentro de la definición se encuentran algunas determinaciones que son condiciones imprescindibles de aquélla: el imperio de la ley, los derechos fundamentales de la persona, y la limitación del poder o andamiaje de frenos y contrapesos”.

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

⁷ SARTORI, G., *Teoría de la democracia. Tomo II: Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 357-358. Como es conocido, la Constitución francesa vigente de 1958 se hace eco de la famosa definición de Lincoln, en el párrafo quinto de su artículo 1.º: “Su principio –de la República francesa– es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (“*Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*”).

como por la misma credibilidad y fiabilidad de los “medidores” más reputados de la democracia (por ejemplo, el Índice de *Democracia* según la clasificación de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*).

En este sentido, para la teoría de la calidad de la democracia, el derecho al voto es apenas el punto inicial. La construcción de un régimen democrático no concluye en la urna; no obstante, es un salvoconducto fundamental para transportarse hacia un sistema efectivamente democrático y es pieza básica para armar el rompecabezas de un régimen que se precie de serlo. Al respecto, se han apuntado cinco interesantes aspectos para verificar el desempeño efectivo de las democracias, entre ellos: respeto al Estado de derecho; transparencia (gobierno abierto e información pública) y rendición de cuentas; capacidad de respuesta de los representantes legítimos para satisfacer las demandas ciudadanas; resolución de problemas de desigualdad y de justicia; profundización y creación de nuevos derechos⁸.

Al hilo de esto último, la calidad y cantidad de la democracia se pondera desde la perspectiva de la más reciente noción de democracia participativa, esto es, de las nuevas formas de democracia directa tendentes a incentivar la participación ciudadana. Esto comporta que la ciudadanía asuma un rol más protagónico, activo, directo y propositivo (mediante consultas populares – “presupuestos participativos” –, revocatoria del mandato, mayor implicación de las organizaciones de la sociedad civil –ONG–, asambleas ciudadanas, etc.).

Ahora bien, es difícil sopesar el impacto de la puesta en marcha de esos institutos de participación ciudadana, pues el hecho de organizar o celebrar un mayor número en términos cuantitativos no asegura necesariamente (dependerá del peso e influjo de gobiernos más o menos populistas al alentar el uso y/o abuso de dichos instrumentos) una ecuación en términos de calidad democrática. Como se verá en los apartados siguientes, las nociones involucradas en la calidad de la democracia no dejan de multiplicarse, al tiempo que se amplía la legislación en la materia (además de la europea, la estatal y, sobre todo, la autonómica), de tal suerte que, en ocasiones, se suceden normas que generan mayor inseguridad jurídica y, por ende, menos confianza legítima en la ciudadanía con respecto a una acción de supuesto buen gobierno que, en verdad, parece reflejar más preocupaciones estéticas (sin que, paradójicamente, satisfagan mínimamente el arte de legislar) que éticas.

1.2 Delimitación del Gobierno como parte del sistema de órganos y constitucionalismo multinivel

Expuesto lo anterior, conviene aclarar que la noción de buen gobierno se va a reconducir en el presente trabajo no a todas las ramas del poder público o a las diversas autoridades públicas (al conjunto del sistema de gobierno), sino más estrictamente al gobierno o poder ejecutivo. En este sentido, para los gobiernos estatales y regionales (en el caso de España, autonómicos), aludiremos tanto a quienes ostenten la

⁸ 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.

titularidad de ministerios y equivalentes autonómicos (consejería) como a altos cargos y los puestos directivos asimilados del sector público que llevan a cabo las tareas de diseño, dirección, estrategia y puesta en práctica de su acción política.

Tal enfoque subjetivo propicia asimismo una delimitación inicial en clave objetiva, puesto que el “buen gobierno” se proyectaría sobre esas tareas de dimensión política, discerniéndolas de las actividades de índole administrativa y de precisa ejecución material que lleva a cabo el funcionariado en perspectiva de “buena administración”⁹. En otras palabras, nuestro abordaje comporta distinguir entre quienes deben desarrollar un buen gobierno en el ejercicio de sus cargos públicos (libre designación) y quienes se ven compelidos a realizar una actividad de buena administración en el ejercicio de sus funciones públicas (concurso-oposición).

En efecto, no perseguimos ahora teorizar sobre una acepción más o menos restringida de gobierno, sino abarcar a todos los integrantes (miembros del Ejecutivo –presidente, vicepresidente(s) y ministros–, así como altos cargos y asimilados)¹⁰, con una concepción amplia de “cargo público”¹¹, lo cual favorece el engarce y la re-troalimentación entre buen gobierno y buena administración¹².

Cabalmente, podría observarse que ese ensanchamiento de las personas sometidas a los principios de buen gobierno (altos cargos y puestos directivos) persigue una mayor operatividad del control sobre el buen hacer y el rendimiento institucional de los ejecutivos en su dimensión política, para que vaya a la par de una buena administración (derivada de la acción del funcionariado) en su dimensión profesional; de este modo, se producirá una óptima combinación de la legitimidad democrática aportada por el político y de la legitimidad técnica aportada por el funcionario¹³.

A este respecto, la ventaja de la ampliación de los sujetos afectados por el buen gobierno reside en extender su régimen a los puestos directivos asimilados *políticamente* a los altos cargos, para que ese “tercer género”, conocido como “politécnico”

⁹ El preámbulo de la actual ley estatal española, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, aclara en tal sentido: “La Constitución recoge en su título IV, bajo la rúbrica «Del Gobierno y la Administración», los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel”.

¹⁰ Véase art. 25 (ámbito de aplicación) de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹¹ En tal dirección, en el ámbito regional español, el preámbulo de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura apuesta por una “ampliación del concepto de «cargo público» [que] tiene su fundamento externo en la necesidad de que las medidas de buen gobierno afecten a todas aquellas personas de libre elección y designación política o profesional que desempeñan funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno”.

¹² En la legislación autonómica comparada española cabe encontrar preceptos equiparables al art. 25 de la Ley estatal 19/2013, tanto precedentes como posteriores: entre ellos, el art. 14 (combinado con el art. 1) de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; el art. 6 (conjuntamente con el art. 1) de la previa Ley de Cantabria 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos; el art. 1 de la Ley foral de Navarra 2/2011, de 17 de marzo, que establece un código de buen gobierno; el art. 30 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; el art. 30 (en combinación con el art. 2) de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; el art. 21 (en conjunción con el art. 2) de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja; o el art. 54 (en conexión con el art. 3.1) de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹³ RAMÍO, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, 2.ª ed., Catarata, Madrid, 2015, p. 75.

(que de alguna forma aglutinaría las dos legitimidades, democrática y técnica)¹⁴, no quede exento de control democrático en su acción. En síntesis, puede sostenerse que el sometimiento de los altos cargos y de la tecnoburocracia que ejecutan la acción política acarrea una reducción del potencial déficit democrático o, en clave positiva, comporta una optimización de la calidad democrática.

Con dichos parámetros, el análisis tendrá como foco de interés el escenario español (en sus diversas manifestaciones territoriales). No obstante, no cabrá descuidar la vertiente transnacional europea de la calidad democrática (pues la adhesión a los valores democráticos constituye *conditio sine qua non* de integración europea¹⁵ o interamericana¹⁶), tanto por la imparable corriente de constitucionalismo multinivel como por el creciente movimiento de internacionalización del derecho constitucional y correlativa constitucionalización del derecho internacional.

Efectivamente, la crisis económica y financiera mundial de los últimos años (agudizada por la actual crisis provocada por la pandemia de COVID-19) ha hecho aflorar no solo una globalización de tipo prevalentemente mercantilista, sino, igualmente, una mayor atención a la mundialización del derecho constitucional¹⁷. Por desgracia, hemos comprobado que las medidas económicas (y, con el coronavirus, otras de anormalidad o excepcionalidad constitucional) adolecen de un gran déficit de legitimación popular; en puridad, reflejan una crisis no únicamente de corte económico-financiero, sino igualmente sanitaria y de valores, reveladora de una crisis de legitimidad del propio sistema democrático. En la superación de semejante déficit democrático, dicho sea de paso, radica el verdadero desafío del constitucionalismo como teoría jurídica de los límites del poder¹⁸.

En cualquier caso, esas crisis recientes y presentes deben generar una más fuerte concienciación ciudadana nacional y una mayor sensibilidad en la opinión pública internacional para acentuar los hasta ahora laxos controles frente a las maniobras que corrompen el buen gobierno, lastran la buena gobernanza y condescienden con la mala gobernabilidad. Todo lo cual nos dará pie para concluir una configuración

¹⁴ *Ibidem*, p. 83-84: "existe un tercer actor, además de los políticos y de los altos funcionarios. Es el politécnico conocido como el 'tercer género'. El politécnico es el que aglutina las dos legitimidades, ya que ocupa un puesto directivo tanto por sus competencias y conocimientos profesionales como por la confianza política y personal del político que lo selecciona y lo ubica en un puesto directivo. El caso más claro de politécnicos son los gerentes, vicegerentes o similares de la Administración local. Pueden ser funcionarios del propio ayuntamiento, de otro ayuntamiento o Administración o incluso proceder de una empresa privada".

¹⁵ *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.

¹⁶ *Vid.* la *Carta Democrática Interamericana* adoptada por la Asamblea General de la OEA en 2001.

¹⁷ 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. Siguiendo la estela del maestro De Vega, se ha alertado sobre la necesidad de que la lógica de la globalización (y de la denominada "aldea global") no acabe destruyendo los principios conformadores del constitucionalismo (entre ellos, la división de poderes, la garantía de los derechos, el principio de supremacía constitucional, el principio democrático –para que no sea remplazado por el tecnocrático–, o la rigidez y estabilidad constitucionales –para que no se subvertan por una falaz "Constitución abierta"–): 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.

¹⁸ PACE, A., *I limiti del potere*, Jovene Editore, Napoli, 2008, pp. 18-19.

de la calidad democrática y del buen gobierno en su esencia, apariencia y proyección en el mundo actual.

2 Calidad democrática de la acción del buen gobierno “orgánico”

2.1 La acción ética y regeneradora como consustancial al buen gobierno

El primer perfil evolutivo del buen gobierno viene dado por los dictados de la ética y la regeneración democrática¹⁹, que cuenta con impactantes ilustraciones actuales, más o menos controvertidas, de procedimientos jurídico-constitucionales de exigencia de responsabilidad política (con implicaciones penales): recuérdese el proceso de destitución por corrupción de la entonces presidenta brasileña (Dilma Rousseff) activado durante el primer semestre de 2016, o el argumento “anticorrupción” esgrimido por los proponentes de la moción de censura frente al presidente del gobierno español a la sazón (Mariano Rajoy) en mayo-junio de 2018. La sombra de la corrupción estuvo asimismo presente en la formulación en el Parlamento Europeo de una moción de censura contra la Comisión Europea (liderada en aquel momento por Jacques Santer) en enero de 1999²⁰.

La corrupción, al alterar el modo democrático de funcionamiento de la sociedad y privar a los Estados de los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas esenciales en materia de producción de servicios básicos y estabilidad institucional, se encuentra en el origen directo o indirecto de la mayor parte de las violaciones de derechos humanos. Por tal motivo, resulta necesario a escala nacional e internacional fortalecer los mecanismos de promoción de la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción, de carácter jurisdiccional y no jurisdiccional, vinculantes y no (buenas prácticas), así como la implicación de las autoridades públicas y de los operadores

regap



ESTUDIOS

¹⁹ Una referencia clásica es la obra de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Montecorvo, Madrid, 1993.

²⁰ En la Eurocámara también se debatió acerca de la investigación de las corruptelas en el seno de la FIFA (Federación Internacional de Football Association) a la hora de atribuir la organización de mundiales de fútbol (incluso en el curso de sesiones plenarias, por ejemplo, en junio de 2015, en relación con prácticas sospechosas en la organización de los Juegos Europeos de Bakú –celebrados en junio de 2015– en conexión con la situación de los derechos humanos en Azerbaiyán). Por otra parte, resulta interesante la Decisión de inadmisibilidad del TEDH de 11 de febrero de 2020 en el caso *Platini c. Suiza* (demanda n. 526/18, ECLI:CE:ECHR:2020:0211DEC000052618), en donde el gran exjugador francés de fútbol, a la sazón presidente de la UEFA y vicepresidente de la FIFA, había sido objeto de una fuerte sanción disciplinaria (económica y de prohibición durante cuatro años para ejercer una actividad profesional vinculada al fútbol) por las instancias de la FIFA (sanción confirmada en gran medida por el Tribunal Arbitral del Deporte) por haber percibido un salario desorbitante a través de un contrato oral suscrito con el anterior presidente de la FIFA; el TEDH basó la inadmisión en la falta de agotamiento de los recursos internos (con respecto al art. 6 CEDH), en no entrar la sanción impuesta en el ámbito penal (a la luz del art. 7 CEDH) y en estar manifiestamente infundada (en cuanto a la reputación y vida privada bajo el ángulo del art. 8 CEDH).

del sector privado²¹, de los medios de comunicación y del conjunto de la sociedad civil a través de una buena educación para la ciudadanía y los derechos humanos²².

De todos modos, la preocupación por asentar el buen gobierno y atajar la corrupción no es ajena a las inquietudes del constitucionalismo contemporáneo, ya desde sus orígenes. Lo ejemplifica la Declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que ya en su preámbulo afirmaba que “la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos”. El preámbulo de la paralela y correlativa Declaración francesa de derechos de la mujer y de la ciudadana de 1791 promovida por Olympe de Gouges sostenía lo mismo por referencia a “los derechos de la mujer”. De igual modo, el coincidente artículo 15 de ambas declaraciones propugnaba que “la sociedad”/“la masa de mujeres” tiene el derecho de “pedir cuentas de su administración a todo funcionario público”.

Naturalmente, la falta de transparencia y la existencia de corrupción comportan un déficit de democracia y una violación de derechos humanos y, por tanto, una imperfección del Estado social y democrático de derecho²³. Así las cosas, como quiera que dicho Estado, y la integralidad de sus tres calificativos, se ha convertido en una exigencia axiológica de orden internacional, debe destacarse la relevancia de la asunción de estándares y compromisos internacionales (universales y regionales) de transparencia y anticorrupción por la vía aplicativa (arts. 93 a 96 de la Constitución española, CE) e interpretativa (art. 10.2 CE) impuesta por los mandatos constitucionales.

En el terreno universal, la Convención internacional contra la corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003²⁴, subraya en su preámbulo que la globalización de la corrupción discurre paralela al fenómeno de la globalización económica, afirmándose que “la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella”, enfatizándose que “el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley”, lo que trasciende las fronteras estatales.

Por ello, se incide en que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que “estos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones

²¹ De hecho, en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo se ha utilizado la noción de “buen gobierno” del sector bancario para aludir a la garantía de la estabilidad del sistema financiero: como ilustración, la Sentencia del TJUE de 16 de julio de 2020 (asunto C-686/18, *Adusbef y otros*, ECLI:EU:C:2020:567), apdo. 91.

²² Con tal espíritu, por ejemplo, la *Carta sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*, Recomendación CM/Rec(2010)7 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de mayo de 2010.

²³ CABANAS VEIGA, M., “La raíz de la corrupción política en España”, *Política Hoy*, n. 1, 2020, p. 75: la corrupción provoca “que el Estado pierda su esencia democrática”.

²⁴ La Asamblea General de la ONU, con motivo de su adopción el 31 de octubre de 2003, declaró como Día Internacional contra la Corrupción el 9 de diciembre (no por casualidad como víspera al Día Internacional de los Derechos Humanos), con objeto de aumentar la sensibilización respecto de semejante lacra para el conjunto de la sociedad.

de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces”. Sobre esta cuestión, en los últimos años, al margen de los mecanismos públicos de exigencia de responsabilidad, se viene introduciendo un concepto de *accountability* social que apuesta por las iniciativas de los movimientos sociales y de los medios de comunicación frente a las prácticas corruptas²⁵.

En este punto, el artículo 7 se refiere tanto a funcionarios como a cargos públicos, efectuando un llamamiento a los Estados partes para que adopten medidas legislativas y administrativas apropiadas “a fin de establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos”, agregándose la pertinencia de “adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses”. En ello incidió, a finales de 2015, uno de los informes sobre España, el elaborado por la ONG Transparencia Internacional (TI), proponiendo un conjunto de sesenta propuestas de *Medidas de transparencia y prevención de la corrupción en subvenciones, licitaciones y contratos públicos*, por considerar insuficiente el marco establecido mediante la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; entre esas medidas, resulta de interés la idea de proteger al informante, delator o “soplón” de casos de corrupción (*whistleblower*) como estrategia de prevención, en lugar de resignarse con investigados o condenados arrepentidos que, por despecho, solo “tiran de la manta” *a posteriori*.

Por lo demás, el preámbulo de la Convención de la ONU de 2003 acomete la lucha multinivel contra la corrupción, apelando a las sinergias con los sistemas regionales de protección de los derechos humanos²⁶. Más precisamente, en el Consejo de Europa, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ofrece pronunciamientos relativos a justiciables que han sido víctimas de un sistema judicial corrupto (verbigracia, Sentencia del TEDH *Ramanauskas c. Lituania*, de 5 de febrero de 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0205JUD007442001 –violación del artículo 6 CEDH–) o que han perseguido hacer valer la tutela judicial efectiva frente a posibles espacios de inmunidad de la clase política (Sentencia del TEDH *Cordova c. Italia* n. 2, de 30 de enero de 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0130JUD004564999). En todo caso, al margen de otros tratados o de instrumentos no vinculantes²⁷, vale la pena mencionar mecanismos de monitoreo dirigidos directa o indirectamente a combatir la corrupción:

²⁵ Entre otros, PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C., “Accountability Social: la otra cara del control”, Peruzzotti, E. y 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.

²⁶ Particularmente, se expresa “reconocimiento” por “los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, incluidos, entre otros, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997, el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999, y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003”.

²⁷ En el Consejo de Europa, además de algunos convenios (entre ellos, los mencionados en el preámbulo de la Convención de la ONU de 2003, *supra*), se han adoptado normas de *soft-law* en la materia (como la Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre reglas comunes contra la corrupción relativa a financiación de partidos políticos y campañas

concretamente, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), el Comité de expertos para la evaluación de medidas contra el blanqueo de dinero y financiación del terrorismo (MONEYVAL), la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como “Comisión de Venecia”), el Comisario de Derechos Humanos o la propia Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa²⁸.

En el seno de la Unión Europea (UE), tanto el derecho primario como el derecho derivado se han ocupado de esa regeneración democrática²⁹. Por su lado, en la jurisprudencia comunitaria se han resuelto supuestos en los que se pretendía evitar la interferencia de prácticas mafiosas en la atribución de contratos públicos: así, la Sentencia del TJUE de 22 de octubre de 2015, *Edilux* (asunto C-425/14)³⁰. Además, el Tribunal de Luxemburgo se ha pronunciado sobre asuntos relacionados con la acción de la justicia penal contra la corrupción, incluso con manifestaciones transnacionales que trascienden las fronteras comunes europeas³¹: verbigracia, la Sentencia del TJUE de 5 de marzo de 2015 (*Ahmed Abdelaziz Ezz*, asunto C-220/14 P)³². Por otra parte, es menester mencionar que el Parlamento Europeo ha modificado en los últimos años su normativa interna para establecer procedimientos más rigurosos de control en materia de desplazamientos o de dietas de los eurodiputados, mientras que *ad extra* no ha rehuido debates plenarios como el ya mencionado sobre las sospechas de irregularidades en la organización de eventos deportivos europeos; ello sin olvidar el papel de la propia Comisión Europea en su cometido de “guardiana de los Tratados”³³ o la más específica Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)³⁴.

electorales de 8 de abril de 2003, o la previa Recomendación del mismo órgano político del Consejo de Europa sobre códigos de conducta para los funcionarios públicos de 11 de mayo de 2000).

²⁸ Esta lanzó en abril de 2014 una plataforma contra la corrupción para crear en Estrasburgo un nuevo espacio de diálogo frente a esa amenaza de los valores europeos promoviendo transparencia y honestidad en la vida pública (a modo de *guardianes* en sus respectivos parlamentos nacionales) y velando por las recomendaciones del GRECO.

²⁹ En el caso del derecho primario, el art. 83 TFUE. En desarrollo de esa base habilitante, el derecho secundario ha producido normas como la Directiva 2005/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales; la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, y el Convenio de 26 de mayo de 1997 establecido sobre la base del apartado 2.c) del artículo K.3 del TUE relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la UE.

³⁰ ECLI:EU:C:2015:721. Se resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo de Justicia Administrativa de la Región Siciliana (Italia) referente a la interpretación del art. 45 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

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

³² ECLI:EU:C:2015:147. Dicha sentencia abordó medidas restrictivas contra determinadas personas habida cuenta de la situación en Egipto en relación con la inmovilización de capitales de personas imputadas en procedimientos judiciales por malversación de fondos públicos a la luz de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de 2003.

³³ Como ilustración, en su *Informe anticorrupción* presentado al Consejo y al Parlamento Europeo en febrero de 2014, la Comisión Europea puso su foco de atención en la lucha contra la corrupción en el seno de los sistemas nacionales de adjudicación pública, dada la importancia crucial que se atribuye a esos mercados públicos para el funcionamiento del mercado interior. Con ese enfoque, la Comisión toma como premisa que la corrupción resulta gravemente nociva para la economía y para la sociedad en su conjunto, alertando de que numerosos países en el mundo sufren una corrupción endémica que obstaculiza el desarrollo económico, amenaza la democracia y compromete la vigencia de la justicia social y del Estado de derecho.

³⁴ La OLAF se creó en 1999 y tiene un cometido relevante de supervisión tendente a evitar la corrupción y faltas graves en las instituciones de la UE y a asegurar la regular ejecución del presupuesto comunitario, en aras de la protección de los intereses financieros de la UE.

En fin, la Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, con 57 Estados miembros, no solo europeos, sino asimismo otros como Canadá, Estados Unidos de América o la Federación de Rusia) no ha permanecido ajena a la lucha contra la corrupción. El documento más significativo en dicho terreno viene constituido por la *Declaración sobre el fortalecimiento de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo*, adoptada en Dublín por el Consejo Ministerial de la OSCE el 7 de diciembre de 2012. En realidad, este documento acomete no únicamente esa primera vertiente del buen gobierno en clave de regeneración democrática contra la corrupción, sino igualmente la segunda dimensión relativa a la buena gobernanza, realzando la importancia de “educar y formar a los funcionarios públicos en materia de conducta ética, elaborando y haciendo obligatorios códigos de conducta y normas legislativas pertinentes en materia de conflicto de intereses, así como adoptando y aplicando sistemas integrales de declaración de ingresos y de activos para dichos funcionarios”, lo cual nos allana el terreno para adentrarnos en esa segunda dimensión.

2.2 La acción eficiente y eficaz como exponente de buena gobernanza

Enfocando la segunda vertiente del buen gobierno desde la normativa española, conviene aclarar que la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, rehúye una definición de buen gobierno en sus diversas manifestaciones; y, con tal planteamiento, bajo el ángulo de la técnica legislativa, no incluye una disposición con definiciones, ya sea en la primera parte del texto articulado (en un título preliminar o primero), ya sea en un anexo en la parte final. Ese mismo proceder es secundado por algunas leyes regionales³⁵, mientras otras disposiciones autonómicas sí incorporan definiciones de modo asimétrico³⁶. Sea como fuere, se aventuren o no a definir, lo fundamental radica en extraer los principios generales y específicos de buen gobierno para satisfacer los dictados de la eficiencia y eficacia democráticas.

En esta línea, es una ley regional la que nos ofrece unas primeras pistas sobre esa buena gobernanza: particularmente, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, la entiende como “las normas, los procesos y los comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio del poder o influyen en él, basados en los principios de apertura, de participación, de responsabilidad, de eficacia y de coherencia. La gobernanza se basa en una nueva forma de entender la interacción de las instancias públicas tradicionales, los entornos cívicos y económicos y la ciudadanía. Se perseguirá la coordinación y la cooperación entre

³⁵ Por ejemplo, no se incluye definición alguna en el conjunto del texto, ni en el específico título II sobre el “Buen gobierno”, de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

³⁶ De este enfoque participa la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo art. 2 (incluido en el título I, “Disposiciones generales”), bajo la rúbrica “definiciones”, incluye entre otras la de “transparencia” [letra a)], la de “buen gobierno” [letra d)] o la de “gobierno abierto” [letra e)]. Por su lado, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja, cuenta asimismo con una disposición sobre “definiciones” (art. 3, integrada en el título I, “Disposiciones generales”), pero llamativamente define las nociones de “transparencia” y de “participación y colaboración ciudadanas” [letras a) y d) respectivamente] sin mención alguna a “buen gobierno”.

las diferentes administraciones públicas y en el interior de cada una, para hacer posible el desarrollo de un gobierno multinivel” (art. 3). Con ese entendimiento, en paralelo a la noción de buena administración, la exposición de motivos de esa ley balear cita como fuente inspiradora la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 41), agregando que “no se puede perder la ocasión para avanzar hacia un espacio complementario e imprescindible como es el de la potenciación y la consolidación de la calidad democrática en aquello que tiene que ver con el ejercicio de la acción de gobierno, es decir, lo que se llama buen gobierno, todo aquello relacionado con una manera de actuar de los líderes políticos de las instituciones públicas de conformidad con referencias jurídicas, morales o éticas. Esta manera exigente de actuar valora, además de a los mismos protagonistas de la acción de gobierno, a las organizaciones públicas y a los programas y proyectos que desarrollan”.

Pues bien, de la legislación estatal y regional española (en la estela del constitucionalismo multinivel nacional, en sinergia con el proceso de constitucionalización europeo) se desprenden como principios generales de actuación de esa buena gobernanza la sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (que indudablemente comprende las normas de producción nacional e internacional), así como al fin de satisfacer los derechos fundamentales. Desde esta óptica, esa doble proyección del buen gobierno (respeto de la legalidad nacional e internacional y de los derechos fundamentales) no es expresión solamente de la dimensión del Estado de derecho (respeto del sistema de normas y garantía de derechos civiles), sino igualmente de la apuesta por la sociedad del bienestar a la que atiende la vertiente social del Estado (garantía de los derechos sociales) y por la calidad democrática del Estado (garantía de los derechos de participación y de la era tecnológica)³⁷. Con relación a esto último, con razón se ha destacado que las nuevas TIC pueden contribuir a un control del poder desde abajo, a través del diseño de instrumentos para que los representantes políticos den cuenta inmediata de sus actuaciones a la ciudadanía; al tiempo, las TIC permiten facilitar la participación política de la ciudadanía en las decisiones públicas en la dirección de una “tele-democracia” o una “ciber-democracia”, a condición de una previa alfabetización digital³⁸.

En este contexto, varias disposiciones regionales aluden al transversal mandato interpretativo de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos establecido en el artículo 10.2 CE³⁹. Es más, alguna ley autonómica en la materia

³⁷ Cabría hablar, de tal suerte, de un derecho al buen gobierno en sentido amplio, aplicando *mutatis mutandis* la reflexión efectuada por TOMÁS MALLÉN, B., “El derecho a una buena administración. Nuevos perfiles de una vieja aspiración ciudadana”, Peces-Barba Martínez, G. y otros (coords.), *Historia de los Derechos Fundamentales*, tomo IV (Siglo XX), volumen VI (*El derecho positivo de los derechos humanos*), libro III (*Los derechos económicos, sociales y culturales*), Madrid, Dykinson, 2013, p. 2227: “el derecho a una buena administración abarca otros subderechos o garantías frente a la Administración, afirmación que ciertamente no persigue en absoluto reconducir dicho derecho a un terreno eminentemente liberal como clásico derecho frente al poder, sino enfocarlo como un derecho que se ejerce frente y ante la Administración en el marco del contemporáneo Estado social y democrático de Derecho, es decir, tanto frente a la Administración de modo directo como, indirectamente, ante ella con apoyo en la noción de acción positiva u obligación positiva”. De la misma autora, más exhaustivamente su obra *El derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.

³⁸ 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.

³⁹ Verbigracia, en el preámbulo de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, se señala: “El artículo 37 del Estatuto de autonomía, como plasmación a nivel autonómico de los principios consagrados en los artículos 1.1, 9.2, 10.2,

(por ejemplo, la andaluza) llega incluso a citar algún instrumento internacional (como el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos de 18 de junio de 2009) que curiosamente no había sido ratificado por España⁴⁰.

A mayor abundamiento, el panorama normativo español presenta un minucioso elenco de principios específicos asociados a la buena gobernanza, pudiendo mencionarse:

- la actitud de respeto con la igualdad en el trato y sin discriminación ni trato arbitrario de ningún tipo;
- la evitación y denuncia de cualquier actuación irregular, acompañada de la obligación de uso adecuado de los recursos que no se aparte de las actividades o fines permitidos por la normativa aplicable, sirviendo consiguientemente con objetividad los intereses generales⁴¹;
- la actuación transparente, rindiendo cuentas de manera responsable y fomentando la proximidad y accesibilidad ciudadanas (incluido el acceso a los registros, archivos y documentos públicos);
- la publicidad de los compromisos gubernamentales, diseñando y evaluando de forma objetiva periódicamente la implementación de las políticas públicas;
- la audiencia de la ciudadanía en cuanto a la elaboración de las disposiciones generales y los actos administrativos, fortaleciendo así el primado de la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas; y
- la conducta acorde con el primado de la buena fe, la cual no es sino exigencia inexorable del estatuto de los sujetos afectados (incluido el sistema de incompatibilidades)⁴², cuyo contenido suele reflejarse adicionalmente en el juramento, promesa o fórmula solemne de asunción de funciones expresándose el compromiso de obrar con imparcialidad y guardando la debida reserva

20 y 103 de la Constitución española, impone a la Administración regional, bajo la dependencia de la Junta de Extremadura, servir con objetividad a los intereses generales y procurar satisfacer, con eficacia y eficiencia, las necesidades públicas, de conformidad con los principios constitucionales y estatutarios, respetando los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y calidad en el servicio a los ciudadanos⁴⁰.

⁴⁰ Vid. preámbulo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía. En realidad, ese Convenio del Consejo de Europa ni siquiera había sido firmado entonces (la firma se ha producido el 23 de noviembre de 2021, estando avanzado el proceso de ratificación a finales de mayo de 2022) por parte de España.

⁴¹ Lo cual tiene diversas manifestaciones en la normativa estatal y regional, como la obligación de obrar con imparcialidad respecto de los intereses privados afectados; de abstenerse de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a esa imparcialidad; o de no someterse a ningún condicionamiento aceptando regalos, favores y reconocimientos honoríficos o conmemorativos susceptibles de hacer sospechar; de impedir que se ponga en riesgo el interés público o el patrimonio de las administraciones públicas, garantizando correlativamente una gestión financiera justa y equitativa dedicada a la mejora del bienestar de la ciudadanía; o de actuar con austeridad y rigor no utilizando en beneficio propio tarjetas de crédito o débito con cargo a cuentas del sector público.

⁴² La compatibilidad e idoneidad para ocupar el puesto público sin conflicto de intereses suele ir acompañada de la obligación legal de presentar diversos tipos de acreditaciones, como una declaración de todas las actividades (de carácter público o privado) anteriores a la asunción del cargo público (y posteriores durante un cierto tiempo tras el cese), una declaración de bienes e intereses y una declaración sobre las rentas percibidas (con indicación del concepto y su procedencia).

respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo del ejercicio de sus competencias.

Sobre este último aspecto, en fin, no resultará desdeñable acreditar la preparación y el perfil de cada cargo público aplicando el principio de transparencia, es decir, haciendo públicos sus currículums y, con tal proceder, reforzando la credibilidad de su idoneidad para actuar como buen gobernante⁴³.

2.3 La acción abierta y transparente como elemento de buena gobernabilidad

Si los dos perfiles anteriormente analizados tienen que ver, respectivamente, con una acepción negativa (no incurrir en actividades de “mal gobierno” que se aparten de las exigencias de regeneración democrática) o con una significación objetiva (servir con imparcialidad de conformidad con los dictados de la eficiencia y eficacia democráticas previstos por la ley en clave de buena gobernanza), el tercer perfil adopta una dimensión menos neutral (puesto que implica apertura y militancia democráticas mediante una conducta guiada por acciones positivas a favor de la buena gobernabilidad).

Sobre esto último, más allá de los rasgos polisémicos de los que participa el concepto de gobernabilidad, no cabe eludir la imbricación y vinculación entre gobernabilidad y democracia, y, consecuentemente, la buena gobernabilidad equivale a una gobernabilidad democrática en cuyo marco “la sociedad civil se desplaza hacia modalidades de desarrollo expresadas en demandas que constituyen una exigencia y al mismo tiempo un reto para quienes gobiernan, estableciendo condiciones de gobernabilidad que sean capaces de hacerse cargo de dichas demandas”⁴⁴. Desde este prisma, semejante apertura democrática se refleja en la noción de “gobierno abierto”. En conexión con ello, se ha destacado que la obligación de “políticas de cultura de transparencia y de gobierno abierto” se ha integrado en “el contenido del derecho de acceso a la información”⁴⁵, el cual, lamentablemente, queda bastante desdibujado a causa del bombardeo de *fake news* que perturba actualmente el sistema de comunicación democrático⁴⁶.

Esa proyección se recoge en la legislación española: a título de ejemplo, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura, conceptúa el “gobierno abierto” [letra b) del art. 3] como “aquel que es capaz de entablar una permanente

⁴³ Semejante obligación de publicidad de los currículums del buen gestor se establece incluso en algunas normas regionales con rango de ley: por ejemplo, art. 38.3 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; art. 57 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; o art. 9 de la Ley 11/2017, de 22 de diciembre, de buen gobierno y profesionalización de la gestión de los centros y organizaciones sanitarias del Servicio Madrileño de Salud.

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

⁴⁵ 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.

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

conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y preferencias de estos; que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones; que proporciona información y comunica aquello que decide y lo hace de forma transparente; que se somete a criterios de calidad y de mejora continua; y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que ha de servir”.

Esa capacidad de apertura y proyección hacia la ciudadanía exige, consiguientemente, aunar las dotes de buen gobernante como persona ejemplar, como servidor público profesional y como cargo político vocacional en pro de la gobernabilidad democrática. De alguna manera, esas dotes (congruentes con los tres perfiles referentes al buen gobierno, a la buena gobernanza y a la buena gobernabilidad) se han aglutinado con mayor o menor detalle, en los últimos años, en los llamados “Códigos de buen gobierno” que se recogen en normas de diverso rango y naturaleza: en el panorama normativo español van desde normas gubernamentales en el ámbito estatal⁴⁷ o autonómico⁴⁸ hasta otras disposiciones integradas en normas con rango de ley⁴⁹, las cuales, por otra parte, no desconocen estándares análogos adoptados en el ámbito de la UE⁵⁰.

De esos códigos, resulta interesante dedicar unas líneas a uno de los más recientes, el aprobado por el Gobierno de la Comunidad Valenciana en 2016. En cuanto a su objeto, según el artículo 1, persigue “el fin de favorecer el desarrollo de unas instituciones y administraciones públicas íntegras, transparentes, eficaces y eficientes” (apartado 1), en vista de la promoción de la mejora de la calidad democrática y la generación de confianza en las instituciones “mediante la ejemplaridad, la integridad y la transparencia en las actuaciones de las personas que ocupan cargos directivos” (apartado 2),

⁴⁷ Código de buen gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración general del Estado, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 (su publicación se dispuso mediante Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, BOE n. 56, de 7 de marzo de 2005).

⁴⁸ Por ejemplo, el Código de buen gobierno de la Generalitat, aprobado por el Gobierno valenciano mediante Decreto 56/2016, de 6 de mayo. Con anterioridad, puede mencionarse: la Resolución 3/2011, de 11 de mayo, de la Presidencia del Gobierno Vasco mediante la que se dispone la publicación (en el *Boletín Oficial del País Vasco* n. 102 de 31 de mayo de 2011) del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás cargos directivos al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Una solución similar se había alcanzado antes en Extremadura: Resolución de 31 de marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público (*Diario Oficial de Extremadura* n. 64 de 2 de abril de 2009). Para un encuadre del Código valenciano de buen gobierno y su comparación con otras normas autonómicas similares, véase JIMENA QUESADA, L., “Título II. Buen Gobierno”, Díez Sánchez, J.J. y 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.

⁴⁹ Tal es el caso de Navarra, con su Ley foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un Código de buen gobierno; o, al mismo nivel normativo, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, cuyo título V (“Del buen gobierno”) incluye un capítulo I que lleva por rúbrica “Código de conducta de los altos cargos”.

⁵⁰ En particular, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, aprobado en septiembre de 2001 por el Parlamento Europeo. El Código fue actualizado en 2012 (véase la versión actualizada en el siguiente enlace: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/code_2015_ES.pdf, anteponiendo al código cinco principios referentes a los servidores públicos en la UE, a saber: 1. Compromiso con la UE y sus ciudadanos. 2. Integridad. 3. Objetividad. 4. Respeto hacia los demás. 5. Transparencia.

así como el reforzamiento del “respeto a los principios y valores de la Constitución española y del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana” (apartado 3)⁵¹.

Como puede apreciarse, en esos apartados se sintetizan los tres niveles de buen gobierno examinados. Ahora nos interesa el tercero, que, además de la mencionada faceta de gobierno abierto, se completa con una ambiciosa dosis de militancia democrática, puesto que en el artículo 41 se prescribe “la adhesión previa e individualizada al contenido íntegro” del Código en el momento de la toma de posesión del cargo, implicando dicha adhesión “la asunción del deber de mantener una conducta y comportamiento en su vida pública acordes con el contenido expreso, la intención y el espíritu de los principios y normas de conducta establecidas en él”. Se trata de una apreciable obligación que vendría a reforzar la promesa o juramento de acatamiento del orden constitucional, en la medida en que el mandato de lealtad constitucional se vería aderezado por el plus de democraticidad derivado del expreso “compromiso con los valores democráticos” establecido en la sección primera del capítulo II del título II del Código⁵². En otros términos, como se avanzaba, se incorpora una especie de militancia democrática para los cargos públicos que, en el marco de nuestra carta magna, cabría entenderla expresamente instaurada en materia educativa en el artículo 27.2, el cual proyectaría una especie de principio de enculturización democrática y universalismo cultural de los derechos humanos⁵³.

Resta por reflexionar acerca del valor de ese compromiso, lo que equivale a ponderar el propio peso de los códigos y, en general, de las normas sobre buen gobierno. De hecho, ese compromiso de adhesión en términos de beligerancia democrática, en el caso del Código valenciano, se ubica entre los mecanismos de implementación y de sanción previstos en el capítulo III (“cumplimiento del Código”, arts. 41 a 44) del título II del Código. Lógicamente, el grado de cumplimiento, exigibilidad y responsabilidad estará en función del tipo de normas de conducta⁵⁴.

Por lo pronto, no cabe una consideración homogénea e *in toto* del alcance práctico de estos códigos, dado que los principios incluidos en ellos son de índole diversa, más o menos jurídica, más o menos ética. Ciertamente, cada Código devendrá tanto

⁵¹ El Código regula además “el Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Generalitat y de su Sector Público Instrumental, así como las declaraciones de actividades, de bienes e intereses y de rentas percibidas que han de presentar los altos cargos de la Administración de la Generalitat y el personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat” (apartado 4).

⁵² Concretamente, la sección primera (“compromiso con los valores democráticos y sociales”, arts. 5 a 14) desglosa una serie de obligaciones que, o bien encierran cierta transversalidad, como la “sujeción a los principios constitucionales” (art. 5), el respeto a los derechos humanos (art. 6), el compromiso contra la violencia (art. 7), la no discriminación y el respeto a la diversidad (art. 8), o la igualdad de mujeres y hombres (art. 9); o bien, con un enfoque más concreto, aluden al respeto a la intimidad, al honor y a la propia imagen (art. 10), a la aconfesionalidad (art. 11), al compromiso con la lengua propia (art. 12), a la sostenibilidad integral y a la responsabilidad social (art. 13) o a la motivación y a la capacidad científico-técnica (art. 14).

⁵³ Así lo ha denominado PIETRO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 282-284.

⁵⁴ Esas normas tendrán una consecuencia más vinculante (o, diversamente, menos prescriptiva como *soft-law*) según se hagan eco o no de los principios constitucionales caracterizadores del Estado de derecho y de la actuación del Gobierno y de la Administración (arts. 9, 103, 105 y 106 de la carta magna española), se correspondan o no con las normas generales de actuación de las administraciones públicas establecidas en el capítulo I (arts. 13 a 28) del título II, en conjunción con los requisitos de los actos administrativos (arts. 34-36) y las garantías de los derechos en el procedimiento administrativo (art. 53) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, o guarden más o menos analogía, en fin, con principios deontológicos.

más vinculante cuanto más refleje un estándar obligatorio o de *hard-law* que sea concreción de normas constitucionales o legales. En este campo, la doctrina ha propuesto la distinción entre, por un lado, los códigos de conducta (administrativa y otros) éticos, cuya naturaleza sería orientadora y persuasiva al no estar acompañados de sanciones jurídicas, y, por otro lado, los códigos de conducta normativos, que sí estarían provistos de tales sanciones⁵⁵. Al margen de dicha distinción, se ha defendido asimismo la tesis según la cual, cuando una institución adopta una norma interna dirigida a la tutela de los ciudadanos imponiéndose unas reglas de conducta, tampoco puede apartarse sin más de ellas, pues habría convertido a aquellos en titulares de una situación jurídicamente relevante⁵⁶.

Con carácter adicional, la praxis judicial puede determinar que una conducta regida en principio por un estándar ético gane asimismo fuerza obligatoria sobre la base de un precedente administrativo, como lo demuestra la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario ya en su Sentencia de 10 de diciembre de 1987 (caso *Sergio Del Plato y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados 181/86 a 184/86)⁵⁷, lo cual no es óbice para la eventual puesta en práctica de otras garantías (cuando resulten compatibles), como la intervención de órganos de supervisión instaurados en los mismos códigos (Consejos de Buen Gobierno o denominaciones similares), la fiscalización operada por las diversas Defensorías del Pueblo (a nivel regional, estatal o europeo), o los mecanismos de exigencia de responsabilidad política en la correspondiente sede parlamentaria (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, mociones de censura, etc.).

Todo ello sin olvidar la dimensión instrumental de la transparencia en su doble faceta de “técnica de control preventivo” y de “forma de ejercicio de un poder ciudadano” que no solo se ejerce esporádicamente a intervalos más o menos regulares mediante el derecho de voto, sino continuamente para controlar el poder⁵⁸. En definitiva, en este ambiente de “legitimación democrática procedimental de la Administración” debe situarse “la publicidad y transparencia, que facilitarán una comunicación entre el Estado y el ciudadano más allá de la legitimación democrática emanada de las elecciones al Parlamento”⁵⁹.

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

⁵⁶ 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 al pie 26.

⁵⁷ ECLI:EU:C:1987:543. En dicho pronunciamiento, la Corte de Luxemburgo declaró que las medidas internas adoptadas por la Administración comunitaria, “si bien no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia está obligada en cualquier caso la administración, establecen, sin embargo, una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato” (apartado 10).

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

⁵⁹ 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.

3 Calidad democrática de la proyección del buen gobierno “dogmático”

3.1 El buen gobierno como instrumento de confianza legítima

Desde un enfoque de Teoría Constitucional, es evidente que el concepto de Constitución se ha asentado como instrumento de limitación del poder con el fin de asegurar confianza en la ciudadanía y espacios de libertad. Con tal filosofía, Loewenstein postuló la idea de Constitución como técnica de la libertad, como un mecanismo surgido de la ideología liberal cuyo *telos* es la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político. Más concretamente, “cada Constitución presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder”⁶⁰. Con tales premisas, en la “parte orgánica” se distribuyen y separan los poderes para evitar que, tendiendo al abuso, los unos puedan imponerse sobre los otros y, de manera indirecta, abusar de la libertad de las personas; estas necesitan que se respete la “parte dogmática” para conseguir que la libertad se erija en esa “tranquilidad de espíritu” de la que hablara Montesquieu. Esta tranquilidad se manifestará, en última instancia, en la confianza legítima de la ciudadanía sabiendo que la parte orgánica es un medio para proveer al fin de la realización democrática de la parte dogmática.

Así pues, la calidad democrática, entendida como “calidad institucional”, debe ser proyección de un buen gobierno “dogmático” que atienda las necesidades ciudadanas y asegure la efectividad de los derechos y libertades, y no un gobierno “orgánico” ensimismado en su configuración institucional (con prurito y etiquetas de apertura, transparencia, etc.) que no conecte con la ciudadanía. Con ello en mente, se ha entendido una democracia de calidad como “una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos”. Es decir, “una democracia de calidad provee tres dimensiones de calidad: 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados); 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos), y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos)”⁶¹.

Con tales presupuestos, los tres perfiles o aristas de las exigencias de buen gobierno que se han intentado delimitar en el apartado anterior (2, *supra*) reflejan un modesto esfuerzo de sistematización que resulta tanto más pertinente cuanto que el reciente panorama normativo regional (en clave de derecho autonómico comparado,

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

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

del que se ha dado cuenta en los epígrafes precedentes), en lugar de apuntalar sobre bases sólidas las nociones implicadas en la democracia de calidad y el buen gobierno, siembran mayor confusión terminológica y ostensibles dosis de mala técnica legislativa con la consiguiente inseguridad jurídica. Ilustra esta afirmación la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana.

Se trata, en efecto, de una ilustración de desgobierno de las leyes, de un despropósito de técnica legislativa en sentido estricto y amplio⁶². La nueva Ley valenciana 1/2022 se inserta difícilmente en el ordenamiento autonómico en la materia y, pese a su título, no se perfila como instrumento de confianza legítima de la ciudadanía en términos de transparencia y buen gobierno, con tan solo reparar, de momento, en los siguientes cuatro aspectos:

1) con ella se viene a sustituir la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, derogándola en su mayor parte⁶³ (básicamente con la excepción del bloque relativo a la participación ciudadana, lo cual comporta que se cambie el título de la sustituida Ley 2/2015)⁶⁴;

2) con el lógico pretexto de no generar un amplio vacío normativo derivado de una tramitación legislativa precipitada y controvertida⁶⁵, hay una remisión explícita, en todo lo que no se oponga a la nueva Ley 1/2022, a los decretos principales del Gobierno autonómico que desarrollaron la Ley 2/2015⁶⁶;

3) esa misma precipitación motiva que las nuevas previsiones de la Ley 1/2022 sobre alguna materia crucial, como la publicación activa, posterguen su aplicación efectiva hasta pasado un año de su publicación en el diario oficial autonómico⁶⁷, y

⁶² El concepto restringido de técnica legislativa fue manejado por el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) referente al estudio aislado de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas (GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989). Por su lado, un concepto más amplio estudia las normas como parte integrante del ordenamiento jurídico al efecto de conseguir la mayor coherencia del sistema normativo: *vid.* SAINZ MORENO, F., "La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural", Corona, J.M., Pau, F. y Tudela, J. (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994. Esta segunda acepción cuenta con antecedentes ilustres en donde la calidad de la ley no se concebía aisladamente, sino dentro del sistema: así, por ejemplo, en la exposición del vocablo "Legislador" de la *Enciclopedia* francesa, Diderot y D'Alembert entendían que "en la legislación todo está interconectado, todo depende lo uno de lo otro, el efecto de una buena ley se expande sobre mil objetos ajenos a esa ley: un bien procura otro bien, el efecto recae sobre la causa, el orden general mantiene todas las partes, y cada una influye sobre la otra y sobre el orden general. El espíritu de comunidad, extendido sobre el todo, fortifica, conecta y vivifica el todo" (DIDEROT, D. y LE ROND D'ALEMBERT, J., *Artículos políticos de la "Enciclopedia"* (selección, traducción y estudio preliminar de R. Soriano y A. Porras), Tecnos (Colección 'Clásicos del pensamiento'), Madrid, 1986, p. 65. Esta percepción ya había sido puesta de manifiesto asimismo por John Stuart Mill al señalar que "cada cláusula de la ley exige ser redactada con la percepción más exacta y previsor de su relación con las demás cláusulas, y que la ley, una vez completa, ha de fundirse y encuadrarse con el conjunto de las preexistentes": MILL, J.S., *Del Gobierno representativo* (trad. de M.C.C. de Iturbe), Tecnos (Colección 'Clásicos del pensamiento'), Madrid, 1985, p. 61.

⁶³ Véase la disposición derogatoria única. *Derogación normativa*: "Con la entrada en vigor de esta ley quedan derogados, de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, los artículos 2 a 6, ambos incluidos; los títulos I, II, III y IV en su totalidad, y las disposiciones adicionales. También se derogan los apartados 1 y 2 del artículo 1, cuyo contenido pasa a ser párrafo único. Así mismo, quedan derogadas todas las disposiciones del mismo rango o de un rango inferior que se opongan a lo establecido en esta ley".

⁶⁴ Véase la disposición final primera. *Modificación del título de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana*: "Se modifica el título de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, que pasa a denominarse Ley de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana".

⁶⁵ Véase el *Diario de Sesiones de Les Corts Valencianes* n. 102, del 30 de marzo de 2022, pp. 5459 y ss.

⁶⁶ Véase la disposición final segunda.

⁶⁷ Véase a disposición final tercera.

4) sobre todo, la Ley 1/2022 carece inusitadamente de preámbulo (aunque, curiosamente, por error se ponga que hay preámbulo en el índice del texto consolidado publicado en el BOE⁶⁸) al no haber mediado siquiera consenso parlamentario para integrarlo en el texto aprobado, con lo cual no se exponen los motivos que han llevado a la aprobación de la nueva legislación, contradiciéndose curiosa y flagrantemente lo que proclama su artículo 59 como principio de buena regulación normativa⁶⁹.

3.2 El buen gobierno como vector de participación ciudadana

A la luz de lo reseñado, conviene incidir en que los procedimientos institucionales derivados del ejercicio del buen gobierno, junto con la garantía de la libertad y la igualdad, han sido considerados como “tres aspectos sustanciales de una democracia de calidad. Y son conceptos que se pueden traducir empíricamente en un conjunto de derechos políticos y civiles medibles. Mientras tanto, los dos motores que impulsan la calidad democrática son, obviamente, la competencia política y la participación ciudadana”⁷⁰. Si acaso, habría que perfilar esas coordenadas de la participación ciudadana insistiendo en que la libertad y la igualdad, de un lado deben ser reales y efectivas en la línea de la cláusula de progreso del artículo 9.2 de la Constitución española y, de otro lado, tienen que estar completadas asimismo por la indispensable solidaridad como valor constitucional aglutinante de la procura existencial del Estado social y democrático de derecho proclamado en el artículo 1.1 de la propia carta magna⁷¹.

Desafortunadamente, enlazando con la ilustración anterior, la nueva legislación valenciana ha amputado de alguna manera la visibilidad y, por ende, la efectividad, de esa “participación ciudadana”. Este importante bloque, de proyección de un buen gobierno “dogmático”, se encuentra en conexión directa con los derechos civiles y políticos, pero también con los derechos económicos, sociales, culturas y ambientales, todos ellos como trasunto indivisible e interdependiente de los valores de libertad, igualdad y solidaridad. Por el contrario, en el plano sustancial, esa participación ciudadana queda ahora diluida en la anterior y casi derogada en su totalidad Ley valenciana 2/2015, de cuyo título se suprime la alusión a la transparencia y al buen gobierno para darle una nueva rúbrica como “Ley de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana” (según la mencionada disposición final primera de la Ley 1/2022). Con tal proceder técnico, la “nueva” Ley de participación ciudadana (casi un resquicio de la vieja Ley 2/2015) adquiere menos visibilidad que la anterior y “autónoma” Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat

⁶⁸ BOE n. 119, de 19 de mayo de 2022.

⁶⁹ Para una aproximación a los aspectos positivos y negativos de esta nueva legislación valenciana, incidiéndose en esa 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/>.

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

⁷¹ Insigne teorizador constitucionalista de la solidaridad fue el jurista francés DUGUIT, L., *Manual de Derecho Constitucional* (1921), Granada, Comares (edición preparada por J.L. Monereo Pérez y J. Calvo González), 2005, pp. 6-7.

Valenciana, derogada precisamente por la Ley 2/2015 junto a otras leyes valencianas relacionadas con esa participación de la ciudadanía⁷².

Semejante déficit democrático sustancial se ve acentuado si se repara, nuevamente, en el hecho de que la Ley valenciana 1/2022 ha omitido el preámbulo, en una clara contradicción en términos de técnica legislativa con el mencionado artículo 59 de la misma ley⁷³. Esa omisión no admite justificación alguna, y menos aún en la materia regulada, puesto que, “si tiene importancia y utilidad para nosotros conocer los componentes del elemento que respiramos, no será menos importante, sin duda, ni mucho menos útil comprender los principios de las leyes (esforzándonos en hacerlas progresar) gracias a las cuales vivimos con seguridad”⁷⁴.

El déficit todavía es más notorio bajo la lupa del buen gobierno como vector de participación ciudadana si se recuerda que la Ley valenciana 1/2022 vino precedida por un anteproyecto legislativo del Ejecutivo valenciano (compuesto por la coalición tripartita Socialista-Compromís-Unidas Podemos) de “Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana” (de fecha 7 de junio de 2019); dicho anteproyecto estaba integrado por más de un centenar de artículos y estructurado (tras la exposición de motivos y un título preliminar, además de las disposiciones de la parte final) en dos grandes bloques, es decir, un libro I rubricado “De la transparencia y el buen gobierno” (arts. 6 a 73) y un libro II titulado “De la participación ciudadana y el fomento del asociacionismo” (arts. 74 a 113). Lo llamativo es que este proyecto legislativo gubernamental (que procedía a la abrogación o derogación total de la Ley valenciana 2/2015) quedó inexplicablemente frustrado (sin darle oportunidad a mostrar que esa novedad legislativa se perfilaba como una oportunidad de cambio)⁷⁵ pese a su coste en términos humanos y económicos (incluidas las memorias de impacto pertinentes, el dictamen del Consell Jurídic Consultiu y, por supuesto, comparecencias de personal experto y contribuciones derivadas de la participación ciudadana). Sin mayor explicación, después, se presenta y aprueba la criticada Ley valenciana 1/2022, que llamativamente tiene su origen en una proposición de ley de los mismos grupos

Regap



ESTUDIOS

⁷² Disposición derogatoria única (*derogación normativa*) de la Ley 2/2015: “A la entrada en vigor de esta ley quedan derogadas la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el Exterior; la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa, y el Decreto 206/2007, de 19 de octubre, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana. Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley”.

⁷³ Dicha disposición (rubricada Principios de buena regulación normativa) encabeza el capítulo II (del título IV) dedicado a “Calidad normativa” y tiene la siguiente redacción: “1. El Consell debe ejercer la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de forma que las normas cumplan los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia propios de la buena regulación, y que el proceso de su elaboración sea transparente y participativo. 2. La iniciativa normativa debe disponer de un marco normativo estable, claro y fácil de conocer y comprender por la ciudadanía. 3. Las iniciativas normativas deben considerar en primer lugar y dar preferencia a aquellas medidas que sean menos restrictivas para los derechos de las personas. 4. La adecuación a estos principios de los anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamento debe estar suficientemente justificada en la exposición de motivos o el preámbulo correspondientes”.

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

⁷⁵ En la doctrina se ha destacado que el gobierno abierto debe responder a la demanda de una mayor implicación ciudadana en los asuntos públicos, así como a la necesidad de implantar la transparencia como principio consustancial al concepto de democracia: MONTERO CARO, M.D., *Gobierno abierto como oportunidad de cambio*, Dykinson, Madrid, 2020.

parlamentarios que integran el Gobierno autonómico⁷⁶ (...) con la *peculiaridad*, nada desdeñable, de prescindir de todos esos trámites que lleva aparejado un proyecto legislativo gubernamental, incluida la mayor participación ciudadana.

4 Reflexiones finales sobre bondades y novedades de la democracia de calidad y del buen gobierno tras la crisis pandémica

Llegados a este punto, cabe constatar que los imperativos de una democracia de calidad y las exigencias de buen gobierno se han visto menoscabados durante y tras la crisis pandémica. Dicho menoscabo se ha proyectado forzosamente durante unos meses, en España y en otros lugares, como consecuencia del carácter global de la pandemia, con el cierre de los parlamentos, de las sedes judiciales y de las instalaciones gubernamentales, convirtiendo casi en una quimera la teoría y la realidad de un parlamento abierto, de una justicia pública y de un gobierno asimismo abierto.

La problemática, entonces, no ha residido tanto en la excepcional restricción a ese espíritu de apertura que debe presidir el funcionamiento de toda sociedad democrática, sino en controlar el abuso en el cierre y el recurso a las excepciones, con afectación al disfrute de los derechos y libertades por parte de la ciudadanía. En ocasiones, ha sido nuestra jurisdicción constitucional la que ha ejercitado el control y formulado el correspondiente reproche de inconstitucionalidad (al cierre del Parlamento⁷⁷ o al uso inadecuado y desmedido por el Gobierno del decreto-ley⁷⁸ o de los instrumentos relativos a los estados excepcionales⁷⁹), mientras otras veces han sido las instancias europeas las que han operado un control para el que no han estado a la altura los órganos jurisdicciones nacionales⁸⁰.

Por lo tanto, lo relevante estriba en ser capaces de afrontar la crisis pandémica para que sus desgraciadas implicaciones socioeconómicas, sanitarias y humanitarias no degeneren también en una crisis de valores constitucionales y europeos⁸¹. En

⁷⁶ Véase *Proposició de llei de transparència 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 de 21 de octubre de 2020; interesante asimismo el n. 232 de 11 de marzo de 2022, Dictamen de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat).

⁷⁷ Mediante la STC 168/2021, de 5 de octubre (ECLI:ES:TC:2021:168), se declaró la ilegitimidad constitucional (con estimación de la acción de amparo formulada por los diputados recurrentes, por vulneración de su derecho fundamental de participación política del art. 23 de la Constitución) de la suspensión de la actividad parlamentaria decretada por la Mesa del Congreso mediante un acuerdo de 19 de marzo de 2020 (y el posterior acuerdo de 21 de abril de 2020 confirmatorio del anterior).

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

⁷⁹ Las dos declaraciones de estado de alarma (Real decreto 465/2020, de 14 de marzo, y Real decreto 926/2020, de 25 de octubre) y correspondientes prórrogas realizadas para la gestión del COVID-19 recibieron sendos reproches mediante SSTC 148/2021, de 14 de julio (ECLI:ES:TC:2021:148), y 183/2021, de 27 de octubre (ECLI:ES:TC:2021:183).

⁸⁰ 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. Véase asimismo la ficha temática elaborada por la Secretaría del propio TEDH sobre "COVID-19 health crisis" (https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf).

⁸¹ MALDONADO-MELÉNDEZ, M.A. y BRINGAS GÓMEZ, M.A., *La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas*, Gaceta Jurídica, Lima, 2021, p. 32: "Los principios de buen gobierno y buena administración tienen relevancia jurídica de primer nivel, pues, estando vinculados al ejercicio del poder público, tienen una construcción constitucional

el presente trabajo se ha puesto el acento en la democracia de calidad y en el buen gobierno como exigencias axiológicas de orden nacional e internacional, con un enfoque de constitucionalismo multinivel ilustrado especialmente a través del derecho autonómico comparado en España; y del examen efectuado se desprende una imperiosa necesidad de desarrollar una dinámica interrelación entre buen gobierno, buena gobernanza y buena gobernabilidad que no prescinda de la participación de la ciudadanía. Se produce así una inexorable complementariedad entre los perfiles del buen gobernante (que no se desvía de la actuación honesta marcada por el ordenamiento jurídico), el buen gestor (que hace gala de capacidad general para gobernar con eficiencia y eficacia en beneficio del ejercicio efectivo de los derechos y libertades) y el buen demócrata (que promueve con espíritu de apertura los valores de la democracia). En esos tres perfiles se ha cifrado la esencia, apariencia y proyección de la calidad democrática y del buen gobierno en el mundo actual⁸².

Por añadidura, otro reto fundamental reside en dotar de fluidez a la relación de los dos vértices políticos del buen gobierno (político y “politécnico”), entre ellos y con respecto al vértice funcional de la buena administración⁸³. Más aún: la complementariedad y fluidez reseñadas redundarán en beneficio de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el triángulo quedaría mejor diseñado si, en la base, aunamos en un vértice político todos los altos cargos y puestos directivos afectados por el buen gobierno y situamos en el vértice funcional a los empleados públicos concernidos por la buena administración, para colocar en la cúspide el vértice ciudadano.

No parece, sin embargo, que la más reciente acción gubernamental y legislativa, señaladamente en el terreno autonómico español, haya puesto en el centro la participación ciudadana, como acredita la reseñada Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana. Con ella no solamente se ha puesto en evidencia una confusa inflación terminológica en torno al buen gobierno, sino igualmente un desbarajuste de técnica legislativa que ha desdibujado la participación ciudadana, dándose la sensación de un “parcheo” normativo y una alternancia política en dicho ámbito similar a la que se viene percibiendo hace décadas a nivel estatal con la aprobación pendular de leyes educativas.

Se vislumbra, como consecuencia, un declive o déficit en la terminología y en la praxis de la calidad de la democracia y del buen gobierno. La variopinta irrupción de nuevos términos, susceptible de constituir un buen ejercicio de técnica legislativa cuando se incluye en disposiciones normativas o glosarios con definiciones aclaratorias, no parece que se plasme insoslayablemente en nuevos espacios de ejercicio democrático y de buen gobierno, sino en frecuentes manifestaciones de populismo, demagogia y desgobierno. De la misma manera que, por cierto, se suscitan sospechas en torno a un supuesto novedoso constitucionalismo que, a lo peor, ni es nuevo (en el

y un reconocimiento como principios y a la vez como derechos, en las disposiciones constitucionales de diversos países, en especial en España y en la Europa comunitaria”.

⁸² 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.

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

uso de categorías clásicas de la teoría constitucional)⁸⁴ ni se revela democrático (en el uso de los instrumentos de participación ciudadana, impregnados de una ficticia *democracia de Twitter*).

Con el telón de fondo de esos cambios terminológicos y normativos, en cierto grado cosméticos, resultan altisonantes nociones como administración electrónica y gobierno abierto, al no compadecerse en la praxis con una alfabetización o accesibilidad a las nuevas TIC⁸⁵ (a causa de una brecha digital trocada de pobreza y exclusión social) que hace ilusoria la democracia electrónica y los propios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que configuran la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015⁸⁶. Irremediablemente, la calidad de la democracia está influida por la era tecnológica y, desde luego, las nuevas TIC influyen, cuando menos, en tres pilares esenciales como son la participación ciudadana en los procesos electorales, en los *inputs* y *outputs* de los parlamentos, y en los medios digitales y las nuevas formas de información (y desinformación) a través de redes sociales y espacios web que afectan a la creación y manipulación de la opinión pública⁸⁷.

Lo dicho no es óbice para reflexionar en clave positiva acerca de cómo la robotización en curso produce grandes mutaciones en nuestras sociedades, poniéndose así el punto de mira en cómo nuestras democracias robotizadas son aptas para promover una sociedad más justa e igualitaria⁸⁸. En ese contexto de digitalización y robotización de la democracia, la creciente “supremacía cuántica” debe ser objeto de reconducción para la integración de la ética y la transparencia en el propio algoritmo⁸⁹, lo cual constituye todo un reto para garantizar que la inteligencia artificial evite perniciosos sesgos humanos y mejore la sociedad garantizando una toma de decisiones equitativa e igualitaria⁹⁰.

En último término, la garantía eficaz de la vigencia de la calidad democrática y del buen gobierno puede asegurarse por distintas vías en función de las diversas

⁸⁴ Para un discernimiento de las diversas nociones 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.

⁸⁵ Ese y otros desafíos son acometidos con exhaustividad por CASTELLANOS CLARAMUNT, J., *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*, Marcial Pons, Madrid, 2020. Con análoga filosofía, la participación ciudadana (en conexión con la tecnología, la transparencia y la rendición de cuentas) se ha destacado como uno de los vectores esenciales del gobierno abierto: SOLIS RIBEIRO, R., “¿En qué consiste un gobierno abierto?”, Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y 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.

⁸⁶ Véase el apartado 15 de la introducción de la Declaración final de la Agenda 2030, así como el concreto Objetivo 16 cuando propugna “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

⁸⁷ El modo en que esos tres pilares democráticos se están viendo afectados por las nuevas TIC es analizado en cada una de las tres partes en que se estructura la obra de SÁNCHEZ NAVARRO, A. y FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M. (dirs.), *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

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

⁸⁹ Con razón se ha criticado la opacidad que genera en la ciudadanía el uso de los algoritmos a través de los robots software de las administraciones públicas: CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Robots, asistentes virtuales e automatizaciones das administraciones públicas”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 61, 2021, p. 20.

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

vertientes analizadas, esto es: a) los perfiles del buen gobierno ante las exigencias de la regeneración democrática son susceptibles de hacerse valer mediante la activación de la responsabilidad penal frente a la corrupción; b) los perfiles de la buena gobernanza ante los dictados de la eficiencia y eficacia democráticas, cuando quepa reconducirlos a la legalidad de la actuación gubernamental y administrativa, podrán someterse al control de la jurisdicción contencioso-administrativa; c) y los perfiles de la buena gobernabilidad ante los reclamos de gobierno abierto y militancia democrática presentarán unas dosis de supervisión más o menos contundentes en función del acomodo a los emergentes códigos de buen gobierno (en la medida en que esas normas éticas reflejen obligaciones legales –y, entonces, puedan someterse asimismo al tamiz jurisdiccional– o prevalentemente morales –en cuyo caso, quedarán al albur y grado de severidad de la crítica social, con las eventuales implicaciones políticas y electorales–).

A fin de cuentas, la garantía preventiva por excelencia del buen gobierno pasa por la formación de los sujetos gobernantes y por la más amplia pedagogía ciudadana, puesto que la cultura de los derechos (asimismo de los derechos al buen gobierno y a la buena administración), y su correlato para quienes soportan los correspondientes deberes de buen gobierno y de buena administración⁹¹, constituyen el mejor antídoto frente a una pésima acción (de gobierno, de gobernanza y de gobernabilidad) a todos los niveles, incluido el local⁹².

Regap



ESTUDIOS

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. y 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/>

⁹¹ *Vid.*, ampliamente, PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

⁹² Así lo ha destacado 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.

- 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 administraciones 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. y 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. y LE ROND D’ALEMBERT, J., *Artículos políticos de la “Enciclopedia”* (selección, traducción y estudio preliminar de R. Soriano y 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, 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. y 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. y 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. y JIMÉNEZ, R., *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Catarata, Madrid, 2018.
- MORENO, L. y 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. y SMULOVITZ, C., “Accountability Social: la otra cara del control”, Peruzzotti, E. y 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.
- RAMÍO, C., *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, 2^a 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.

Regap



ESTUDIOS

- SAINZ MORENO, F., “La técnica normativa. Visión unitaria de una materia plural”, Corona, J.M., Pau, F. y Tudela, J. (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. y 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. y 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. y otros (coords.), *Historia de los Derechos Fundamentales*, tomo IV (Siglo XX), volumen 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.