

reside en combinar pedagogía y profundidad, realizando una auténtica mediación entre el pensamiento administrativista francés y una literatura mayoritariamente producida fuera del espacio europeo continental.

Su propuesta conceptual es deliberadamente modesta, pero también operativa, dado que permite trabajar académicamente con el fenómeno sin asumir presupuestos ontológicos fuertes sobre la existencia de un “orden administrativo mundial”. De este modo, Maurel se sitúa en una posición equilibrada entre quienes celebran el DAG como un nuevo paradigma y quienes lo rechazan como categoría vacía.

Tras un esfuerzo encomiable de síntesis de lo que fuera su tesis doctoral de más de setecientas páginas en un texto de poco más de una centena, el autor ofrece un magnífico punto de entrada al debate para estudiantes avanzados, investigadores y juristas que desean comprender —con claridad y sin simplificaciones— las transformaciones del derecho administrativo en un mundo institucionalmente fragmentado, pero crecientemente interdependiente.

Eva M.^a Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo

EVA M.^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN: *Órganos de garantía de la buena administración*, Barcelona, Atelier, 2025, 208 págs.

El art. 103.1 de la Constitución española señala de manera clara y expresa, como es bien conocido, que la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales de los ciudadanos. En el marco que ocupa a dicha tarea debe presidir este criterio de acuerdo con principios fundamentales como el de eficacia, con pleno sometimiento a la ley y al derecho. Este precepto constituye, sin duda, un fundamento irrenunciable que debe guiar el buen hacer de la Administración en su relación con los ciudadanos de forma que su prestación sea la más adecuada. Tras la aprobación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, el 6 de diciembre de 2006, contamos con un emergente derecho fundamental en el espacio europeo, el derecho a la buena administración. Derecho que, además, dispone de una dimensión de principio, que deberá ser respetado por el conjunto de los Estados miembros. Para ello, existen una serie de órganos que tienen por objeto lograr su garantía siendo que su formulación como derecho fundamental se produce tras haber constatado la transcendencia de un principio general del derecho tan relevante como lo fuera la prohibición de la arbitrariedad en su vertiente positiva, reflejo del art. 9.3 de la Constitución española y que dispone de una transcendencia indudable.

En este ámbito de actuación, y a propósito del libro que ahora recensiono, que lleva por titulado *Órganos de garantía de la buena administración*, dirigido por Eva M.^a Menéndez Sebastián y publicado en la prestigiosa editorial Atelier

en 2025, en formato de acceso abierto, se ofrece una visión completa, integral y holística sobre cómo debe materializarse la exigencia de una Administración que funcione bien en un Estado social y democrático de derecho. La obra analiza, con rigor, cuál es el *statu quo* de los órganos que tienen atribuidos la garantía de esa buena administración: tales como el Defensor del Pueblo, los órganos consultivos, las instituciones de control externas, las unidades de igualdad, entre otros. Todo ello sin obviar la importancia de la transparencia administrativa que se les exige a los órganos constitucionales y las diferentes técnicas legislativas propuestas como factores que favorecerán esta transformación de nuestras Administraciones públicas a fin de mejorar la eficacia en la prestación de los diferentes servicios a los ciudadanos.

Esta idea justifica una visión diferente a partir del derecho a un buen gobierno y una buena administración, desde la perspectiva por la que propugna la materialización de una Administración democrática que sirve a los ciudadanos, en línea con lo defendido en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La buena administración implica obligaciones para la propia Administración, percibida desde el análisis de los derechos de los ciudadanos en general, lo que supone que los servicios públicos sean tratados de forma equitativa, objetiva y dentro de los plazos razonables. Por lo tanto, podríamos señalar que la buena administración podría proyectarse sobre aspectos concretos dotados de la racionalidad que es inherente al correcto funcionamiento de la Administración pública.

Estas cuestiones han sido desgranadas y concretadas en los capítulos que componen el libro, en los que se analizan los elementos que cimentan la concepción contemporánea de buena administración, así como los diferentes organismos que procuran velar por su cumplimiento. Antes, el lector podrá encontrar, a modo de presentación, ofrecida por su directora, la idea de que toda Administración pública moderna debe ser proactiva en la procura de la mejor satisfacción del interés general y para ello es necesario comprender cómo distintos órganos pueden dar cumplimiento a la garantía de este derecho a la buena administración a través de su labor diaria.

El hilo conductor de la obra y sus interrogantes se basan en el papel que han adquirido estas instituciones y su posición a fin de poder atender a elementos de legalidad y del que surgieron a su vez debates doctrinales como los que han quedado reflejados en dos seminarios sobre los órganos de garantía de la buena administración, organizados en el seno del proyecto CIADIG «Ciudadanía administrativa digital y su reflejo administrativo» (ref. TED2021-129283B-I00), dirigido por Eva M.^a Menéndez Sebastián, y la Cátedra Rafael del Riego de Buen Gobierno, dirigida por Abel Arias Castaño, celebrados los días 10 de junio de 2023 y 31 de mayo de 2024 en la Universidad de Oviedo. También cabe mencionar que algún aspecto concreto fue desarrollado más en profundidad en el Séminaire international: Médiation administrative et nouvelles technologies, celebrado en la Université de Lille el 5 de julio de 2024 y dirigido por las profesoras Rhita Bousta y Eva M.^a Menéndez.

Así pues, en el transcurso de los siete capítulos que le siguen, y que componen el estudio, se analizan, desde una visión dogmática, la evolución y la regulación de las diferentes figuras desde el ámbito europeo hasta su aplicación en España, ofreciendo al lector las diferentes respuestas a los principales problemas interpretativos que suscita la materia objeto de estudio. La investigación se vertebra así en una primera aproximación sobre la base de cuál es el papel que ocupa al Defensor del Pueblo en Europa, cómo actúan las defensorías en España, cuál es el papel de la función consultiva a fin de procurar la garantía hacia una buena administración, cuál es la función de las instituciones de control externo como órganos garantes de una buena administración, qué posición ocupan las unidades de igualdad a fin de garantizar la buena gobernanza universitaria, para terminar con el análisis sobre la transparencia, el control y el descontrol existente en materia normativa.

Podemos pensar que esta noción que gira con relación a los órganos de administración, en su persecución por lograr alcanzar una buena administración, es una visión que se encuentra bien interiorizada, pero cabe desarrollarla conforme a una base doctrinal que nos permita consolidar su objetivo, a través de la observancia y el análisis riguroso acerca de cuál es el camino recorrido y el objetivo que se pretende alcanzar. Para ello es importante comenzar viendo cuáles son los antecedentes inmediatos en Europa. Para lograr este objetivo, en el capítulo I, que lleva por título «El defensor del pueblo (*Ombudsman*) y la buena administración», Gerardo García Álvarez realiza un diagnóstico del marco jurídico actual del *Ombudsman* europeo y su papel en la garantía europea hacia un modelo de buena administración que inspire al resto de países miembros. Para ello, se ha centrado en dos aspectos fundamentales. Por un lado, el aporte que está ofreciendo Europa a los ciudadanos a fin de exigir a la Administración un trato justo, equitativo y eficaz en la prestación de los servicios consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo que nos hace comprender que debemos contar con Europa para reforzar la idea de buena administración. Esto se da puesto que el derecho a la buena administración es relativamente nuevo en el ámbito europeo y su incorporación al ordenamiento jurídico plantea diversos retos conceptuales.

Por otro lado, considera, pues, que el Defensor del Pueblo es un garante fuerte de cohesión y unidad debido a que es el supervisor de que la Administración cumpla con la transparencia, la eficiencia y la justicia material. Se trata de una modalidad de protección a los ciudadanos ante cualquier injerencia arbitraria o inadecuada que procure la Administración, a fin de proteger los derechos humanos, las libertades fundamentales y promover buenas prácticas administrativas. El autor reflexiona con relación a la idea de que la buena administración es un factor esencial de prevención y de mejora continua, por lo que existe la convicción de que, cuando se habla de mala administración, nos encontraremos ante un nuevo concepto reactivo que implica una nueva relación entre la Administración y los ciudadanos que se identifica a raíz de la materialización de perjuicios en su relación. Esta forma de analizar el fenómeno provoca que estemos hablando de

una cuestión distinta a la debatida con carácter tradicional y que va más allá de los meros planteamientos éticos y morales, donde el *Ombudsman* deberá valorar no solo la legalidad, sino también la eficacia, la calidad y la idoneidad de la actuación administrativa.

Esta fórmula se desarrolla y concreta en el ámbito estatal en el capítulo II, «Defensorías y control de la buena administración», de Bernardo Sánchez Pavón. Así, enuncia toda una serie de elementos que debemos considerar a fin de poder comprender cómo son las defensorías en su condición de herramientas de control protectoras y garantes de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, definirá los contornos del concepto de la defensoría y su aplicación a la luz de otras prácticas realizadas en otros países de la Unión Europea, hasta el punto de calificarlos como moldeables atendiendo a las circunstancias que plantea cada territorio y afirmar la ausencia de un referente claro al cual sujetarse. Sin embargo, su condición, en calidad de valedoras de los derechos de los ciudadanos y su habilitación para controlar la actuación de las Administraciones públicas, las convierten en un elemento esencial a fin de procurar los objetivos de buena administración que debe guiar la actuación de las Administraciones públicas. Así, en el capítulo se defiende que resulta realista que exista un sistema que permita el control ante un modelo de Administración contemporáneo globalizado donde su legitimidad no radica tanto en la procura por una eficacia y una eficiencia del modelo en exclusiva, sino que deberán considerarse elementos tales como el respeto y la promoción de los derechos fundamentales en un escenario afectado por continuos cambios que surgen. A título de ejemplo, a propósito de la digitalización; en este aspecto, la evolución del término se torna más técnica y fragmentada, lo cual afecta al control que se ejerce y por ello propone que se exijan nuevas formas de entender la garantía de la buena administración más allá de la mera legalidad formal. En definitiva, viene a advertir que las defensorías no solo se ocupan de la recepción de las quejas ciudadanas, sino que, a su vez, ejercen un rol preventivo de su actuación.

La directora de la obra se centra precisamente en el análisis del concepto y del «papel de la función consultiva en la garantía de la buena administración» en el capítulo III. A estos efectos realiza una reflexión sobre el objetivo que ocupa a los órganos consultivos, con especial referencia al Consejo de Estado, y su condición de garante a fin de procurar la buena administración. En esta dirección, destaca el valor práctico que supone la concreción del término de buena administración, frente al que supone la noción de buen gobierno, a fin de poder justificar los actos administrativos que se dicten y evitar, de este modo, cualquier actuación arbitraria por parte de los órganos consultivos. En definitiva, un buen dictamen consultivo permite afianzar la calidad normativa. Este argumento solo hace que reforzar la idea de que la cultura de prevención adquiere una gran importancia en nuestros días, es por esto por lo que el estudio sostiene la idea de la función consultiva como un elemento que va más allá de la expansión misma de la legalidad, que, en un sentido amplio, incluiría la oportunidad jurídica y/o conve-

niciencia administrativa. Lograr alcanzar estos objetivos nos permitirá reducir los riesgos, anticipándonos a los mismos y corregir así posibles incidencias antes de que se materialicen en vulneraciones de los derechos ciudadanos.

A continuación, en el capítulo IV, «Las instituciones de control externo como órganos garantes de una buena administración en el sistema constitucional español», Abel Arias Castaño subraya la importancia de la función fiscalizadora, ejercida por el Tribunal de Cuentas, como órgano estatal, y complementariamente, en el ámbito territorial de las respectivas comunidades autónomas, los órganos de control externo, a fin de procurar la salvaguarda del Estado social y democrático de derecho consagrado en el art. 1.1 de la Constitución española. En concreto, dedica las páginas de su capítulo a explicar la evolución del modelo tradicional de fiscalización desde una evaluación crítica acerca de su eficacia, eficiencia y economía. Uno de los elementos que destaca es que la actividad de control no solo deberá circunscribirse a un momento ulterior de la legalidad, sino más bien debe convertirse en un auténtico promotor diario del buen hacer en la gestión pública. Este enfoque evaluador conlleva la exigencia de una cierta capacidad técnica, la independencia, el diseño institucional y una irrefutable protección frente a otras presiones. Se trata de un estudio crítico en el que abarca los desafíos conceptuales y metodológicos al que se enfrenta el actual modelo que apuesta por las auditorías operativas, las cuales favorecen, o no parece que nos encontremos lejos de alcanzar, el éxito en la garantía del principio a una buena administración.

A este orden de ideas le sigue el capítulo V, «Las unidades de igualdad como motores de la buena gobernanza universitaria con perspectiva de género», en el que Eva Menéndez Sebastián profundiza en la idea de apostar por las unidades de igualdad en el entorno universitario como una medida que contribuye a favorecer la garantía a una buena administración desde la perspectiva de género. La igualdad, en su configuración legal, se muestra como un valor superior, defendido por el art. 1.1 y 14 de la Constitución española y su garantía es esencial a fin de poder configurar la buena gobernanza en las universidades. Ejemplos tales como la redacción de planes de igualdad, así como los protocolos contra el acoso, docencia e investigación, favorecen la transformación de este proceso hacia una mayor eficacia del servicio a fin de poder dar cumplimiento a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres a través de sus propias políticas internas, así lo evidencian. La gobernanza universitaria se plantea de este modo como una condición que favorece la legitimidad democrática y la calidad institucional. Sin embargo, defiende que estos propósitos no serán posibles sin una correlativa apuesta de los centros de enseñanza superior a fin de poder dar visibilidad y mejorar su estrategia de comunicación a través de sus unidades de igualdad. Para ello se requiere una mayor exposición de sus acciones. Al fin y al cabo, la igualdad se presume a todos los niveles en el ámbito universitario, tanto a través de sus recursos humanos como en su relación con el estudiantado y la sociedad en su conjunto y, por tanto, de su garantía depende la defensa de una mayor calidad del servicio. En suma, el liderazgo institucional y de las unidades que lo conforman son claves para que

estas unidades actúen con plena efectividad, para lo cual deberán tener plena autonomía, recursos y apoyo en su actuación.

Para reforzar todas las ideas anteriormente mencionadas, en el capítulo VI, Alejandra Boto Álvarez, nos ilustra sobre la importancia que adquiere la apuesta por «La transparencia en los órganos constitucionales de garantía de la buena administración». La transparencia es una garantía esencial de la buena administración, en especial si se relaciona con los órganos que tienen funciones de supervisión o defensa de derechos. En este capítulo realiza un análisis de los principales órganos constitucionales españoles, tal y como es el caso del Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional, los cuales califica de sobresaliente. Y no solo por el ejercicio de una de sus competencias, sino porque resulta de interés reconocer que, tras el estudio de sus portales de transparencia, el acceso efectivo a la información pública y los altos niveles de cumplimiento puede afirmar que estos nos conducen a poder conocer cuáles son los aspectos que, empero, son susceptibles de mejora y exploración futura. El análisis concluye con la idea de que la transparencia, tanto la activa como la pasiva, son esenciales para el buen funcionamiento de los órganos como garantes de la buena administración. Sin embargo, resta algunos márgenes de mejora por cuanto a la rendición de cuentas y la cultura institucional se refiere.

El libro concluye con el capítulo VII, en el que se muestra un análisis jurídico acerca de «El control del descontrol en materia normativa: la técnica legislativa», llevado a cabo por Ana Rodríguez García, en el que recuerda, de manera sumaria y ordenadamente, la evolución de la calidad técnica de las normas que se proyecta a lo largo de la obra y que su autora demuestra a través de la realidad práctica. En concreto, pone el foco en visualizar si, por un lado, las normas jurídicas cumplen con las garantías de transparencia y si, por otro lado, estas influyen directamente en la buena administración. En su examen se analiza la técnica legislativa como una herramienta que permite romper con la incerteza, el caos normativo, la inseguridad jurídica y la discrecionalidad administrativa. La forma de llevarlo a cabo es considerando la existencia de una serie de mecanismos tales como las memorias normativas, las consultas públicas, el análisis del impacto normativo y las ulteriores evaluaciones que se puedan producir. Con este escenario sostiene que la apuesta por una legislación que sea clara, coherente y que se encuentre bien estructurada resulta fundamental a fin de poder procurar la garantía de los derechos y el correcto funcionamiento de los órganos administrativos.

En definitiva, las reflexiones realizadas por todos los autores nos hacen sentir una mayor convicción de que los órganos de garantía de la buena administración gozan de buena salud. Para comprenderlo tenemos ante nosotros un estudio excelente que anima al lector a conocer la importancia de lograr no solo la simple prestación de los servicios administrativos sino su realización con plena eficacia, para lo cual se exige analizar, previamente, las diferentes dimensiones, manifestaciones, problemáticas y retos que nos plantean a escala tanto europea como nacional. Además, la obra no se trata en exclusiva de un análisis descriptivo de la

cuestión, sino que más bien se ocupa de ofrecer valiosas respuestas, propuestas y aportaciones, hecho que la convierte en una lectura imprescindible para cualquier académico o miembro de la sociedad civil que desee aproximarse a los diferentes mecanismos que disponen para la defensa de sus intereses en su relación con la Administración.

Belén Andrés Segovia
Universitat Jaume I, Castellón

FRANCISCO PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL: *Kafka o la miseria del Derecho*, Madrid, Trotta, 2026, 184 págs.

¿Por qué ha elegido el autor este título? ¿En qué consiste que el derecho se vea siempre condenado a ser —es toda una denuncia— algo miserable, al grado de poderse afirmar que no encarna una utopía —el imperio de la ley, como se dice con arrobó— sino, bien al contrario, una distopía? ¿Tiene algo que ver con las sentencias que ahora se descalifican como “lawfare”?

Algunas pistas nos ofrece el «Prólogo», cuando de Kafka se subraya “su obsesiva sensibilidad para percibir cualesquiera manifestaciones de las relaciones de poder” (pág. 11). Pero, si queremos encontrar frases más contundentes, hay que ir a las «Consideraciones conclusivas» —así se llaman— y en concreto a la página 164, a saber:

[...] Kafka se aproxima siempre al Derecho desde la perspectiva de las relaciones de poder, a las que era —la afirmación es ya un lugar común— especialmente sensible. En este sentido, el Derecho es para Kafka siempre un instrumento de dominación, de ejercicio del poder y nunca un instrumento de emancipación.

Cuando analiza relaciones interprivadas, como las relaciones de familia o las relaciones de trabajo, ve exclusivamente en el Derecho un instrumento de ratificación del *statu quo*, de formalización de las relaciones de poder preexistentes: unas relaciones de sometimiento y sumisión sólidamente establecidas en las que uno manda (el padre, el patrón) y otro obedece (el hijo, el trabajador).

Su aproximación a las relaciones que vinculan a los ciudadanos y a los poderes públicos no es más esperanzada ni esperanzadora [...].

En resumidas cuentas, la idea de Pérez de los Cobos sobre Kafka es continuación de la de, entre otros muchísimos, un Peter Fitzpatrick en su artículo de 2015 “Political Agonism and the (Im) possibility of Law: Kafka solution”, publicado en la revista italiana *Teoría e Critica della Regolazione Sociale*.

Sucede que Franz Kafka (1883-1924) fue casi contemporáneo de Max Weber (1864-1920) y además ambos escribían —y pensaban— en alemán, aunque uno