

# EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

**Javier Guillem Carrau**

*Letrado de Les Corts Valencianes*

*Profesor asociado de la Universitat de València y de la Universidad Cardenal Herrera - CEU*



# EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

---

## Sumario

**I. INTRODUCCIÓN. - II. LAS TABLAS ESTATUTARIAS DE DERECHOS Y EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN. - III. CONTENIDO DEL DERECHO ESTATUTARIO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN. - 1. Beneficiarios. - 2. Ámbito de aplicación. - 3. Equidad. - 4. Celeridad o plazos razonables. - 5. Participación, transparencia y tecnologías de la información y comunicación.- 6. Motivación de los actos. - 7. Eficacia, garantías y la función del Ombudsman. - 8. Eficiencia de la organización administrativa y de la aptitud funcional. - IV. CONCLUSIONES. - BIBLIOGRAFÍA**

## I. INTRODUCCIÓN

Tanto en el ámbito de la UE como en las recientes reformas estatutarias, el derecho a la buena administración ha evolucionado de ser configurado como un principio rector a ser proclamado como derecho fundamental.

Este derecho se asocia por la doctrina al concepto de "governance" o buen gobierno, que tan complicado es de acotar y que aparece en nuestro Ordenamiento conectado a un instrumento comunitario de "soft-law" conocido como el Libro Blanco de la Gobernanza<sup>1</sup>.

En el ámbito de la UE, aparece en el artículo 41 de la Carta de Derechos

---

<sup>1</sup> La actual crisis económica y los escándalos financieros han puesto en tela de juicio el recetario de ideas sobre buen gobierno, recomendaciones y autorregulación que, desde el ámbito del Derecho societario, había sido exportado a otros ámbitos del Ordenamiento. En otros ámbitos del Derecho se ha reproducido también este debate en torno a las estructuras de buen gobierno y la autorregulación. En el ámbito del Derecho Mercantil, como señala mi maestro, el Profesor Embid Irujo: "... durante los últimos años, la autorregulación, como instrumento alternativo a la ley para la ordenación de los

Fundamentales (en adelante CDFUE) predicado respecto a las Instituciones comunitarias como reflejo de una doctrina jurisprudencial emanada a lo largo del proceso de integración comunitario por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>2</sup>.

En todo caso, en nuestra tradición literaria, encontramos ya mención de este concepto en el Quijote bajo las referencias a la “república bien ordenada” (I-22) o “repúblicas bien concertadas” (II-27)<sup>3</sup>.

En este estudio, se analiza la buena administración en determinados aspectos de su configuración estatutaria con el fin de poder realizar unas conclusiones sobre el contenido, los beneficiarios, el ámbito de aplicación, la eficacia de su proclamación y las consecuencias organizativas en la Administración Pública.

## II. LAS TABLAS ESTATUTARIAS DE DERECHOS Y EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Hemos tenido oportunidad de analizar con anterioridad en otros trabajos la aparición de las cartas de derechos estatutarias, que resaltan el protagonismo de los derechos del ser humano en las sociedades contemporáneas y su carácter esencial en la realización de los planes de las comunidades en las que vivimos<sup>4</sup>. Decíamos entonces que, en nuestro ámbito interno, las recientes reformas estatutarias han puesto de manifiesto la actualidad y la relevancia del reconocimiento multinivel de los derechos<sup>5</sup>.

---

*mercados de valores y de las sociedades cotizadas, ha disfrutado de un considerable protagonismo, trayendo consigo la elaboración de los códigos de buen gobierno, de seguimiento voluntario, así como la reducción de las normas imperativas al respecto. En realidad, esta primacía no ha sido tan intensa como a primera vista pudiera pensarse, lo que se deduce de la promulgación de algunas normas, como la Ley de Transparencia, de particular incidencia en dichos temas. (EMBED IRUJO, J.M., “Leyes versus códigos (autorregulación) en los..”, p. 28.*

<sup>2</sup> GUILLEM CARRAU, J., “El avance ...”, p. 31-71.

<sup>3</sup> Edición al cuidado de Francisco Rico con motivo del IV Centenario de El Quijote de la Mancha de Miguel de Cervantes, Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, 2005, p. 203 y 764.

<sup>4</sup> GUILLEM CARRAU, J., “La tutela de los derechos y las reformas...”, p. 71 y ss.

<sup>5</sup> De igual modo, la cuestión ha tenido trascendencia constitucional al pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento de derechos en los textos estatutarios. Enriquece, pues, este debate el Alto Tribunal con las SSTC de 12 y 13 de diciembre de 2007, donde lejos de circunscribirse a la redacción del derecho al agua de los valencianos y valencianas, han abordado temas sustantivos como los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado, la posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes, la delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía y, en último término, la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos y las ciudadanas. Sobre estas Sentencias, véase: GUILLEM CARRAU, J., “El Estatuto de...”, p. 13 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva ...* p. 106; PASCUA MATEO, F., “Título Preliminar...”, p. 150; ZARAGOZA MARTI, M.F., “El nuevo derecho...”, p. 117 y ss. Y sobre los derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de la bibliografía que completa este estudio, hemos de destacar la obra

En este sentido, se subrayó que ya en su primera redacción los Estatutos de Autonomía realizaban, al menos, una mención a los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos afectados por su propio ámbito<sup>6</sup> y que, incluso, sería oportuno aprovechar el momento de reformas estatutarias para consagrar en los Estatutos algo parecido al contenido esencial de los derechos sociales de los ciudadanos en materias sobre las que la Comunidad Autónoma es competente y sobre las que la CE se limita a contemplar, como mandatos al legislador y no como derechos subjetivos, tan sólo principios rectores<sup>7</sup>.

Como consecuencia de la integración europea y de algunos procesos de descentralización, las Constituciones estatales han perdido el monopolio y la exclusividad en la defensa de los derechos fundamentales. Por eso, las tablas de derechos están proliferando en ámbitos territoriales y sectoriales aunque se significan problemas jurídicos en torno a la naturaleza del instrumento donde se ubica la declaración, el significado de su contenido, la eficacia y el sistema de protección y la relación con otras Declaraciones de derechos<sup>8</sup>.

---

colectiva editada por Miguel A. Aparicio en *Atelier*, que también aparece reseñada en la bibliografía empleada para la elaboración del presente estudio.

<sup>6</sup> Señala Sánchez Ferriz que la tipología de los preceptos estatutarios iniciales era muy variada, llegando a clasificarse hasta siete tipos distintos. (Véase: SÁNCHEZ FERRIZ, R., "Derechos sociales y...", p. 483 y "Los derechos constitucionales en...", p. 43 y ss.). Entonces se planteó que podía corresponder a las Comunidades Autónomas, en la medida en que se lo reconozcan sus Estatutos, competencia para dictar normas de regulación de derechos fundamentales o que de un modo u otro incidan sobre ellos, siempre que con tales normas no se afecten las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y de los deberes constitucionales (DE OTTO, I., *Los derechos fundamentales y la potestad...*, p. 71).

<sup>7</sup> Actualmente, los planteamientos sobre la incorporación de las tablas en los procesos de reforma se basan en una serie de aspectos positivos como que se orientaría el debate sobre la reforma estatutaria hacia las aspiraciones de los ciudadanos, esto es, las relaciones del sistema político con su entorno social; la consagración con rango estatutario de derechos sociales cuyo contenido implica una prestación por parte de la Administración autonómica; y fortalecería la consistencia política de los derechos, cuya principal debilidad consiste en su dificultad para exigirlos en contra o en ausencia de la voluntad del legislador autonómico (RODRIGUEZ-VERGARA DÍAZ, A., "Ciudadanía europea...", p. 521; SÁNCHEZ FERRIZ, R., "Derechos sociales y...", p. 483, "Comentario al Título II ...", p. 369, "La labor de los...", p. 101, y "Los derechos...", p. 43 y ss.). En todo caso, se subraya la vinculación positiva de los poderes públicos a los derechos fundamentales (GAVARA DE CARA, J.C., "La vinculación positiva ...", p. 279). Respecto a la relación entre el hecho regional y el reconocimiento de derechos fundamentales en otros Estados descentralizados, véase también: ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., "Los derechos en el...", p. 232; CATALÁ I BAS, A., "Estatuto Valenciano y ...", p. 176; RUGGERI, A., "La tutela "multinivello...", p. 331.

<sup>8</sup> La decisión de incorporar una lista amplia de derechos de contenido esencialmente social no puede ser tomada desde una visión aislada de cada Estatuto, ya que puede verse afectado el principio de igualdad y el de reserva de Ley Orgánica, en la medida en que se vean afectados derechos fundamentales (ORTEGA, L., "Reforma constitucional...", p. 37). Se parte de la idea de que los derechos no son materias competenciales (MONREAL, A., "Estado de las Autonomías...", p. 289). Sobre la polémica introducción de las declaraciones estatutarias de derecho, nos remitimos principalmente al debate en la *Revista de Derecho Constitucional* entre los profesores Luis María Díez-Picazo y Francisco Caamaño (DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, L.M., "De nuevo sobre las...", p. 63). Sánchez Ferriz dando por superada la polémica sobre la inclusión de la carta de derechos en el Estatuto, invita a reflexionar sobre su significación política y jurídica, así como sobre la naturaleza de sus contenidos. En especial, destaca la profesora que habida cuenta de la diversidad de derechos, se exigiría una particular consideración

Concretamente, las reformas de Estatutos de Autonomía han incorporado una mención a una tabla de derechos, bien insertándola en el mismo Estatuto, bien con una referencia a la subsiguiente adopción de una Ley de derechos por el Parlamento autonómico<sup>9</sup>. Hay que valorar positivamente que la buena administración aparece mencionada como derecho o principio rector en las citadas reformas. Igualmente, parte de las reformas contemplan instrumentos de garantía específicos para los derechos o principios proclamados en las tablas estatutarias, como el Consejo de Garantías Estatutarias o el recurso ante el TSJ por vulneración de derechos estatutarios, que han sido validados por el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña porque la literalidad del texto estatutario al recoger la expresión “de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes” “...no implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone una alteración de “las reglas procesales comúnmente aplicables” en materia de protección de derechos”<sup>10</sup>.

de la naturaleza jurídica de cada uno de ellos y, muy especialmente, de la eficacia de cada una de las disposiciones contenidas en el Título II, cuya técnica jurídica dista mucho de la tradicional tabla de derechos (SÁNCHEZ FERRIZ, R., “Comentario al Título II...”, p. 367). Respecto a esta carta de derechos, un sector de la doctrina considera que el Estatuto contiene una auténtica carta de derechos y libertades que, con una relación poco sistemática, puede ser considerada como un conjunto de principios rectores caracterizados por una remisión constante a la Constitución y a los Tratados Internacionales y sin mecanismo específico de garantía de los mismos (ÁLVAREZ CONDE, E., “Reflexiones sobre...”, p. 43) y otros los define como normas de contenido valorativo-hermenéutico que sirven de ayuda al juez en la interpretación de las leyes frente a la actuaciones de la Administración (BAÑO LEÓN, J.M<sup>o</sup>: “El Estatuto de ...”, p. 53). Asimismo, este reconocimiento posibilita una protección multinivel de los derechos: nivel supraestatal, nivel estatal y nivel infraestatal (CATALÀ I BAS, A., “Estatuto Valenciano y ...”, p. 175). En todo caso, se comparte que la incorporación de derechos a los Estatutos implica la introducción de una cualificada vinculación al legislador autonómico, que se ve comprometido a promover su desarrollo de acuerdo con las disposiciones estatutarias, esto es, respetando el contenido concreto atribuido a los mismos en la propia norma institucional básica, en el marco de la Constitución (PORRAS RAMÍREZ, J.M<sup>o</sup>: *Las reformas ...*, p. 31).

<sup>9</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. También incluía un listado de derechos la retirada Propuesta de reforma de Estatuto de Castilla-La Mancha que se encuentra en trámite en las Cortes Generales en el momento en que se escriben estas líneas (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-18-1 de 11/04/2008)

<sup>10</sup> Entre otras, respecto a los mecanismos de garantía, cabe destacar la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la del Estatuto andaluz. Véase, sobre esta cuestión: ORTEGA, L., “Los derechos de los ciudadanos...”, p. 68. Esta cuestión ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 8045/2006 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad a la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del EA de Cataluña. Al artículo 38 EAC en el recurso se le formulan dos reparos: que el Consejo de Garantías Estatutarias interfiere en el sistema de garantías de los derechos fundamentales y que establece la existencia de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulneración de los derechos estatutarios. A la vista de las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que “...El hecho de que, con la reforma estatutaria, los dictámenes y resoluciones del Consejo vinculen al legislador cuando se refieran al desarrollo de los derechos de la persona no es más, para el Parlamento, que el selfrestraint del legislador catalán. Tal acción de protección, garantía

### III. CONTENIDO DEL DERECHO ESTATUTARIO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

y desarrollo de los derechos no sería óbice ni restringiría ningún procedimiento ante el Tribunal Constitucional, ni condicionaría ninguno de sus pronunciamientos. Las características del Consejo de Garantías Estatutarias y el Tribunal Constitucional, así como su ámbito de actuación, excluirían además cualquier riesgo de conflicto de legitimidades entre ambos" (p. 101 de la Sentencia). Sostiene el TC que "...No es de advertir defecto alguno de inconstitucionalidad en la previsión que aquí nos ocupa, toda vez que el precepto se limita a confiar al Consejo de Garantías Estatutarias la defensa de unos derechos que, como tenemos repetido, ni se confunden con los derechos fundamentales ni pueden redundar en su perjuicio o menoscabo, sin que del contenido del propio art. 38.1 EAC se derive cuál haya de ser la naturaleza de la tutela dispensada por aquel Consejo o el alcance en Derecho de sus pronunciamientos, cuestiones que, decididas en el art.76 EAC, habremos de examinar al resolver su impugnación" El art. 38.2 EAC dispone que "los actos que vulneren los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes. Esta última expresión ha validado la redacción del artículo para el TC que manifiesta (p. 499 de la Sentencia) que "Sin perjuicio de cuanto hayamos de decir en relación con los preceptos estatutarios referidos al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que también han sido impugnados, es lo cierto que la previsión aquí examinada pudiera no compadecerse, en su literalidad, con la atribución al Estado por el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, pues, según es doctrina constitucional consolidada, el hecho de que tal competencia exclusiva se atribuya "sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas" –siendo posible, por tanto, que éstas puedan ser titulares de competencias específicas en el extremo ahora abordado– "no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión 'necesarias especialidades' del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma" (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, y las allí citadas). El art. 38.2 EAC parecería remitir a "los procedimientos establecidos en las leyes" la concreta configuración de un recurso jurisdiccional cuya existencia misma es cuestión resuelta y decidida, en apariencia, por el precepto estatutario, sin que a las leyes aludidas en el art. 38.2 EAC, por más que implícitamente se asuma que sólo pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que el de regular el modus de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado. Ello no obstante, y como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como "objeto de recurso" ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de "innovaciones procesales" ni supone una alteración de "las reglas procesales comúnmente aplicables" en materia de protección de derechos. Por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades que, sobre la base de las previsiones constitucionales determinantes al efecto, el legislador estatal ha dispuesto y regulado en ejercicio de su competencias propias, el art. 38.2 EAC ha asumido la condición del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos a las que el Estatuto quiere hacer referencia expresa por relación a los derechos que el propio Estatuto reconoce, con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de concretarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de "los procedimientos establecidos en las leyes", que obviamente sólo pueden ser las del Estado.

En nuestro Ordenamiento, se afirman del derecho a la buena administración un conjunto de contenidos que están ya reconocidos expresamente por el deber genérico de los artículos 9.3, 31.2 y 103 de la Constitución y por la Ley 30/1992 y la jurisprudencia ha incluido el citado principio en sus pronunciamientos. De este modo, la Administración tiene un mandato constitucional de eficacia y sujeción al interés general, en el marco del Ordenamiento jurídico y, por lo tanto, sus actos deben estar presididos por el principio de equidad e imparcialidad y ser motivados en derecho; los procedimientos deben ser reglados y culminar sin retrasos indebidos, en plazos razonables<sup>11</sup>.

Como acabamos de anticipar, en el marco de las conocidas tablas estatutarias de derechos, los Estatutos de Autonomía reformados en la VIII Legislatura de las Cortes Generales han incluido un artículo dedicado al derecho a la buena administración, cuyo contenido es homogéneo y hace referencia al ámbito de aplicación, la equidad, los plazos, la audiencia y el acceso al expediente, la motivación de los actos administrativos<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Entre otros, véase: RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El Buen Gobierno...*, p. 23 y ss; TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*, p. 209 y ss. Se destacan por la doctrina las SAN de 7.6.2007 y las STS de 19.6.2007 y 3.7.2007, en relación con el deber de motivar las actuaciones administrativas y la sujeción al procedimiento establecido.

<sup>12</sup> Sin perjuicio de los artículos específicos relacionados con el derecho de participación, el derecho a la buena administración, aparece contemplado conforme sigue: el artículo 9 del EACV establece que : "1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas. 2. Todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable y a gozar de servicios públicos de calidad. Asimismo, los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada. 3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano."; el artículo 30 del EACat se determina que "...Artículo 30. Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración. 1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las Administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación. 2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican. 3. Las Leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las Administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ella dependen deben adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores"; el artículo 31 del EACan, se afirma que " ...Artículo 31. Buena administración. Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca"; el artículo 14 del EACAIB se hace constar que "... Artículo 14. Derechos en relación con las Administraciones públicas. 1. Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una ley del Parlamento de las Illes Balears regulará el derecho a una buena administración y al acceso a los archivos y registros administrativos de las instituciones y Administraciones públicas de las Illes Balears. 2. Todos los ciudadanos tienen derecho a

Este marco normativo invita a realizar un examen del contenido y diversos aspectos del derecho a la buena administración en el texto de las reformas estatutarias, en relación con la interpretación que del mismo ha hecho la jurisprudencia, hasta la fecha, en relación con el artículo 35 de la Ley 30/1992, así como de la que viene realizando los tribunales comunitarios antes y después de la proclamación del mismo en la Carta de Niza<sup>13</sup>.

*que las Administraciones públicas de las Illes Balears traten sus asuntos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable, a gozar de servicios públicos de calidad, así como a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad. 4. En el ámbito de sus competencias, la Comunidad Autónoma garantizará la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita”; el Estatuto aragonés, el artículo 16 proclama los derechos en relación con los servicios públicos: “1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad. 2. Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados. 3. Todas las personas tienen derecho a la protección de sus datos personales contenidos en las bases de datos de las Administraciones Públicas y empresas públicas aragonesas y las empresas privadas que trabajen o colaboren con ellas. Igualmente, tendrán derecho a acceder a los mismos, a su examen y a obtener su corrección y cancelación”. Igualmente, en su artículo 62 se establece entre los principios de organización y funcionamiento de la Administración: “1. La Administración de la Comunidad Autónoma sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. 2. En su actuación, respetará los principios de buena fe y de confianza legítima, y se relacionará con el resto de Administraciones Públicas españolas con arreglo al principio de lealtad institucional. 3. La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos.”; por último, en el artículo 12 del EACyL concluye que “... Artículo 12. Derecho a una buena Administración. La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica: a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos. b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable. c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan. e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes. f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.*

<sup>13</sup> El art. 41 de la CDFUE incluye dos derechos (el derecho a ser oída de toda persona antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente y el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial) y una obligación de la Administración (motivar sus decisiones). Añade Fuentetaja que, en el citado artículo, se proclama también el derecho de toda persona a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus Instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones y el derecho a dirigirse a las Instituciones en una de las lenguas de los tratados y a recibir una contestación en la misma lengua. En resumen, concluye Fuentetaja que no hay nada nuevo bajo el sol europeo pues la Carta reúne bajo el paraguas del nuevo derecho a la nueva administración una variedad de derechos instrumentales o procedimentales reconocidos y perfilados por la jurisprudencia comunitaria. En el asunto Tillack, destaca Fuentetaja el TPI estableció la doctrina que deja clara la eficacia jurídica del derecho a la buena administración, tal y como consagra la Carta de Derechos Fundamentales: “ el principio de buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos imparcial, equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, o el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten según se recogen en el artículo 41 de la CDFUE, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000” STPI Tillack v. Commission, 4.10.2006, T-193/04; Hoechst v. Commission, 18.6.2008, T-410/03. Véase:

En este contexto, cabe plantearse, en el contenido de la buena administración como principio, si se pueden incluir en el mismo una serie de mandatos dirigidos a la Administración y referidos a su organización tanto interna como externa. Esta idea parece confirmar que nos encontramos más bien ante un principio rector de la actuación de las administraciones públicas, entendido como mandato de optimización que ante un verdadero derecho<sup>14</sup>.

## 1. Beneficiarios

En relación con los beneficiarios del derecho a la buena administración, en las recientes reformas estatutarias, por un lado, se proclama el derecho a la buena administración respecto a los ciudadanos de dicha Comunidad o, al menos, así hay que interpretar la referencia a ciudadanos como titulares del mismo (art. 9 EACV; art. 14 EAIB; y art. 12 EACyL) y, por otro, se atribuye el derecho a "todas las personas", en el caso de la reforma catalana (art. 30) y aragonesa (art.16), o a "todos", en el caso de la reforma andaluza (art. 31).

Estos dos últimos textos siguen la línea del reconocimiento al derecho a la buena administración en el artículo 41 CDFUE, donde se define con la máxima amplitud posible a los beneficiarios de este derecho: "toda persona"<sup>15</sup>. No se circunscribe, por tanto, a los ciudadanos europeos. LINDE PANIAGUA apunta que, desde una perspectiva más técnica, es lo que el Derecho administrativo conceptualiza como "interesados"<sup>16</sup>.

En relación con los beneficiarios, al igual que proclama el artículo 41 de la CDFUE, en el caso de alguna reforma estatutaria se ha segmentado el derecho a la buena administración haciendo expresa mención al derecho a dirigirse a la Administración en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada (art. 9.2 EACV). Con carácter general, otro aspecto novedoso de todas las reformas estatutarias es que los poderes públicos promoverán el uso de la lengua de signos española de las personas sordas. (art. 13.4 EACV; art. 50.4 EACat; art. 37.6 EACAn; art. 19.3 EACIB; art. 25.2 EACAr; art. 13.8 EACyL).

En cierta manera, hubiera sido deseable que el concepto de beneficiario de la buena administración fuera el más cercano al concepto de "interesado" del artículo 31 de la Ley 30/1992, o quizás debería concretarse este concepto de "interesado" en las leyes autonómicas sobre la materia.

---

FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena ...", p. 15.

<sup>14</sup> SINDICATURA DE GREUGES DE BARCELONA (2007): El derecho a la buena administración, p. 17, disponible en <http://www.bcn.es/sindicadegreuges/pdf/Informe%20Buena%20Administracion-castellano.pdf>, accesible el 27.5.2009

<sup>15</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena ...", p. 141.

<sup>16</sup> LINDE PANIAGUA, E., "Los ciudadanos europeos como...", p. 159.

## 2. Ámbito de aplicación

En cuanto al ámbito de aplicación, volvemos a constatar la dualidad de opciones en el reconocimiento del derecho a la buena administración en las reformas estatutarias. Mientras una parte de los Estatutos reformados afirman que el derecho a la buena administración se refiere ante la Administración autonómica (art. 9 EACV; 14 EAIB; 12 EACyL), otra parte de estas reformas señalan que el derecho se afirma frente a las Administraciones públicas en general (art. 16 EACAr y 31 EACAn) o los poderes públicos (art. 30 EACat). No obstante, en el caso de la reforma aragonesa, se proclama un derecho a la protección de los datos personales de ámbito más amplio<sup>17</sup>

En la CDFUE, el ámbito de aplicación queda definido con la tradicional y descriptiva expresión "Instituciones y órganos de la Unión" pero la doctrina propone una interpretación más funcional, acorde con la jurisprudencia comunitaria, que haga gravitar el derecho sobre la Administración europea, expresión que abarca la Administración de las Instituciones y de los órganos creados por el Derecho originario o derivado para la realización de actividades administrativas (Banco Central Europeo, agencias, etc.)<sup>18</sup>.

En este aspecto, la mayor amplitud de la definición jurisprudencial comunitaria debe ser una referencia interpretativa del derecho a la buena administración por cuanto en nuestro Ordenamiento también proliferan en la realización de actividades administrativas las Agencias u otros órganos desconcentrados de la Administración.

## 3. Equidad

En las reformas estatutarias, la proclamación del derecho a la buena administración contiene una llamada a que los asuntos sean tratados de modo equitativo, imparcial y proporcional a las finalidades que justifican la intervención administrativa. La imparcialidad, en nuestro ámbito, se predica de toda actuación administrativa como queda patente en la jurisprudencia constitucional en materia de derecho sancionador (STC 231/1998)<sup>19</sup>.

En este contexto, las reformas estatutarias al proclamar el derecho a la buena administración contemplan una referencia al derecho a la igualdad y al trato equitativo por parte de la Administración con diferentes expresiones más o menos idénticas (art. 9.2 EACV; art. 30.2 EACat; art 31 EACAn; art. 14.2 EACIB; art. 16 EACAr; art. 12.b) EACyL).

En términos comunitarios, el derecho a que la Administración europea trate

<sup>17</sup> El Estatuto aragonés afirma que el derecho a la buena administración se extiende a los datos personales "... contenidos en las bases de datos de las Administraciones Públicas y empresas públicas aragonesas y las empresas privadas que trabajen o colaboren con ellas"(art. 16.3).

<sup>18</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena ...", p. 143.

<sup>19</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*,p. 124 y ss.

los asuntos de toda persona imparcial y equitativamente se conecta directamente con los artículos 20 y 21 de la Carta relativos al derecho a la igualdad y a la no discriminación<sup>20</sup>. La jurisprudencia comunitaria ha afirmado, al respecto del principio de buena administración “...Entre las garantías otorgadas por el ordenamiento jurídico comunitario en los procedimientos administrativos, figura en particular el principio de buena administración, que comprende la obligación de la institución competente de examinar, detenida e imparcialmente, todos los elementos oportunos del asunto de que se trata”<sup>21</sup>.

En nuestra doctrina, MARTÍN-RETORTILLO afirmó que “la referencia a una Administración estable ya a la labor de contrapeso frente a las diversas fuerzas políticas, requiere como condición y exigencia indispensable la independencia política de los servidores de la Administración, lo que impone al mismo tiempo la desaparición de todo tipo de injerencias de los partidos políticos, tanto en el acceso a la administración como en el desarrollo de la función propia de los que ya son funcionarios”<sup>22</sup>. PARADA VÁZQUEZ relaciona la equidad y la imparcialidad en el marco de la función pública y de los principios constitucionales de servir con objetividad a los intereses generales y de imparcialidad<sup>23</sup>. Por último, GIL CREMADES subraya, junto a este aspecto, el deber de neutralidad política aunque el Estatuto Básico del Empleado Público haya hecho desaparecer como falta muy grave la violación de la imparcialidad<sup>24</sup>.

En definitiva, el derecho a la buena administración abarca una necesaria referencia a la equidad y la imparcialidad en el tratamiento de los expedientes administrativos pero es necesario subrayar que dicha mención no puede quedar limitada al ámbito de los códigos éticos o cartas de servicio, de escaso valor imperativo, sino encontrar también su lugar como infracción en la tipificación de las “muy graves” en los regímenes sancionatorios de las normas sobre función pública.

#### 4. Celeridad o plazos razonables

TOMÁS MALLÉN afirma que el principio de celeridad es, a su vez, trasunto del general principio de eficacia en la actuación administrativa<sup>25</sup>. En nuestro

<sup>20</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El Derecho a la buena ...”, p. 145.

<sup>21</sup> La obligación de no discriminación que la Comisión ha de respetar es reflejo del derecho a una buena administración que forma parte de los principios generales del Estado de Derecho comunes a las tradicionales constitucionales de los Estados miembros. Entre otras, Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C 269/90, Rec. p. I 5469, apartado 14; Sentencias del TPI de 24 de enero de 1992, La Cinq/Comisión, T 44/90, Rec. p. II 1, apartado 86, y de 11 de septiembre de 2002, Alpharma/Consejo, T 70/99, Rec. p. II 3495, apartado 182; y Sentencia del TPI de 18 de octubre 2002, Comisión vs. Technische Glaswerke Ilmenau, C-232/02 P(R).

<sup>22</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Funcionarios o ...”, p. 233.

<sup>23</sup> PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho del ...*, p. 205.

<sup>24</sup> GIL CREMADES, R.: « La imparcialidad en ... », p. 82 y 328.

<sup>25</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*, p. 185.

contexto, la doctrina señala que “... en lo que afecta al derecho a una resolución administrativa dictada en plazo razonable, como no podía ser de otro modo, se ha estudiado por la jurisprudencia constitucional en conexión con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24CE)”<sup>26</sup>.

Las reformas estatutarias determinan, salvo en el caso de la reforma del EACat, que el contenido del derecho a la buena administración encuentra una de sus manifestaciones en la necesaria actuación en plazos razonables de la Administración con términos similares (art. 9.2 EACV; art 31 EACAn; art. 14.2 EACIB; art. 16.2 EACAr; y art. 12.b) EACyL).

En el ámbito comunitario, la problemática interpretación del plazo razonable ha sido objeto de pronunciamiento en numerosas ocasiones<sup>27</sup>. Como recuerda FUENTETAJA, en palabras del Tribunal de Primera Instancia, “para apreciar si la duración de dicho procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión, la complejidad del asunto y su trascendencia para las diferentes partes integradas”<sup>28</sup>.

La afirmación de los plazos razonables de un procedimiento administrativo en el seno del derecho a la buena administración debe predicarse con carácter general y no sólo circunscrita al ámbito de la Administración de Justicia.

## **5. Participación, transparencia y tecnologías de la información y comunicación**

Como hemos analizado anteriormente, es difícil realizar un análisis separado de los principios de transparencia y de participación y el acceso al expediente en el derecho a la buena administración. Los ciudadanos, en virtud de la buena administración, tienen derecho, por un lado, a acceder y ser oídos en el expediente en el que aparezcan como interesados y, por otro, a conocer el proceso de toma de decisión de la Administración en un caso concreto. La Administración tiene por objetivo, entre los nuevos planteamientos de buen gobierno, lograr una mayor participación de los ciudadanos y para motivar dicha participación será necesario que, primero, se conozca lo que está haciendo. Segundo, la afirmación de la transparencia como parte del derecho a la buena administración lleva a una necesaria reflexión sobre el principio de publicidad en las actuaciones de las Administraciones, que ya no puede quedar actualmente limitado a los boletines oficiales, y la incorporación de la Administración a la sociedad de la Información y a las nuevas tecnologías (TICS)<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*, p. 126.

<sup>27</sup> Entre otros, STJCE de 11.3.2006, Angeletti v. Commission, T-394.

<sup>28</sup> (STPI Telecinco v Commission, 15.9.1998 (T-95/96), Rec. II-3407, par. 75 y Franchet y Byk V. Commission, 8.7.2008, T-48/05.). Véase: FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El Derecho a la buena ...”, p. 146.

<sup>29</sup> GUILLEM CARRAU, J., “La participación ...”, p. 283 y ss.

Afirmaba ARANGUREN que *“también la democracia política –una democracia compatible con un poder ejecutivo eficaz– tiene que ser promovida; es decir, organizada socialmente. Y esto mediante el fomento, a la vez teórico y práctico de una auténtica educación política y mediante la socialización, sin estatificación centralizadora, de la enseñanza y los medios de comunicación de masas... justamente para que a ellas tengan acceso todos los ciudadanos y todos los grupos, en vez de seguir siendo monopolizados capitalística y privilegiadamente por algunos de ellos”*<sup>30</sup>.

En nuestro ámbito, como detalla TOMÁS MALLÉN, el derecho a la participación directa en los asuntos públicos del art. 23 CE se concreta, entre otros aspectos, en la participación en la elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105.a) CE); la participación en la elaboración y producción de los actos administrativos (art.105c) CE), objeto de interpretación por el TC en su Sentencia 118/1999; y *“el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad del Estado, la averiguación de delitos o la seguridad de las personas”* (art.105 b) CE) en los términos de la STC 292/2000<sup>31</sup>. Este derecho aparece reconocido en el artículo 35 de la Ley 30/1992 y desarrollado en los artículos 37 y 38 de la misma Ley.

En las reformas estatutarias, se proclama el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la política, económica, cultural y social junto al mandato general a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. En los textos reformados, el derecho a la buena administración se extiende sobre los conceptos de transparencia y participación, a título de derecho, principio y valor democrático (art. 9.4 y 13.1 EACV; art. 29, 42.6 y 43 EACat; art 5, 10.19, 30 y 119 EACAn; art. 15 y 19 EACIB; art. 4, 15 y 30 EACAr; art. 11 y 7 EACyL).

En el caso de algunas reformas, es necesario destacar que el legislador autonómico ya ha ejecutado el mandato estatutario mediante la adopción de leyes de participación entre las que destaca por su amplitud de objeto la Ley 11/2008 de Participación de la Comunidad Valenciana<sup>32</sup>.

Circunscrito al derecho de acceso al expediente, la CDFUE explicita el derecho a la buena administración en el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial en todo procedimiento como ha señalado el Tribunal comunitario en el asunto Degussa<sup>33</sup>. El derecho a ser oído despliega, como señala Fuentetaja, un haz de técnicas y garantías, de entre las que destacan el plazo razonable para preparar la defensa; el conocimiento exacto y completo de

<sup>30</sup> LÓPEZ ARANGUREN, J.L., *Ética y...*, p. 183.

<sup>31</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*, p. 111.

<sup>32</sup> Diari Oficial de la Comunitat Valenciana 10 julio 2008, núm. 5803

<sup>33</sup> STJCE de 5.4.2006, Degussa v. Commission, T-279/02). Véase: FUENTETAJA PASTOR, J.A., *“El Derecho a la buena ...”*, p. 148.

los hechos que se le imputan y las circunstancias en que hubieren sido cometidos; o la asistencia de abogado<sup>34</sup>.

En cuanto a la transparencia, SCHMITT consideró que el principio de publicidad constituye uno de los supuestos en los que descansa el espíritu del parlamentarismo y que, en el sistema democrático la verdad se genera a partir de la libre competencia de opiniones<sup>35</sup>. Este principio de publicidad de las Administraciones modernas debe adaptarse a los medios y tecnologías que, actualmente, aporta la revolución de la tecnología de la información porque los procesos decisorios deben adaptarse a estos nuevos esquemas de relación y representación social. Desde un punto de vista amplio, tecnología, gobernanza y transparencia pueden ser entendidos dentro del contexto de modernización e incorporación de las TICs a la actividad política<sup>36</sup>.

Así, en sus consideraciones generales sobre la utilización de las nuevas tecnologías, CASTELLS considera que la revolución de la tecnología de la información, debido a su capacidad de penetración en todo el ámbito de la actividad humana, constituye el punto de entrada para analizar la complejidad de la nueva economía, sociedad y cultura en formación<sup>37</sup>. En este sentido, señala COTINO, la evolución y el uso real y actual de la red obliga a que cualquier referencia a participación y democracia electrónicas no eluda la realidad del uso ciudadano y participativo de la red en la llamada web 2.0 o web social o, en un futuro casi inmediato, la realidad virtual del web 3.0<sup>38</sup>. En este contexto, como detectó MARTÍN MATEO, Internet posibilita organizar movimientos de opinión, reacciones populares ante acontecimientos, campañas de sensibilización, debates múltiples, todo ello compatible con el sistema de partidos y la democracia representativa<sup>39</sup>. Estos nuevos espacios de opinión y participación ciudadana se encuentran en la línea de los principios de participación y transparencia de las políticas públicas de la

<sup>34</sup> En el marco de la función pública europea ha sido especialmente afirmado por la jurisprudencia en el ámbito del procedimiento sancionador, aunque no se limita a dicho ámbito (STJCE de 30 de julio de 1991, *Almini v. Commission*, 19/70, Rec. 1971 p. 623). Véase: FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena ...", p. 147.

<sup>35</sup> SCHMITT, C., "Situación histórico-espiritual ...", p. 43.

<sup>36</sup> Entre otros, han manifestado dicha interrelación los siguientes: GUIDDENS, A., *The consequences of modernity*, Cambridge, 1991, Polity Press; SÁNCHEZ NAVARRO, A.J., "Sistema electoral y nuevas tecnologías...", p. 84; SARMIENTO, D., "La autoridad del Derecho ...", p. 221.

<sup>37</sup> CASTELLS, M., *La era de la información...*, p. 35.

<sup>38</sup> Ha de reconocerse la relevancia de las técnicas electrónicas para la promoción de nuevos espacios de debate público como son los web-logs o blogs, los E-forums, las plataformas "My space" o "Second Life", que han sido empleadas en las últimas campañas electorales. Véase: COTINO HUESO, L., "Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y ...", p. 84.

<sup>39</sup> MARTÍN MATEO, R., "Democracia directa....", p. 238 y ss.

OCDE<sup>40</sup> y la UNESCO<sup>41</sup>, así como por la Unión Europea<sup>42</sup>.

En este contexto, por un lado, la funcionalidad de la tecnología se concreta en la facilitación de la actividad relacional. Se habla entonces de la tecnología al servicio de las relaciones entre personas, órganos e instituciones y constituye, sin duda, uno de los elementos centrales de la sociedad en que vivimos. Por otro lado, la tecnología desempeña una función de apoyo al conjunto de herramientas que se ponen al servicio de los gestores públicos para optimizar sus procesos de producción<sup>43</sup>.

Así, entre las ventajas de las nuevas tecnologías, puede señalarse que ayudan al funcionamiento del proceso político<sup>44</sup>, aunque no es un panorama exento de riesgos<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> La OCDE publicó en 2004 "La administración electrónica: Un imperativo", donde resalta los ahorros que la administración electrónica puede generar al permitirles aumentar su eficacia. Véase: OCDE (2003): *The E-Government imperative*, disponible en [http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final\(\).pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final().pdf)

<sup>41</sup> La UNESCO ha sugerido a la comunidad internacional que tome las medidas necesarias para reconocer y fomentar como "Derecho humano fundamental, el acceso a las redes de comunicaciones y servicios telemáticos" (vid. Programa Intergubernamental de Comunicaciones, UNESCO).

<sup>42</sup> Junto al Libro Blanco de la gobernanza, en este ámbito, es de gran interés que, en el Libro verde sobre la información del sector público, se realizó una clasificación de lo que llamaba "servicios del gobierno electrónico" [COMISIÓN EUROPEA (1998): "La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público". COM(1998) 585.]

<sup>43</sup> PALOMAR OLMEDA, A., "Un paso más en la...", págs. 92 y 93.

<sup>44</sup> Así, por ejemplo, inciden en los siguientes aspectos: la rapidez de las comunicaciones; el incremento de la información disponible y, en consecuencia, de la variedad, la especialización y el pluralismo de la misma; la mayor participación, el fomento de la cultura participativa y la remoción de los obstáculos derivados incluso situaciones de incapacidades, y transparencia de estas comunicaciones; el impulso a la alfabetización digital; el incremento del control ejercido sobre los ejecutivos, su porosidad y la legitimación de los mismos. Entre otros, véase: AUSTRALIAN GOVERNMENT Information Management Office (2003): *EGovernment Benefits Study (2006)* y *e-Government Strategy: Responsive Government: A New Service Agenda.*, disponibles en <http://www.agimo.gov.au/publications/2007>; COTINO HUESO, L., "Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y ...", p. 84; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J., "La aprehensión...", p. 138 y ss.; RUIZ MIGUEL, C., "La Libertad política en la democracia...", p. 50. Cotino Hueso destaca la contribución más importante de las TICs a la democracia se está produciendo ya de forma mucho más trascendente a través del ejercicio de las libertades públicas sin intervención de los poderes públicos. Se trata, en este sentido, de una E-democracia mucho más liberal y menos intervenida, una democracia electrónicamente influida (COTINO HUESO, L., "Presentación"..., p. 19-40).

<sup>45</sup> Entre los riesgos asociados a esta evolución como son la posible comercialización del funcionamiento del sistema; la despersonalización de la política ya que el tecnicismo o el mecanicismo de las tecnologías tiene poco que ver con el subjetivismo de la dialéctica política y la relación social; el incorrecto entendimiento de la democracia directa o de la identidad que trate de anular la lógica de la democracia representativa; la reducción de la participación en política a la élite "informatizada" y el acrecentamiento de la brecha digital; la fragmentación del discurso político y el antagonismo en la percepción de la sociedad; los riesgos de seguridad; y el mito orwelliano del control permanente y total de la ciudadanía. Entre otros, véase: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J., "La aprehensión jurídica...", p. 141 y ss.; RUIZ MIGUEL, C., "La Libertad política en ...", p. 49. En definitiva, aunque las tecnologías de la información tienen un potencial genuino para incrementar la transparencia y la capacidad de respuesta del sistema, si no se emplean con sabiduría pueden llevar a situaciones de gran cinismo. Por ello, deben sopesarse los beneficios potenciales de las tecnologías de la información frente a

En definitiva, el derecho a la buena administración en sus aspectos relacionados con la transparencia y la participación no puede ser articulado sin una reflexión previa sobre las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación en facetas tan concretas como el acceso a expedientes, la participación en procesos de toma de decisión, las audiencias públicas en los Parlamentos, etc.

## 6. Motivación de los actos

En nuestro Ordenamiento jurídico, el TC ha interpretado tradicionalmente el derecho a la buena administración en cuanto a la motivación de los actos administrativos en conexión con lo dispuesto en el artículo 24 CE para la Administración de Justicia<sup>46</sup>. El artículo 54 de la Ley 30/1992 determina que los actos administrativos deben estar motivados<sup>47</sup>. Hay que entender esta faceta dentro del derecho a la buena administración aunque no se mencione expresamente como tal en las reformas estatutarias.

Según reiterada jurisprudencia comunitaria, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado. La motivación debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la institución, de modo que, por una parte, los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y saber si la decisión está o no fundada y, por otra, el juez

---

sus eventuales riesgos antes de decidir al respecto (PARLIAMENT OF CANADA (2006): *How can information technology transform the way Parliament works?*, PRB 00-28E, Revised 2, October 2006, p. 13).

<sup>46</sup> "...el deber de los órganos judiciales de motivar sus resoluciones es una exigencia implícita en el art. 24.1 CE, que se hace patente en una interpretación sistemática de este precepto constitucional en relación con el art. 120.3 CE, pues en un Estado de Derecho hay que dar razón del Derecho judicialmente interpretado y aplicado, y que responde a una doble finalidad: a) de un lado, la de exteriorizar el fundamento de la decisión, haciendo explícito que ésta corresponde a una determinada aplicación de la Ley; b) y, de otro, permitir su eventual control jurisdiccional mediante el ejercicio de los recursos. Ahora bien, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho a obtener una decisión fundada en Derecho, no es exigible un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se debate, sino que basta con que el Juzgador exprese las razones jurídicas en las que se apoya para tomar su decisión, de modo que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión, esto es, la *ratio decidendi* que determina aquélla. No existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, FJ 2; 187/1998, de 28 de septiembre, FJ 9; 215/1998, de 11 de noviembre, FJ 3; 206/1999, de 8 de noviembre, FJ 3)" STC 187/2000". Véase, TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*, p. 130.

<sup>47</sup> Entre otras, recientemente, STC 17/2009 de 26 enero 2009 y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 18 diciembre 2008 (RJ\2008\8174).

comunitario pueda ejercer su control de legalidad<sup>48</sup>.

En definitiva, compartimos con FUENTETAJA que la jurisprudencia comunitaria ha considerado que la motivación cumple la doble finalidad de permitir los derechos de defensa del ciudadano al conocer los motivos que están detrás de la actuación de la Administración, así como hacer viable el posterior control judicial de la actuación de la Administración por los Tribunales<sup>49</sup>.

## 7. Eficacia, garantías y la función del Ombudsman

Como señala la doctrina procede plantear si nos encontramos ante un derecho fundamental o un principio rector de la actividad administrativa. Desde un punto de vista formal, tanto la CDFUE como las tablas de derechos de algunas reformas estatutarias afirman la categoría de derecho para la buena administración, mientras que, desde un punto de vista sustantivo, la doctrina científica y la jurisprudencia consideran que nos hallamos ante un principio rector.

Dando por superada la polémica sobre la inclusión de la carta de derechos en el EACV, SÁNCHEZ FERRIZ invita a reflexionar sobre su significación política y jurídica, así como sobre la naturaleza de sus contenidos<sup>50</sup>. A este respecto, en todo caso,

<sup>48</sup> Entre otras, véanse STJCE de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395), apartados 15 y 16, y STPI de 9 de abril de 2003, Forum des migrants/Comisión, T-217/01, Rec. p. II-1563, apartado 68).

<sup>49</sup> El artículo 253 del Tratado CE impone la obligación de motivación, que la CDFUE recoge en su artículo 41. STJCE de 14 de febrero de 1990, Delacre e.a. v. Commission, C-350-88, Rec. I.395. Véase FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena ...", p. 149. De igual modo, en este contexto, la jurisprudencia comunitaria hace referencia al principio de confianza legítima "...es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima, que constituye uno de los principios fundamentales de la Comunidad, se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria, al darle seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas. Constituyen seguridades de esa índole, cualquiera que sea la forma en que le hayan sido comunicados, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanan de fuentes autorizadas y fiables" Sentencia del TPI de 21 de julio de 1998, Mellett/Tribunal de Justicia, T 66/96 y T 221/97, RecFP p. I A 449 y II 1305, apartados 104 y 107). Por el contrario, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas (STPI de 18 de enero de 2000, Mehibas Dordtselaan/Comisión, T 290/97, Rec. p. II 15, apartado 59, y de 19 de marzo de 2003, Innova Privat-Akademie/Comisión, T 273/01, Rec. p. II 1093, apartado 26).

<sup>50</sup> En especial, destaca que habida cuenta de la diversidad de derechos, se exigiría una particular consideración de la naturaleza jurídica de cada uno de ellos y, muy especialmente, de la eficacia de cada una de las disposiciones contenidas en el Título II del EACV, cuya técnica jurídica dista mucho de la tradicional tabla de derechos. El Título II, como descriptor de la situación jurídica de los valencianos en su propia Comunidad, más allá de ser reconocedor, directa o indirectamente, de derechos, nos permite adivinar el modelo de relación de la ciudadanía con sus instituciones. En todo caso, Sánchez Ferriz, ante la reiteración de compromisos que asume la Generalitat en el texto estatutario, considera que esto no puede significar que la necesidad de la intervención promotora de derechos por parte de los poderes públicos llegue a mutar la naturaleza de éstos en un excesivo intervencionismo incompatible con el régimen de libertad-responsabilidad que también establece la Constitución. Con un respeto absoluto al sistema constitucional de los derechos, el Título II supone una apuesta decidida a favor de los derechos sociales mediante la formulación novedosa de viejos y nuevos derechos (SÁNCHEZ

la doctrina apunta que hubiera sido deseable una mayor claridad diferenciando especialmente lo que son derechos de lo que son principios rectores<sup>51</sup>. En definitiva, un sector de la doctrina considera que los Estatutos reformados contienen una auténtica carta de derechos y libertades que, con una relación poco sistemática, puede ser considerada como un conjunto de principios rectores caracterizados por una remisión constante a la Constitución y a los Tratados Internacionales y sin mecanismo específico de garantía de los mismos<sup>52</sup>, mientras que otro sector prefiere considerar que nos hallamos ante normas de contenido valorativo-hermenéutico que sirven de ayuda al juez en la interpretación de las leyes frente a la actuaciones de la Administración<sup>53</sup>.

La crítica a la falta de previsión de alguna garantía de los derechos estatutarios, que quedan así como auténticas normas de principio, se formula también en los casos de las reformas valenciana, balear y aragonesa<sup>54</sup>. En cambio, la más polémica de las reformas, que ha sido la del Estatuto catalán, es valorada positivamente por un sector de la doctrina por el amplísimo listado de derechos y por incluir un auténtico sistema de garantía de los derechos estatutarios, que ha sido validado por el TC, como anteriormente se ha referido<sup>55</sup>. En el mismo sentido, se ha valorado la reforma andaluza<sup>56</sup>. En el caso de la retirada propuesta de reforma manchega, las garantías se proclaman también en los ámbitos de las consignaciones presupuestarias<sup>57</sup>.

---

FERRIZ, R., "Comentario al Título II del EACV..., p. 367 y 375).

<sup>51</sup> Pese a tal dicción, los preceptos integrados en este Título contienen mayoritariamente mandatos al legislador y una definición de determinadas políticas que debe asumir la Generalitat, más que derechos en sentido estricto. Junto con la incorporación de deberes estatutarios de carácter social y solidario, hubiera sido deseable el diseño de un sistema de garantías aplicable a los derechos en él reconocidos, más allá de la mención al Síndic de Greuges (artículo 38) y la vinculatoriedad de los poderes públicos (artículo 8.2). Respecto al establecimiento de cauces procesales específicos en el ámbito estatutario valenciano, la doctrina no se ha mostrado unánime. Entre otros, véase: CATALÀ I BAS, A., "Estatuto Valenciano y ..., p. 187; SÁNCHEZ FERRIZ, R., "Los derechos constitucionales y ..., p. 27; TUR AUSINA, R., "La introducción de ..., p. 202 y 233.

<sup>52</sup> Entre otros, véanse: ÁLVAREZ CONDE, E., "Reflexiones sobre la ..., pp. 43-67; TUR AUSINA, R., "La introducción de un Catálogo de..., p. 186.

<sup>53</sup> BAÑO LEÓN, J.M<sup>o</sup>: "El Estatuto de Autonomía en el Ordenamiento estatal ..., p. 53 y ss.

<sup>54</sup> Entre otros, véanse: BAÑO LEÓN, J.M<sup>o</sup>: "El Estatuto de Autonomía en el Ordenamiento estatal ..., p. 53 y ss. PASCUA MATEO, F., "Título Preliminar..., p. 150; SÁENZ ROYO, E. y CONTRERAS CASADO, M., "Los derechos, deberes..., p. 286.

<sup>55</sup> Destaca Tur Ausina la problemática de la alusión a un procedimiento procesal específico de tutela para los derechos estatutarios, es decir, una especie de amparo autonómico, ante el que la doctrina se encuentra dividida. A la vista de ello, los instrumentos de tutela procesal de los derechos no se consideran un elemento federalizado ni susceptible de federalización de acuerdo con el marco constitucional (TUR AUSINA, R., "La introducción de ..., p. 181).

<sup>56</sup> Entre otros, véanse: PASCUA MATEO, F., "Título Preliminar..., p. 146 y 147; SOLOZÁBAL, J.J., "Algunas consideraciones sobre..., p. 331.

<sup>57</sup> En cuanto a la garantía de los derechos proclamados en el texto de reforma, se afirma que, en primer lugar, que los presupuestos de Castilla-La Mancha contendrán partidas presupuestarias suficientes para garantizar su cumplimiento efectivo. En segundo lugar, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y el Consejo Económico y Social de acuerdo con sus funciones informarán respecto a las normas con rango de ley o reglamentario que desarrollen los mismos. En tercer lugar, los castellanomanchegos

Llegados a este punto es necesario recordar las consideraciones del TC respecto al conocido "derecho al agua", contenido en el artículo 17.1 del EACV reformado, que no se reconoce como derecho subjetivo, salvo que así se configure en la eventual Ley autonómica que contenga la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana<sup>58</sup>

Por último, en algunas reformas estatutarias, se encomienda al Defensor del Pueblo autonómico una función destacada y complementaria a la ya atribuida hasta el momento en la defensa de los derechos de los ciudadanos en relación con los proclamados en las tablas estatutarias y, de tal modo, en relación con el derecho a la buena administración<sup>59</sup>.

En el ámbito comunitario, parte de la doctrina ha considerado este derecho a la buena administración un principio o derecho informador carente de vinculatoriedad por sí mismo<sup>60</sup>. Comparte FUENTETAJA con WAKEFIELD que caracterizar el derecho a la buena administración como un derecho fundamental es ignorar la distinción que el Tribunal de Justicia lleva a cabo entre derechos, principios generales del Derecho

---

podrán dirigirse al Defensor del Pueblo de esta Comunidad Autónoma en relación a sus derechos. Por último, se afirma que los actos que vulneren los derechos reconocidos podrán ser objeto de recurso ante los juzgados y tribunales de Castilla-La Mancha en la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes del Estado.

<sup>58</sup> Los recursos de inconstitucionalidad, que han dado lugar a las Sentencias de 12 y 13 de diciembre de 2007, anteriormente referenciados, se circunscribían a la redacción artículo 17 del EACV referido al derecho de los valencianos y valencianas a disponer de agua y a la referencia a la redistribución de los sobrantes de cuencas excedentarias. El citado artículo no crea, para el Alto Tribunal, un derecho subjetivo ya que éste de nacer en el mundo del derecho deberá hacerlo en el marco de la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana mediante ley de Les Corts (artículo 10.2 del EACV). En todo caso, el derecho al abastecimiento de agua del artículo 17.1 del EACV "...constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto estatutario recurrido en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho previsto en la Constitución". En la sentencia relativa al recurso castellano-manchego, se concluye que "no resulta infringido el artículo 139.1 CE, ya que, aparte otras razones, «no puede dejar de tenerse en cuenta que el art. 17.1 EACV no establece ningún derecho subjetivo», dado que «constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos». Asimismo, el TC no atiende la alegación de la parte recurrente sobre falta de habilitación constitucional que ampare la formulación del derecho al agua que efectúa el artículo 17.1 del EACV, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/2006, porque aunque aún "admitiendo que podamos estar ante un derecho emergente de tercera generación, es claro que en el momento actual su incipiente gestación se refleja en instrumentos internacionales que no requieren de manifestación expresa de la voluntad de los Estados, por lo que no puede hablarse de la asunción de compromisos expresos al respecto por parte de España".

<sup>59</sup> En cuanto a la garantía de los derechos, en el artículo 59 del Estatuto aragonés se realiza una referencia a la misión específica del Justicia de Aragón en la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto. Se subraya que la parte dogmática del Estatuto se trata de una parte sobre todo dotada de gran carga simbólica, mas que de virtualidad jurídica, consensuada entre todas la fuerzas políticas y de gran modernidad por incorporar conceptos que son reflejo de sensibilidades actuales (SÁENZ ROYO, E. y CONTRERAS CASADO, M., "Los derechos, deberes...", p. 286). Destaca Fuentetaja que formalmente, se incardina al Defensor del Pueblo en la CDFUE para conocer los casos de mala administración de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que le someta un ciudadano de ésta y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro (art. 43) (FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena...", p. 151).

<sup>60</sup> DUTHEIL DE LA ROCHERE, J., "The charter of Fundamental Rights...", p. 157.

que protegen esos derechos y principios jurídicos que ha de ser respetados pero que carecen del status de principios generales del Derecho<sup>61</sup>.

En definitiva, estas reflexiones confirman que nos encontramos más bien ante un principio rector de la actuación de las administraciones públicas, entendido como mandato de optimización que ante un verdadero derecho. Coincide la jurisprudencia constitucional con algunas de las manifestaciones de la doctrina contraria a la inclusión de catálogos estatutarios de derechos, al establecer que dichas declaraciones sólo vinculan al legislador autonómico, que deben respetar los límites constitucionalmente establecidos en los artículos 81, 139 y 149.1 CE y el principio de reserva de ley.

## 8. Eficiencia de la organización administrativa y de la aptitud funcional

Partiendo de su inclusión en el derecho a la buena administración, es conocido que es difícil adaptar el concepto de eficiencia a la realidad de la acción administrativa tanto desde el punto de vista de su organización como de su funcionamiento<sup>62</sup>. Esto último no significa aceptar sin más ambages la conocida como "huida al Derecho privado" de nuestra Administración<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., "El Derecho a la buena ...", p. 151; WAKEFIELD, J., *The right to ...* p. 65.

<sup>62</sup> En los años 90, se iniciaron procesos de revisión en este sentido, postulando que "... la preocupación por la calidad total ha irrumpido con fuerza en el campo de la gestión imponiendo determinada con la nueva filosofía que comporta, la necesidad de realizar profundos cambios e innovaciones, más allá de los meros ajustes y retoques, para introducir un nuevo clima y un distinto talante...", no obstante, se planteaban "... si la estrategia de la calidad total puede ser asumida sustancialmente por la Administración Pública..." pues "...en principio detectamos en estos ámbitos grandes dificultades tanto estatutarias como sociológicas para que pueda prender la cultura de la calidad" (MARTÍN MATEO, R., "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad...", p. 9 y ss). La mayoría de los gobiernos son conscientes de la realidad compleja y crítica en la que hoy se encuentran las Administraciones públicas. Además, se encuentran ante importantes cambios que presionan para transformar sus estructuras de gobierno y sus formas administrativas: los cambios demográficos y sociales; la globalización del mercado y los cambios en las relaciones laborales; democratizar la democracia; restricciones presupuestarias; la insatisfacción de los ciudadanos; los cambios tecnológicos, etc. (KPMG Peat Marwick: *Organisations Serving the Public. Transforming to the 21st Century*, 1997).

<sup>63</sup> En nuestra doctrina, Muñoz Machado considera que la mayor parte de estas valoraciones sobre las actividades desempeñadas por la Administración han dejado de ser exactas en nuestro tiempo al producirse una real y profunda aproximación entre muchas instituciones del Derecho Público y del Derecho Privado, y en modo alguno puede decirse hoy que sean siempre aquellas las que ofrecen mayores garantías de estabilidad de las relaciones o de cumplimiento de las obligaciones que resultan de las leyes o de los contratos. Se alude a la «huida al Derecho privado», como la tendencia al empleo del Derecho civil, mercantil o laboral por las Administraciones públicas. La expresión fue acuñada por Fritz Fleiner, en respuesta a las preocupaciones surgidas entre los administrativistas en Alemania, donde existe un amplio campo para la utilización del derecho privado, dada la ausencia de categorías jurídicas como el contrato administrativo o el dominio público. Apunta Muñoz Machado que el fenómeno de la huida hacia el Derecho privado se acelera a partir de los años sesenta con la idea de que el Derecho Administrativo, con sus procedimientos, rituales, garantías y controles, es una herramienta demasiado pesada como para que la Administración pueda actuar con eficacia, mucho más si se pretende competir en mercados de bienes y servicios en los que también está presente la

El debate sobre las nuevas formas de organización administrativa persigue mejorar la eficacia y la eficiencia del servicio público que se presta desde las Administraciones públicas y han producido numerosas transformaciones en nuestro ámbito<sup>64</sup>. Esta cuestión no es una novedad de este inicio de siglo pues se viene planteando con carácter general en el contexto de las Administraciones públicas con dificultades conceptuales e insuficiencias de las concepciones implícitamente asumidas en torno a los conceptos de eficiencia y eficacia<sup>65</sup>. Al GORE resumió estos planteamientos con la sencilla afirmación de que se hace necesario crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos<sup>66</sup>.

PRATS CATALÀ distingue dentro de estas líneas modernizadoras una evolución. En sus reflexiones sobre el sentido de las transformaciones experimentadas en este proceso que ha llevado de la burocracia a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza<sup>67</sup>. En un tiempo, tuvieron mayor protagonismo los sostenían la vigencia, en la medida de lo posible del modelo burocrático *weberiano*, estructura institucional del Estado democrático y social de Derecho. Posteriormente, se apuntó la necesidad de su reforma mediante las políticas de calidad y la organización científica del trabajo<sup>68</sup>. Los valores de eficacia y eficiencia fundamentaron la segunda línea de argumentación para la revisión del modelo burocrático *weberiano* y la protagonizan los avalistas de la "Nueva Gestión Pública"<sup>69</sup>, que postulan reinventar la conducta de la acción pública, identificada como una gestión flexible, eficiente, orientada a los objetivos y preocupada por los resultados<sup>70</sup>. La tercera línea de reflexión patrocina, la denominada "Orientación al Servicio Público", reclama una mayor presencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y una revisión profunda de los canales clásicos de participación política, interesando la recuperación de términos como *governance*<sup>71</sup>.

Por un lado, se afirma que la gestión por objetivos se impone en la Administración pública mundial<sup>72</sup>, como recoge el documento de la OCDE de 2006 sobre el

---

iniciativa privada. Como reacción a esta huida se desarrolla, como decíamos, la teoría de la reserva de Derecho Administrativo que proclama la existencia de un ámbito nuclear, a menudo criticado por su imprecisión, que no comprende sin embargo sectores materiales o funcionales determinados sino una serie de formas de actuación, recursos, procedimientos y dispositivos organizativos que resultan imprescindibles para la capacidad de funcionamiento en el ámbito público. Entre otros, véase: MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de...*, p. 69 y 71; SÁINZ MORENO, F., "Ejercicio privado de funciones ...", p. 1699; SALAS ARQUER, J.M., "Huida al Derecho privado...", p. 399; SCHMIDT-ASSMANN, E., *Teoría General del...*, p. 218.

<sup>64</sup> PRATS CATALÀ, J., *De la Burocracia al Management...*, p. 55 y ss.

<sup>65</sup> PRATS CATALÀ, J., "La modernización ...", p. 17.

<sup>66</sup> GORE, A., *Crear una Administración Pública que...*

<sup>67</sup> PRATS CATALÀ, J., *De la Burocracia al Management*, p. 99 y ss.

<sup>68</sup> Un ejemplo de ello es el documento del Ministerio de la función pública y reforma del Estado de la República francesa de 2001 (MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT (2001): *Services publics: S'engager sur la qualité du service, Guide méthodologique*, Francia).

<sup>69</sup> LODGE, G. y KALITOWSKI, S., *Innovations in ...*, p. 4.

<sup>70</sup> VARONE, F. y BONVIN, J.M., "Miradas cruzadas...", p. 5.

<sup>71</sup> SCHÖN-QUINLIVAN, E., "Administrative reform in the European...", p. 29.

<sup>72</sup> LÓPEZ DE MEMBIELA, J.B., "La gestión por objetivos (MBO) ...", p. 254.

futuro de la modernización del Estado<sup>73</sup>. Por otro, el empleo de instrumentos de evaluación de la calidad de la gestión pública constituye igualmente una referencia fundamental en el ámbito de las Administraciones públicas contemporáneas<sup>74</sup>.

Estos planteamientos que se engarzan con el reconocimiento del derecho a la buena administración que se recoge en el artículo 41 de la CDFUE tienen precedentes en sus Estados miembros<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> OCDE (2006): *El futuro de la modernización del Estado: el camino a seguir*, Diciembre.

<sup>74</sup> En Derecho comparado, cabe referenciar, a modo de ejemplo, el documento elaborado por el Ministerio de la Función Pública y de la reforma del Estado francés, titulado "Fonctionnement et résultats des administrations. Autoévaluer son service" 1 ed. Marzo de 2001, que se constituye en Guía para permitir a una organización articular la autoevaluación de su funcionamiento, sus resultados y el desempeño de sus empleados utilizando el método Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques (CAF), cuyo origen sitúa en las cooperaciones de diversas Presidencias de la UE desde 1991. Este documento está disponible en [http://edges.sup.adc.education.fr/contrats/editorial\\_contrats/autoeval/guides-et-cadre/guide-auto-evaluation/attachment\\_download/file](http://edges.sup.adc.education.fr/contrats/editorial_contrats/autoeval/guides-et-cadre/guide-auto-evaluation/attachment_download/file), accesible el 26.5.2009. También es de referencia el documento del mismo Ministerio Services publiques: *S'engager sur la qualité du service, Guide méthodologique*. Como apunta Nieto "a estas alturas sería de ciegos ignorar que estas técnicas de gestión han penetrado en ciertas áreas administrativas significativamente las más importantes para la economía, alterando de manera sensible los comportamientos burocráticos tradicionales ... pero, además, el mundo camina tan de prisa que, antes de haberse consolidado la última técnica aparece otra que pretende sustituirla, aunque de ordinario terminan conviviendo en un sistema cada vez heterogéneo y que tanto desconcierta a los observadores no avisados. Tal es lo que ha sucedido concretamente con la llamada gobernanza" (NIETO, A., *El desgobierno de...*, p. 270). Destaca Prats Catalá que las opciones estratégicas que parecen más plausibles son las que salvan la tentación de la gran reforma y la falsa concepción de que es posible obtener avances importantes de eficiencia mediante reformas meramente técnico-administrativas que no alteren los equilibrios del poder político establecido. En este sentido, subraya la importancia de mejorar los sistemas de información para la gestión, de dotar de recursos humanos y económicos a los programas de reforma, de conceptualizarlos como procesos permanentes necesitados de amplio apoyo político y social, y de realizar un seguimiento de su desarrollo y ejecución en fases intermedias, final y *ex post* (PRATS CATALÀ, J., *De la Burocracia al Management*, p. 99 y ss. y "La modernización ...", p. 26 a 29).

<sup>75</sup> Entre los cercanos en el tiempo, cabe destacar el conocido como Informe Nolan de 1995, que supuso una reflexión ética en torno a los *standards* que debían inspirar el servicio público en el Reino Unido (*First Report of the Comité on Standards in Public Life, Standards in Public Life*, vol. 1 y 2, HMSO, Cm 2850-I (1995)). En nuestro ámbito, en 2004, por un grupo de expertos se constató la necesidad de reforma de la Administración bajo el prisma de que el ciudadano no es un cliente de la Administración, ni el Estado es un empresario. Estos trabajos destacaron, entre otros aspectos, la necesidad de revisar el sistema de recurso administrativos, de moderar los poderes normativos de la Administración, y de rentabilizar las nuevas tecnologías, pero marginaron otras importantes como el procedimiento administrativo, la gestión económica y presupuestaria, y la permanencia indefinida del funcionario (GONZALEZ-HABA GUIZADO, V.M., "Diez propuestas sobre la modernización ...", p. 958). Con posterioridad, hay que destacar el RD 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad de la Administración del Estado en el marco del desarrollo y aplicación de los principios generales de las Administraciones Públicas contenidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992 y en los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado. En desarrollo del RD 951/2005, la Agencia de Evaluación y Calidad ha desarrollado diversos modelos de evaluación de la calidad en el nuevo marco de la gestión de la calidad pública (EVAM, EFQM y el Marco Común de Evaluación (CAF), disponibles en [www.aeval.es](http://www.aeval.es) (BOE 211, de 3.9.2005). Junto a la LOFAGE, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1998, por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado, recoge la implantación progresiva de la dirección o gestión por objetivos. Recientemente, en la Exposición de Motivos del EBEP y en el artículo 15 se recoge la gestión por objetivos como derecho del empleado público (LÓPEZ DE

En nuestro Derecho, el principio de eficacia se extiende a todos los poderes públicos (STC 179/1989) y se conecta con el artículo 31.2 CE cuando se dispone que "... el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".<sup>76</sup> Como apunta RODRÍGUEZ-ARANA, es en el contexto de mejorar la eficacia administrativa en el que, hoy en día, adquiere la buena administración pleno significado<sup>77</sup>.

Por eso, en las reformas estatutarias se ha reafirmado que el derecho a la buena administración, sin perjuicio de las tareas propias de los Tribunales de Cuentas autonómicos –allí donde existen–, exige que las Administraciones se ajusten a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo y de calidad a los ciudadanos (art. 9.2 EACV; art.30.1 EACat; arts. 20.4, 29, 37.1.1 y 40.2 EACAN; art. 14.2 y 4 ECAIB; art.16.1 EACyL) siendo el texto aragonés (arts. 16.1 y 62.3) el más explícito al respecto, quizá por no existir dicha Institución.

En definitiva, las cotas de eficiencia y eficacia que toda Administración pública debe programarse actualmente son facetas a considerar en el marco del derecho a la buena administración al menos a título de principio programático de la modernización de las citadas Administraciones.

## IV. CONCLUSIONES

Con la ayuda del Libro Blanco de la Gobernanza y el artículo 41 de la Carta de Niza se concluía en otros trabajos que el tránsito del reconocimiento del principio de la buena administración a la proclamación en las cartas estatutarias de derechos de un derecho a la buena administración lleva consigo el necesario

---

MEMBIELA J.B.: "La gestión por objetivos (MBO)...p. 251 y 255). En este contexto, Rodríguez-Arana considera que el primer instrumento normativo en el que se recoge entre nosotros el concepto de buen gobierno aplicado al ámbito público es el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de enero de 2005 (RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El Buen Gobierno...*, p. 87). En el ámbito funcional, este principio de buena conducta, desde esta perspectiva de mejorar la administración, se recoge de forma concreta igualmente en los artículos 1.3 y 52 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (SINDIC DE GREUGES DE BARCELONA (2008): *El derecho a la ...*, p. 19). Por último, recientemente, se planteaba la incorporación de la dimensión ética a la formación, selección y promoción del personal de las AAPP; el establecimiento de códigos de ética; el refuerzo de las facultades indagatorias y los efectos de los controles externos al centro gestor; la creación de observatorios de la corrupción; la emisión de juicios y pronunciamientos sobre ética pública como parte de la labor de control externo; la incorporación de estructuras participativas y abiertas al disenso implicando a la propia ciudadanía; la introducción de cambios en el proceso de elaboración del presupuesto que propicien actitudes más éticas; el reconocimiento de los componentes éticos en el diseño y empleo de los sistemas de gestión del rendimiento; el impulso de una cultura organizativa más ética mediante actuaciones educativas y ejercicio de liderazgos; el fortalecimiento de la transparencia mediante la puesta en práctica de las mejores prácticas de la OCDE (IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y LAGO PEÑAS, S., *Ética pública*, p. 155 y ss).

<sup>76</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental...*, p. 187.

<sup>77</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El Buen Gobierno...*, p. 21.

replanteamiento de estrategias desde un prisma institucional en los ámbitos de toma de decisión con el objeto de fortalecer la legitimación del sistema democrático y de sus Instituciones. Su incorporación en el anexo de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la UE es un avance en este sentido en gran parte porque conectan directamente con las disposiciones del Tratado en las que se regulan los principios de transparencia, apertura y participación (artículos 10, 11 y 15 TFUE)<sup>78</sup>.

Ello es consecuencia, como se ha analizado en trabajos anteriores, de la importancia del lenguaje de los derechos en el constitucionalismo actual. A primera vista, las recientes reformas estatutarias son un botón de muestra de dicha importancia y de la ductibilidad del Derecho constitucional. Sobre esta dogmática jurídica líquida o fluida, explicamos la instauración de la práctica de incorporar catálogos de derechos en los Estatutos de Autonomía y dicha práctica puede ser repetida, a su vez, en otros procesos de descentralización<sup>79</sup>.

En el marco del derecho a la buena administración, junto a los planteamientos en torno al principio de transparencia y al de participación, es necesario subrayar la importancia de la mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas y su adaptación a las tecnologías de la sociedad de la información. En este contexto, podemos cuestionar la falta de referencia en las reformas estatutarias de aspectos del derecho a la buena administración que sí han sido tenidos en cuenta en otros ámbitos jurídicos como el de la reparación del perjuicio por la falta de respeto al citado derecho o la ausencia de menciones expresas a la mejora de los procesos normativos con el fin de incrementar la calidad de las propuestas legislativas. En nuestro ámbito, este último punto parece relevante ya que, hasta el momento, los instrumentos e Instituciones existentes a tal fin –el de “*approach to drafting quality*”– no han evitado las críticas sobre la calidad de la obra legislativa autonómica.

En el caso del derecho a la buena administración, los estatutos reformados proclaman un derecho que constituye toda una síntesis de derechos, principios generales del Derecho, de principios rectores y de meros criterios de actuación. Por ello, sólo tras su definición como derecho subjetivo por el legislador ordinario encontraremos solución a la pregunta sobre la tutela de este derecho a la buena administración. De este modo, será el legislador ordinario el que los regule como tales y el que establezca también un sistema de garantía de los mismos, que no ha sido objeto de configuración en la mayoría de reformas estatutarias. En esta ordenación deberá tener en cuenta la interpretación que de las diferentes facetas del derecho ha realizado la jurisprudencia comunitaria, antes y después de la Carta de Niza, en el ámbito de las Administraciones comunitarias, así como la realizada por la jurisprudencia constitucional y de otros órdenes jurisdiccionales

<sup>78</sup> GUILLEM CARRAU, J., “El avance...”, p. 65.

<sup>79</sup> GUILLEM CARRAU, J., “La tutela ...”, p. 99.

en nuestro ámbito.

Por último, aprendida la lección de los fallos de la autorregulación promovida en el ámbito del Derecho societario, donde germinó el concepto de buen gobierno con gran éxito para marchitarse después a velocidad de crucero, sería deseable que el régimen del derecho a la buena administración no quede limitado por un excesivo carácter programático de sus leyes de desarrollo o vinculado a instrumentos de *soft-law*, como los códigos éticos, y, en definitiva, se recoja, de algún modo, en suficientes elementos normativos de carácter imperativo con los que, al menos, garantizar su respeto y la posibilidad de resarcirse del incumplimiento del mismo.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, E., "Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias", en *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, dir. por Vicente Garrido Mayol, Fundación Profesor Manuel Broseta Pont, Valencia, 2007, pp. 43-67.

-con TUR AUSINA, R., "Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela multinivel", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 231-276.

APARICIO, M.A. (ed.) CASTELLÀ, J.M. y EXPÓSITO, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008.

BAÑO LEÓN, J.M<sup>a</sup>., "El Estatuto de Autonomía en el Ordenamiento estatal y en el autonómico", en *Comentarios al EACV* dir. BAÑO LEÓN, J.M., Thomson-Civitas, 2007, pp. 53-73.

CASTELLS, M.: *La era de la información. La sociedad red*, vol.1, Alianza Editorial, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, 1996.

CATALÀ I BAS, A.: "Estatuto Valenciano y construcción del Estado social", en *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, dir. por Vicente Garrido Mayol, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007, pp. 175-204.

CONTRERAS CASADO, M. y SÁENZ ROYO, E., "Los derechos, deberes y principios en la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón", en APARICIO, M. Á. (ed.) y CASTELLÀ, J. M. y EXPÓSITO, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, pp. 267-286.

COTINO HUESO, L., "Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35, 2007, pp. 75-120.

DE OTTO, I., "Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 10, vol II, 1984, pp.53-72.

DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, L.M<sup>a</sup>., "De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 63-70.

DUTHEIL DE LA ROCHERE, J., "The charter of Fundamental Rights, Non binding but influential: the Example of Good Administration" en *Community and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Ed. Arnull, Eeckhout y Tridimas, OUP, 2008, p. 157-171.

EMBED IRUJO, J.M., "Leyes versus códigos (autorregulación) en los mercados

de valores y en sociedades cotizadas” en *Economistas*, año núm. 27, núm. 120, 2009 (Ejemplar dedicado a: La regulación de la economía), pp. 28-34.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomico?*, Cuadernos Civitas-Thomson, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., “La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónicos” en COTINO HUESO, L. (Coord.), *Libertad, democracia y gobierno electrónicos*, Editorial Comares, Albolote, 2006.

FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El Derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” en *REDUE*, núm. 15, 2008, pp. 137-154.

GAVARA DE CARA, J.C., “La vinculación positiva de los poderes públicos a los derechos fundamentales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 277-320.

GEORGAKAKIS, D., “La Gouvernance de la gouvernance” en *La nouvelle gouvernance européenne. Genèses et usages politiques d’un libre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

GIL CREMADES, R., *La imparcialidad en la función pública*, ed. Reus, Madrid, 2008.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., “Diez propuestas sobre la modernización administrativa”, en *El Consultor*, nº6, 30.3.2005, La Ley, pp. 958-976.

GORE, A., “Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos”, en *Informe del National Performance View*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

GUIDDENS, A., *The consequences of modernity*, Cambridge, 1991, Polity Press.  
-*Runaway the world. How globalization is reshaping our lives*, Profile Books, London, 1999.

GUILLEM CARRAU, J., “La participación ciudadana en el Estado Autonomico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana, en *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, coord. por BARRAT ESTEVE, J. y FERNÁNDEZ RIVIERA, R. M., Civitas-Thomson Reuters, 2011, pp. 283-311.

- “El avance del derecho a la buena administración en la UE tras el Tratado de Lisboa”, en *RDUE* núm. 95, 2011, pp. 31-71.

- "Apuntes y consideraciones jurídicas sobre los retos tecnológicos de los Parlamentos" en *Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 18, 2008, pp. 57-81.

- La tutela de los derechos y las reformas estatutarias" en *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 12, 2008, pp. 71-106.

- y con VISIEDO MAZÓN F., "El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ante el TC (Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007 y 248/2008", en *Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 4, junio 2008.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y LAGO PEÑAS, S., *Ética pública. Desafíos y propuestas*, ed. Bellaterra, Barcelona, 2008.

LINDE PANIAGUA, E., "Los ciudadanos europeos como ciudadanos pluridimensionales" con Miguel Vicente Segarra Ortiz, en *RDUE*, núm. 11, 2006, pp. 9-10.

LÓPEZ ARANGUREN, J.L., *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.

LÓPEZ DE MEMBIELA, J.B., "La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, diciembre 2007, pp.249-264.

- "Gobernanza en entornos organizacionales", en *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 761, 2008, pp. 1-5.

MAGNETTE, P., "European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?", contribución al *Jean Monnet Working Paper n° 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, disponible en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010701.html> , accesible el 25.5.2009.

MARISCAL, N., "Activos frente a la crisis: especial referencia a la gobernanza", en *Unión Europea Aranzadi*, núm. 6, 2006, p. 21-24.

MARTÍN MATEO, R., "Democracia directa, democracia virtual", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes* , núm. 6 extraord., 1998.

- "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total. La Administración local y autonómica", en *Gestión de calidad total en las Administraciones Públicas*, IVAP, Valencia, 1994, pp. 7-24.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "¿Funcionarios públicos por gracia del

partido? Consideraciones en torno a las relaciones entre funcionarios públicos y partidos políticos”, en *RAP*, núm. 39, 1962, pp. 233-234.

MONREAL, A., “Estado de las Autonomías, reformas estatutarias y mutación constitucional”, en *El Futuro del modelo de Estado*, coord. por ÁLVAREZ CONDE, E., IMAP, Madrid, 2007, pp. 267-291.

MUÑOZ MACHADO, M., *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público en general*, Tecnos, Madrid, 2006.

ORTEGA, L., “Los derechos de los ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, pp.55-81.

–“Reforma constitucional y reforma estatutaria”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, 2005, pp. 37-94.

PALOMAR OLMEDA, A., “Un paso más en la aplicación de la tecnología en el procedimiento administrativo: hacia un procedimiento administrativo común de base tecnológica”, en *Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías*, Aranzadi, 2003, pp. 92 y 93.

PARADA, R., *Derecho del Empleo Público*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

PASCUA MATEO, F., “Título Preliminar. Artículo 7” en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Especial Monográfico, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, junio 2008, pp. 137-163.

PORRAS RAMÍREZ, J.M<sup>a</sup>., *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Cuadernos Civitas, 2007.

PRATS CATALÀ, J., *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Estudios goberna, INAP-IIG, Madrid, 2005.

–“La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias”, *Papers ESADE*, Barcelona, núm 82, abril 1992, p.17

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Colección Divulgación Jurídica, Thomson-Aranzadi, 2006.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A., “Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos” en *VVAA: El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*,

Estudios Goberna, Coedición Colex-INAP, 2005, pp. 477-516.

RUGGERI, A., "La tutela "multinevello" del diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali" en *Politica del Diritto*, a. XXXVIII, n° 3, set. 2007, p. 317-346.

RUIZ MIGUEL, C., "La Libertad política en la democracia electrónicamente influida", en COTINO HUESO, L. (coord.), *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 41-57.

SÁINZ MORENO, F., "Ejercicio privado de funciones públicas", en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, pp. 1699-1783.

SALAS ARQUER, J.M., "Huida al Derecho privado y huida del Derecho", en *REDA*, n° 75, 1992, Jul.-Sept., p. 399.

SÁNCHEZ FERRIZ, R., "Comentario al Título II del EACV de 2006, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007, pp. 367-385.

- "Derechos sociales y comunidades autónomas: los márgenes de las políticas autonómicas", en VVAA, *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Estudios Goberna, Coedición Colex-INAP, 2005, pp. 477-516.

- "La labor de los Parlamentos autonómicos en la consolidación del Estado social", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005, pp.101 y ss.

- "Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, Vol. IV*, Consell Valencià de Cultura, Valencia, 1993, pp. 43-89.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., "Sistema electoral y nuevas tecnologías: oportunidades y riesgos para la legitimación democrática del poder", en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, pp. 84-109.

SARMIENTO, D., "La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, mayo/agosto 2006, pp. 221-266.

SCHMIDT-ASSMANN, E., *Teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

SCHMITT, C., "Situación histórico-espiritual del parlamentarismo de hoy", en *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

SCHÖN-QUINLIVAN, E., "Administrative reform in the European Commission: From Rhetoric to re-legitimation", en *Paper based on EU-CONSENT, Workshop "The Commission and the European Civil Service*, disponible en [http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D17\\_Team7\\_Schon1.pdf](http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D17_Team7_Schon1.pdf), accesible el 25.6.2009

SOLOZÁBAL, J.J., "Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias",

en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2º semestre 2008, pp. 315-337.

TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.

TUR AUSINA, R., "La introducción de un Catálogo de Derechos en el nuevo EACV", en *Un Estatuto para el siglo XXI. Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, pp. 181-258;

VARONE, F. y BONVIN, J.M., "Miradas cruzadas sobre la nueva gestión pública", en *La Nueva Gestión Pública*, Hacer Ed., 2005, p. 4-17.

WAKEFIELD, J., *The right to Good Administration*, Kluwer, 2007.

ZARAGOZA MARTÍ, M.F., "El nuevo derecho estatutario al agua y la posible constitucionalidad de las cartas de derechos de los Estatutos de Autonomía. A propósito de la STC 247/2007", en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 10, 2007, pp. 197-217.