



## DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO: UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA

Silvia Carmona Garias

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



**UNIVERSITAT  
ROVIRA i VIRGILI**

# **DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO: UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA**

---

SILVIA CARMONA GARIAS

**TESIS DOCTORAL  
2017**







**Silvia Carmona Garias**

**DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO: UNA NUEVA CULTURA  
ADMINISTRATIVA**

**TESIS DOCTORAL**

**dirigida por la Dra. Lucía Casado Casado**

**Departamento de Derecho Público**

**Grupo de investigación Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2017**





UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado "**Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa**", que presenta **Silvia Carmona Garias** para la obtención del título de Doctora, ha sido realizado bajo mi dirección en el **Departamento de Derecho público** de esta universidad.

---

Tarragona, 10 de julio de 2017

La Directora de la tesis doctoral

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lucía Casado Casado', enclosed within a blue oval scribble.

**Lucía Casado Casado**





**“El bosque sería muy triste si sólo cantaran los pájaros que mejor lo hacen”**  
Rabindranath Tagore



## **SUMARIO**

### **PARTE I**

#### **EL PARÁMETRO CUALITATIVO EN LA DEMOCRACIA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

##### **CAPÍTULO PRIMERO**

En busca de la calidad democrática: sus elementos esenciales

##### **CAPÍTULO SEGUNDO**

Cuestiones que distorsionan la calidad democrática

### **PARTE II**

#### **LA MUTABILIDAD MORFOLÓGICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

##### **CAPÍTULO TERCERO**

Participación ciudadana: renovando los valores de la cultura político-social

##### **CAPÍTULO CUARTO**

Cambios en la morfología de la participación ciudadana: Open Government

### **PARTE III**

#### **LA PEDAGOGÍA DEL CAMBIO**

##### **CAPÍTULO QUINTO**

La España neófito del gobierno abierto: los primeros pasos del camino

##### **CAPÍTULO SEXTO**

Transformaciones necesarias para la construcción de un Gobierno Abierto: la destrucción creativa



## ÍNDICE

Agradecimientos .....	19
Listado de abreviaturas.....	21
Resumen.....	27
Introducción .....	29
<b>Parte I. El parámetro cualitativo en la democracia y la Administración pública...37</b>	
<b>Capítulo I. En busca de la calidad democrática: sus elementos esenciales.....47</b>	
1. Aproximación conceptual de la calidad democrática.....	51
2. La buena administración y el buen gobierno .....	59
3. Principios tradicionales del Derecho y la Administración.....	71
A) Interés general.....	79
B) El pluralismo político.....	80
C) Legalidad.....	82
D) Equidad .....	84
E) Seguridad Jurídica .....	85
F) Interdicción de la arbitrariedad.....	86
G) Jerarquía.....	87
H) Autonomía local.....	90
I) Descentralización, desconcentración y coordinación.....	91
J) Celeridad, eficacia, eficiencia y economía procesal.....	93
K) Audiencia y contradicción .....	96
L) Igualdad, mérito y capacidad.....	97
M) Participación.....	99
N) Transparencia.....	102
4. La integridad, la ética y los códigos de conducta en la Administración Pública.....	103
A) Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas .....	111
B) Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado .....	112

C) Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado .....	117
D) Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público .....	123
E) Ley 19/2013 de 9 de diciembre de 2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno .....	124

<b>Capítulo II. Cuestiones que distorsionan la calidad democrática .....</b>	<b>131</b>
1. La corrupción pública como perversión de la democracia.....	134
2. Fin de etapa política: el abstencionismo y las movilizaciones como respuesta a la partidocracia o Estado de partidos .....	146
3. A la sombra de Europa: la agonía del espíritu europeísta .....	155
4. La aparente vulneración del principio de separación de poderes.....	162
5. La pérdida progresiva de derechos sociales y económicos .....	167
6. La formación de la voluntad pública mal entendida: elementos que cooptan el interés general .....	171

<b>Parte II. La mutabilidad morfológica de la participación ciudadana .....</b>	<b>179</b>
---------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Capítulo III. Participación ciudadana: renovando los valores de la cultura política .....</b>	<b>185</b>
1. Qué se entiende por participación .....	188
A) Concepciones de participación.....	194
B) Formas y mecanismos de participación .....	197
C) Funciones de la participación.....	203
D) Cambios en las formas de participación .....	206
2. Beneficios, obstáculos y limitaciones .....	215
3. Contexto jurídico-político español.....	225
A) Regulación de la participación ciudadana a nivel estatal.....	226
a. El referéndum .....	229
b. La iniciativa legislativa popular .....	235
c. El derecho de petición .....	238
d. Regulación de la participación en normativa administrativa de carácter general .....	241
B) Regulación de la participación ciudadana a nivel autonómico .....	244
a. Política de juridificación .....	247
b. Política experimental.....	263
c. Renovación de la normativa administrativa general .....	265

4. Experiencias ejemplificativas fuera de nuestras fronteras .....	268
--------------------------------------------------------------------	-----

#### **Capítulo IV. Cambio en la morfología de la participación ciudadana: *Open***

<b><i>Government</i></b> .....	277
--------------------------------	-----

1. Aproximación conceptual y notas características .....	285
2. Origen y evolución: del acceso a la información pública a los memorándums de Obama .....	291
A) Algunos neologismos .....	295
B) Innovación tecnológica se une a transparencia y rendición de cuentas .....	299
C) Corrientes políticas que lo respaldan .....	312
a. Políticas de mejora regulatoria .....	312
b. Políticas tradicionales de buena gobernanza .....	315
c. Políticas de participación ciudadana .....	316
d. Políticas de eficiencia en la gestión pública .....	317
e. Políticas de innovación y modernización de las Administraciones públicas mediante la creación de valor público .....	318
f. Políticas de contención presupuestaria a medio-largo plazo .....	324
g. Políticas de promoción y dinamización económica .....	327
h. Políticas de equidad e integración .....	330
3. Principales beneficios .....	332
4. Valores que potencia este paradigma de gestión político-administrativa .....	340
5. Ensayos de <i>Open Government</i> en distintas Administraciones .....	352
A) Réplicas a escala internacional: empieza el <i>Open Government Partnership</i> . Especial referencia al papel de España en la Alianza .....	353
B) El <i>Open Government</i> europeo .....	371
a. El impulso de la Unión Europea .....	372
b. Las distintas velocidades de los países de la Unión Europea .....	382
C) La perspectiva latinoamericana del <i>Open Government</i> .....	393
6. Proyectos ejemplificativos de la creación de valor social .....	403
7. Algunos riesgos de la apuesta por un gobierno abierto .....	412

<b>Parte III. La pedagogía del cambio</b> .....	429
-------------------------------------------------	-----

#### **Capítulo V. La España neófita del gobierno abierto: los primeros pasos del camino**

.....	433
-------	-----

1. Preliminares insuficientes .....	436
A) Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos .....	436



B) Proyecto Aporta: Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la información del sector público .....	443
C) Plan Avanza 2: Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolló la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del Sector Público .....	447
D) El DNI electrónico como sistema de autenticación y firma electrónica .....	448
E) La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público .....	450
F) La perspectiva limitada del gobierno abierto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local .....	452
G) La nueva regulación del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas .....	456
2. La antesala del gobierno abierto: el escenario normativo de la transparencia pública .....	466
A) Aproximación al régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel estatal .....	475
a. Previsiones referentes a la transparencia de la actividad pública y la publicidad activa de la información del Sector público .....	479
b. Previsiones relativas al derecho de acceso a la información pública .....	483
B) Aproximación al régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel autonómico. Especial referencia a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Parlamento de Cataluña .....	500
a. Previsiones referentes a la transparencia de la actividad pública y la publicidad activa de la información del Sector público .....	505
b. Previsiones relativas al derecho de acceso a la información pública .....	507
c. Regulación del registro de grupos de interés .....	513
d. La regulación del gobierno abierto .....	515
C) Las debilidades y disfunciones del marco jurídico .....	516
D) Ejemplos de buenas prácticas en materia de transparencia a nivel municipal .....	529
3. El impulso local y autonómico al Gobierno Abierto .....	535
A) Experiencias autonómicas destacables .....	536
B) Los laboratorios locales en España .....	542
4. Tímida apuesta por la evaluación de políticas públicas .....	548
5. El potencial infravalorado de Internet y las redes sociales: la ciudadanía se adelanta a las Administraciones .....	565
<b>Capítulo VI. Transformaciones necesarias para la construcción de un Gobierno Abierto: la destrucción creativa .....</b>	<b>575</b>

1. Desde un punto de vista politológico .....	580
A) Dimensión interna .....	581
B) Dimensión externa .....	584
2. Bajo un prisma sociocultural y relacional .....	593
A) La educación como motor del cambio .....	594
B) Emergencia de un cambio cultural: promoción de valores del gobierno abierto .....	599
C) Reforzar el papel del periodismo .....	604
3. Siguiendo la filosofía jurídico-constitucional .....	607
A) Las limitaciones de la cuarta generación de derechos: la brecha digital .....	609
B) Gestionar nuevos riesgos.....	611
4. Adoptando la perspectiva administrativa de gestión pública organizacional ...	619
A) El desafío de modificar los procesos de la Administración .....	620
a. Novedades en el ciclo de políticas públicas .....	620
b. Novedades en gestión documental .....	621
c. Importancia de la interoperabilidad.....	623
d. Importancia de la apertura de datos.....	626
B) Nuevos perfiles entre los servidores públicos .....	629
C) La utilidad del <i>benchmarking</i> y el <i>nudge</i> .....	633
<b>Conclusiones</b> .....	639
<b>Bibliografía</b> .....	673



## AGRADECIMIENTOS

Con el depósito de esta investigación, culmina una etapa de gran responsabilidad, de apasionantes lecturas y debates, de aprendizaje, descubrimiento y redescubrimiento continuos, pero también de mucha exigencia, de grandes miedos, de repetidos sentimientos de culpa, de duros ejercicios de autocrítica... Ahora podré continuar este proyecto vital de forma más libre y sosegada, sin padecer por plazos ni tribunales, en una vida menos reclusa, y ya más calmada seguir investigando sobre un tema tan apasionante, que a bien seguro me acompañará a lo largo de toda mi carrera profesional.

El tan difícil punto y final de la presente investigación, tan amargo como gratificante, no hubiera sido posible sin el incesante ánimo de mi estimada Directora, Lucía Casado, quien me ha acompañado en todas las culminaciones de mis etapas como estudiante, desde aquí quisiera manifestarle mi más sincero agradecimiento por la excelente profesionalidad con la que ha dirigido este trabajo –y todos los anteriores–, por su atención y dedicación constantes, por sus valiosos consejos y por el apoyo moral que me ha brindado en todo momento, así como por ser un referente profesional, y una gran inspiración.

Así mismo, quiero agradecer especialmente a mi muy querido Dr. Josep Ramon Fuentes, Director del Departamento de Derecho Público de la *Universitat Rovira i Virgili*, su total confianza y plena disposición en todo momento, por su orientación y consejo, así como por apostar por mí desde el primer momento y confiar en mí mucho más de lo que yo lo he hecho, abriéndome puertas que no sabía que existían, animándome con buen criterio a cambiar mi hoja de ruta profesional en una dirección rica, estimulante y alentadora.

También al Dr. Antoni Pigrau, por la confianza depositada en mí y por haber hecho posible que me fuese concedida una beca de proyecto financiada a cargo del Grupo de investigación de la *Universitat Rovira i Virgili* que dirige, “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido y financiado como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Cataluña. Esta beca permitió que me pudiera centrar en la elaboración de mi tesis sin la preocupación de sentirme una carga familiar, así como por su disposición, profesionalidad y amabilidad en todo momento.

A todos los compañeros del Área de Derecho administrativo de la Universitat Rovira i Virgili, por hacerme sentir parte de esta pequeña gran familia, por su apoyo, camaradería e inestimables consejos, especialmente al Dr. Endrius Cocciolo, la Dra. Marina Rodriguez, la Dra. Aitana de la Varga, la Dra. Anna Pallarés y la Profesora Laura Pressice, así como a la Dra. Judith Gifreu, de la *Universitat Autònoma de Barcelona*, con quienes siempre me he sentido comprendida y apoyada de forma incondicional, gracias por vuestros ánimos y consejos.

Debo hacer extensivo mi agradecimiento a los compañeros de la *Associació Catalana de Municipis*, por abrirme las puertas de par en par desde el primer día, por permitirme acceder a recursos bibliográficos de inestimable valor, y especialmente, por los apasionantes debates en torno a la democracia y el momento histórico del que estamos siendo testigos, y de cuestiones fundamentales del Derecho público desde una perspectiva de máxima preocupación por el pequeño municipio, haciéndome replantear importantes cuestiones que me parecían indiscutibles en un plano teórico pero que han cambiado totalmente de cariz a la luz de la práctica municipal, una experiencia realmente enriquecedora que espero haya sabido cristalizar en algunas de las reflexiones contenidas en la investigación.

Y por último, pero no por ello menos importante, por su apoyo incondicional, por sus constantes ánimos, su infinita paciencia, cariño, generosidad y comprensión, a mi familia, a David y a mis amigos, pilares básicos en esta solitaria trayectoria de enorme esfuerzo personal, sin los que hubiera sido imposible elaborar esta tesis.

Cualquier mérito que pueda predicarse de la misma es indudablemente gracias a todos ellos, siendo cualquier error que pueda contener de exclusiva responsabilidad de quien suscribe estos agradecimientos.

A todos ellos, quienes han confiado y creído en mí, muchísimas gracias.

## LISTADO DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones públicas
ACM	<i>Associació Catalana de Municipis i Comarques</i>
ACNAUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACSNS	Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud
ADI	Aporta, Debate, Interviene
AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AEPD	Agencia Estatal de Protección de Datos
AETS	Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
ANCERT	Agencia Notarial de Certificación
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación
AOC	<i>Administració Oberta de Catalunya</i>
AP	Administración pública
API	<i>Application programming interface</i> (Interfaz de programación de aplicaciones)
ASEDIE	Asociación multisectorial de la información
CDC	<i>Convergència Democràtica de Catalunya</i>
CE	Constitución Española

CE	Comisión Europea, en caso de referencias a normativa europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CERES	Certificaciones Españolas
CCI	Círculos de comparación intermunicipal
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIO	<i>Chief information officer</i>
CIS	Centro de investigaciones sociológicas
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen gobierno
CTEAJE	Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica
CTIC	Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación
CTO	<i>Chief Technology Officer</i>
DGP	Dirección General de Presupuestos
DIY	<i>Do it yourself</i>
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNIe	Documento Nacional de Identidad electrónico
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
EIPA	<i>European Institute of Public Administration</i>
EIRA	<i>European Interoperability Reference Architecture</i>

EEMM	Estados miembros de la Unión europea
eFOIA	<i>Electronic Freedom of Information Act</i>
EPSA	<i>European Public Sector Awards</i>
ERC	<i>Esquerra Republicana de Catalunya</i>
EVAM	Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora en la Administración Pública
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
FMC	Federación de Municipios Catalanes
FOIA	Freedom Of Information Act, 1966
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IGAE	Intervención General del Estado
INAP	Instituto Nacional de Admistración Pública
IRM	<i>Independent report mechanism</i>
ISA	<i>Interoperability Solutions for Public Administrations</i>
ITA	Indice de Transparencia de los Ayuntamientos
IVALUA	<i>Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques</i>
KPI	<i>Key performance indicator</i>
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
LES	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria



LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana
LORDP	Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Entidades Locales
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LTBGC	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno del Parlamento catalán
MESTA	Metodología de Evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública
NAP	<i>National Action Plan</i>
NTIC	Nuevas tecnologías de la información y la comunicación
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>

OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPCAT	<i>Observatori dels partits polítics de Catalunya</i>
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política agrària común de la Unión europea
PACTE	Plan de Alineación y Competitividad Estratégica
PAH	Plataforma de afectados por la Hipoteca
PIPA	<i>Prize for Innovation in Public Administrations</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POCTEP	Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
SARA	Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones
SIMASC	Sistema de Movilidad de Alertas de Seguridad Ciudadana
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TRLMRLC	Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley municipal y de Régimen local de Cataluña

TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 19 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
XIP	<i>Xarxa d'Innovació Pública</i>

## RESUMEN

Las Administraciones públicas requieren llevar a cabo un proceso modernizador constante para adaptarse a las cambiantes necesidades ciudadanas. El modelo de democracia representativa tradicional no es suficiente en el panorama actual, en el que los ciudadanos reclaman mayor protagonismo desintermediatizado.

El Derecho comparado nos ofrece múltiples experiencias innovadoras, entre ellas, la que ha irrumpido en el escenario político-administrativo con mayor fuerza es el gobierno abierto. Este paradigma supone la evolución lógica y coherente de la modernización administrativa en la sociedad de la información, motivo por el que la presente investigación se centra en realizar una aproximación conceptual del mismo, tras revisar la profusa bibliografía especializada sobre el tema, partiendo de un marco teórico sobre la democracia y la relectura de principios tradicionales del Derecho público a la luz de los tiempos contemporáneos.

Una vez evidenciada la necesidad de incorporar al ciudadano en la toma de decisiones públicas en un plano de igualdad con los poderes públicos por la existencia de factores distorsionadores de la calidad democrática, el estudio se centra en la participación ciudadana como factor regenerador de la confianza en el sistema, y tras constatar sus limitaciones, se propone el gobierno abierto como estrategia viable para ponerles remedio, analizando el origen y evolución del concepto, los valores que promueve, sus beneficios, así como los riesgos inherentes que comporta. A continuación se atiende a qué se ha hecho hasta ahora en España que pueda subsumirse en este paradigma, especialmente en relación con las nuevas tendencias normativas en esta dirección como la regulación de la transparencia, y qué más se debe hacer para continuar avanzando en esa línea, en una suerte de abecedario incompleto de reformas derivadas de un estudio comparado de propuestas e iniciativas puestas en marcha en este marco a nivel tanto nacional como internacional.



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, de carácter esencialmente descriptivo, se justifica por su actualidad y se considera de gran interés para la comunidad científica en tanto que se enmarca en el análisis de la tendencia que han seguido los cambios culturales y legislativos en España en los últimos años, que han tenido su reflejo institucional mediante emergentes iniciativas relacionadas, especialmente, con la transparencia y la participación ciudadana, dos de los elementos que internacionalmente se identifican con la filosofía del gobierno abierto. Así, esta investigación pretende identificar y abordar el gobierno abierto como palanca transformadora y renovadora de la cultura político-administrativa, y las dinámicas relacionales entre los distintos actores implicados en la gestión pública.

Con ello, se pretende contribuir a la discusión sobre si se trata de una simple modernización de la gestión pública o debe considerarse un cambio de paradigma, además de tratar la preocupación por renovar los valores del sistema de democracia representativa que contextualiza la apuesta por un cambio en el rol que deben adoptar los ciudadanos en esta nueva arquitectura institucional.

A pesar de tratarse de un tema de rabiosa actualidad, sobre el que en los últimos cinco años se ha escrito profusamente, lo cierto es que la mayoría de aportaciones académicas relacionadas con el gobierno abierto se han centrado sobre todo en pormenorizados estudios sobre la transparencia o sobre la participación ciudadana, pero no son tantas las que se dedican a él desde una perspectiva de transversalidad que incluya todas sus dimensiones de forma conjunta. Por este motivo, se ha pretendido contribuir al debate desde la elaboración de una obra general, con una suerte de ensayo de marco teórico que permita el acceso al conocimiento de los contenidos más elementales de este paradigma, cubriendo sus distintas perspectivas, origen, evolución, experiencias y bases imprescindibles que sirven como referentes sólidos y conjunto de valores que guían la nueva cultura que subyace a dicho modelo, caracterizado por una gran abstracción en sus planteamientos.

Esta investigación se sitúa, pues, en los tiempos de cambio que caracterizan a nuestras estructuras sociales con la consiguiente presión por una permanente innovación administrativa, así como la necesaria relegitimación de los poderes públicos. Concretamente, su objeto principal se centra en la atención sobre el gobierno abierto

como nuevo paradigma político-administrativo de gestión pública que trata de dar respuesta a estos dos desafíos contemporáneos, y que incide sobre el núcleo del Derecho administrativo, pivotando principalmente en torno a tres pilares fundamentales que son: la transparencia y el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la colaboración ciudadana, en un contexto caracterizado por el uso intensivo de las nuevas tecnologías por parte de la sociedad de la información.

En ese sentido, nos interesa especialmente el concepto de la colaboración como evolución o vuelta de tuerca de la participación ciudadana, que va más allá y se relaciona con la inteligencia colectiva sobre la que teorizó Pierre Levy, pues las Administraciones se ven presionadas para actuar en entornos altamente complejos que requieren respuestas que no pueden hallar sin aprovechar los conocimientos que se encuentran diseminados en la sociedad, ni sin explorar vías de resolución de problemas públicos de forma colaborativa con todos los agentes sociales. Es el concepto que nos parece más innovador y que de aplicarlo adecuadamente supondría una auténtica revolución en nuestra cultura tanto ciudadana como administrativa.

Así pues, se dedica esta investigación principalmente al estudio de este concepto, el gobierno abierto, que carece de una definición unívoca porque es totalmente expansivo y transversal, así como al apunte de sus principales manifestaciones, cuyos efectos aún es pronto para juzgar de forma definitiva pero que ya pueden vislumbrarse a la luz de las múltiples experiencias y casos de buenas prácticas recopilados.

Para justificar la importancia del tema se parte del contexto actual, denominado por la doctrina como posmodernidad, en el que se constata una gran desafección y desconfianza ciudadana para con los poderes públicos, incluyendo que se expande tanto al gobierno como a la Administración, pero lo que más llama la atención y que permite dar entrada a iniciativas de gobierno abierto es que, paralelamente a esta desafección, los ciudadanos, cada vez más, se sienten capaces de influir en la gestión de lo público, siguen viéndolo como algo complejo, pero creen que pueden influir en el poder y que merecen que sus aportaciones sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones que afecten al interés general. Por primera vez los resultados arrojados por las encuestas sociológicas nos dicen que en los indicadores de eficacia política subjetiva se está incrementando en su vertiente interna, es decir, que los ciudadanos tienen la sensación de que tienen conocimiento suficiente y fuerza suficiente para influir en la toma de

buenas decisiones en la gestión pública, mientras que en su vertiente externa la tendencia es decreciente, es decir, que los ciudadanos consideran que los políticos no responden a sus necesidades. De modo que, actualmente, estamos ante un complejo escenario en el que conviven las estructuras tradicionales de la democracia representativa con emergentes manifestaciones de una nueva cultura participativa, con ciudadanos empoderados y con valores más propios del norte de Europa, de modo que es necesario reinventar las vías de relación entre instituciones públicas y ciudadanos, y un modo recomendable de hacerlo es mediante la adaptación de estos modelos a la filosofía del gobierno abierto.

Con todos estos elementos en mente, se ha estructurado el trabajo en seis capítulos, distribuidos en tres partes. La primera parte se dedica a establecer el marco teórico en el que se encuadra esta nueva filosofía, reflexionando sobre la democracia y la administración de calidad, haciendo referencia a la dimensión ética de la vida pública, al buen gobierno y la buena administración, enfatizando sobre la reinterpretación que puede hacerse de conceptos y principios tradicionales a la luz del gobierno abierto, y viendo los principales motivos que han llevado a los ciudadanos al punto de inflexión en el que se encuentran, con un modelo agotado por motivos como la corrupción, la partidocracia o la vulneración de la separación de poderes en muchos ámbitos. Es decir, se realiza una aproximación a las deficiencias de la situación actual para ver cuáles son las alternativas existentes. Lo que nos lleva a la segunda parte, dedicada a la participación ciudadana y su mutabilidad morfológica, derivando en la colaboración y su consecuente potencial para renovar los valores de nuestra cultura político-administrativa. Es en esta parte donde se incluye el capítulo dedicado al *open government*, por entender el gobierno abierto como máxima expresión en el derecho comparado, concretamente en el norteamericano por el impulso de la Administración de Obama, de esa evolución democrática, de esa nueva participación ciudadana, además de incluir un apartado dedicado a la perspectiva iberoamericana en esta materia, pues de forma previa a la irrupción de esta filosofía ya promovían el diseño de estrategias concretas para diseñar modelos de participación ciudadana y democracia directa, sin partir necesariamente de la fórmula de gobierno abierto propiciada por el expresidente estadounidense, siendo reflejo de este cambio global que requiere la gestión pública.

Por último, la tercera parte traslada el punto de vista específicamente a España, se analiza el estado del arte en materia de gobierno abierto en los distintos niveles



organizativos tanto a nivel jurídico como a nivel fáctico, se observa cómo se valoran estos avances y qué pasos son necesarios para la consecución real de un gobierno abierto en España desde diferentes perspectivas, como son la puramente administrativa, la politológica, la sociocultural o la constitucional.

De esta manera, los objetivos que se ha pretendido alcanzar con la presente tesis doctoral son diversos. En primer lugar, se considera esencial el estudio y análisis de los elementos que definen la calidad democrática, prestando especial atención a los principios que han de guiar toda la actuación administrativa, así como a la arquitectura ética que debe sostener todo el sistema. A partir de esta base teórica, se intentará realizar la aproximación de un marco asociado a la posdemocracia que incluya aquellos aspectos que afectan negativamente a la percepción que tienen los ciudadanos sobre la calidad democrática. En este contexto, se plantea como propuesta esencial de mejora la participación ciudadana, por lo que se estudiarán sus principales formas y mecanismos, sus funciones y beneficios, así como los obstáculos que se encuentran en su implementación y las limitaciones de esta propuesta, dedicando especial atención al régimen jurídico de la participación ciudadana, tanto en el ámbito estatal como autonómico, añadiendo una recopilación de experiencias ejemplificativas al respecto en otros países. Llegados a este punto, se propone el gobierno abierto como nuevo paradigma de gestión pública político-administrativa como innovación imprescindible en esta materia, que aúna los aspectos más significativos de los conceptos tratados anteriormente, incluyendo la apertura de la Administración y los avances tecnológicos para mejorar el resultado final del proceso. Por ello, se estudia el origen del concepto, su evolución, la importancia de la rendición de cuentas en este modelo, las corrientes políticas que lo apoyan y los beneficios y riesgos de implantar este sistema, para tener elementos suficientes que nos permitan realizar una aproximación conceptual de este fenómeno, pues al tratarse de un concepto que se halla en una fase de consolidación desde un plano teórico, se pretende contribuir a delimitar sus elementos definitorios, aportando un análisis de las diferentes estrategias que se han impulsado desde una doble perspectiva: la global, que asociamos a las iniciativas de gobierno abierto a nivel internacional y europeo; y la nacional, en los tres niveles administrativos que caracterizan nuestro sistema territorial, incluyendo un estudio del avance de las estrategias de gobierno abierto y su potencial vertebrador de esta nueva arquitectura organizacional y social.

Así mismo, se realiza una búsqueda de proyectos ejemplificativos que han sido posibles gracias al gobierno abierto, observando la situación del fenómeno en Europa y en América Latina, con concepciones muy diferenciadas para llegar al mismo punto, pues mientras en América Latina la apuesta por este modelo se centra en la rendición de cuentas y participación ciudadana como revulsivo por los grandes casos de corrupción, en Europa se opta por este sistema como plataforma de mejora de la competitividad e impulso del mercado único europeo, centrándose en los aspectos económicos asociados al gobierno abierto. Finalmente, se traslada el punto de vista a España con el objetivo de examinar de forma crítica los instrumentos jurídico-políticos, estatales, autonómicos y locales, que se han puesto en marcha para implantar el gobierno abierto, destacando entre otros aspectos el papel del Estado en la Alianza para el Gobierno Abierto, y la apuesta masiva por regular el acceso a la información pública. Para acabar, y a la luz de todo lo desarrollado hasta el momento se pretende elaborar una suerte de abecedario incompleto de reformas necesarias para implantar un gobierno abierto, desde una cuádruple perspectiva: politológica, social, jurídico-constitucional y administrativa, que nos lleva a concluir que más que desarrollarse de la manera que se está haciendo por el legislador, como previsible ámbito de la parte especial del Derecho administrativo centrado en el derecho de acceso a la información pública, debería haberse regulado como integrante de la parte general del Derecho administrativo, por su vocación transversal, holística y de influir la actividad pública de forma integral.

Con esta investigación se busca generar reflexión sobre temas complejos de la gestión pública a la luz de los cambios sociales contemporáneos, como la dimensión de la ética pública y privada, la responsabilidad política y moral, las concepciones de la democracia y sus grados, las implicaciones de ser ciudadano, los principios tradicionales a la luz de los nuevos axiomas, el cuestionamiento de pronunciamientos jurisprudenciales que deberían actualizarse, así como de normas basadas en postulados que han quedado anticuados e inercias y reticencias en la actividad pública que deben ser superados. Por último, se reflexiona acerca de los elementos de profundización y mejora sobre los que se debería trabajar al margen de impulsar políticas aisladas de transparencia, reutilización de datos, participación o colaboración, para evidenciar la necesidad de que se desarrollen cambios profundos y transversales que posibiliten una auténtica transición de paradigma político-administrativo, y no meras medidas cosméticas y propagandísticas de apertura superficial y limitada, proponiendo ideas

sobre cómo abordar futuros trabajos derivados de estas necesidades, y llegando a conclusiones imperfectas que permitirán seguir analizando estos fenómenos en el futuro.

La utilidad de este tipo de investigación radica de una parte, y desde un punto de vista más académico o teórico, en la obtención de datos sobre los cuales establecer ejercicios de comparación entre prácticas impulsadas por distintos actores en distintos ámbitos, además de fomentar el desarrollo de hipótesis y las sugerencias de nuevas líneas de investigación que explorar, tratando de contribuir a una nueva visión del ejercicio de la política y la gestión administrativa de lo público desde una mirada amplia, transversal y multidisciplinar, para reforzar la democracia y mejorar su calidad; y de otra, desde una perspectiva más pragmática, en la obtención de un catálogo de herramientas derivadas de la riqueza empírica y el pluralismo teórico analizado, para aquellas organizaciones interesadas en implementar este tipo de estrategias, así como para los ciudadanos al cumplir una función pedagógica sobre las oportunidades potenciales de este modelo.

Para la elaboración de este proyecto, se han identificado los principales textos legales (Leyes, Reales Decretos, Reglamentos, entre otros) que tratan sobre participación ciudadana, transparencia y buen gobierno, así como todas aquellas que amparan el funcionamiento del gobierno abierto en España, a nivel estatal, autonómico y local, señalando también los que se han considerado más relevantes tanto a nivel internacional como europeo. A partir de un estudio de derecho comparado, y de la reflexión jurídica derivada de la interpretación de estos textos, así como de la jurisprudencia encargada de interpretarlos, se han determinado las principales disfunciones y virtudes para formular una propuesta final de mejora de estas materias desde un punto de vista legal.

En ese sentido, la presente tesis doctoral ha seguido la metodología propia del ámbito de la ciencia jurídica, basada en la revisión de los diferentes formantes del ordenamiento jurídico (derecho positivo y jurisprudencia) que conforman el marco normativo de las citadas materias, desde una perspectiva cualitativa y de interpretación jurídica, analizando también a tal efecto la doctrina especializada en la materia.

Será fundamental el análisis de todas estas cuestiones atendiendo a las perspectivas de diferentes y tradicionales áreas jurídicas del Derecho público, como son el Derecho administrativo; el Derecho internacional público; el Derecho de la Unión Europea; el Derecho constitucional; y el Derecho penal. Así mismo, supondrá hacer frente a

materias novedosas del derecho de acceso a la información pública, protección de datos de carácter personal, reutilización de la información y nuevas tecnologías.

Finalmente, para comprender los desafíos y problemas que plantea la temática, así como para la formulación de críticas y propuestas de mejora, será indispensable también acudir a las aportaciones de la teoría derivada de la Filosofía del Derecho, la Sociología del Derecho y la Ciencia Política relacionadas con la materia objeto de estudio.

En tanto que el gobierno abierto es un área dinámica, un terreno importante es su dimensión teórica y práctica, pues requiere investigación y propuestas factibles para la innovación. Así, los resultados que se esperan de la realización de esta tesis derivan del deseo a contribuir en la reflexión académica que ha generado este nuevo paradigma político-administrativo, intentando establecer bases para el debate sobre la mejora de la calidad democrática y de la buena administración en nuestras instituciones. También la elaboración y contraste de marcos teóricos de referencia para abordar las principales cuestiones relacionadas con el gobierno abierto, y dar a conocer experiencias y buenas prácticas en el ámbito internacional que favorezcan la extensión de la calidad democrática y el buen gobierno, con suficiente trascendencia práctica como para poder ser objeto de transferencia en el ámbito del sector público.



## PARTE I. EL PARÁMETRO CUALITATIVO EN LA DEMOCRACIA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A pesar de que Administración y Democracia son conceptos pertenecientes a ámbitos distintos, lo cierto es que son difíciles de deslindar, pues la existencia de uno condiciona el funcionamiento del otro. El profesor Parejo afirmó en ese sentido que “esta relación es consecuencia de la condición de la Administración pública, en cuanto pieza de la arquitectura organizativa del Estado-poder: instrumento fundamental para el cumplimiento por éste de su función de integración social y, por tanto, para la realización efectiva del orden constitucional”<sup>1</sup>. La Administración pública no puede comprenderse sin la dimensión democrática y política del gobierno. De hecho, “lo jurídico es ininteligible, al menos en cuanto a su última ratio, sin lo político”<sup>2</sup>, o como se suele decir, “la política sin Administración es mera ficción”<sup>3</sup>, cosa que comporta que la tan demandada regeneración democrática deba pasar necesariamente por una reforma administrativa en términos político-funcionales. Así, en acertadas palabras de Parejo Alfonso, “la Administración que interesa al Derecho administrativo es, pues, la que tiene dimensión y relevancia políticas, siendo por ello regulada por la Constitución”<sup>4</sup>.

En definitiva, se ha dicho en innumerables ocasiones que la esfera de lo político y la esfera de lo jurídico tienen más elementos en común que discordantes. Por ese motivo, en este marco teórico se tratarán indistintamente cuestiones relativas a uno y otro concepto. Como bien concluye Villoria<sup>5</sup> “la Administración hace política y, por ello, contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía [...] incluso en los niveles inferiores de la escala jerárquica cuando se trata de «burócratas de calle»”. Por lo tanto, el papel de la Administración en lo que a Democracia se refiere es esencial. Siendo la propia Constitución la que dota a la Administración pública de una

---

<sup>1</sup> Parejo Alfonso, L. “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en Parejo Alfonso, L. Jiménez Blanco, A.; Ortega Álvarez, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 2ª edición, 1992, p. 31.

<sup>2</sup> Requena López, T. *El principio de jerarquía normativa*. Ed. Civitas (Madrid), 2004, p. 64.

<sup>3</sup> Pinazo Hernandis, J. Administración pública y regeneración institucional. *GIGAPP-IUIOG*: Ponencia impartida en el *IV Congreso GIGAPP-IUIOG*, sobre Gobierno, Instituciones y Comportamientos Políticos, 2013. Texto disponible en [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/G05-PINAZO\\_HERNANDIS-2013.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/G05-PINAZO_HERNANDIS-2013.pdf) [último acceso en fecha 28/10/2013] p. 1.

<sup>4</sup> Parejo Alfonso, L. “Introducción: el surgimiento, desarrollo y consolidación del Derecho administrativo”, en Parejo Alfonso, L. Jiménez Blanco, A.; Ortega Álvarez, L. *Manual de Derecho...*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>5</sup> Villoria, M. Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *Reis*: núm. 117, 2007, p. 111.

legitimidad democrática indirecta mediante la función directiva que ejerce el Gobierno sobre la misma en virtud del artículo 97 de la Constitución Española.

Otro argumento que refuerza esta idea es el concepto de “gobernanza”, una noción que ha llevado al Derecho administrativo a abrirse definitivamente camino en la ciencia política<sup>6</sup>. Como apunta Alli Aranguren<sup>7</sup>, este término se refiere a una de las formas de la organización del Estado y la sociedad, por medio del cual, junto con el principio de buena administración –sobre el que se ahondará en el presente estudio–, se trata de superar el sistema burocrático anterior al reconocer nuevas relaciones de colaboración entre ambos sujetos, otorgando protagonismo a la sociedad civil en la vida democrática. Este concepto supone admitir que la cooperación es la mejor forma de tomar decisiones, pues se refiere a cómo una pluralidad de intereses se transforma en acción unitaria logrando la conformidad entre los distintos actores sociales. En definitiva, un término que puede considerarse equivalente a “buen gobierno”, como combinación armónica entre el sector público, privado y el voluntariado<sup>8</sup>. Una premisa que aboga por un nuevo modelo de gobierno, alternativo al tradicionalmente jerárquico, de gestión pública y de acción administrativa.

No hay que perder de vista que los partidos políticos influyen de forma decisiva en la marcha de la Administración pública. Ahora bien, como pone de manifiesto Martínez González<sup>9</sup> recordando a Ostrogorski, “En 1902, en el primer estudio sistemático de partidos, Ostrogorski escribía: «los partidos han sido exitosos para asegurarse el control del gobierno, pero han fracasado miserablemente en sus funciones representativas». Ciento seis años después, la relación partidos-democracia continúa siendo problemática. Sabemos que se necesitan mutuamente, que juntos hacen un gobierno deseable, pero también hemos descubierto que las democracias partidarias pueden ser poco democráticas”.

Dos son principalmente los motivos que nos han llevado a la ruptura del modelo actual: la madurez ciudadana y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es

---

<sup>6</sup> Vaquer Caballería, M. El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*:2011, p. 95.

<sup>7</sup> Alli Aranguren, J.C. “Gobernanza europea”. En Bermejo Latre, J.L; Castel Gayán, S. Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*: XIV, 2013, p. 19 a 24.

<sup>8</sup> De Cabo de la Vega, A. La democracia y su calidad. *Revista de Derecho del Estado*: núm. 28, 2012, p. 52.

<sup>9</sup> Martínez González, V.H. Partidos y democracia (¿“Porque amores que matan nunca mueren?”). *Andamio*: vol. 5, núm. 10, 2009, p. 139.

comprensible que durante la etapa de la transición, con una ciudadanía que nunca había sido actor principal por su herencia de tradición autoritaria, se cediese la batuta a los partidos políticos para que fueran ellos quienes llevaran la voz cantante en el nuevo sistema democrático. Pero en la actualidad se detecta que se ha alcanzado la madurez pública de los ciudadanos, una suerte de despertar *kantiano*, y por ende debe haber algunos ajustes en el guión para que el ciudadano obtenga el papel que reclama: el de protagonista. A propósito de esta cuestión es interesante la afirmación de Valcárcel y de Quirós<sup>10</sup>: “en democracia se supone que toda la ciudadanía es experta”. Afirmación que, con la configuración actual del sistema democrático, no es más que eso, una mera suposición, pues como argumentan los citados autores, aunque la democracia requiere de “ciudadanos”, también es un sistema que permite vivir bien a personas con escaso compromiso moral y político, que obviamente no contribuyen en nada a la búsqueda de la calidad democrática del sistema.

Por otro lado, antiguamente, hasta la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación los costes de la participación eran tan elevados que quedaba justificada la intermediación, pero no aprovechar las oportunidades que las nuevas tecnologías brindan a la gestión pública supone una gran pérdida en términos de calidad democrática.

La calidad se ha establecido como un parámetro legitimador de los poderes públicos y de la actividad administrativa a partes iguales. Y esto es así porque, como venimos diciendo, han acontecido cambios en la sociedad, producidos en las últimas décadas, que todavía no se han extrapolado en el modo de proceder y operar de nuestras instituciones públicas, que no han experimentado dicha transformación. Ese punto de inflexión ha hecho que los ciudadanos, más informados y conscientes, exijan ese plus de calidad a los operadores públicos.

A partir del 2005 en España hubo un pequeño reflejo de la preocupación de los poderes públicos por prestar un servicio de mayor calidad para los ciudadanos<sup>11</sup>. No obstante, se

---

<sup>10</sup>Valcárcel, A.; de Quirós, B. “Ética para la ciudad: la democracia y la moral compartida”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010, p. 73, 80.

<sup>11</sup> La Administración General del Estado dispone de un marco regulador de varios programas de calidad, integrado por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Este texto normativo insiste en la evaluación de la calidad de las políticas, y crea un Observatorio de la calidad, además de imponer



sigue partiendo de la concepción de los ciudadanos como clientes y no como corresponsables de una gestión pública de calidad, ni como sujetos legítimos para el control de la actividad administrativa.

Los movimientos sociales que vienen teniendo lugar en España –y en muchos otros lugares del mundo<sup>12</sup>– ponen de manifiesto la existencia de dinámicas nuevas de comportamiento entre los miembros de la sociedad, que basan su funcionamiento a través de Internet, gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. A estas dinámicas subyace una nueva cultura cívica que supone la existencia de nuevos valores en la llamada sociedad digital, ya que se trata de organizaciones horizontales y policráticas, basadas en la ética hacker de solidaridad, libertad digital, respeto, creatividad, deseo de compartir (conocimiento, ideas, prácticas, experiencias y expertez), y colectivización de decisiones. Unas organizaciones que reclaman transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas e integridad pública a los actores de la política estatal para acabar con la asimetría del poder y conseguir una igualdad de armas y una buena Administración pública y de calidad.

En este nuevo esquema cobra especial importancia el concepto de inteligencia colectiva de Pierre Levy. Como afirman Gutiérrez-Rubí y Freire<sup>13</sup> “las multitudes no son una turba, caótica, ni una masa, homogénea, son un colectivo diverso y organizado en red. La inteligencia colectiva no depende de las inteligencias individuales de cada uno de los componentes del grupo”.

Este contexto nos lleva a pensar que, más que un gobierno formado por los mejores, por la élite, se requiere gobernar mejor entre todos. La exigencia de la sociedad actual es tener un gobierno cooperativo, una Administración que sea capaz de convertir la inteligencia colectiva en decisiones públicas eficaces y eficientes.

---

facilidades a los usuarios de servicios para que puedan intervenir más activamente en la mejora de la Administración. También encontramos el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que marca una clara inflexión al reconocer la transparencia y participación ciudadana como un principio básico de actuación.

<sup>12</sup> Sirvan de ejemplo los alzamientos acaecidos en los países árabes desde 2010, conocidos como la Primavera árabe, las protestas griegas de 2010 y 2012 contra los planes de austeridad, las protestas populares del llamado Otoño estadounidense o movimiento *Occupy Wall Street* de Estados Unidos en 2011, las protestas antigubernamentales en Turquía de 2013, o las protestas relacionadas con derechos sociales en Brasil de 2013.

<sup>13</sup> Manifiesto Crowd, 2013, accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.manifestocrowd.com/>

Tradicionalmente se ha considerado que “el principio democrático, en una democracia representativa como la nuestra, exige que la totalidad del poder público constituido esté sujeto, en última instancia y en su ejercicio, a la responsabilidad ante y el control por el pueblo”<sup>14</sup>, el problema principal del sistema democrático es que no resulta ser todo lo representativo que se propone ser. Para poder hacer frente a esta cuestión se requiere una revisión de las bases del sistema democrático y proponer algunos cambios o alternativas –no alternativas a la democracia, sino democracias alternativas–. En este sentido, la figura del ciudadano es la clave, pues es la esencia de la democracia, una pieza nuclear e insustituible. Si los poderes públicos dan la espalda a los ciudadanos, se vacía de contenido a la democracia hasta convertirla en algo sin sentido.

Una democracia de calidad en la actualidad debe pasar, indefectiblemente, por contar con la ciudadanía, corresponsabilizarla, hacer que se involucre en los procesos de toma de decisiones, en definitiva, por una democracia deliberativa o comunicativa, y para que esto sea posible, los pilares fundamentales que deben sostener el sistema, inexcusablemente, son la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación y colaboración ciudadanas.

De acuerdo con esto se manifiesta también Cortina Orts<sup>15</sup> al identificar cuáles son las condiciones necesarias para que exista una democracia deliberativa, “la reciprocidad, que da regular la razón pública, prescribiendo que cada miembro haga propuestas y ofrezca justificaciones que otros puedan entender y aceptar [...]; la publicidad, que exige que cada miembro sea libre de comprometerse en el proceso deliberativo, que el proceso sea transparente para todos y que cada uno sepa a qué se está comprometiendo [...]; la rendición de cuentas, que exige que cada miembro del grupo ha de rendir cuentas a los otros”. Una reciprocidad que hasta hace poco no parecía posible, pues sólo se ejercía el control por parte de los poderes públicos hacia los ciudadanos, sin existir opciones para hacerlo a la inversa.

Así, el contrato social ya no puede aceptarse como un modelo de intereses de una sola de las partes, sino inspirado por valores cívicos de reciprocidad, de respeto mutuo,

---

<sup>14</sup> Parejo Alfonso, L. “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en Parejo Alfonso, L. Jiménez Blanco, A.; Ortega Álvarez, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 2ª edición, 1992, p. 45.

<sup>15</sup> Cortina Orts, A. *Ciudadanía democrática: ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren*. Isegoría, núm. 44, 2011, p. 25-26.

tolerancia e integridad. Algo que debe fomentarse desde los poderes públicos, quienes deben hacer todo lo que esté en su mano para generar confianza.

En cualquier caso, no se discute que la democracia representativa, basada en las instituciones públicas y los partidos políticos, debe seguir siendo el pilar fundamental de nuestro sistema. No obstante, debe perfeccionarse, buscando el refuerzo de las relaciones entre representantes y representados para lograr una mayor legitimidad y eficiencia.

En acertadas palabras de Rodríguez Domínguez<sup>16</sup>, se requiere superar “la visión minimalista de la política por medio de la ciudadanización de la política [...] dicho proceso no debe ser visto como una meta sino que representa un canal en construcción y reconstrucción constante”, pues en eso se basan las relaciones de confianza.

Como venimos diciendo, además de la búsqueda de una participación efectiva y real de la ciudadanía en la gestión pública, la actividad de los agentes públicos debe someterse a una legalidad administrativa orientada al buen gobierno y a la buena administración. Su actuación debe estar sujeta a una serie de principios que promuevan una democracia y administración de calidad, cuya función integral sea siempre el servicio a las personas y el respeto de sus derechos y capacidades.

El diseño constitucional del sistema político nacional promueve un bipartidismo y unas estructuras públicas ajenas al control ciudadano, que dejan poco espacio para una participación ciudadana directa, y mucho menos para ir un paso más allá logrando la colaboración. En definitiva para una democracia de calidad y una buena administración cuyo núcleo esencial sea el ciudadano.

Actualmente se habla de crisis de legitimidad y de confianza, pero no por ello existe una crisis de legitimidad democrática. Hay que aclarar el extremo de que no es el propio sistema democrático lo que se pone en cuestión cuando se habla de la desafección institucional de la ciudadanía. De hecho, los datos de Metroscopia<sup>17</sup> atestiguan que “la crisis económica y el descrédito reciente de los partidos políticos no han mellado en

---

<sup>16</sup> Rodríguez Domínguez, E. Retos y encrucijadas conceptuales del Estudio de la política como sistema cultural. *Andamios*: vol. 9, núm. 18, 2012, p. 286.

<sup>17</sup> Metroscopia es una sociedad independiente, que colabora regularmente con el periódico *El País*, que se dedica a realizar encuestas y sondeos sociales y de opinión (sondeos preelectorales, barómetros de clima social, estudios de cultura política, análisis de confianza institucional...) para extraer conclusiones de carácter social, político y económico, elaborando también un balance anual de situación del clima general que predomina entre la ciudadanía española (el denominado “Pulso de España”).

nada la identificación de los españoles con la democracia ni su convicción de que es preferible a cualquier otra forma de gobierno –lo afirma un 87% de los españoles encuestados<sup>18</sup>, siete puntos más que en 2014<sup>19</sup>–, sino que es la calidad de este sistema democrático la que no convence a la sociedad. También las sucesivas manifestaciones ponen de relieve que la ciudadanía está cómoda con el diseño del escenario político español. Donde se halla la crisis de legitimidad es en la representación, en la clase política, por no ajustarse a los parámetros de actuación democráticos. Contra lo que los ciudadanos responden exigiendo mayor participación, diálogo y consenso.

A esto se debe añadir la interesante reflexión de Gutiérrez-Rubí<sup>20</sup>, quien, muy en la línea de Ostrogorski, afirma que actualmente los partidos políticos “no cumplen adecuadamente tres de sus objetivos principales: selección y elección de líderes competentes; articulación de propuestas y programas capaces de dar respuesta a los enormes desafíos de nuestra sociedad; y dinamización de la conciencia social, la creación de valores progresistas y el activismo político”, siendo así, los partidos son el principal obstáculo para la regeneración y modernización democrática y político-administrativa, y, en fin, para la calidad del sistema. Las nefastas consecuencias de esta situación sobre la Administración pública son innegables por la función directiva de la política sobre el sector público, de modo que la modernización de los partidos, repensar la política, es un reto ineludible para la existencia de una buena administración.

Volviendo a la necesidad de un sistema democrático más abierto y deliberativo, se debe tener en cuenta la contundente afirmación de Subirats<sup>21</sup> cuando apunta que “los argumentos contra la democracia directa basados en la falta de formación suficiente de los ciudadanos para tomar decisiones, podrían servir igual para argumentar contra la misma democracia genéricamente definida”. Aunque no puede obviarse que es un problema, la falta de preparación de los ciudadanos para enfrentarse a la complejidad de los temas de gestión pública puede –y debe– solventarse con una formación sólida en

---

<sup>18</sup> Ferrándiz, J. P. La democracia no decepciona, decepcionan los partidos. Post publicado en la página de *Metroscopia*, en fecha 11 de abril de 2017, accesible online a través del siguiente enlace: <http://metroscopia.org/la-democracia-no-decepciona-decepcionan-los-partidos/> [último acceso en fecha 26-6-2017]

<sup>19</sup> Toharia, J.J. No son los partidos, sino estos partidos. Artículo publicado en el *blog del periódico El País* en fecha 03/06/2013, accesible online en: <http://blogs.elpais.com/metroscopia/2013/06/no-son-los-partidos-sino-estos-partidos.html#more> [último acceso en fecha 04/02/2014]

<sup>20</sup> Gutiérrez-Rubí, A. *Otro modelo de partido es posible*. Fundación Ideas, 2013, p. 51.

<sup>21</sup> Subirats, J. *Otra sociedad ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*. Ed. Icaria, 2011, p. 64.

educación ciudadana, y con herramientas visuales, didácticas, que ayuden a los ciudadanos a comprender mejor la gestión de los público, temas a los que se hará referencia en próximos capítulos del presente estudio. Los resultados no serán inmediatos, serán palpables en generaciones venideras, pero como todo cambio cultural artificial –que se quiera imponer, y no que surja de modo natural– necesita su tiempo, y su puesta en marcha no puede demorarse por más tiempo.

Apostando por una educación cívica de calidad, y una formación adecuada en la ética del discurso, debe avalarse un modelo de democracia como el propugnado en su día por autores como Habermas o Rawls, con la democracia deliberativa. A sabiendas de la imposibilidad de un modelo de democracia directa a todos los efectos, se recomienda actualizar el modelo de democracia representativa con mecanismos que permitan un debate de la opinión pública capaz de generar resultados aplicables en la vida democrática. Obviamente, en un diálogo no todas las partes compartirán opinión, no obstante, será más fácil que los contrarios a la alternativa mayoritaria la acepten si ha sido justificada de forma convincente por los defensores de la misma. Como pone de manifiesto Cortina<sup>22</sup>, “que la democracia sea gobierno del pueblo, y no sólo gobierno querido por el pueblo, por emplear la expresión de Sartori, exige conjugar dos tradiciones de filosofía política al menos y convertirlas en dos caras de la misma moneda: la kantiana de la autonomía moral de la persona y la rousseaiana de la autonomía política reflejada en la voluntad general”.

El paradigma del gobierno abierto, tema central del estudio que nos ocupa, puede resultar el camino a seguir para adaptarse y conseguir dar cauce a las exigencias actuales de la ciudadanía, lo que indefectiblemente implica la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública. En ese sentido, es importante diseñar un buen sistema antes de aplicarlo, a través del debate teórico y normativo han de asentarse las bases de tal diseño, pues deberá ser necesariamente diferente según se quiera digitalizar el sistema actual, o bien superarlo y convertir la democracia representativa en una auténtica democracia deliberativa.

Teniendo en cuenta entonces la crisis de legitimidad actual y el descrédito que sufren las instituciones, los poderes públicos deberían apostar por la segunda opción, ya que,

---

<sup>22</sup> Cortina, A. La política deliberativa de Jürgen Habermas: virtualidades y límites. *Revista de Estudios Políticos*: núm. 144, 2009, p. 184.

como bien apunta Martí<sup>23</sup> el principio de fondo de la democracia es “que la legitimidad política mayor que puede recibir una decisión pública es la que el conjunto de la ciudadanía, después de una participación racional y esmerada, puede conferir mediante su voluntad soberana”. Es indiscutible que la deliberación otorga una mayor legitimidad a cualquier decisión, puesto que a través del intercambio de razonamientos y argumentos el resultado acaba favoreciendo el interés general en mayor medida que si simplemente se escoge una opción por preferencia individual sin realizar ese debate previo. La deliberación “está orientada al consenso racional y cuenta con una ciudadanía comprometida y racional”.

Conseguir esto es harto complicado, supone un cambio radical en los valores de nuestra sociedad, hasta ahora se ha venido potenciando un modelo liberal preocupado por la esfera privada del individuo, mientras que esta nueva corriente político-administrativa requiere de un modelo republicano de ciudadanos, en el sentido de que se interesen por la política, estén perfectamente informados, y sean respetuosos con la leyes y los procedimientos, comprometidos y orientados siempre por el interés general. Es lo que parte de la doctrina viene denominando como “procomún”, un nuevo enfoque basado en la escuela *Behavioral economics* que influyó considerablemente en el expresidente de Estados Unidos, Barack Obama, y cuya idea principal es considerar que el mejor gobierno es el que estimula un comportamiento colectivo<sup>24</sup>.

De todos modos, y aunque se consiguiera con el tiempo este cambio de valores en la cultura tanto ciudadana como político-administrativa, no parece factible que siempre y en cualquier situación vaya a llegarse a un consenso racional, por lo que la democracia deliberativa no puede ser la única opción. La regeneración debe diseñarse de tal modo que complemente a la democracia representativa, no cabe la menor duda de que de conseguir tal hazaña la calidad democrática sería un hecho contestable.

Así pues, son muchos los factores que en la coyuntura actual aconsejan el impulso de una apuesta decidida por un cambio en la orientación del sistema democrático, reforzando los postulados tradicionales de la misma con la ayuda de una nueva cultura participativa y la generación de dinámicas de ciudadanía activa en el ámbito de la

---

<sup>23</sup> Martí, J.L. Alguna precisi3n sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. *Revista de Internet, Derecho y Política*: Monográfico “La democracia electrónica”. Núm. 6, 2008, p.4-6.

<sup>24</sup> Gutiérrez-Rubí, A. *Otro modelo de partido...*, op. cit., p. 28.

gestión pública. No puede haber una posible recuperación de confianza y legitimidad sin una auténtica e integral regeneración institucional, administrativa, política y moral.

Por este motivo, esta primera parte de la tesis está integrada por dos capítulos. El primero de ellos se va a dedicar a establecer las bases tradicionales de la Democracia, conectándolas con los elementos que de ella se derivan para democratizar la Administración, concretamente los principios generales del Derecho, prestando especial atención a los conceptos de buen gobierno y buena administración. También se otorgará una gran importancia a la ética pública, y conceptos relacionados con ella como la moral o la integridad públicas por considerarlas esenciales en la búsqueda de unos poderes públicos orientados al interés general y al servicio a los ciudadanos.

Finalmente, en el segundo capítulo se dedicará un espacio a nombrar algunos de los factores que entorpecen la buena marcha de nuestro sistema democrático, aquellos que, a nuestro juicio, son los principales culpables de la generalización de esa atmósfera pesimista entre la ciudadanía en relación con la calidad de la democracia y la Administración, tales como la corrupción, la partitocracia o la pérdida de derechos sociales.

De este modo, lo que se habrá pretendido, es ofrecer las bases para una nueva teoría administrativa que no pierda los fundamentos de la teoría tradicional o clásica, pues no se trata tanto de una nueva teoría de la Democracia, por cuanto como se va a poner de manifiesto en el primer capítulo, las bases siguen siendo las mismas en este nuevo paradigma que en la formulación clásica de este concepto, sino que se trata de incidir sobre el núcleo del Derecho Administrativo, una nueva teoría administrativa que no se centre tanto en los procesos sino en los ciudadanos, en el diálogo y la búsqueda del consenso dentro de los parámetros establecidos por la ley.

En definitiva, se habrá hecho una aproximación a las deficiencias de la situación actual para ver cuáles son las alternativas que han seguido otros países desde un punto de vista comparado y tratar de definir una hoja de ruta sobre lo que sería necesario modificar en nuestro modelo para conseguir hacer efectiva esa calidad que, como decíamos, se ha erigido en parámetro legitimador de los poderes públicos y de la actividad administrativa.

## Capítulo I. En busca de la calidad democrática: sus elementos esenciales

Para John Stuart Mill<sup>25</sup>, la idea pura de democracia es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado. No obstante, la democracia tal como se concibe en la actualidad, es el gobierno de todo el pueblo por una mayoría del pueblo, exclusivamente representada. El autor continúa afirmando que en el primer sentido, la palabra democracia es sinónima de igualdad para todos los ciudadanos; mientras que en el segundo, significa un gobierno de privilegio a favor de una mayoría numérica, que, de hecho, es la única que tiene voz y voto en el Estado. De tal modo que “la democracia así constituida no alcanza su fin ostensible, el de dar siempre el poder a la mayoría numérica: hace algo muy diferente, lo entrega a una mayoría de la mayoría que quizás no sea, y frecuentemente no es más que una minoría en la colectividad”.

La crisis ha puesto en evidencia los defectos de nuestro sistema democrático, ya no solo en cuanto a despilfarro de recursos públicos y mala gestión, que también, sino por la incapacidad de los administradores de administrar solos, sin legitimidad para hacerlo. Durante los últimos años se ha consolidado entre la ciudadanía la percepción de que la degradación del sistema democrático no hace sino aumentar con el paso del tiempo. La pérdida de confianza del ciudadano respecto de las instituciones públicas es un hecho constatable, que se refleja claramente en el resultado de múltiples estudios, destacando entre ellos las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)<sup>26</sup>. Y es importante advertir que ese desprestigio no se detiene únicamente en la clase política, sino que se extiende a todo el ámbito del sector público, y por ende, a todos los servidores públicos.

Los ciudadanos no se sienten representados, ni consideran que se tomen en consideración sus demandas ni sus intereses por parte de los que toman las decisiones que les afectan, lo que sumado a los múltiples escándalos de corrupción, acaba

---

<sup>25</sup> Stuart Mill, J. *El gobierno representativo*. Vertido al castellano en vista de la última edición inglesa con notas y observaciones por D. Siro García del Mazo. Administración de la Biblioteca Científico-Literaria (Sevilla); Librería de Victoriano Suárez (Madrid), 1878, p. 188-191.

<sup>26</sup> Así puede deducirse del barómetro del CIS, que ya en de junio de 2014, arrojaba como resultado que los políticos en general, los partidos y la política suponían el tercer problema para la ciudadanía española (subiendo un puesto desde el barómetro de marzo del mismo año en el que ocupaba el cuarto lugar), siguiendo al paro y a la corrupción, con una evolución incremental pues el último barómetro publicado al cierre de este estudio ha sido el de mayo de 2017, que coloca los problemas de corrupción en segundo lugar, ocupando el primer puesto el paro, seguido de los problemas de índole económica y los políticos en general, que ahora ocupa el cuarto puesto. Resultados que no difieren de los obtenidos en 2015 y 2016.



derivando en el descrédito de las instituciones públicas y en una falta de legitimidad totalmente contrarias a la esencia de la democracia.

La democracia no puede equipararse a las elecciones, pues la selección de representantes debería subordinarse a la deliberación pública, como elemento central de la democracia. Si bien es cierto que una democracia totalmente deliberativa es prácticamente imposible en sociedades globalizadas y complejas como las actuales, sí pueden potenciarse múltiples mecanismos propios de la democracia directa para complementar y mejorar la calidad de las democracias representativas, asunto en el que se abundará en siguientes capítulos. Formar parte de la toma de decisiones legitima el sistema aunque el resultado sea distinto al que el ciudadano quería, porque el proceso se erige ante el mismo como visible y creíble, la decepción es menor, y se refuerza la confianza en los poderes públicos que tienen en cuenta las necesidades y opiniones ciudadanas. Al participar en el debate, sienten la dificultad de elegir entre una alternativa u otra, ven los puntos a favor y en contra de cada opción y experimentan qué se siente al tratar de influenciar al resto en una u otra dirección, independientemente del resultado final del proceso, se sienten parte, y eso contribuye indiscutiblemente a que haya un incremento de la madurez política de la sociedad, un acercamiento entre poderes públicos y ciudadanía, y, en definitiva, una mayor calidad democrática.

Esto ha llevado a parte de la doctrina a teorizar acerca de la democracia participativa, que supone un paso más en el ideal democrático, trascendiendo la idea de mera consulta. Como pone de manifiesto Tur Ausina<sup>27</sup>, se trata de un tipo de democracia complementaria –no alternativa– de la democracia representativa, que “otorga la capacidad decisional a los poderes públicos, pero desde una óptica que ha de enfocarse prevalentemente hacia la «bidireccionalidad», es decir, del poder público a la ciudadanía, y de ésta hacia el primero, aunque pueda coexistir o sean necesarios instrumentos unidireccionales que coadyuven a la bidireccionalidad citada (de la ciudadanía al poder público –audiencias, consultas, etc.–, y de éste hacia el primero –medidas de transparencia, portales informativos, por poner sólo algunos ejemplos–”. De modo que se trataría de un modelo que busca la identidad entre poderes públicos y

---

<sup>27</sup> Tur Ausina, R. “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en Garrido Mayol, V. *La solidaridad en el Estado autonómico*. Ed. Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012, p. 124-126.

ciudadanía, convirtiendo la representación en una suerte de diálogo entre todos los actores, una “representación dialógica” sensible a los intereses de los representados<sup>28</sup>.

Ahora bien, como muy acertadamente apunta Vallespín Oña<sup>29</sup>, “en última instancia, el presupuesto sobre el que se montan los sistemas democráticos es que cualquier persona con cualquiera que sea su nivel de inteligencia tiene la misma capacidad para hacer un juicio de lo que ocurre en el mundo de la política, por eso todos los votos valen igual”. En caso contrario, no se estaría hablando de una democracia, sino de una tecnocracia o plutocracia, en fin, de un sistema en el que sólo se tuvieran en cuenta las opiniones de gente ilustrada o con unas características concretas. En cambio, la democracia parte de que el juicio político es inherente a la persona, podrá ser mejor o peor, pero no lo hace depender de la inteligencia personal de cada individuo, ni de su clase política, ni siquiera de su educación. En relación con esta idea, el citado autor considera que el juicio político se arraiga sobre todo a través de la convivencia, “de la generación del sentido común”. Y en este punto, la vinculación con los hábitos democráticos, la ética pública y la integridad, es clara. Por ello este capítulo va a tratar de asentar estos conceptos, para posteriormente plantear cómo se articulan en diversos modelos elegidos del resto del mundo, e intentar contribuir al debate en los siguientes capítulos, puesto que un tema tan complejo carece de una única solución.

La doctrina lleva décadas analizando y debatiendo la materia de la ética en el sector público desde múltiples perspectivas, incluyendo los valores de la moral, los principios constitucionales o su utilidad administrativa. No debe olvidarse que la democracia se sustenta en la confianza ciudadana, y para que ésta exista la ejemplaridad y buena conducta de los representantes de los poderes públicos es indispensable. La legitimidad de las autoridades y de las decisiones que toman se ve profundamente influenciada por la dimensión ética, el compromiso y la responsabilidad de sus actuaciones.

La regeneración democrática es un tema de candente actualidad, junto con la necesaria modernización administrativa, y encontramos infinidad de propuestas para conseguirlas. Se considera esencial el establecimiento en este capítulo del marco constitucional en

---

<sup>28</sup> Postulado que ya se encuentra en autores como Pitkin, H.F. en su clásica obra *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

<sup>29</sup> Vallespín Oña, F. “Responsabilidad política y rendición de cuentas”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010, p. 102.

esta materia, en tanto que hacia él debe orientarse la acción de la Administración pública.

A propósito de esto, es muy oportuna la afirmación de Carro Fernández-Valmayor<sup>30</sup> respecto a que el debate sobre modernización debe ser también un debate sobre los valores sociales prioritarios, y no únicamente centrándose en criterios de eficacia, eficiencia y competitividad económica de las Administraciones.

En definitiva, en una época de contradicciones e incertezas, donde todo es efímero, inestable, revisable y cambiante continuamente, hay que volver a las bases sólidas, a lo inmutable, los principios esenciales de la democracia. Compartiendo la opinión del gran historiador Eric Hobsbawm<sup>31</sup>, es necesario recuperar los valores de la Ilustración para afrontar el futuro y progresar a través de la razón, la educación y la acción colectiva.

Deben articularse medidas para permitir que el sistema funcione correctamente y de acuerdo con los parámetros de la buena administración, independientemente de cómo sean las personas que ostentan la dirección y comandamiento de las instituciones públicas. Es imprescindible que los dirigentes políticos y empleados públicos se rijan tanto colectiva como individualmente por la ética pública, la integridad, la honestidad y ejemplaridad. Del mismo modo, también es imprescindible que éstos creen los instrumentos necesarios para asegurar que, aunque el que gobierne no posea tales virtudes, no tenga más remedio que actuar bajo éstas porque el sistema no le permita actuar de otro modo.

Es necesario un replanteamiento de la democracia tal como se presenta en la actualidad, una adaptación a la complejidad que caracteriza a nuestra sociedad. Debe hacerse un ejercicio de recuperar las bases sólidas sobre las que construir una estructura pública fuerte, superando los errores del pasado y haciendo encajar las principales demandas de la sociedad de la información que legitimarán esta nueva democracia: la participación y colaboración ciudadanas, y la corresponsabilidad en la gestión pública.

---

<sup>30</sup> Carro Fernández-Valmayor, J.L. Una introducción a la idea de modernización administrativa. *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*: Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa, 2011, p. 19.

<sup>31</sup> Opinión manifestada en una entrevista concedida a Josep Maria Sòria en fecha 09-12-2007 y publicada en el *blog del diario El País*, accesible desde <http://lacomunidad.elpais.com/loitering-on-street-corners/2007/12/9/eric-hobsbawm-el-mundo-necesita-recuperar-valores-la>

Para ello, es necesario recuperar el contenido de conceptos que han ido sufriendo un progresivo vaciamiento, tales como la ética, el buen gobierno, la integridad, la transparencia y la democracia en sí misma. Debemos retroceder hasta encontrar la esencia misma de esos conceptos y empezar a construir de nuevo sin perder de vista el espíritu originario de los mismos para que inspiren de veras todo el sistema.

Por este motivo, el presente capítulo va a tratar de dar unas pinceladas sobre el controvertido concepto de calidad democrática, que se relacionará con la tan nombrada doctrina de la buena administración y el buen gobierno, siguiendo con el establecimiento de los principios tradicionales de la Administración, cuyo contenido debe reinventarse a la luz de los cambios sociales y políticos manteniendo e incluso potenciando al máximo su esencia original. Para acabar con una reflexión acerca de la integridad, la ética y el papel que juegan los códigos de conducta en la Administración pública.

Aunque esta última cuestión en torno a la ética pública ya ha sido y sigue siendo tratada en profundidad por múltiples autores, no podemos hablar de calidad democrática sin hacer mención a este punto esencial de la misma. No podemos más que mostrarnos de acuerdo con Bobbio<sup>32</sup> cuando afirma que la democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla. Las instituciones son de carácter público, y por este motivo es fundamental contar con servidores públicos comprometidos, formados en ética y que posean espíritu de servicio público. De hecho, gran parte de culpa de la desafección ciudadana y de la falta de legitimidad de los poderes públicos, proviene de la aparente ausencia de valores éticos de las cabezas visibles –o no tan visibles– de determinadas instituciones, escenario que impide alcanzar un sistema de calidad que refuerce la confianza de los ciudadanos. Se debe insistir en que los valores de la ética pública son el eje central de la mejora político-administrativa, pues el motivo por el que se hacen las cosas es tanto o más importante que el modo de hacerlas.

### **1. Aproximación conceptual de la calidad democrática**

Hablar de calidad democrática lleva irremediablemente a hablar de democracia. Un sistema político que tiene su origen hace más de veinticinco siglos en las ciudades de la

---

<sup>32</sup>Bobbio, N. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, 2000 (México), p. 39.

antigua Grecia. Etimológicamente ya ofrece una definición del concepto como forma de gobierno en la que el pueblo (*démos*) es quien ejerce el poder (*krátos*). La evolución histórica ha convertido este sistema de democracia directa, impracticable de forma absoluta en sociedades complejas, en un sistema de democracia representativa en la actualidad, por lo que realmente el pueblo ejerce su poder de forma indirecta, a través de los auténticos detentadores del mismo, los partidos políticos. De este modo, el poder ciudadano originario resulta limitado a la elección de quiénes serán los encargados de detentar el poder.

Sea como fuere, la democracia se ha concebido desde su origen como el poder de los ciudadanos, del pueblo, para tomar decisiones públicas de forma directa o indirecta, a través de representantes legitimados por los propios ciudadanos que los han elegido para expresar la voluntad popular.

Para Bobbio<sup>33</sup> la definición mínima de la democracia supone un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en que se prevé y propicia la más amplia participación posible de los interesados. Una definición que, si bien es algo formalista, refleja a la perfección la realidad de la democracia representativa.

También Villoria<sup>34</sup> nos recuerda la definición de Dahl de la democracia, entendiendo que ésta parte de un principio esencial: todos los miembros de la comunidad deben ser tratados como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Y además, se deben seguir los criterios de participación efectiva, igualdad de voto, alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles, ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno, y la inclusión de los adultos o plena concesión de sus derechos de ciudadanía.

Ahora bien, como han resaltado autores como Dahrendorf o Hirschmann, la crisis parece el estado natural y propio de la democracia, lo que no debe percibirse necesariamente de forma negativa, pues supone su vocación de adaptación constante en la sociedad, lo que permite una buena oportunidad de mejora constante. Y en lo que respecta a la democracia representativa, se suele decir que la expresión de esa crisis es

---

<sup>33</sup>Bobbio, N. *El futuro de la..., op. cit.*, p. 18.

<sup>34</sup>Villoria Mendieta, M. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Ed. Tecnos (Madrid) 2002 p. 66.

la falta de calidad, precisamente por esa indiferencia hacia la adaptabilidad, la pobre relación entre gobernantes y ciudadanos más allá de los procesos electorales, la erosión de la confianza en los representantes y la escasa excelencia de los mismos o su excesiva simplificación de las distintas posiciones, entre otros<sup>35</sup>.

Efectivamente, todas las aproximaciones al concepto de la democracia incluyen necesariamente la participación ciudadana, sin embargo, la realidad demuestra que nuestro sistema democrático se limita a contar con la ciudadanía para emitir el voto electoral cada cuatro años salvo en contadas ocasiones, básicamente a nivel local, en las que se les invita a participar pero de forma muy superficial y sin entrar en el fondo de las decisiones importantes que afectan al discurrir de sus vidas<sup>36</sup>. Como bien apunta Costa<sup>37</sup>, “desde sus orígenes el nexo vinculante entre la participación política y ejercicio de voto (en el cuadro de los nuevos regímenes representativos) produjo un doble efecto: sobre el plano simbólico valoriza el protagonismo de los ciudadanos-electores, pero al mismo tiempo contrae la participación política en la simple decisión del representante y la separa programáticamente la participación activa en el proceso decisorial”. Por ello, cualquier intento de mejorar la calidad democrática debe pasar ineludiblemente por mejorar el sistema de participación ciudadana en la fase de toma de decisiones, haciéndolo real y efectivo mediante todos los mecanismos e instrumentos disponibles para la Administración, desde sus fases previas hasta su resolución, e incluso posteriormente con su seguimiento y control.

A propósito de esta cuestión, Ferrajoli<sup>38</sup> hace una interesante distinción entre la dimensión política de la democracia y la dimensión constitucional de la misma. Este autor considera que en las democracias constitucionales el respaldo popular a que venimos haciendo referencia “ya no es suficiente para legitimar cualquier decisión”. Así, el constitucionalismo impone una serie de límites en la estructura formal de la democracia, en su dimensión política, puesto que en las constituciones se establecen un conjunto de derechos de libertad y derechos sociales que imponen como debidas las decisiones a satisfacerlos. Esta concepción se contradice con la omnipotencia de las mayorías que es esencia de la dimensión política, y lleva a la conclusión de que “las

---

<sup>35</sup> Colino, C.; del Pino, E. Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 37, 2008, p. 248.

<sup>36</sup> Sobre este tema se entrará con mayor profundidad en el tercer capítulo de la presente tesis.

<sup>37</sup> Costa, P. Derechos y democracia. *Andamios*: vol. 9, núm. 18, 2012, p. 169-170.

<sup>38</sup> Ferrajoli, L. *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*. Ed. Trotta (Madrid) 2011, p. 28 y s.

actuales democracias constitucionales no son democracias”, pues aunque las decisiones tomadas por gobiernos elegidos por mayorías absolutas sean formalmente correctas, sustancialmente no lo son cuando en sus contenidos vulneran los derechos reconocidos por la Constitución a todos los ciudadanos. Cuando no cumplen sus vínculos negativos, generados por los derechos de libertad, que no pueden ser violados; ni sus vínculos positivos, generados por los derechos sociales, que deben ser satisfechos.

En definitiva, la crisis de la democracia representativa se refleja a menudo en su incapacidad para incluir voz a los ciudadanos, y para algunos autores, el hecho de promocionar viejas y nuevas fórmulas de democracia participativa y deliberativa o colaborativa podría venir a paliar este déficit, contribuyendo así a mejorar la calidad democrática que nos ocupa. Pero eso no es suficiente. Para que haya una democracia de calidad no basta con que se articulen mecanismos eficaces de participación y colaboración ciudadanas, también se requiere el respeto, la garantía y la promoción de ciertos principios y valores democráticos, aquellos que definan nuestro marco de convivencia y sean compartidos por todos. La puesta en marcha de esos valores se va a traducir al final en una mejor regulación por parte de los legisladores, mejores servicios públicos, mejores políticas públicas, acercamiento de ciudadanía e instituciones, mayor eficiencia y eficacia de la actividad pública, mayor legitimidad de las instituciones, y en fin, en una mayor calidad democrática.

Para ello hay que entender la democracia. Se trata de un fenómeno complejo y multifacético que puede adquirir varias formas. Algunos programas de televisión destinados al gran público y que tratan de zarandear conciencias ciudadanas, se ocupan de explicar de forma sencilla y comprensible conceptos relativos a las disciplinas de economía o política, sin embargo se deja a un lado la reflexión en torno a la democracia y a lo que implica ser ciudadano<sup>39</sup>, tal vez por ser cuestiones que se dan por hecho cuando no debería ser así.

---

<sup>39</sup> Por ejemplo en el programa “Salvados” de la Sexta dedicaron un episodio (que titularon como “España: ¿Al filo del rescate?”) a explicar en qué consistía un rescate. Para ello concedieron a un catedrático de economía 15 minutos para aportar elementos de juicio básicos para entender las consecuencias económicas de tal fenómeno financiero. Sin embargo, dedicaron otro programa (titulado “Ciudadano klínex: ¿somos ciudadanos de usar y tirar?”) al reducido papel del ciudadano en el devenir de la gestión pública, limitado a las elecciones generales cada cuatro años, y no hubo el mismo despliegue para que el gran público entendiera qué es ser ciudadano en una democracia, y el régimen bajo el que nos regimos.

A propósito de esta cuestión, Camps<sup>40</sup> apunta que “no hay democracia sin ciudadanos conscientes de que tienen una función en ella”. La autora afirma que hoy en día la sociedad es consciente de que su condición como ciudadano de un Estado social y democrático de Derecho comporta el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales, lo que, a su juicio, “ha significado un gran progreso en la historia moral de la humanidad”, pero, sin embargo, se siguen ignorando los deberes que entraña tal condición. Eso conlleva que la moral pierda contenido pues al identificarse como sujeto de derechos pero no de deberes “no existe respuesta a la pregunta ¿qué debo hacer?, que es la pregunta ética por antonomasia. ¿Qué debo hacer para ser un buen ciudadano? ¿En qué consiste la excelencia ciudadana?” siendo éste uno de los principales problemas en la base del civismo democrático. Esto encuentra su justificación, según Camps<sup>41</sup>, en el hecho de que “los deberes cívicos son los que configuran la personalidad moral del demócrata, porque son los mínimos éticos que cualquier democracia ha de exigir a sus ciudadanos. Gracias a esos deberes, el ejercicio de la libertad no entorpecerá el desarrollo de la democracia ni el interés privado irá en detrimento del interés público”.

Por lo tanto, y como bien afirma Subirats<sup>42</sup>, “la mayor calidad democrática se halla estrechamente vinculada al ejercicio de esta nueva ciudadanía”, esa ciudadanía informada, consciente de su papel en el sistema democrático, sabedora de sus deberes como tal, comprometida, corresponsable y solidaria.

La ciudadanía, en palabras de Rosales<sup>43</sup>, “constituye el derecho originario de la condición civil [...] es la condición de derecho que reconoce el acceso del individuo a la comunidad civil de derechos, obligaciones y deberes igualitariamente compartidos por los ciudadanos”, la condición que les capacita para participar de la vida política de la comunidad.

Por lo tanto, la calidad democrática va más allá de los requisitos mínimos exigidos para que un sistema sea meramente democrático. Tiene que ver con una participación efectiva, con una verdadera igualdad política, de tal modo que quien tome las decisiones pondere todos y cada unos de los intereses en juego. Debe buscar la implicación cívica,

---

<sup>40</sup> Camps, V. La moral del ciudadano. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núm. 22, 2013, p. 6-7.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>42</sup> Subirats, J. Otra sociedad ¿otra política?..., *op. cit.*, p. 90.

<sup>43</sup> Rosales, J.M. Política, ciudadanía y pluralismo: un argumento sobre las transformaciones de la esfera pública democrática. *Anuario de Filosofía del Derecho*: núm. XIII, 1996, p. 286.



y otorgar a los ciudadanos la capacidad real de defender sus derechos, rindiendo cuentas ante los mismos de su gestión.

Atendiendo a todo lo expuesto, se debe añadir que cuando nos adentramos en materia de democracia, llama la atención que cada autor clasifica los mecanismos participativos en categorías diversas, como democracia directa, semi-directa, ciberdemocracia, tecnodemocracia, democracia cognitiva, democracia deliberativa, democracia identitaria, democracia social, democracia radical, democracia indirecta..., y en la mayoría de los casos no se define concretamente qué se entiende por cada una de ellas, utilizándose con frecuencia unas y otras indistintamente y con gran ligereza, por lo que nos encontramos en un terreno pantanoso, de gran indefinición conceptual. Por este motivo se considera necesario realizar una aproximación terminológica en este punto de los distintos grados o niveles básicos de democracia existentes, que nos servirán como base desde la cual fundamentar nuestra argumentación, y también para determinar en qué modelo nos encontramos, y hacia cuál debemos orientarnos de acuerdo con las necesidades derivadas del contexto político y social actual.

Así, de mayor a menor relevancia de la participación ciudadana entendida como la capacidad de la sociedad de influir en la esfera decisional pública y adoptar un rol protagonista en la gestión pública, se pueden distinguir, desde nuestro punto de vista, cuatro modelos democráticos. En el extremo equivalente al mayor poder ciudadano encontramos un primer estadio de democracia directa, en que se sigue la lógica *bottom-up* y todo se decide por los ciudadanos, por su iniciativa y de forma vinculante, sin interferencias del poder político-administrativo, concebido como mero ejecutor de las decisiones tomadas por la sociedad, un sistema utópico y altamente improbable en las complejas sociedades actuales, que además parte de una perspectiva agregativa que no comulga con el paradigma político-administrativo que será objeto de análisis; a continuación se situaría un modelo de democracia deliberativa, en la que también se sigue la lógica *bottom-up* pero el rol protagonista del ciudadano es compartido con los poderes públicos y se canaliza mediante el diálogo continuo entre administradores y administrados, como un sistema combinado que exige un *feed-back* permanente entre los diferentes agentes sociales, un sistema ideal y del mismo modo que el anterior, poco factible por requerir de unos ciudadanos de acuerdo a la concepción rousseaniana del ciudadano las 24 horas del día, lo que exige un fuerte compromiso, un gran esfuerzo e incluso una nada inestimable inversión que no todos están dispuestos a realizar; en el

siguiente estadio encontraríamos la democracia participativa, concepto que consideramos equiparable e intercambiable a los de democracia social y democracia semi-directa, en que se delega la mayor parte del poder a los representantes pero sigue existiendo un gran compromiso por parte de éstos para dejar influir a los ciudadanos en la toma de decisiones, con mecanismos que les permitan convertirse en agentes protagonistas de la definición del interés general y de la gestión de las políticas públicas; por último, en el extremo opuesto a la democracia directa, que implica el menor poder ciudadano dentro de la definición de la democracia en sentido amplio, encontramos la democracia indirecta, en la que el poder se delega prácticamente en su totalidad a los representantes, sistema que se limita a llamar a la participación ciudadana en las elecciones para renovar o reafirmar a los detentadores del poder siendo ellos los encargados de definir sus propias líneas de actuación.

Partiendo de que ninguno de estos modelos democráticos son excluyentes entre sí, es decir, el modelo de democracia directa no sería el antagónico de la democracia indirecta, sino que encontramos múltiples mecanismos pertenecientes a una u otra categoría, o incluso válidos para incluirse en diversas de éstas, y que pueden complementarse y coexistir, pues no son categorías estancas y los límites están ciertamente difuminados, confluyendo todos ellos en lo que conocemos como democracia en sentido amplio (cuyos antagónicos serían los totalitarismos así como las tecnocracias, sistemas que ignoran la soberanía popular, la participación ciudadana y el interés general, en pro de intereses particulares y tomando decisiones en aplicación de meros criterios economicistas). La democracia no es un mero concepto como tal, sino que debe entenderse como un proceso, abierto y en continua reconstrucción, que se identifica con diversas concepciones. Debemos ser conscientes que la importancia de su delimitación queda restringida al plano teórico, mientras en la práctica es posible conjugar instrumentos democráticos de todo tipo, sin seguir exclusivamente un solo modelo de los propuestos. Sin embargo, es altamente recomendable partir previamente de una aproximación teórica adecuada a la hora de diseñar los instrumentos participativos que se verán en próximos capítulos para determinar qué se pretende conseguir y que el ciudadano conozca los efectos y consecuencias que va a tener como resultado su participación, de acuerdo con los principios de seguridad jurídica, buen gobierno y buena administración, pues todo esto va a condicionar el comportamiento de los ciudadanos a la hora de decidir si les compensa o no ejercer esa participación.

Así, a la luz de esta modesta y sucinta aproximación, lo cierto es que nos encontramos en la actualidad en el modelo que representa la menor capacidad decisiva de los ciudadanos en el sistema, un modelo de democracia indirecta, representativa, en la que a pesar de garantizarse ciertos instrumentos de democracia participativa, no se utilizan habitualmente, ni se impulsan lo suficiente, o no interesa que sean impulsados. Un modelo de democracia indirecta en el que se puede votar, pero no decidir, y que en ciertos aspectos tiende a alejarse del sistema mismo de democracia al otorgar paralelamente un enorme poder a las élites económicas, acercándose a una pseudo-tecnocracia esgrimiendo como excusa el contexto de crisis económica para tomar decisiones basadas exclusivamente en términos economicistas, obviando los costes sociales de esta gestión.

El paradigma que será objeto de estudio en la presente tesis encaja mejor con el modelo de democracia participativa, o incluso deliberativa en función de la estrategia que sigan los poderes públicos, ya que en teoría concentra el poder en la colaboración entre Administración y administrados, mediante el aprovechamiento de las potencialidades que ofrece Internet al erigirse como nuevo espacio social que abre posibilidades ilimitadas de participación ciudadana en la toma de decisiones. De modo que, va a depender de la voluntad política y la definición, peso y uso que se dé a los distintos elementos configuradores del gobierno abierto, el que éste pueda manifestarse como un simple traslado de medios presenciales a medios digitales del modelo de democracia representativa a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, desvirtuando e incluso pervirtiendo su sentido real y originario, o bien constituya el motor que vaya a regenerar el sistema democrático situándolo en las categorías de democracia participativa o deliberativa.

Dicho todo lo anterior, lo cierto es que asistimos a un alejamiento entre sistema político y ciudadanía que se manifiesta en altos niveles de abstención electoral, y en la creciente dificultad de los partidos para actuar como portavoces y articuladores de los intereses y preocupaciones de una sociedad que en ocasiones los rechaza. Una crisis de legitimidad que requiere una nueva fórmula de democracia participativa que estimule y favorezca una interacción entre la clase política, la Administración y la ciudadanía<sup>44</sup>. Insistiendo en la idea de que no es suficiente con potenciar la participación ciudadana en la gestión

---

<sup>44</sup> Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). *Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los Gobiernos locales de Andalucía*. Estrategias para la acción, 2010, p. 13.

pública, sino que también se requiere la garantía y promoción de principios y valores democráticos en tanto que gran parte de la culpa del empobrecimiento de la calidad democrática se deriva del incumplimiento de ciertos estándares básicos contrarios al buen gobierno y la buena administración.

## **2. La buena administración y el buen gobierno**

Los conceptos de buena administración y buen gobierno entroncan directamente con la calidad de los poderes públicos y la actividad administrativa.

Esto es así porque en el cambiante escenario de las instituciones públicas, por su naturaleza dinámica exigida tanto por las variadas necesidades públicas como por la permanente búsqueda de eficiencia y eficacia en su gestión, la buena administración y el buen gobierno adquieren pleno significado. Se trata de conceptos que ponen de manifiesto la existencia de una preocupación real por la calidad de la actividad administrativa y gubernativa, desde un punto de vista tanto académico como institucional. De hecho, hacia esa preocupación se orientan diversas medidas tomadas por nuestro legislador –y que van a verse a lo largo del presente capítulo–, con la intención de forjar un modelo de buen gobierno y buena administración que responda a las reivindicaciones ciudadanas por su descontento, insatisfacción y deterioro de su legitimidad.

Gobernar y administrar son cosas distintas. Gobernar supone dirigir, tomando decisiones, mientras que administrar es gestionar, normalmente mediante el uso de normas. No obstante, es frecuente encontrar autores que identifiquen ambos conceptos, pues su precisión diferenciada resulta harto compleja al referirse a ideas estrechamente vinculadas entre sí. Además del hecho de que su definición siempre va en la misma dirección, ya que se asocian al intento de regeneración o modernización administrativa. A esto debe añadirse que ni siquiera hay unanimidad respecto a su naturaleza jurídica. Mientras algunos textos normativos los configuran como principios rectores que sirven como fundamento de derechos ciudadanos, otros les otorgan la categoría de derechos fundamentales, como por ejemplo la Carta Europea de Derechos o el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y otros simplemente recogen su contenido de forma dispersa a través de derechos subjetivos procedimentales sin reconocer expresamente la buena administración o el buen gobierno como tales.

Por este motivo, también existen entre la doctrina diferentes opiniones respecto a la naturaleza jurídica de estos conceptos. La mayor parte defiende que se trata de la del derecho subjetivo<sup>45</sup>. Sin embargo, algunos autores los consideran un principio informador o un mandato-deber<sup>46</sup>. Incluso, entre los que afirman que se trata de un derecho, no hay consenso sobre la naturaleza fundamental o no del mismo. Lo cierto es que, a pesar de la denominación que la mayor parte de textos normativos les atribuye como derechos subjetivos, su carácter genérico, abierto e indefinido, integrador de otros múltiples derechos, lo asemeja más a un principio informador o un deber de los poderes públicos que deben atender en su actuación, que a un derecho subjetivo concreto, preciso y de eficacia directa para ser reclamado por parte de la ciudadanía (como sí lo son los derechos que engloban). De hecho, cabe preguntarse, como lo hace Castillo Blanco<sup>47</sup>, si más que frente a un nuevo derecho nos encontramos frente a una garantía de la ciudadanía para la realización de los “viejos derechos”. Nos posicionamos en la línea que los comprende como un principio informador de los poderes públicos, pues, sin desmerecer argumentaciones en contra, su escasa concreción y sus efectos potencialmente expansivos a todos los aspectos de la actividad pública, los asemeja más, desde nuestro punto de vista, a los principios del derecho que a los derechos subjetivos. En tanto que el contenido que se asigna a estos conceptos tiene un carácter difuso a la vez que vertebrador, es decir, intenta orientar la actividad administrativa en su conjunto, sin ser un contenido totalmente preciso y concreto, sino que puede variar atendiendo a la realidad social de cada momento. Por todos estos motivos nos decantamos por su definición como principio inspirador de múltiples derechos, en lugar de considerarlo un único derecho subjetivo.

---

<sup>45</sup> Vid. por ejemplo: Galera Rodrigo, S. Ciudadanía. “El derecho a una buena administración”. En Álvarez Conde, E.; Garrido Mayol, V. *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. 2, 2004, p. 1439 y s.; González Alonso, L. N. “Derecho a una buena administración”. En Mangas Martín, A.; González Alonso, L.N. *Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, 2008, p. 664 y s.; Fuentetaja Pastor, J.A. El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*: núm. 15, 2008, p. 137 y s.

<sup>46</sup> Vid., por ejemplo: Ponce Solé, J. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Ed. Lex Nova, 2001.

<sup>47</sup> Castillo Blanco, F.A. “Derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios”. En Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*. Instituto Andaluz de Administración Pública (Sevilla) 2008, p. 361.

Para Rodríguez-Arana<sup>48</sup> por ejemplo, quien utiliza indistintamente ambos conceptos como si fueran uno sólo, esta buena administración, este buen gobierno, aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. Así, la sociedad debe percibir que la entera actuación de las Administraciones públicas está en permanente disposición de atender las necesidades colectivas de los ciudadanos. Por este motivo, llegar a un consenso entre partidos en un marco de buen gobierno sería más sencillo, porque lo esencial es el compromiso de incrementar el bienestar ciudadano, y no hacer políticas con la finalidad de ascender en la carrera partidaria, del poder por el poder. Al contrario, el buen gobierno, la buena administración, parten de la convicción de que el poder es una institución para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

En ese sentido, este autor identifica algunas de las condiciones que, a su juicio, caracterizan al buen gobierno, a la buena administración. Entre ellas destacan la moderación, el equilibrio, el respeto mutuo, la mentalidad abierta, la sensibilidad social de los operadores públicos, la atención a la realidad y a las opiniones ajenas, y la actitud de escucha junto con la disposición al diálogo.

Dicho esto, otros autores distinguen entre uno y otro concepto, motivo por el que en este apartado se va a tratar de ver el significado y alcance de cada uno por separado, aunque entendiéndose por una parte que la efectividad del uno está íntimamente relacionada con la del otro, pues resulta difícil poder hablar de buena administración cuando no hay un buen gobierno y viceversa; y por otra parte que ambos conceptos van a depender de las cualidades y los valores de los servidores públicos que conforman esa Administración y ese gobierno. A propósito de esta última cuestión, en palabras de Gámez Gámez<sup>49</sup> este derecho a una buena administración o a un buen gobierno también podría expresarse como el derecho a un buen servidor público, pues en esencia se trata de procurar que los ciudadanos reciban un trato correcto, imparcial y digno por parte de las autoridades y agentes públicos.

---

<sup>48</sup>Rodríguez-Arana Muñoz, X. *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*. Ed. Reus S.A., 2012 (Madrid), p. 25-45, 51.

<sup>49</sup>Gámez Gámez, J.A. "El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública. El buen gobierno y la buena conducta administrativa". En Gutiérrez Rodríguez, F. *El derecho de la ciudadanía a una buena administración. La Administración Electrónica*. Málaga: Oficina del Defensor del Ciudadano/a, 2009, p. 128.

Atendiendo en primer lugar a la buena administración, para Pinazo Hernandis<sup>50</sup>, el buen hacer administrativo “supone el conjunto de reglas que rigen la gestión de las instituciones públicas y que impone a estas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados y la preservación de buen funcionamiento del sistema de Administración pública”.

Por otro lado, Carrillo Donaire<sup>51</sup>, relaciona el concepto de buena administración con la calidad y mejora de la gestión de los asuntos públicos y la prestación de los servicios, por lo que, también se centra en la idea del ciudadano para hablar de buena administración. Además acierta al definirlo como un “derecho de perfiles abiertos, vago y difuso por definición” que presenta tres facetas diferenciadas: facultades claramente jurídicas (derecho de acceso a la información, por ejemplo); facultades de índole programática (como son el deber de actuar en un plazo razonable, con equidad e imparcialidad); y otras de carácter deontológico (entre las que encontramos el deber de los funcionarios de mantener una actitud cortés y solícita).

A esto se debe añadir que el derecho a una buena administración tiene que ver con los derechos básicos de la persona y con su relación con la Administración, órgano constitucional fundamental en la vida de los ciudadanos. Este derecho incorpora una serie de deberes susceptibles de ser exigidos por los administrados ante las instituciones públicas.

El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que conforma la parte dogmática de la Constitución europea (en este caso, artículos II-101 y II-102) firmada el 29 de octubre de 2004, consagra el derecho de los ciudadanos a una buena administración como un derecho fundamental. En su definición incluye que las instituciones deben ser imparciales, equitativas y no efectuar dilaciones indebidas en el tratamiento de sus asuntos, configurándose como un derecho genérico integrado por otros derechos que se entienden implícitos en él, como el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en su contra una resolución desfavorable, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte o la obligación de la Administración de motivar sus decisiones.

---

<sup>50</sup> Pinazo Hernandis, J. Administración pública y..., *op. cit.*, p. 38.

<sup>51</sup> Carrillo Donaire, J. “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 1138,1143.

Sin embargo, no existe el derecho a una buena administración como tal en nuestra Constitución, aunque sí se encuentran en ella, de forma algo difusa, algunas concreciones equivalentes al mismo (que se verán más detalladamente en el siguiente apartado) como puede observarse en los principios constitucionales referentes a la actuación y funcionamiento de la Administración pública<sup>52</sup>, así como en otros cuerpos legales infraconstitucionales como la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) en varios de sus artículos, principalmente los artículos 13 y 53<sup>53</sup>; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) especialmente en su artículo 54<sup>54</sup>; también el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en

---

<sup>52</sup> El artículo 9.3 de la Constitución Española recoge la garantía del principio de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; el artículo 23.1 consagra como derecho fundamental la participación ciudadana en los asuntos públicos, tanto directa como indirectamente; el artículo 31.2 indica que el gasto público debe realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución deberán responder a los criterios de eficiencia y economía; el artículo 103.1 dispone que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, actuando con sometimiento pleno a la ley y al Derecho; el artículo 103.3 establece que la ley deberá regular las garantías para la imparcialidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; el artículo 105.b se ocupa de reconocer la configuración legal del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, garantizando su letra c) la audiencia del interesado cuando proceda; el artículo 106.1 nos dice que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican; y en virtud del artículo 106.2 los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las lesiones que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos cuando sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (Salvo en los casos de fuerza mayor, y en los términos establecidos legalmente).

<sup>53</sup> El artículo 53 recoge en su apartado a) el derecho de los interesados a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos, en una suerte de principio de equidad en la tramitación; en su apartado e) contempla el derecho de audiencia por cuanto establece el derecho a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que se desarrolla en el artículo 82; en el artículo 13 apartado c) se hace referencia al derecho de los administrados a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, lo que equivale al derecho a dirigirse a las instituciones comunitarias en una de las lenguas oficiales de los Tratados y a recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 41.4 de la Carta de Niza); la letra d) reconoce el derecho de acceso a los expedientes por parte de quien no es interesado haciendo una remisión a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; en su apartado f) el artículo 13 establece el derecho de los administrados a exigir las responsabilidades de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, que se correspondería con el derecho a la reparación de los daños causados de la Carta de Niza; el artículo 35 establece el deber de la Administración de motivar con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos administrativos; los artículos 71 y siguientes recogen la celeridad en la ordenación del procedimiento y la igualdad en el despacho de expedientes, que se correspondería con la resolución dentro de un plazo razonable.

<sup>54</sup> El artículo 54 recoge los principios de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, haciendo una remisión a su artículo 3, destacando por lo que al objeto de estudio interesa el principio de legalidad, de adecuación de los medios a los fines institucionales, de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, de eficacia, de eficiencia, de responsabilidad por la gestión pública, de racionalización y agilidad de los procedimientos y de objetividad y transparencia de la actuación administrativa.



adelante, LCSP) menciona el respeto a “los principios de buena administración” en su artículo 25.1<sup>55</sup>, siendo una de las normas más pioneras en referirse textualmente a este principio; o la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), que en su Exposición de Motivos reconoce que “Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración”.

De modo que, como apuntan Ponce Solé<sup>56</sup> o Carrillo Donaire<sup>57</sup>, sí se consagra implícitamente un auténtico “deber jurídico de buena administración”, formado por un conjunto de derechos subjetivos preexistentes “que se imantan a la idea de buena administración para adquirir una proyección unitaria desde un «derecho subjetivo» de nuevo cuño”. Es más, se puede afirmar que el legislador, y concretamente el Derecho administrativo, ha estado persiguiendo, ni que sea únicamente sobre el papel, la buena administración incluso antes de que este concepto hubiera aparecido como tal en la disciplina jurídico-administrativista.

Ahora bien, aunque se sitúen fuera del bloque de los derechos fundamentales, y en consecuencia, no se vean amparados por la garantía constitucional del artículo 53, resulta muy interesante la reflexión de Tomás Mallén<sup>58</sup> cuando plantea que estos derechos podrían ver incrementada su protección constitucional mediante una interpretación extensiva del canon europeo, en lo que se conoce como “jurisprudencia de valores”.

Sea como fuere, es innegable que gran parte de la acción de las Administraciones públicas españolas consiste o está íntimamente relacionada con la ejecución de medidas que vienen impuestas desde las instituciones europeas, y por lo tanto, la Carta de Niza como parte integrante de la Constitución europea debe inspirar todo nuestro ordenamiento jurídico además de a la actuación de las Administraciones públicas

---

<sup>55</sup> El artículo 25 establece la libertad de pactos en la contratación del sector público, ámbito en el que podrán incluirse pactos, cláusulas y condiciones de cualquier clase siempre y cuando “no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”. En ese sentido, el legislador utiliza la buena administración como un equivalente al tradicional principio jurídico de la buena fe contractual.

<sup>56</sup> Ponce Solé, J. El derecho a buena Administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública. *Revista da procuradoria-geral do municipio de Juiz de Fora* (RPGMJF): Belo Horizonte, año 2, n.2, 2012, p. 309.

<sup>57</sup> Carrillo Donaire, J. “Buena administración, ¿un principio...”, *op. cit.*, p. 1151,1159.

<sup>58</sup> Tomás Mallén, B. *El derecho fundamental a una buena administración*. Centro de Publicaciones del INAP, Madrid, 2004, p. 39, 293.

cuando aplican el derecho europeo, aunque esto no sea lo que sucede siempre en la práctica.

A diferencia de la Constitución, debe tenerse en cuenta que los Estatutos de Autonomía de segunda generación –aquellos reformados a partir del 2006–, se caracterizan por incorporar una definición extensa de los derechos de los ciudadanos, tratando de ser más garantistas y prestando especial atención a los principios de funcionamiento de la Administración pública. Éstos sí recogen la buena administración, estableciéndola como un derecho de los ciudadanos<sup>59</sup> y configurándola con un carácter programático, pues siempre se remite a un desarrollo legislativo posterior de este derecho a una buena administración. Se pueden citar diversos ejemplos como el artículo 9.2 del Estatuto de la Comunitat Valenciana; el artículo 30 del Estatuto de Cataluña<sup>60</sup>; el artículo 14 del Estatuto de les Illes Balears; el artículo 12 del Estatuto de Castilla y León; el artículo 31 y 133 del Estatuto de Andalucía; el artículo 39 del Estatuto de Extremadura; o el artículo 12 del Estatuto de Castilla la Mancha.

En otro orden de cosas, para entender qué implica el concepto de la buena administración, resulta esclarecedor el trabajo de investigación realizado por el *Ombudsman* europeo en sus diversos informes anuales, en los que se ha venido preocupando de hacer una definición en clave negativa de lo que se entiende por su contraria, la mala administración, concepto amplio que ha ido perfilando a partir de casos concretos. Así, en su informe de 1997<sup>61</sup> llegó a la conclusión de que la mala administración se produce cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a que ha de atenerse obligatoriamente. Para ello tuvo en cuenta sus análisis anteriores, como el del Informe de 1995 en el que explicaba que se puede

---

<sup>59</sup> A propósito de esta cuestión, la doctrina se divide entre aquellos a favor y en contra de lo asentado en la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre) que califica las declaraciones de derechos estatutarias como meros principios rectores, carentes de eficacia directa, y aplicables únicamente como mandatos a los poderes autonómicos. Asunto en el que no se entrará por su lejanía con el objeto central del presente trabajo, pero para abundar sobre esta interesante cuestión véase por ejemplo: Expósito, E. La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*: núm. 5, 2007, p.160 y ss.; López Menudo, F. Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía. Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración pública*: núm. 73, 2009, p. 71 y s.; Rodríguez de Santiago, J.M. Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales en los Estatutos de Autonomía). *Revista General de Derecho Constitucional*: núm. 7, 2009, p.159 y s.; o Morcillo Moreno, J. La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías. *Revista de Administración Pública*: núm. 188, 2012, p. 108 y s.

<sup>60</sup> Otro ejemplo relativo a la buena administración de esta Comunidad autónoma se halla en la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimientos de las Administraciones públicas de Cataluña, cuyo artículo 22 lo recoge expresamente.

<sup>61</sup> Informe Anual de 1997 del Defensor del Pueblo Europeo, Doc. C4-0270/98 de 20 de abril de 1998, p. 24-25

hablar de mala administración “si una institución u órgano comunitario incumple los Tratados y actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”, añadiendo que “la mala administración engloba otras muchas prácticas como, por ejemplo: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de autoridad, negligencias, procedimientos ilícitos, agravios comparativos, casos de mal funcionamiento o incompetencias, discriminaciones, demoras injustificadas, falta de información o negativa a facilitar información”, lista que no pretendía ser exhaustiva.

Más tarde, en su Informe de 1998<sup>62</sup>, aunque no se menciona de forma expresa la buena administración como derecho o conjunto de derechos, sí se habla de principios de buena administración cuando el *Ombudsman* se dedica a la iniciativa del Código de buena conducta administrativa. En su propuesta de contenido de dicho código, incluye principios de carácter sustantivo como el principio de legalidad, de igualdad de trato, seguridad jurídica o proporcionalidad; de carácter procesal, como el respeto a los derechos de defensa, contestar en plazo razonable, mantener unos registros adecuados, o indicar las posibilidades de recurso de las decisiones negativas; y, por último, obligaciones sobre el trato directo con los ciudadanos, como el deber de facilitar información clara y comprensible, actuar con cortesía o disculparse por los errores.

El siguiente Informe que nos interesa al objeto de la buena administración es el del año 2001<sup>63</sup>, pues en él el Defensor del Pueblo europeo expresa su satisfacción por los grandes progresos que se han hecho a favor de los ciudadanos europeos. De una parte por la aprobación del Reglamento sobre acceso del público a los documentos<sup>64</sup>, y de otra por la “victoria” conseguida en el ámbito de los principios de la buena administración. En ese sentido, hace referencia a la aprobación del Código de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea de 2001, poniendo énfasis en la estrecha relación entre el citado Código y el derecho a una buena administración cuando afirma que la aprobación del primero fomentará el segundo.

---

<sup>62</sup> Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo de 1998, Doc. C4-0138/99, de febrero de 1999, p. 19-21

<sup>63</sup> Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo de 2001, Doc. C5-0296/2002-2002/2086(COS), de 8 de abril de 2002, p. 9

<sup>64</sup> Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso de público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En definitiva, la buena administración se identifica, en última instancia, con el servicio objetivo al interés general, entendiendo que la Administración es una institución cuyo núcleo esencial es el servicio a la comunidad, a los ciudadanos. Y en nuestro ordenamiento, tal como pone de relieve Ponce Solé<sup>65</sup>, se configura como un principio general del Derecho, en tanto que se integra de diversos subprincipios reconocidos en la Constitución. Por lo que, como ya se ha avanzado, se trata de un deber jurídico constitucional implícito, al componerse de la suma de todos los deberes jurídicos derivados de esos principios constitucionales. Se debe añadir que, además, se reconoce en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, e incluso se configura como un derecho subjetivo típico al haber sido reconocido legalmente<sup>66</sup>, y consiguientemente, otorga al titular del mismo el poder de exigir el cumplimiento de su contenido por parte de los poderes públicos. No obstante, y aunque sea aplaudible el hecho de que se haya configurado por los legisladores autonómicos como un derecho subjetivo para reforzar esa idea y que impregne la actuación pública, insistimos en que su naturaleza abierta y expansiva hace que encaje mucho mejor en la definición de los principios generales que no de los derechos subjetivos, mucho más precisos y concretos.

Respecto del buen gobierno, debemos entenderlo como aquél que genera todo un conjunto de reglas a aplicar en la gestión pública. Unas reglas tanto formales (respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad) como informales (las que se aplicarían a los partidos políticos de forma interna), que favorezcan la eficiencia, la imparcialidad, la coherencia, la participación, la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad, tanto de sus instituciones como de sus empleados, lo que, como se verá, queda englobado en el paradigma de gobierno abierto, objeto central de la presente tesis.

El buen gobierno es definido por Pinazo Hernandis<sup>67</sup> como aquel gobierno que es responsable y que lleva a cabo buenas políticas públicas. Un gobierno cuya dinámica se corresponde con una óptima gestión y asignación de recursos para responder a problemas que afectan al interés general. Aquel que se caracteriza por promover la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la equidad

---

<sup>65</sup> Ponce Solé, J. El derecho a buena Administración, la..., *op. cit.*, p. 310.

<sup>66</sup> Buen ejemplo de ello es el citado artículo 22 de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, que reconoce el derecho subjetivo de los ciudadanos a una buena administración.

<sup>67</sup> Pinazo Hernandis, J. *Administración pública y...*, *op. cit.*, p. 38.

y el respeto al imperio de la ley. Por lo tanto, según este autor es consecuencia inmediata de la aplicación de la buena administración.

Por otra parte, como nos recuerda Alli Aranguren<sup>68</sup> citando a Stoker, “el buen gobierno implica nuevos métodos y formas de gobernar” que siguen cinco premisas básicas: en primer lugar, se refiere tanto a instituciones y agentes procedentes del gobierno como de fuera del mismo; en segundo lugar, reconoce la dificultad de concretar los límites y responsabilidades cuando se ha de hacer frente a problemas sociales y económicos; en tercer lugar, identifica la relación de dependencia existente entre las instituciones de acción colectiva; en cuarto lugar, reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas sin emplear su autoridad o mando; y por último, en quinto lugar, considera que el gobierno puede emplear nuevas herramientas tanto para dirigir como para guiar.

Como bien apunta Galán Juárez<sup>69</sup>, se puede concluir que “el buen gobierno aporta un elemento cualitativo a la acción del Estado, al calificar como tal aquel que tiene como centro de gravedad en la persona humana, su dignidad y sus derechos”. A esto debe añadirse la reflexión de Villoria<sup>70</sup> cuando, al considerar como buen gobierno a aquél que proporciona más libertad al ser humano, sin tratarlo como a un menor de edad afirma que el buen gobierno “implica la promoción de espacios participativos de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados”.

A propósito de esta cuestión, Bobbio<sup>71</sup>, cuando se cuestiona cuál es superior si el gobierno de las leyes o el de los hombres, utiliza dos criterios básicos para distinguir el buen gobierno del mal gobierno. En primer lugar, afirma que el buen gobierno es el gobierno para el bien común, diferente al gobierno para el bien propio. En segundo lugar, considera que el buen gobierno es aquel que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas (sean naturales, positivas o consuetudinarias) lo que es diferente del gobierno arbitrario, cuyas decisiones suelen alejarse de toda regla preconstituida. En ese sentido, concluye que ni uno ni otro gobierno –de los hombres o de las leyes– es

---

<sup>68</sup>Alli Aranguren, J.C. “Gobernanza europea..., *op. cit.*, p. 25.

<sup>69</sup>Galán Juárez, M. Formas del Estado de Derecho y delimitación del derecho al buen gobierno. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*: núm. 745, 2010, p. 910.

<sup>70</sup>Villoria Mendieta, M. El buen gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núm. 20, 2013, p. 6.

<sup>71</sup>Bobbio, N. *El futuro de la...*, *op. cit.*, p. 170-185.

superior al otro, pues no son excluyentes. Una condición indispensable para que haya un buen gobierno es la existencia de buenas leyes que sean acatadas por los gobernantes, y en efecto, para que haya buenas leyes también es necesario que haya un buen legislador<sup>72</sup>, de modo que para este autor el gobierno de las leyes –y por ende el Estado de Derecho– presupone al hombre justo que es capaz de interpretar las necesidades de su ciudad.

Al margen de esta disquisición más propia del ámbito de la filosofía del derecho, se puede afirmar que el buen gobierno comprende las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo el poder es ejercido, cómo los ciudadanos utilizan su voz y cómo las decisiones se toman de acuerdo con el interés general<sup>73</sup>. Por este motivo se requiere que las instituciones se rijan por los principios de la transparencia, la participación y colaboración y la rendición de cuentas como *conditio sine qua non* para poder hablar del buen gobierno.

Así, el buen gobierno, se presenta como una manera inteligente de abordar el problema de la falta de legitimidad, puesto que ahondar en todos aquellos principios, actitudes y actuaciones por parte de las instituciones públicas que traten de implicar más a la sociedad en la vida pública, supone una propuesta que debe acogerse de buen grado.

De hecho, Villoria<sup>74</sup> también relaciona los conceptos de buen gobierno y legitimidad cuando afirma que el buen gobierno es aquél que puede simultáneamente mantener la legitimidad moral y democrática, atendiendo al relativismo que esto implica, pues esta concepción asume que no existe un principio único o un solo valor al que puedan reconducirse todos los demás para que sirvan de guía de la conducta pública, “se acepta con realismo que el conflicto entre diversas concepciones del bien es la esencia de la vida política”. De tal modo que el buen gobierno para el citado autor es fruto de la democracia, de la pluralidad de valores que se asocian a la misma y de la racionalidad y razonabilidad de las personas.

---

<sup>72</sup> Para asegurar la calidad normativa, y como muestra de que la tendencia es la de incorporar mecanismos de participación ciudadana, la nueva LPAC prevé un trámite previo en los procedimientos de aprobación de disposiciones de carácter general que consiste en una consulta pública previa y la apertura de un trámite de información pública en las fases embrionarias de el procedimiento, cosa que se tendrá ocasión de analizar en siguientes capítulos.

<sup>73</sup> Nonell, R. *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada: El posicionamiento de las Universidades*. Ed. Icaria, Barcelona (2002) p. 11.

<sup>74</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 72.

Tal como se avanzaba al inicio del presente apartado, se intuye desde hace algunos años una tendencia del legislador estatal, y también de los autonómicos, a ocuparse de estos asuntos. En parte, esto es consecuencia de una preocupación de ámbito global sobre esta materia, pues se observan, por ejemplo, algunas recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que instan al diseño de infraestructuras que respondan a un buen gobierno a través del cumplimiento de funciones de control, orientación y gestión<sup>75</sup>.

Como bien apunta Castel Gayán<sup>76</sup>, el régimen jurídico del buen gobierno se caracteriza por su fragmentación, y se halla tanto en leyes reguladoras del gobierno, del buen gobierno, del gobierno abierto, de régimen de incompatibilidades, incluso en modificaciones puntuales del Código Penal.

Así, el primer instrumento normativo que recoge a nivel estatal el concepto del buen gobierno aplicado al ámbito público en España es el acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. En él, el buen gobierno se ajusta a un prisma ético<sup>77</sup>, un código de conducta orientado al servicio del interés general y aplicable a los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración estatal, que se vio completado por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses, y más recientemente por la Ley 9/2013, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno en su Título II, al incorporar un conjunto de principios generales y de actuación para altos cargos o asimilados. En sus disposiciones, insiste de nuevo en la exigencia a las personas incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación de que en el desempeño de sus funciones observen la Constitución española y el resto del ordenamiento, así como la promoción de los derechos fundamentales y libertades públicas<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup>Castel Gayán, S. Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*: núm.6, diciembre de 2013, p. 169.

<sup>76</sup>*Ibidem* p. 170.

<sup>77</sup> Motivo por el que se ha creído oportuno analizar dichos instrumentos en el apartado dedicado a la ética, la integridad y los códigos de conducta de este mismo capítulo.

<sup>78</sup> A nivel autonómico, también es remarcable el recientemente aprobado Código Ético y de Conducta del País Vasco (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de mayo de 2013), que se estructura en valores, principios y un catálogo de conductas y comportamientos. Y ya anteriormente se había aprobado la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, que establecía un código de buen gobierno. También a nivel local la ciudad de San Sebastián- Donosti fue pionera al poner en marcha un Código de Buen Gobierno Local, que tuvo réplica por parte de la FEMP en 2009, que incluso propuso la puesta en marcha de un Observatorio de la calidad democrática local.

En ese sentido recuperamos la idea de Rodríguez-Arana, expuesta más arriba, según la cual el lugar central del buen gobierno lo ocupa el ciudadano. Es la premisa esencial que debe guiar toda la actuación y el comportamiento de empleados públicos e instituciones públicas.

No se debe perder de vista que la dimensión de la ética y de la integridad públicas juega un papel esencial en la configuración del buen gobierno y la buena administración, cuestión que se verá con más detalle en próximos apartados. De hecho, el buen gobierno se identifica como un gobierno moral y democrático<sup>79</sup>. Una aplicación normativa que se orienta en esta dirección es el citado acuerdo del Consejo de Ministros, en el que se insiste en la perspectiva ética de la función pública estableciendo un conjunto de principios básicos, éticos y de conducta. Entre los que destacan los principios de objetividad, integridad, dedicación al servicio público, ejemplaridad, honradez y la promoción de los derechos humanos, entre otros que serán analizados en los siguientes apartados.

### **3. Principios tradicionales del Derecho y la Administración**

La Administración pública encuentra su esencia en una dimensión social, pues fue creada para responder a una serie de necesidades y aspiraciones sociales, se basa en sistemas que deben adaptarse a la realidad cambiante, incorporando los valores vigentes en cada momento. Como recuerda Villoria<sup>80</sup> citando a Selznick, “los valores culturales y los compromisos morales de la comunidad son implantados en sus instituciones; por ello, éstas representan el *ethos* de la cultura, su forma particular de autorrealización”.

Como muy acertadamente argumentó García de Enterría<sup>81</sup>, “el derecho administrativo es el campo más fértil de la legislación contingente y ocasional, de las normas parciales y fugaces”, por su cercanía con los ciudadanos, por su intento de dar respuesta a problemas específicos, y por tratar de atender a situaciones singulares. Es por este motivo que “sin un esqueleto de principios generales capaz de insertar y articular en un sistema operante y fluido ese caótico y en perpetuo *fieri* agregado de normas, el

---

<sup>79</sup> Aguilar Hernández, F. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. Ed. Plaza y Valdes, Instituto de Administración pública del Estado de México (IAPEM), 2000, p.130.

<sup>80</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>81</sup> García de Enterría, E. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Ed. Civitas, (Madrid) 1984, p. 37 a 39.



Derecho administrativo, ni como ordenación a aplicar, ni como realidad a comprender, ni consecuentemente como ciencia, sería posible”.

Para mayor abundamiento de esta cuestión, de acuerdo con Rebollo Puig<sup>82</sup>, “el ordenamiento no es un simple conglomerado de normas, ni siquiera un sistema sólo de normas. Es algo más y algo distinto, algo más comprensivo y complejo, más vivo y más vívido. [...] parte de ciertos valores y aspira a la realización de determinados fines; [...] (es la) expresión de una especie de conciencia jurídica colectiva; como el ordenamiento jurídico es todo ello, los principios generales del Derecho han de ser los que inspiran ese conjunto en que las normas son, si acaso, como en los ordenamientos estatales de hoy, sólo el elemento más importante o el más visible”.

En consecuencia, los principios, los valores, son el alma de la Administración<sup>83</sup>. Un estudio administrativo no puede ignorar este hecho incontestable y por ello es necesario detenerse en aquellos principios que inspiran –o deberían inspirar– toda la actividad administrativa, pues suponen la base sólida sobre la que se construye el sistema administrativo en el desarrollo de sus funciones y en su relación con los ciudadanos. Unos valores que guían a los empleados públicos sobre lo que es correcto en el desempeño de sus funciones, en su actuación profesional. Tanto la Constitución Española, como diversas leyes de nuestro ordenamiento se ocupan de definir un marco general, unos criterios comunes para que haya una cierta homogeneidad, una coordinación entre todas las unidades administrativas en torno a los mismos principios, garantía para la igualdad en el trato de los ciudadanos y para la actuación profesional de estos empleados.

A propósito de esta cuestión, parte de la doctrina considera totalmente desacertada esta fragmentación a la hora de recoger los principios generales del Derecho. Así, Santamaría Pastor<sup>84</sup> afirma que “es preocupante la creciente afición del legislador [...] a insertar en las normas, de manera formal, principios inspiradores de la regulación sectorial de que se trate”, una tendencia que a su juicio carece de justificación en tanto que “las leyes estarán inspiradas por las ideas directrices que realmente resulten de su

---

<sup>82</sup> Rebollo Puig, M. “Los principios generales del Derecho (atrevimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 1528-1529.

<sup>83</sup> Cooper, T.L.; Dale Wright, N. *Exemplary public administrators: character and leadership in government*. Jossey-Bass Publishers (San Francisco) 1992.

<sup>84</sup> Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 49-50.

articulado, no por las que el legislador enuncie en un raptó de buenos deseos”. De hecho, continúa advirtiendo al respecto que esta cuestión “introduce un considerable factor de inseguridad en su aplicación. De nada sirve que un precepto establezca una prescripción determinada, si luego la aplicación de ésta puede verse evitada, modulada o deformada mediante la invocación de un «principio» inserto en las disposiciones introductorias del mismo texto”.

En el mismo sentido se manifiesta González Navarro<sup>85</sup> al afirmar que el número de principios va creciendo desmesuradamente con el paso del tiempo. “Pareciera, incluso, que va ganando adeptos la creencia de que la calidad de un texto legal está en relación directa con la extensión de la lista de principios que proclama”. Argumento que acompaña citando a Ortega y Gasset cuando en su obra *La idea de principio en Leibniz y la evolución de la teoría deductiva*, sentenciaba que “la abundancia desprestigia a los principios como a los príncipes”.

Sea como fuere, y a pesar de la crítica doctrinal que se acaba de exponer, los principios o parámetros de actuación a los que debe acogerse la Administración se hallan recogidos en diferentes textos normativos. Entre ellos, y al margen de la Constitución, destacan especialmente: la LRJSP que establece un catálogo de principios<sup>86</sup>; y el EBEP, que realiza una clasificación de los principios jurídicos que deben respetar los servidores públicos<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> González Navarro, F. “De los principios del buen hacer administrativo”, en Rodríguez-Arana Muñoz, J.; del Guayo Castiella, I. *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Boletín Oficial del Estado, BOE: Ministerio de Administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración pública (Madrid), 2002, p. 540.

<sup>86</sup> Así, en su artículo tercero establece un conjunto de principios que denomina como generales, entre los que se encuentran el servicio objetivo a los intereses generales, la actuación de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, la Ley y el Derecho. Así como el respeto a los principios de buena fe y confianza legítima. También establece los principios de cooperación, colaboración, eficiencia y servicio a los ciudadanos, en las relaciones entre Administraciones públicas. Y también hace referencia a los principios de transparencia y participación.

<sup>87</sup> Lo hace en su capítulo sexto (artículos 52 a 54), dedicado a las obligaciones de estos empleados, en el que regula un código de conducta del que se hablará en el siguiente apartado. Este código incluye en primer lugar un conjunto de principios que podrían considerarse de carácter general, estableciendo que estos trabajadores deberán velar por los intereses generales respetando la Constitución y el resto de normas del ordenamiento jurídico, y actuar siempre con arreglo a los principios de: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. El artículo 53 se dedica a enumerar doce principios que califica de “éticos”, que deben guiar la conducta de los empleados públicos. Entre estos se hallan de nuevo el respeto a la Constitución y al resto de normas del ordenamiento; la búsqueda de la satisfacción del interés general de los ciudadanos de forma objetiva e imparcial; el respeto al

Antes de entrar a analizar qué implica cada uno de los llamados principios tradicionales de la Administración pública, es necesario asentar qué se entiende conceptualmente por “principio”. Se trata de una tarea harto compleja que ha preocupado a grandes autores y de los que sigue sin inferirse una solución unívoca.

Así, por ejemplo, González Navarro<sup>88</sup> en su intento por dilucidar lo que implica el significativo “principio” realiza una investigación doctrinal basada en las enseñanzas de algunos de los autores más influyentes tanto del ámbito jurídico en general, como de la que él denomina “ciencia administrativa”, esto es: Kelsen, Ortega y Gasset, Waldo, Taylor, Fayol o Jaime Guasp, e incluso teniendo presente a pensadores clásicos como Euclides. De este interesante estudio se desprende que un principio es un fundamento de lo que viene después, por lo que tanto puede ser una verdad irrazonada, infundada e improbadada (primer principio o principio fundante) como una verdad razonada, fundada y probada (principio fundado). De tal modo que, antes de los principios jurídicos no hay nada jurídicamente relevante, mientras que después de los principios se despliega toda la arquitectura jurídica. Afirma el magistrado que “hemos llegado a una situación tal de desconcierto que llamamos principio a cualquier cosa [...] llegamos a intuir que para que el quehacer de las Administraciones públicas sea correcto, ha de adecuarse a determinados parámetros. Principio sería, por tanto, sólo eso: un parámetro, una referencia orientadora, o como diría Fayol, un faro que permite –a quien conoce el camino– llegar a buen puerto”.

---

principio de lealtad y buena fe para con la Administración en que presta sus servicios así como con el resto de empleados públicos y ciudadanos; el respeto a los Derechos Fundamentales y libertades públicas sin incurrir en discriminación alguna; la abstención de asuntos en los que tengan algún interés personal o en los que se pueda producir un conflicto de interés; el rechazo de cualquier trato de favor, privilegio o ventaja injustificada por parte de personas físicas o entidades privadas; el respeto a los principios de eficacia, economía y eficiencia; la no influencia en la agilización o resolución de trámites o procedimientos administrativos sin justa causa; el cumplimiento de sus funciones de forma diligente; el respeto al principio de dedicación al servicio público sin comprometer su neutralidad; y por último, el respeto a la obligación de guardar secreto sobre las materias clasificadas o cuya difusión se prohíba legalmente, manteniendo en todo caso la debida discreción sobre los asuntos conocidos por razón de su cargo. Finalmente, el artículo 54 recoge los principios que denomina “de conducta”, que son: el trato con atención y respeto a los ciudadanos y al resto de empleados públicos; de nuevo el desempeño de sus funciones de forma diligente, cumpliendo la jornada y horario establecido; la obediencia de instrucciones y órdenes de sus superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento, debiendo en ese caso poner dicha cuestión en conocimiento de los órganos de inspección procedentes; informar a los ciudadanos sobre todo lo que tengan derecho a conocer, facilitándoles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; administrar los recursos y bienes públicos con austeridad; rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía; garantizar la constancia y permanencia de documentos para su posterior transmisión y entrega; mantener actualizada su formación y cualificación; la observancia de las normas sobre seguridad y salud laboral; proponer a sus superiores mejoras para el desarrollo de sus funciones; y, finalmente, garantizar la atención al ciudadano en la lengua oficial que solicite.

<sup>88</sup> González Navarro, F. “De los principios del buen hacer...”, *op. cit.*, p. 540.

En otro orden de cosas, la doctrina tampoco se pone de acuerdo a la hora de distinguir cuáles son los principios del procedimiento administrativo, para que no sean compartidos con los principios generales del Derecho. Nos encontramos ante un problema definitorio de difícil resolución, y el legislador no contribuye a arrojar luz sobre el asunto cuando incluye catálogos de principios en multitud de normas administrativas sin desarrollar sus implicaciones<sup>89</sup>.

Así, el terreno de los principios es algo pantanoso, es más desde un rígido positivismo o realismo jurídico se consideran un invento para escapar de los preceptos contenidos en los ordenamientos en la búsqueda de soluciones a la carta, que persigan unos determinados intereses relegando otros igualmente defendibles. No obstante, a pesar de que los principios tienen unos contornos difusos –su propia naturaleza de principio impide una definición precisa de lo que implican porque no están sujetos a una formulación, a un texto–, su importancia radica en su fuerza expansiva y en su carácter vertebrador, para orientar, inspirar y estructurar un ordenamiento jurídico dado en su conjunto. Los principios hacen que un ordenamiento sea coherente, y esto justifica que puedan variar, evolucionar a lo largo del tiempo, igual que varían las normas para atender a la realidad social de cada momento.

Como bien expone Suay Rincón<sup>90</sup>, los principios cumplen diversas funciones. En primer lugar cumplen una función supletoria o integradora en el sentido que se aplican para casos en que existan lagunas, pues, efectivamente, las leyes no pueden prever todos los supuestos posibles. Por tanto se aplican en defecto de ley o costumbre, sin ser esa reducción su única finalidad. En segundo lugar, cumplen una función informadora, y es ahí donde, a juicio del citado autor, reside su auténtico valor, pues recordando a García de Enterría argumenta que “los principios no sólo suplen a las funciones escritas, sino que dan a éstas todo su sentido y presiden toda su interpretación”. Por último, también cumple otras funciones como la llamada función fundamentadora o directiva, en el sentido de condicionar la redacción de otras normas jurídicas que deben respetar dichos

---

<sup>89</sup> Este problema es puesto de manifiesto por diversos autores, entre ellos Ricardo Rivero Ortega en su artículo: “Principio de celeridad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 991-992.

<sup>90</sup> Suay Rincón, J. “La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho administrativo” En Martín-Retortillo Baquer, L. *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez* (Tomo I) Ed. Civitas (Madrid) 1993, p. 382-384.

principios, o la función constructiva o sistemática, puesto que los principios permiten la sistematización de la materia jurídica.

Se pueden agrupar de distintos modos, pero el más extendido es el modelo que distingue entre principios de organización y de actuación. Los principios de organización son aquellos que corresponden a la potestad organizativa de las Administraciones, los que orientan la capacidad de cada Administración de configurar su propia estructura y su autoorganización, cumpliendo los límites constitucionales y legales (entre ellos se encuentran los principios de eficacia, eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración o coordinación). Mientras que los principios de actuación son los que inspiran la actividad administrativa (entre ellos los principios de legalidad, objetividad e interés público). Otros principios son los de buena fe y confianza legítima, o en las relaciones interadministrativas los de cooperación, coordinación y colaboración, que podrían clasificarse en ambos grupos.

Dicho esto, se debe tener presente que la razón de su existencia, la misión que se define legalmente para la Administración, el axioma de toda su actuación, y que por lo tanto, es intrínsecamente necesario a la misma, debe ser el respeto y la promoción de los principios jurídicos –tanto fundantes, como fundados, como los parámetros de actuación así denominados por el legislador–. La inmediatez y la revisión de todos estos principios dominan el momento actual de la ciencia administrativa. Un sistema basado en principios es garantía de fecundidad, de perennidad, e incluso de su superior certeza frente a cualquier otro sistema perfecto y cerrado<sup>91</sup>.

Es por esta razón que este apartado se destina a asentar –de forma somera y poco profunda dado que un análisis pormenorizado excedería el ámbito del objeto de estudio que nos ocupa– algunos de los principios que, siendo tradicionales en el ámbito jurídico-administrativo, pueden ser objeto de revisión en clave modernizadora para expandir al máximo su contenido esencial e irradiar así toda la actuación de los servidores públicos, dejando al margen otros principios igualmente importantes pero cuyo contenido esencial se conserva intacto y sin modificaciones interpretativas destacables a la luz del nuevo paradigma que se va a defender en esta tesis.

---

<sup>91</sup> García de Enterría, E. *Reflexiones sobre la Ley y...*, op. cit., p. 35.

No debe perderse de vista la mención a los servidores públicos, pues como bien apunta Villoria<sup>92</sup>, “todos los empleados públicos pueden tomar decisiones, cada uno a su nivel, que favorezcan o perjudiquen los intereses generales y, por ello, son sujetos moralmente responsables”<sup>93</sup>. A esto se debe añadir que los principios que se desarrollan a continuación, interpretados de forma sistemática, conforman los anteriormente citados derechos al buen gobierno y la buena administración.

En definitiva, todos los principios que recogen las leyes encargadas de regular el funcionamiento de la Administración pública son muy importantes, pero siempre deben estar inspirados por los valores y principios democráticos, por la Constitución y los derechos que reconoce a los ciudadanos, los Derechos Fundamentales y las libertades públicas. Lo señala de forma ilustrativa Villoria<sup>94</sup> cuando habla de la necesaria combinación entre el *ethos* burocrático y el *ethos* democrático como marco de conducta. Es a partir de esta combinación cuando surgen los valores como la equidad social, la preocupación por hacer real la ciudadanía democrática o la búsqueda de una mayor participación ciudadana para mejorar la calidad democrática de las instituciones públicas.

No está de más añadir en este punto el importante límite de la sumisión de los poderes públicos a los Derechos Fundamentales, pues aunque, ciertamente, no se trata de un principio en sentido estricto, sí delimita e inspira toda la actividad pública. De hecho, los Derechos Fundamentales que se enuncian en los artículos 15 a 30 de la Constitución Española tienen un rango reforzado dentro de su condición constitucional, es decir, el propio texto constitucional destaca su relevancia y los hace presidir todo proceso de interpretación constitucional.

De acuerdo con esto, los Derechos Fundamentales también marcan de manera decisiva la posición de los administrados en el sistema jurídico-administrativo. No sin razón el artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a “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 y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

---

<sup>92</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, op. cit., p. 126.

<sup>93</sup> Precisamente de esa discrecionalidad derivan los códigos de conducta que se tratarán en próximos apartados.

<sup>94</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, op. cit., p. 129.

En palabras de García de Enterría<sup>95</sup>, estos Derechos Fundamentales aseguran el papel central del ciudadano en el sistema político –lo que se relaciona con el núcleo de la buena administración–, y cumplen un triple objetivo: en primer lugar, respetar su esfera privativa de vida personal, incoercible por el poder público; en segundo lugar, erigirle en *dominus* de la cosa pública, sujeto y no objeto de la misma, mediante el reconocimiento de su determinante participación en la formación de la voluntad política, de tal manera que no se bloquee en ningún momento la posibilidad de esa actuación; y por último, organizar un sistema de prestaciones positivas del Estado en su favor, que hagan permanentemente posibles su existencia, su libre desarrollo y el mantenimiento de su papel central en el sistema.

En ese sentido, el profesor considera que la funcionalidad jurídico-administrativa de las libertades públicas se desarrolla en dos planos. Por un lado, en el plano formal, que implica que estos derechos constitucionales vinculan directamente a la Administración erigiéndose como límites de los poderes administrativos. Debiendo tanto respetarlos como promoverlos. Por otro lado, en el plano material, funcionan como límite material a la acción administrativa, en especial a la actividad de policía en su doble vertiente como garante del orden público y como actividad administrativa de limitación.

De lo anterior se infiere que el interés público primario a que la Administración obedece es el respeto y el servicio de los Derechos Fundamentales. La Administración sólo podrá intervenir en ese ámbito cuando exista una explícita e inequívoca habilitación legal, y las exigencias de orden público sólo justificarían limitar el ejercicio de alguno de estos derechos en caso de declaración de los estados de excepción y sitio, o por circunstancias muy excepcionales o de grandes calamidades.

En definitiva, como en su día aseveró García de Enterría<sup>96</sup>, “los derechos fundamentales preceden indudablemente en su valor absoluto, según el sistema, a los bienes jurídicos de que la Administración es portadora: su necesidad de eficacia, la presunción de objetividad y de acierto en sus decisiones, la ejecutoriedad de sus actos a ello normalmente ligada”. Por lo que se trata de una cuestión esencial que ningún estudio administrativo puede ignorar.

---

<sup>95</sup> García de Enterría, E. La significación de las libertades públicas para el Derecho Administrativo. *Anuario de Derechos Humanos* (UCM): 1981, p. 119 y s.

<sup>96</sup> García de Enterría, E. *La significación de las libertades...*, *op. cit.*, p. 126.

Dicho esto, se debe insistir en la idea de que en este apartado nos centraremos en aquellos principios que, sin constituir novedad alguna en el ordenamiento jurídico, han podido verse afectados en su núcleo esencial por la evolución de la realidad social y de las nuevas tecnologías, haciendo que su fuerza expansiva vaya más allá de lo que inicialmente pudieran sospechar los legisladores que los incluyeron en sus textos normativos. Es esta reinterpretación de los nuevos-viejos principios lo que quiere destacarse en este apartado, que los ha acercado indudablemente al concepto de calidad democrática que reclama la sociedad. Aquellos principios cuyo vínculo con el paradigma del gobierno abierto es más claro e indiscutible. Así, se quedan al margen de este estudio otros principios, como el de objetividad, sin intención de desmerecer su propósito y contenido, sino únicamente a razón de que la interpretación de su núcleo y significado permanecen intactos aun con este emergente contexto social.

### **A) Interés general**

El interés general es un concepto jurídico indeterminado, o de acuerdo con García de Enterría<sup>97</sup>, un “concepto legal” de alcance indeterminado, para diferenciarlo de cualquier construcción intelectual y abstracta. Aunque aparece en múltiples preceptos dentro del articulado de la Constitución (artículos 34.1, 44.2, 47, 76.1, 124.1, 128.1, 128.2, 149.1 números 20 y 24...) es el artículo 103.1 el que dispone categóricamente que “la Administración sirve con objetividad los intereses generales”.

Este principio se erige como guía para la gestión pública, con el fin de evitar la persecución de fines privados, un principio limitador de la actividad de la Administración en el desarrollo de sus funciones.

Recuperando la idea manifestada anteriormente de que la sociedad democrática es policéntrica, con grupos que luchan entre sí para hacer valer sus intereses particulares en contra de los intereses de otros grupos. El riesgo principal –que a todas luces vulnera el principio del interés general–, se da cuando cada grupo identifica sus intereses propios con los intereses nacionales. Un claro y polémico ejemplo lo encontramos en el candente debate acerca de la reforma de la Ley del Aborto que propició el ministro de Justicia en 2013, en la que se quiso imponer una regulación orientada a creencias

---

<sup>97</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y control de la Administración*. Ed. Aranzadi, (Navarra) 2009, p. 231.



católicas en un Estado laico, a toda una sociedad en la que hay manifestaciones religiosas dispares y contradictorias.

La jurisprudencia constitucional también ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de este concepto. Buen ejemplo de ello es la Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) núm. 18/1984, de 7 de febrero, en la que el Tribunal afirma que no se trata de un concepto que defina unilateralmente la Administración, sino que en un Estado social y democrático de Derecho debe determinarse a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales. Concretamente, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico Tercero de su Sentencia, afirma que: “La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado”. Aquí es donde puede entrar en juego el nuevo modelo de relacionarse entre ciudadanos y poderes públicos mediante el uso de las NTIC, que integra herramientas capaces de mejorar la detección de necesidades y la definición del interés general.

Al hablar de calidad democrática y calidad de las Administraciones no puede obviarse este concepto, como motor que impulsa toda la actuación de los poderes públicos sin excepción. En último término, lo que se persigue con el nuevo modelo que se va a defender a lo largo de las siguientes páginas, es elevar el interés general a su máximo exponente, habilitando todas las vías que sean necesarias para que este interés general no pueda verse vulnerado –o al menos impedirlo tanto como sea posible– en ninguna de las acciones de los servidores públicos.

## **B) El pluralismo político**

El pluralismo político es un valor superior en nuestro ordenamiento por cuanto nuestro Estado se configura como un Estado social y democrático de derecho, que garantiza una representación plural de la sociedad, de tal modo que el Estado debe ser ideológicamente neutro para permitir que todos los ciudadanos puedan identificarse con él. Por ello es necesario diseñar espacios abiertos en la política que permitan el gobierno de distintas alternativas. En palabras de García de Enterría<sup>98</sup>, “lo esencial de la Constitución no sería una cierta concepción del hombre, sino construir la vida social y

---

<sup>98</sup> García de Enterría, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas (Madrid), 1982, p. 47,101.

política como un proceso indefinidamente abierto”, y esto, como bien concluye Nuevo<sup>99</sup>, “nos lleva a una primacía del pluralismo y la democracia entre todos los valores constitucionales”.

Como bien afirma Rosales<sup>100</sup>, el pluralismo en sentido político responde a la “diversidad generada por la condición civil, esto es, la condición de derecho que define la asociación política entre los individuos”. Tiene que ver con la participación efectiva de los miembros de la sociedad civil en la política, a partir de su compromiso ético con la promoción de determinados fines y valores. De tal modo que supone una contribución esencial a la legitimidad democrática del sistema<sup>101</sup>.

El principio del pluralismo político aparece recogido en el artículo 1.1 de nuestra Constitución como un valor supremo de nuestro ordenamiento jurídico. Concretamente, dispone que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

En relación con este, el artículo 6 establece en su primer inciso que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. La sociedad actual se caracteriza por su constante cambio, es lo que algunos han venido a denominar como la sociedad líquida siguiendo el concepto acuñado por Bauman<sup>102</sup>, por lo que el principio del pluralismo es un claro reflejo de la ciudadanía, que debe gestionarse adecuadamente, no como algo a evitar sino como algo que nos define, algo que preservar y a lo que deben adaptarse las instituciones públicas.

La eficacia normativa directa de este principio como valor superior tiene una vertiente positiva y una negativa. La negativa implica la prohibición de toda norma que impida la realidad del natural pluralismo político en la sociedad, mientras que la positiva conlleva la obligación de que los órganos que ejercen el poder legislativo o ejecutivo en cualquier nivel de organización territorial, deben ser elegidos democráticamente,

---

<sup>99</sup> Nuevo, P. Pluralismo y bien común en el Derecho constitucional. *Dikaion, revista de actualidad jurídica*: núm. 13, 2004, p. 47.

<sup>100</sup> Rosales, J.M. Política, ciudadanía y pluralismo: un..., *op. cit.*, p. 289.

<sup>101</sup> Aznar, H. “Sociedad civil y pluralismo: pluralismo liberal versus pluralismo participativo”. En Piquer Marí, J.M.; Menéndez Alzamora, M.; Catalán González, M.; Martín Cubas, J.; Aznar, H.; Vallés Copeiro del Villar, A.; Carbonell, G.; Marco Marco, J.J.; Martínez Sospedra, M.; Visiedo Mazón, F.J. *Pluralismo, perspectivas políticas y desarrollos normativos*. Ed. Tirant lo Blanch (Valencia) 2004, p. 153,164.

<sup>102</sup> Bauman, Z. *Modernidad líquida*. Ed. Fondo de cultura económica de España, 2002.

respetando el marco de pluralismo político expresado por el sistema de partidos políticos<sup>103</sup>.

La importancia de este principio como condición básica para el buen funcionamiento del Estado democrático, radica también en su capacidad para expandir otras libertades individuales reconocidas en el texto constitucional, como el derecho a la información o el de la libertad de expresión<sup>104</sup>, básicos todos ellos en el modelo de gobierno abierto que defiende el presente estudio, pues si no se protege como valor y no se admite, reconoce y garantiza este pluralismo, no hay razón ni lugar para el debate, la participación o la colaboración capaces de regenerar la confianza entre ciudadanos y poderes públicos.

### **C) Legalidad**

Es el principio esencial al que debe someterse la actividad pública en un Estado social y democrático de Derecho. Este principio goza de un amplio refrendo constitucional (artículos 9.1 y 103 CE), además de recogerse en el artículo 3.1 LRJSP, e incluso en el artículo 26.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A juicio de Parejo Alfonso<sup>105</sup> este principio “supone una específica traducción, en el plano de la organización de los poderes estatales constituidos (concretamente, del poder ejecutivo), destinados a integrar sucesivamente el ordenamiento y a aplicarlo, de los principios más generales –igualmente constitucionalizados– de vinculación de dichos poderes públicos (todos ellos) a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico”. Así, este autor pone el acento en la garantía de que la acción de los poderes públicos se desarrolla de acuerdo con la arquitectura diseñada por la Constitución como norma emanada de la soberanía popular.

Como afirma García de Enterría<sup>106</sup>, “el principio de legalidad pone su énfasis precisamente en la Ley en su sentido formal, como «voluntad popular», como «decisión

---

<sup>103</sup> Cacharro Gosende, F. Sobre el pluralismo político en las mancomunidades de municipios. *Informes de las Asesorías Jurídicas de los Entes locales*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 6, 2004, p. 154.

<sup>104</sup> Así se ha manifestado también la jurisprudencia constitucional mediante distintas sentencias como por ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 12/1982, de 31 de marzo, en cuyo Fundamento Jurídico Tercero afirma que el “reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático”.

<sup>105</sup> Parejo Alfonso, L. “Las bases constitucionales del...”, *op. cit.*, p. 51.

<sup>106</sup> García de Enterría, E. *Reflexiones sobre la Ley y...*, *op. cit.*, p. 89.

del pueblo español» a través de sus representantes”. De tal modo que entiende la primacía de la ley como la expresión jurídica central de nuestro sistema democrático.

Resulta necesario añadir la precisión de Sánchez Morón<sup>107</sup> relativa a que este principio dispone el sometimiento “a la ley y al Derecho”, realizando una distinción entre ambos conceptos. En ese sentido, la ley se entiende en sentido formal, como norma jurídica que ha cumplido los cauces procesales para ser considerada como tal. Así, la jurisprudencia diferencia entre la dimensión formal del principio de legalidad, que sería aquella que supone la necesidad de no infringir las normas jurídicas aplicables; y la dimensión material, como aquella que impone que la actuación de la Administración encuentre su cobertura en una norma con rango de ley. Por otro lado, como bien apunta el autor, “el Derecho es algo más, pues el Estado moderno conoce una pluralidad de fuentes de producción normativa”, de tal modo que la Administración debe respetar tanto la ley como el resto del ordenamiento jurídico, empezando por la Constitución y los principios generales del Derecho –estén recogidos o no en normas escritas– y continuando por las normas incluidas en Tratados y Convenios internacionales tras su publicación en España (artículo 96.1 de la Constitución Española), por las normas jurídicas que emanan de las instituciones europeas, e incluso los reglamentos, tanto los del Gobierno como los de entidades locales, entidades administrativas autónomas u otros órganos de la Administración.

Este principio es requisito esencial para el ejercicio del poder, y al mismo tiempo, se trata de la garantía fundamental de los derechos y libertades de los individuos.

Supone, en fin, la sumisión de los poderes públicos y de las Administraciones a las leyes, con el fin de evitar la existencia de arbitrariedades en la actividad pública, generando seguridad jurídica para los ciudadanos en sus relaciones con el poder.

Sin embargo, algunos autores como Aranda Álvarez<sup>108</sup>, afirman que este principio tan fundamental para la organización política del Estado se ha visto infringido en múltiples ocasiones, por diversos motivos que pueden resumirse en: la seguridad del Estado; el Estado social; el gigantismo de las Administraciones públicas; y la burocratización de las relaciones entre ciudadanos y poderes. Pues todos ellos han degenerado en el

---

<sup>107</sup> Sánchez Morón, M. “Legalidad y sometimiento a la Ley y al Derecho”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 56-58.

<sup>108</sup> Aranda Álvarez, E. Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*: núm. 5, junio de 2013, p. 220.

desarrollo de instrumentos de blindaje de las instituciones públicas que han acabado por situar al ciudadano en una posición de inferioridad<sup>109</sup>. Por lo tanto, en el intento de los poderes públicos por mejorar la calidad democrática repensando su modo de proceder, y actuando de acuerdo a los estándares de la buena administración y el buen gobierno, pasa necesariamente por el respeto a este principio esencial con todo lo que comporta.

En este sentido, este principio se ha actualizado gracias a las políticas de mejora regulatoria y calidad normativa que tratan de incluir al ciudadano, recordemos, soberano, en el procedimiento normativo –a lo que volveremos en capítulos posteriores–, cosa que antes era muy difícil, pero que ahora es posible de forma sencilla gracias a las NTIC.

#### **D) Equidad**

El principio de equidad, pese a recogerse originariamente en el Código Civil (artículo 3.2), en el ámbito administrativo es muy importante, en tanto que trata de suplir las carencias que pueden derivarse de una aplicación demasiado rígida y formalista del principio de legalidad. De acuerdo con Rivero Isern y Fernando Pablo<sup>110</sup>, esto es así porque la equidad “trata de responder a la conciencia social”, pues este principio parte de que el ordenamiento jurídico no es capaz de prever y regular una solución para cada supuesto concreto, si no que generaliza soluciones que en determinados casos concretos pueden ser insuficientes o crear desequilibrios, de manera que deben examinarse las consecuencias de la aplicación de las normas y entonces decidir la solución a la luz de la equidad.

En definitiva, la finalidad última de este principio, recogido en el artículo 110 de la LPAC relativo a los límites a la revisión de los actos administrativos, es evitar que una aplicación mecánica y rígida de la ley pueda generar resultados no pretendidos por la misma e inadmisibles por vulnerar el equilibrio, la proporción o salvaguarda de bienes trascendentes<sup>111</sup>.

Teniendo en cuenta la importancia que el presente trabajo quiere dar a la parte más ética de la actuación administrativa, este principio cobra una gran relevancia como *leitmotiv*

---

<sup>109</sup> Carro Fernández-Valmayor, J.L. Ética pública y normativa administrativa. *Revista de Administración Pública*: núm. 181, 2010, p. 9-37.

<sup>110</sup> Rivero Isern, E.; Fernando Pablo, M.M. “Principio de equidad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 233.

<sup>111</sup> Rivero Isern, E.; Fernando Pablo, M.M. “Principio de equidad...”, *op. cit.*, p. 241.

de una gestión pública totalmente orientada al servicio al ciudadano, y por ende, respetuosa con los citados principios de buen gobierno y buena administración como propulsores de un cambio en la dirección de una mayor calidad democrática y de la Administración pública.

Sin olvidar que también adquiere una nueva dimensión al encontrarnos en un momento de transición generacional, pues la implantación de la e-administración puede generar grandes desigualdades si no se tiene en cuenta la brecha digital, por lo que se requiere impulsar políticas de equidad en este sentido.

### **E) Seguridad Jurídica**

En un ordenamiento jurídico de naturaleza plural como el nuestro, la seguridad jurídica se erige como uno de los principios más indispensables. Como afirma Bermejo Vera<sup>112</sup> “el policentrismo exige una mayor vigilancia y más cuidado de los mecanismos que garanticen la seguridad en la elaboración y en la consiguiente aplicación de las normas jurídicas”.

Este principio constituye la pieza clave para la armonía de un ordenamiento en el que, como se ha visto en el apartado anterior, coexisten múltiples fuentes de producción jurídica (central, autonómica, local, europea e internacional).

Los componentes esenciales de la seguridad jurídica son la previsibilidad y la certeza, tanto en la formulación como en la aplicación de las normas. Sin olvidar que, al tratarse de un principio, “debe ordenar y encauzar la vida social por medio del valor de la justicia”<sup>113</sup>. La Constitución no la califica como principio, valor o regla sino como un factor adicional y distinto entre los diversos principios, atribuyéndole el sentido de seguridad en el Derecho, como también se lo atribuye, por ejemplo, como apéndice de la libertad cuando trata la seguridad ciudadana. De modo que depende del adjetivo que la acompañe.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 46/1990, de 15 de marzo en su Fundamento Jurídico Cuarto afirma que: “La exigencia del artículo 9.3 de la Constitución, relativa al principio de seguridad ciudadana implica que el legislador

---

<sup>112</sup> Bermejo Vera, J. “El principio de seguridad jurídica”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 74.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 77.

debe perseguir claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas”. De esto se infiere la doble vertiente de este principio, que se ha mencionado en el párrafo precedente: una objetiva, relativa a la certeza de la norma; y otra subjetiva referente a la previsibilidad de sus efectos en el momento de su aplicación<sup>114</sup>.

Se debe tener en cuenta que, en este caso, al movernos en entornos que deben estar continuamente adaptándose, previsiblemente se va a flexibilizar la interpretación de este principio, pues elaborar demasiadas normas o muy rígidas en entornos cambiantes, no hará otra cosa que petrificar situaciones, pudiendo generar efectos perversos por priorizar la seguridad jurídica en contra de la adaptabilidad constante que van a requerir los nuevos entornos de apertura.

#### **F) Interdicción de la arbitrariedad**

La interdicción de la arbitrariedad supone un límite a la actuación de los poderes públicos que aparece también en el artículo 9.3 de la Constitución. Este principio, como pone de manifiesto García de Enterría<sup>115</sup>, “está derechamente dirigido al centro mismo de los poderes discrecionales”, por lo que su importancia en el control de la actividad administrativa es de suma importancia. En un escenario donde priorizar la experimentación a la petrificación normativa, este principio adquiere una posición privilegiada como garantía ciudadana frente actuaciones inadecuadas de los poderes públicos.

En relación con esta cuestión, Desdentado Daroca<sup>116</sup> hace una importante puntualización relativa al alcance de este principio dependiendo de si se aplica al poder legislativo, ejecutivo o judicial. Esto se debe, a su juicio, a que “la discrecionalidad de que dispone el legislador es muy superior a la que corresponde a la Administración o a los jueces y tribunales. El legislador dispone de una discrecionalidad política, que le permite realizar elecciones entre distintas opciones políticas dentro de una esfera de decisión que únicamente encuentra como límite la Constitución”. A lo que añade la apreciación de Prieto Sanchís según la cual “el Parlamento ostenta una legitimidad de

---

<sup>114</sup> Bermejo Vera, J. “El principio de seguridad...”, *op. cit.*, p. 82.

<sup>115</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y...*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>116</sup> Desdentado Daroca, E. “El principio de interdicción de la arbitrariedad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 178-179.

origen, el juez y la Administración ostentan una legitimidad de ejercicio. [...] Ello se traduce en la importancia de la justificación en el caso de resoluciones judiciales y administrativas”. Esto es así porque la legitimidad de la discrecionalidad administrativa, que es la que interesa en el ámbito que nos ocupa, se halla sometida al interés general, de tal modo que toda actuación debe motivarse y justificarse en relación con ese fin primordial y voluble.

Y como bien apunta Ponce Solé<sup>117</sup>, la motivación no es sólo una garantía formal, en lo que respecta a exteriorización de razones y criterios, sino que también es una garantía de fondo al influir sobre la decisión final. A juicio de este autor, la motivación garantiza “la ponderación y la coherencia lógica entre la fundamentación procedimental y la resolución final”, especialmente en casos de discrecionalidad.

Dicho esto, es importante advertir que la discrecionalidad no siempre va a comportar arbitrariedad, ambos significantes no deben confundirse. Pero sí es cierto que cuanto mayor es el margen de discrecionalidad, mayores son también las probabilidades de que pueda producirse arbitrariedad por la dificultad de control de dichas decisiones. La diferencia substancial entre ambos términos radica en que la arbitrariedad supone la ausencia total de fundamento, mientras que la discrecionalidad es fruto de un juicio con razones suficientes que lo respaldan<sup>118</sup>.

En el nuevo modelo de gestión pública que se va a proponer, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadanas, el principio de interdicción de la arbitrariedad se hallará mucho más reforzado que en la actualidad, pues su garantía no dependerá sólo de operadores públicos, jueces y tribunales, sino que también cumplirá un importante papel de control la opinión pública, que tendrá elementos de juicio suficientes como para comprobar si este principio se ha visto o no vulnerado por determinadas decisiones de los poderes públicos.

### **G) Jerarquía**

El principio de jerarquía puede entenderse de dos maneras dependiendo de la esfera a la que nos refiramos, si la normativa o la organizativa.

---

<sup>117</sup> Ponce Solé, J. *El derecho a buena Administración, la..., op. cit.*, p. 315.

<sup>118</sup> Desdentado Daroca, E. “El principio de..., *op. cit.*”, p. 182.



En el primer caso, la jerarquía normativa se reconoce en el artículo 9.3 de la Constitución, y hace referencia a las relaciones de rango que se establecen entre las normas integradoras de un ordenamiento jurídico concreto. Opera tanto en la creación del Derecho, como en la derogación y aplicación de las normas.

De modo que, en palabras de Barcelona Llop<sup>119</sup>, “el principio de jerarquía tiene una dimensión vertical que deriva del rango respectivo de las normas”. Así, por ejemplo, la superioridad jerárquica de la ley condiciona la validez del reglamento que la desarrolla, ejecuta o complementa.

Además, como bien afirma Requena López<sup>120</sup>, el principio de jerarquía dota de unidad al ordenamiento, en tanto que “la jerarquía hace referencia a un orden y el orden implica ausencia de contradicción”. El hecho de que las distintas normas se ordenen en función de su rango, otorga indiscutiblemente al ordenamiento su necesaria coherencia y unidad, haciendo depender la validez de unas normas a las de otras, y pudiendo llevar así a algunas a la invalidez por su vulneración de normas superiores. En ese sentido, cumple también, según el citado autor, una “función solventadora de conflictos normativos”, depurando el ordenamiento.

A propósito de esta cuestión, el Tribunal Constitucional afirma en su Sentencia 36/1991, de 14 de febrero (Fundamento Jurídico Quinto) que este principio constituye una “expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho”.

Resulta interesante la reflexión del citado autor, relativa a la relación que existe entre este principio y el principio democrático. En ese sentido, afirma que ocupan una posición jerárquicamente superior aquellas normas en las que han intervenido las minorías, exigiendo una determinada mayoría, frente a las normas que no permiten esa participación. Cosa que explica el rango más elevado de las normas con rango de ley, emanadas del ejecutivo, o la polémica superioridad de leyes estatales frente a las autonómicas, así como de las leyes orgánicas frente a las ordinarias. Sin embargo, él mismo advierte del punto débil de este argumento en tanto que “un mayor nivel de acuerdo no presupone un nivel más amplio de discusión y participación [...]”. Las

---

<sup>119</sup> Barcelona Llop, J. “Principio de jerarquía (normas)”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 558.

<sup>120</sup> Requena López, T. *El principio de jerarquía...*, *op. cit.*, p. 103-104.

mayorías absolutas resultantes en muchos casos son sólo el producto de un solo grupo parlamentario al servicio de la política de un ejecutivo concreto, que impone así su criterio con escaso nivel de discusión”<sup>121</sup>. Al objeto de lo que nos interesa en este estudio, las nuevas propuestas reforzarían que realmente se aunaran principio democrático y principio de jerarquía al centrarse en explorar nuevas vías de participación en todos los ámbitos del poder, incluyendo la esfera legislativa –buen ejemplo de ello es el artículo 133 LPAC que se verá más adelante–. Cuestión a la que se volverá recurrentemente a lo largo de las siguientes páginas.

En el segundo, la jerarquía organizativa aparece en el artículo 103.1 de la Constitución, comprometiendo a todas las Administraciones, independientemente del nivel territorial en el que se hallen.

Este principio no goza de una aceptación pacífica y unívoca entre la doctrina, pues parece chocar frontalmente con otros principios propios de la actuación de las Administraciones como el de la descentralización y la coordinación o la cooperación. No obstante, López Benítez<sup>122</sup> afirma que la jerarquía organizativa “alude únicamente a una forma de organizar internamente cada Administración”, en concreto, entre sus distintos órganos. Motivo por el cual no resultaría contradictoria su aplicación junto con la del principio de descentralización, que “atiende en verdad al reparto global del poder en un Estado”. De tal modo que “el artículo 103 inspira vocacionalmente un reparto del poder entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, pero al mismo tiempo impone a cada una de éstas como regla organizativa que estructuren sus respectivas Administraciones de manera jerarquizada”. De este modo se ha venido interpretando tradicionalmente este principio, que a la luz del nuevo paradigma de gobierno abierto que se propone en estas páginas, debe reinterpretarse, dar una vuelta de tuerca más, y añadir en ese juego de reparto de poderes a un nuevo sujeto, que además debe ser el más importante, el ciudadano.

---

<sup>121</sup> *Ibidem.*, p. 200-201.

<sup>122</sup> López Benítez, M. “El principio constitucional de jerarquía en materia organizativa”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 709.

## H) Autonomía local

En estrecha relación con el principio de descentralización territorial de nuestro modelo estatal, se consagra el principio de autonomía local a favor de los municipios, las provincias y las islas en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.

Como bien recuerda Desdentado Daroca<sup>123</sup>, “el nivel de autonomía de los entes locales no es, sin embargo, equiparable al de las Comunidades Autónomas en la medida en que, a diferencia de éstas, no disponen de potestad legislativa, sino únicamente de una potestad normativa de segundo grado, de rango reglamentario”. Este principio trata de asegurar el núcleo básico de autonomía de los entes locales, sin pararse a desarrollar los extremos del mismo, por lo que nos encontramos ante una indeterminación jurídico-constitucional de su alcance.

Si se acude a la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, su artículo 3.1 entiende el principio de autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Por otro lado, también el legislador español se ha ocupado de concretar el significado de este principio. Así, la LBRL en su segundo artículo dispone que la legislación estatal y autonómica debe asegurar a municipios, provincias e islas “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procesa en atención a las características de la actividad pública de que se trate”. Añadiendo en su artículo 25.2 qué materias deberán atribuirse necesariamente a los municipios.

En definitiva, como muy acertadamente apunta Desdentado Daroca<sup>124</sup>, la autonomía de los entes locales consagrada en la Constitución implica “un poder para autogobernarse, para gestionar los asuntos que les atañen”, siempre sujeto al límite de lo establecido en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>123</sup> Desdentado Daroca, E. “El principio de autonomía local”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 879.

<sup>124</sup> Desdentado Daroca, E. “El principio de autonomía...”, *op. cit.*, p. 883.

Este principio cobra especial relevancia en los modelos propuestos para mejorar la calidad democrática de nuestro sistema, ya que en la búsqueda del buen gobierno y la buena administración, es decir, para que el centro del sistema sea indiscutiblemente el ciudadano, el nivel administrativo local se erige como el ámbito de aplicación más idóneo para conseguirlo. De manera que si no se garantiza un amplio margen de autonomía local, muchas iniciativas y proyectos interesantes desde el punto de vista del gobierno abierto podrían quedar muy restringidos.

### **I) Descentralización, desconcentración y coordinación**

El principio de descentralización administrativa se refiere al traspaso de funciones de una organización a otra, manteniendo cada una su correspondiente personalidad jurídica. Lo que intenta es distribuir el poder buscando la aproximación de los niveles de decisión a los administrados, evitando así las disfunciones que puede provocar un excesivo centralismo. Esta descentralización puede ser territorial o funcional (también conocida como institucional). La primera se refiere a la distribución de funciones desde la Administración estatal hacia otros entes territoriales autónomos, ya sean locales o regionales; mientras que la segunda, pretende elevar la libertad de gestión de los responsables de un servicio público determinado. Consiste pues en la creación de organizaciones especializadas a las que se dota de personalidad jurídica para transferirles algunas funciones, generándose un grado de dependencia entre ambos órganos<sup>125</sup>.

La desconcentración, por su parte, se entiende como un proceso de transferencia de la titularidad y el ejercicio de competencias de forma permanente de un órgano superior a uno inferior dentro de un mismo ente público, en sentido vertical y descendente, y sin la creación de nuevos órganos dependientes.

Por último, la razón de ser del principio de coordinación se halla en la existencia de una pluralidad de Administraciones, lo que puede generar duplicidades y contradicciones. Por lo que este principio trata de lograr una unidad de actuación administrativa entre diferentes entes públicos, sean o no pertenecientes a una misma Administración.

---

<sup>125</sup> Este grado de dependencia puede ser variado: puede que la decisión inicial de creación y transferencia corresponda al órgano matriz, junto con la aprobación de su estatuto; puede que el personal directivo del órgano receptor sea nombrado y cesado por el órgano matriz; incluso puede que el personal directivo de ese órgano especializado sea el mismo que el del ente matriz.

Bouzza Ariño<sup>126</sup> afirma que el principio de coordinación, recogido por el artículo 103.1 de la Constitución, tiene como finalidad la de “alcanzar un interés público global orientando e interconectando los diferentes intereses públicos que, de forma parcial o sectorial, queden encomendados a los diferentes departamentos en el seno de un mismo ente territorial o de diferentes entes territoriales”. Por lo tanto, se trata de un principio que operará cuando los servicios o intereses a coordinar trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente las de otras Administraciones, o sean concurrentes o complementarios de los de éstas, tal como dispone el artículo 10.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). Es decir, que no siempre se va a tratar de que haya un propósito común, sino que este principio también operará cuando haya distintos propósitos relacionados, que pretendan satisfacer un interés superior. En este sentido, según el citado autor, “la necesidad de coordinar una serie de actuaciones radicarán no en el fin común que persiguen, sino en el número de objetivos distintos pero relacionables entre sí que por su mediación se pretenden alcanzar”.

Sin embargo, para González Navarro<sup>127</sup>, la coordinación no es tanto un principio o una función como un resultado. Se trata de la consecuencia del correcto ejercicio de las cuatro funciones directivas que identificó Gulick tras estudiar a Fayol: planificar, organizar, mandar y controlar.

Sea como fuere, lo cierto es que la coordinación es una condición indispensable para el buen funcionamiento de la Administración, en tanto que la complejidad de necesidades e intereses públicos a los que deben hacer frente los distintos aparatos administrativos deben coordinarse en su gestión y asegurar la cohesión y eficacia del sistema evitando las indeseables distorsiones o contradicciones en que pueden derivar actuaciones aisladas e incomunicadas.

La potenciación de estos tres principios permite que las distintas Administraciones tengan un margen de maniobra más elevado para adaptarse a la realidad territorial y social en que se hallan, y así poder ofrecer una respuesta más adecuada a las necesidades surgidas entre los administrados que les son más próximos, y de quien son directamente responsables. Una gestión adaptada al caso concreto, que tiene en cuenta

---

<sup>126</sup>Bouzza Ariño, O. “Principio de coordinación”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 922-926.

<sup>127</sup> González Navarro, F. “De los principios del buen hacer...”, *op. cit.*, p. 567.

realmente los intereses de los administrados, permitiendo una participación ciudadana mucho más eficaz, contribuye a reducir la percepción ciudadana de alejamiento de los centros decisionales, y mejora notablemente la calidad democrática del sector público.

Además, las nuevas transformaciones a las que deberá someterse la Administración pública de todos los niveles va a requerir que se asuman nuevas funciones a las que deberán aplicarse estos principios, así como actuaciones coordinadas, tal como exigen las prescripciones relativas a la interoperabilidad, sin olvidar la asistencia que deberán prestar entidades supramunicipales a los entes locales dotados de menos recursos.

### **J) Celeridad, eficacia, eficiencia y economía procesal**

Estos cuatro principios pueden tratarse de forma conjunta por su estrecha vinculación, no obstante debe tenerse en cuenta que son principios distintos, cada uno con su esfera propia de aplicación.

El principio de celeridad es muy interesante a efectos del objeto principal de este trabajo, pues como bien apunta Rivero Ortega<sup>128</sup>, la sociedad aspira a la inmediatez comunicativa, y la Administración no puede permitirse el lujo de consumir el tiempo de los ciudadanos, no debe convertirse en una “ladrona de tiempo”, en tanto que éste es hoy su activo más valioso y apreciado, y que existen las herramientas suficientes para que el principio de celeridad sea totalmente efectivo. Continúa el autor: “El Derecho administrativo, regulador de la actividad de la Administración y sus plazos, ha de ponerse a la altura de las circunstancias de la sociedad tecnológica [...] partiendo de la consideración del principio de celeridad como directriz clave en el procedimiento”.

Como se ha visto en el apartado anterior, la celeridad es uno de los elementos claves para poder hablar de la buena administración. Hasta entonces, era un principio débil en nuestro ordenamiento, prácticamente sin intensidad normativa, pero se hace referencia al mismo en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando dispone que los asuntos que afecten a personas deben tratarse “dentro de un plazo razonable”. Y no sólo en este derecho se materializa la preocupación europea por esta cuestión, sino que la Unión no deja de impulsar procesos de simplificación y agilización de los procedimientos mediante recomendaciones, Directivas y programas de mejora y fomento, concretamente en la búsqueda de la implantación de la

---

<sup>128</sup> Rivero Ortega, R. “Principio de celeridad...”, *op. cit.*, p. 987-988.

administración electrónica. De tal modo que desde la doctrina la consideración hacia este principio ha tomado un cariz distinto, y se empieza a tener en cuenta como un vector esencial del procedimiento administrativo. La tendencia actual revela que este principio está íntimamente relacionado con el servicio objetivo al interés público, interés de una ciudadanía que exige agilidad en la tramitación de sus asuntos, con respuestas administrativas rápidas.

No obstante, si atendemos al principio de eficacia, igualmente reconocido en el artículo 103 de la Constitución, es importante tener en cuenta la advertencia de Rivero Ortega<sup>129</sup> en el sentido que “las restricciones temporales impuestas a los órganos administrativos pueden precipitar sus actos, dificultando la obtención de la respuesta perfecta desde el punto de vista del interés público”. Es por esto que normalmente se asocia la celeridad con la economía procesal en lugar de vincularla a la eficacia. Esto es así porque la eficacia implica que la Administración debe atender al cumplimiento de sus objetivos, en palabras de Parejo Alfonso, “la eficacia administrativa se traduce (...) en un deber jurídico de realización de una situación jurídica (el servicio con objetividad de los intereses generales) por un sujeto bien determinado: el poder público administrativo”<sup>130</sup>, y debe cumplir este deber con la mayor diligencia posible, alcanzando dichos objetivos de la mejor manera posible y al menor coste, pero no atendiendo únicamente al ahorro económico sino centrándose sobre todo en el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, el principio de eficiencia, que se encuentra estrechamente vinculado con la economía, va cobrando cada vez mayor importancia como parámetro de control en el escenario administrativo por la situación de contención presupuestaria iniciada a partir del 2008 y que perdura en la actualidad. Esto es así porque lo que pretende este principio es la adopción de decisiones jurídico-administrativas más racionales y rentables en la gestión pública, que no se fundamente únicamente en la lógica del principio de eficacia. Así, el artículo 31.2 de la Constitución establece 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>129</sup> Rivero Ortega, R. “Principio de celeridad...”, *op. cit.*, p. 982.

<sup>130</sup> Parejo Alfonso, L. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. *Documentación administrativa*: núm. 218-219, abril-septiembre 1989, p. 35.

Ahora bien, como enfatiza de forma esclarecedora Gimeno Feliu<sup>131</sup>, “el principio de eficiencia debe ser visualizado no desde una monolítica perspectiva económica (o estrictamente presupuestaria), sino que deberá valorarse atendiendo a su conexión ineludible con el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas”. De ahí la relación de este principio con la buena administración, pues al final a lo que debe atender es a los fines sociales que debe cumplir la asignación concreta de recursos públicos.

A propósito de esta cuestión también se posiciona Vaquer Caballería<sup>132</sup> al afirmar que “la eficiencia es siempre una ponderación entre la economía de recursos, la simplicidad y la celeridad demandadas por el derecho a una buena Administración, y la eficacia de ésta”, a lo que añade “capitales ambas para la realización del Estado social”. Es por lo tanto, a juicio del citado autor, un criterio jurídico realmente útil para la motivación y el control de las decisiones discrecionales de los poderes públicos, aunque no lo suficientemente desarrollado y utilizado a tal fin.

Por último, de acuerdo con Nogueira López<sup>133</sup>, el principio de economía procesal tiene una construcción difusa o inacabada, que se refiere tanto a la supresión o acumulación de trámites procedimentales, como a la acción de simultanearlos. Por lo que se trata de un principio procedimental “que se asienta en la voluntad de desproveer a los procedimientos de aquellos trámites prescindibles, o no centrales, en cuanto a la garantía de derechos, o unificar trámites o plazos que puedan permitir una tramitación más rápida y eficaz”.

A juicio de esta autora, este principio de economía procesal encuentra una de sus concreciones en el principio de celeridad, y pone el ilustrativo ejemplo de la reducción de plazos en la tramitación de procedimientos. Pero también advierte de que va más allá del principio de la mera celeridad, al conectarse con la “reducción, sustitución o acumulación de trámites para conseguir un procedimiento más ágil”, añadiendo además la “sustitución de técnicas administrativas por otras que garanticen de igual manera los intereses generales pero que supongan un aligeramiento de las cargas burocráticas”, aquí el ejemplo más claro es el que proporciona la Directiva 2006/123/CE relativo a los

---

<sup>131</sup> Gimeno Feliu, J.M. “El principio de eficiencia”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 1260.

<sup>132</sup> Vaquer Caballería, M. *El criterio...*, *op. cit.*, p. 131-132.

<sup>133</sup> Nogueira López, A. “El principio de economía procesal”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 300-302.



Servicios en el Mercado Interior, transpuesta por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y por la Ley 25/2009 de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Pues sus previsiones se dirigen a la eliminación por vía directa y rápida del máximo número de obstáculos a través de una combinación de técnicas de desregulación, simplificación, armonización y cooperación interadministrativa a través de nuevas técnicas organizativas y procedimentales en los regímenes de intervención pública de las actividades de servicios.

Es precisamente la búsqueda por dar cumplimiento a estos principios desde su dimensión más próxima a criterios economicistas la razón inicial por la que muchos gobiernos se han aventurado con este paradigma, por la oportunidad de significativos ahorros a medio-largo plazo –como ya se tendrá ocasión de comentar más adelante–, en un momento de importante contención presupuestaria.

### **K) Audiencia y contradicción**

El principio de audiencia encuentra su fundamento constitucional en el artículo 105.c CE relativo al procedimiento administrativo, no obstante por su ubicación fuera del Título I, y por el añadido de la coetilla “cuando proceda”, no parece que el respaldo constitucional a este principio sea muy enfático<sup>134</sup>. Por eso gran parte de la doctrina ha buscado ese respaldo en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconduciéndolo al artículo 24 de la Constitución, pero el Tribunal Constitucional se ha mostrado algo reacio a aceptar esta teoría<sup>135</sup>.

Por otro lado, también obtiene reconocimiento en el articulado de la LPAC, que configura el procedimiento administrativo como un proceso abierto a la intervención de los interesados, para quienes configura un conjunto de derechos de defensa que se relacionan directamente con el principio de audiencia. A título de ejemplo pueden

---

<sup>134</sup> De ahí se desprende también la dificultad de elevar a rango constitucional el derecho a una buena administración que se ha visto anteriormente, pues la audiencia a los interesados en uno de sus pilares elementales.

<sup>135</sup> En la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 36/2000, de 14 de febrero, el Tribunal Constitucional recuerda en su Fundamento Jurídico Cuarto que “es nuestra doctrina que el derecho a la tutela judicial, en cuanto es el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, de manera que son los jueces y tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar su violación”.

citarse los derechos a conocer el estado de tramitación del expediente (artículo 53.1.a)) o a hacer alegaciones (artículo 53.1.e)).

Como muy acertadamente afirma Cierco Seira<sup>136</sup>, el principio de audiencia “alberga en su seno uno de los valores más arraigados en la conciencia social de todas las épocas: el de poder exponer la postura propia antes de que la autoridad pública adopte una decisión capaz de incidir de manera negativa en la esfera jurídica personal”.

De todo ello se infiere la importancia cabal de este principio en el modelo que se va a proponer, pues de nuevo, su esencia radica en la participación del ciudadano que expone su posicionamiento respecto a una determinada decisión atendiendo a su particular situación, y por lo tanto, pronunciándose sobre sus intereses y necesidades. Que los procedimientos administrativos otorguen a este principio la importancia que merece también contribuye, indudablemente, a que se perciba a los operadores públicos como entes más cercanos a los administrados, que escuchan lo que quieren decir, lo interiorizan y lo tienen en cuenta para encontrar la mejor solución de acuerdo con el servicio objetivo al interés general. En consecuencia, la percepción de la calidad en los servicios públicos no hace sino aumentar a ojos de los ciudadanos, por el significativo incremento de la confianza y la legitimidad.

### **L) Igualdad, mérito y capacidad**

Los principios de igualdad, mérito y capacidad que consagra la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3 se refieren al derecho a acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, a los empleados públicos con las condiciones que establezcan las leyes, participando bajo las mismas condiciones y pruebas de selección.

La finalidad última es la de tratar de conseguir unos empleados públicos profesionales e independientes, que actúen con rigor en el desempeño de sus funciones, siendo conscientes en todo momento de que sirven al interés general y no al partido que gobierne en cada momento concreto. Por ello, gozan de estabilidad en el empleo tras haber demostrado sus cualidades para desarrollar la función pública sin depender de designaciones motivadas por razones políticas.

---

<sup>136</sup>Cierco Seira, C. “El principio de audiencia y contradicción”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 327.

Como afirman Quintana López y Rodríguez Escanciano citando a Palomar Olmeda<sup>137</sup>, la igualdad en el acceso a la función pública “exige permitir la participación de todo ciudadano en los procedimientos selectivos para el empleo público, sin establecer requisitos o condiciones subjetivas, irrazonables o desproporcionadas capaces de generar discriminación (igualdad de oportunidades); en segundo término, que los elegidos sean los candidatos más capacitados y meritorios”.

Estos principios van acompañados de ciertas garantías para asegurar su efectividad, tales como la publicidad de las convocatorias de oferta de plazas de empleo público, y de sus bases; la transparencia en las diferentes fases de los procedimientos; o la imparcialidad y profesionalidad de los miembros del órgano de selección, entre otros.

A pesar de estas garantías, pueden darse casos de *spoil system*, y como bien recuerdan los citados autores, “la posibilidad de recurrir a la contratación laboral por parte de las Administraciones para incorporar mano de obra ha sido utilizado, en la realidad, como auténtico subterfugio para sortear la aplicación de las exigencias constitucionales que pautan el acceso a las funciones públicas”, a lo que debe añadirse también la cuestionada figura de la libre designación. Mecanismo de provisión distinta al concurso público de mérito y capacidad, que de acuerdo con Toscas Santamans<sup>138</sup> supone un cierto regreso al siglo XIX y el peligro de que el controlado es el que libremente designa y cesa a su propio controlador. Lo que redundaría en la finalidad perversa de mecanismos incentivadores de la permisividad, que acaban generando los múltiples casos de corrupción con que convivimos a diario y a los que se volverá en posteriores apartados. Pues aunque se diseña la libre designación como algo excepcional cuyo uso debe restringirse a puestos de trabajo de especial responsabilidad y confianza, su amplia definición deja al arbitrio de cada Administración determinar en qué puestos concurren dichas circunstancias, propiciando un uso abusivo de esta figura<sup>139</sup>.

Traemos a colación este principio porque no hay que olvidar que la realidad no se corresponde siempre con la legalidad, y por mucho que las leyes establezcan la independencia de los funcionarios, lo cierto es que la lealtad se ha demostrado que se

---

<sup>137</sup> Quintana López, T.; Rodríguez Escanciano, S. “Principio de mérito y capacidad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 750.

<sup>138</sup> Toscas Santamans, E. Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (34), 2008, p. 6.

<sup>139</sup> Arias Díaz, I. Chequeo a la Administración pública y propuesta de código ético y de buenas prácticas. *Revista jurídica de Asturias*: núm. 35, 2011, p. 115.

trata de un valor fundamental entre los funcionarios de altos niveles. Como ponía de manifiesto de la Nuez<sup>140</sup> en un interesante editorial, hemos llegado a un punto en España en que el técnico o profesional ya no es simplemente alguien al que se nombra o con el que se cuenta por sus capacidades y competencias profesionales, sino alguien cuya cualidad más apreciable es la lealtad, que en ocasiones degenera en puro servilismo. Una lealtad hacia la persona que lo nombra, y no hacia la institución. Como afirma Arias Díaz<sup>141</sup>, el funcionario se siente agradecido al político y se ve obligado a prestarle “fidelidad administrativa eterna”. En ese sentido, toda reforma que refuerce la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios potenciará que se mantenga esa situación de obediencia jerárquica contraria a la independencia de estos trabajadores, ya que saben que su continuidad en el cargo, sus ascensos y su posible cese, no dependerá de la mucha o poca ética que impregne su conducta sino de su fidelidad política. Esto conlleva una desprofesionalización generalizada, y una apariencia de desprestigio, de la función pública que responde al interés particular en lugar del interés general, un serio problema para el buen funcionamiento de la estructura administrativa y para la calidad democrática a que venimos atendiendo.

En ese sentido, las herramientas de gobierno abierto van a permitir reducir considerablemente estas prácticas, como poco, cuestionables, ya que quedarán expuestas al escrutinio público y se deberá rendir cuentas y motivar adecuadamente la toma de decisiones que se aparten de los principios de igualdad, mérito y capacidad si se quieren evitar las consecuencias de estas acciones en la dimensión de réditos políticos o sanciones disciplinarias de sus responsables.

## **M) Participación**

Conciérne directamente el entendimiento de este principio para el objeto del presente estudio en tanto que la participación es *conditio sine qua non* para la democracia, siendo pieza esencial del modelo que se va a proponer en siguientes capítulos.

De acuerdo con Tolivar Alas<sup>142</sup>, el Tribunal Constitucional ha entendido en reiterada jurisprudencia que el legislador constituyente configura la participación como “un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la

---

<sup>140</sup> De la Nuez, E. “Uno de los nuestros”, publicado en el diario *El Mundo* en fecha 7 de agosto de 2012.

<sup>141</sup> Arias Díaz, I. *Chequeo a la Administración...*, op. cit., p. 98-113.

<sup>142</sup> Tolivar Alas, L. “Principio de participación”. En Santamaría Pastor, J. A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010, p. 970-971.

participación en distintos ámbitos” (artículos 9.2 y 48 CE) y como un verdadero derecho subjetivo: es el caso de la participación en el ámbito de la enseñanza (artículos 27.5, 27.7 CE). Existiendo explícitamente un derecho de participación política (artículo 23 CE) como manifestación de la soberanía popular, que además se consagra como Derecho Fundamental a diferencia del resto de modalidades del derecho de participación; otro de participación en la Administración pública (artículos 105 y 140 CE); también en los ámbitos económico, social y cultural (artículos 48, 51.2, 129, 131.2 CE); en el ámbito judicial (artículo 125 CE) a través del derecho de los ciudadanos a participar en la administración de justicia mediante el jurado; y, por último, en el ámbito legislativo (artículos 77 y 87.3 CE).

En especial, el artículo 9.2 de la Constitución dispone que “corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. También la LRJSP hace referencia a este principio en su artículo 3 al establecer que en su actuación y relaciones las Administraciones públicas deberán respetar los principios, entre otros, de participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa, así como en el artículo 83 LPAC relativo a la información pública de la resolución de los procedimientos para que “cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde”, determinando un plazo para formular alegaciones a las que la Administración deberá dar una respuesta razonada.

También en otros instrumentos supranacionales se halla regulado este derecho: artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>143</sup>; el artículo 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>144</sup>.

Por otro lado, no se debe obviar el significativo impulso autonómico en esta materia por la importancia que los Estatutos de Autonomía de segunda generación otorgan a la participación ciudadana. En tanto que el Tribunal Constitucional ha aceptado la existencia de derechos estatutarios en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el principio de participación ocupa un lugar relevante en el bloque de constitucionalidad, vinculando a los diversos gobiernos

---

<sup>143</sup> Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

<sup>144</sup> Todos los ciudadanos gozarán (...) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

autonómicos o estatales que se sucedan. A título de ejemplo se pueden citar los artículos 1.2 y 9.4 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que aprueba el Estatuto de la Comunidad Valenciana; los artículos 29.1, 43.1, 43.2 y 122 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que aprueba el Estatuto de Cataluña; los artículos 10.1, 10.3, 30, 37, 78 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que aprueba el Estatuto de Andalucía; el artículo 15 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que aprueba el Estatuto de les Illes Balears; los artículos 8.2 y 11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 20 de noviembre, que aprueba el Estatuto de Castilla y León; los artículos 11.3, 15.1, 15.3, 20.a) y 71.27 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que aprueba el Estatuto de Aragón; o los artículos 7 y 9.1.50 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, que aprueba el Estatuto de Extremadura.

La interpretación dinámica que permite la regulación de este principio abre la vía a la experimentación de lo que anteriormente se ha visto que era denominado por la doctrina como democracia participativa, pues del tenor literal del artículo constitucional se desprende el derecho de los ciudadanos a disponer de instrumentos de democracia tanto directa como representativa para transformar la realidad social, económica y política. Como bien observa Tur Ausina<sup>145</sup>, este principio justifica un modelo democrático que persiga reducir “el casi absoluto monopolio del espacio público por las élites políticas”, para explorar cauces de participación ciudadana.

Pese a su reconocimiento constitucional y desarrollo en algunas leyes sensibles a la cuestión de la participación ciudadana, lo cierto es que en España la cultura participativa no encuentra medios suficientes para canalizarse de forma adecuada y eficaz. Ya en 1989 Pérez Moreno<sup>146</sup> lo ponía de manifiesto en un interesante artículo cuando se preguntaba: “¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de la Constitución en ese bloque de sus preceptos (arts. 9.2, 20.3, 23, 27.5 y 7, 48, 51.2, 105, 129.1, 131.2) dirigidos a introducir y garantizar “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2), dentro de la proclamada voluntad de la nación española de “Establecer una sociedad democrática avanzada” (Preámbulo)? ¿Se han promulgado leyes de desarrollo, se han modificado instituciones o innovado técnicas de relación entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas? ¿Existe una

---

<sup>145</sup> Tur Ausina, R. “Participación ciudadana y..., *op. cit.*, p. 126.

<sup>146</sup> Pérez Moreno, A. Crisis de la participación administrativa. *Revista de Administración pública*: núm. 119, 1989, p. 92.

implantación social efectiva del principio participativo? ¿Se ha producido un acercamiento de las Administraciones Públicas a los ciudadanos? ¿Ha crecido la conciencia ciudadana acerca del aumento de su efectivo control sobre la gestión administrativa que modela su esfera vital? ¿Acaso ha aumentado, al menos, la transparencia del funcionamiento de las Administraciones Públicas?”. Una reflexión de total actualidad, aunque sí se haya avanzado algo desde que su autor la publicara, pero que puede suscribirse sin problemas hoy en día, y que trataremos de desarrollar a lo largo del presente estudio.

En definitiva, no puede perderse de vista que la participación ciudadana supone un instrumento de gran relevancia a la hora de hablar de calidad democrática, con ciudadanos involucrados en las decisiones que afectan al interés general, con posibilidades de control sobre los poderes públicos, fomentando una cultura de corresponsabilidad. Su especial trascendencia a la luz del objeto de estudio que nos ocupa exige el tratamiento diferenciado de este principio, por ello más adelante habrá un capítulo enteramente dedicado a la participación ciudadana.

## **N) Transparencia**

De suma importancia resulta el análisis de este principio constitucional en lo concerniente al objeto principal del presente estudio. La transparencia es una pieza clave y elemental en el diseño de cualquier modelo de gobierno abierto, pero no limitada a su comprensión actual, sino extendiendo su eficacia a todos los ámbitos de la gestión pública haciendo uso de las herramientas que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ponen a nuestra disposición.

Aunque se trate de un principio que, al estar en plena actualidad jurídica, parezca muy innovador, lo cierto es que ya se recoge en el artículo 105 de la Constitución Española de 1978, y sus manifestaciones son constantes a lo largo de la regulación del procedimiento administrativo contenido en la LPAC, además de en otras leyes sectoriales.

Ahora bien, del mismo modo que se ha visto con el principio de celeridad, el principio de transparencia ha experimentado una relectura de su contenido e implicación en el procedimiento administrativo. Se ha reforzado en los últimos tiempos la idea de este

principio como un indicador de calidad democrática, íntimamente relacionado con el derecho a la buena administración que se ha visto anteriormente.

La transparencia se ha convertido en una auténtica idea-fuerza orientadora de la actividad pública que la ciudadanía reclama con fervor. Por este motivo, igual que en el caso de la participación ciudadana, la importancia de la transparencia en el presente estudio reclama su análisis posterior de forma más amplia y detallada, dedicando un apartado completo a su concepto, desarrollo e implicaciones.

#### **4. La integridad, la ética y los códigos de conducta en la Administración Pública**

Una vez vistos los principales principios relacionados con el objeto de nuestro estudio, ubicados sobre todo en el texto constitucional, es importante recordar la afirmación de García de Enterría<sup>147</sup> respecto que “la Constitución es un instrumento ético al servicio de los valores sustantivos”, lo que no es óbice para la significación inequívocamente jurídica de este sistema material de valores.

En efecto, para disponer de una Administración de calidad que promueva asimismo un gobierno de calidad y redunde en la calidad democrática, no es suficiente con orientar la actividad de los poderes públicos a los valores instrumentales. El respeto a la integridad y la ética públicas son, si cabe, incluso más importantes en el desarrollo de las funciones del sector público.

Es necesario que los poderes públicos respondan a las necesidades de los ciudadanos inspirados por la justicia y la equidad. Cualquier actuación que lleve a cabo la Administración pública en el ejercicio de sus funciones debe estar, necesariamente, justificada éticamente<sup>148</sup>.

La importancia de este conjunto de valores en la actuación de los poderes públicos da origen a lo que se denomina como ética pública, que no es una ética especial para este ámbito sino que se refiere a la ética aplicada y puesta en práctica en el sector público<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> García de Enterría, E. *La Constitución como norma y...*, *op. cit.*, p. 47, 100.

<sup>148</sup> Alemán Alonso, J.J. Los retos de la Administración Pública ante las nuevas realidades sociales y económicas: el ciudadano consciente. *GIGAPP-IUIOG*: Conferencia presentada en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, en la sede del INAP (Madrid), en septiembre de 2013, p. 7. Artículo accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=680#.U9ine\\_1\\_tEA](http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=680#.U9ine_1_tEA) [último acceso en fecha 28/10/2013]

<sup>149</sup> Diego Bautista, O. *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias



La ética pública está íntimamente conectada con el buen gobierno y la buena administración, pues como bien apunta Ponce Solé<sup>150</sup> citando a Bustamante, “ésta [la buena administración] es la expresión de aquélla [ética pública] en acción”.

La ética pública<sup>151</sup>, que incluiría tanto la ética política como la administrativa, es tan sólo una de las dimensiones de la ética, puede diferenciarse de los conceptos de la moral y la integridad públicas, pero sin duda son conceptos todos ellos complementarios, que realizan aportaciones recíprocas a sus significados. En efecto, para poder hablar de calidad democrática, buen gobierno y buena administración, es indispensable la existencia de una base sólida de valores, entre los que debe ocupar una posición privilegiada la ética pública, cuya presencia va a ser realmente significativa como referente para la lucha contra la corrupción y el incremento de la legitimidad de las instituciones públicas. Esto es así porque la ética pública establece un conjunto de criterios derivados de los fines del Derecho, que pretenden que los ciudadanos puedan vivir dignamente en sociedad, con la garantía del respeto hacia los derechos y libertades que les son reconocidos y con pleno desarrollo de su autonomía para razonar, elegir y decidir.

Como afirma Peces-Barba<sup>152</sup>, el tema de la ética pública en la democracia es fundamental, “probablemente uno de los temas centrales de la cultura política y jurídica moderna, que alimenta la idea de democracia en las sociedades actuales”. En parte, esto es así porque la democracia implica una colectividad, un conjunto de individuos que deben convivir con sus particularidades de la forma más harmónica posible para, en un modelo ideal de democracia, poder ser participativos y ejercer su capacidad de decisión colectiva, su “empoderamiento” a través de las mayorías. Esto hace del todo necesario abordar cuál debe ser el marco de referencia del comportamiento individual conforme al contexto social, cuáles son los valores mínimos compartidos por todos, cuestión que trata de resolver la ética pública.

---

políticas y sociología de la Universidad Complutense de Madrid, dirigida por Bañón y Martínez, R. En junio de 2006, p. 49.

<sup>150</sup> Ponce Solé, J. *El derecho a buena Administración, la..., op. cit.*, p. 307.

<sup>151</sup> Sobre esta materia, *vid.* Almuqaffa, A. I. *Ètica i educació per a governants*. Ed. Angle, Barcelona, 2014; Chapman, R. A. *Ethics in public service*. Edimburgh University Press, Edimburgh, 1993; González Pérez, J. *La ética en la Administración pública*. Civitas, Madrid, 1996; Thompson, D. F. *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Gedisa, Barcelona, 1998.

<sup>152</sup> Peces-Barba Martínez, G. “Ética pública en las sociedades democráticas”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010, p. 53.

La ética pública, en consecuencia, se refiere a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento de su deber, una área que agrupa principios y valores orientados al servicio público. El principal reto no es el establecimiento de éstos, sino su interiorización en los servidores públicos, generar hábitos y convicciones entre ellos<sup>153</sup>. Como muy acertadamente apunta López Aranguren<sup>154</sup> citando a Kant, la moral es “una tarea infinita en la que, si no se progresa, se retrocede, pues incluso lo ya ganado ha de reconquistarse cada día”. Para este autor se trata de una “lucha incesante, caer y volverse a levantar, búsqueda sin posesión, tensión permanente y autocrítica implacable. La relación entre la ética y la política, en cuanto constitutivamente problemática, sólo puede ser vivida, de un modo genuino, dramáticamente”<sup>155</sup>, y, finalmente, concluye afirmando que la tarea moral, ya sea personal o colectiva, se trata de “una tarea infinita, histórica, inacabable”<sup>156</sup>.

Las múltiples interpretaciones en torno a estos difusos conceptos derivan de una concepción subjetiva de la ética, es decir, si se entiende que el último fin de la ética es la felicidad, el bienestar, las múltiples interpretaciones se producirán por parte de cada persona y lo que a esa persona le crea felicidad, en cambio, si se aparta la concepción subjetiva y como parámetro utilizamos la felicidad colectiva, el bienestar social de todas las personas y no sólo de cada uno, entonces no puede haber tantas interpretaciones distintas. En relación con esta idea, Camps<sup>157</sup> afirma que “en el ámbito de la vida privada todo está permitido, no hay normas, salvo la de respetar y reconocer la dignidad del otro con todas sus consecuencias. Dentro de esos límites es lícito que cada cual busque la felicidad a su modo y manera”, pero cuanto a la “felicidad colectiva, esto es, como justicia, la ética tiene mucho que decir”.

Peces-Barba<sup>158</sup>, que coincide con lo que venimos diciendo respecto que la ética privada busca el bien individual mientras que la ética pública tiene por finalidad el bien común, añade otros elementos para realizar una distinción muy clara entre ética pública y ética privada. Según su argumentación, esta última es consecuencia de factores externos asumidos y aceptados por las personas, ya provengan de una educación y un entorno religioso o laico. En cambio, la ética pública, sería un conjunto de objetivos y de fines

---

<sup>153</sup> Diego Bautista, O. *La ética en...*, *op. cit.*, p. 49-55.

<sup>154</sup> López Aranguren, J. L. *Ética y política*. Ed. Biblioteca Nueva (Madrid) 1999, p. 118.

<sup>155</sup> *Ibidem*. p. 53.

<sup>156</sup> *Ibidem* p. 186.

<sup>157</sup> Camps, V. *Virtudes públicas*. Ed. Espasa-Calpe, 1996, p. 20.

<sup>158</sup> Peces-Barba Martínez, G. *Ética pública en las sociedades...*, *op. cit.*, p. 55.

que se considera que debe realizar el poder político a través del Derecho, cuyo contenido debe ser la justicia. En este punto, realiza una nueva distinción entre ética pública política y ética pública jurídica, de tal modo que la primera se identifica con la legitimidad del poder, mientras que la segunda se identifica con la justicia del Derecho. Así, ambas dimensiones de la ética pública son complementarias en tanto que la acción del poder político se realiza a través del Derecho en la búsqueda del interés general.

A todo esto, cabe añadir que la moralidad no es una esfera que deba distinguirse del resto de instituciones, ni tampoco es una institución que pueda distinguirse de las demás. En ese sentido, Heller<sup>159</sup> afirma que existen tres esferas típicas: la esfera de lo cotidiano; la esfera de las instituciones económicas y políticas; y la esfera de las ideas y prácticas culturales. Esta última sería, a su juicio, la que da lugar a significativas visiones del mundo y que legitima a las otras dos.

Así, con el paso del tiempo, cada una ha ido desarrollando sus propias dinámicas y códigos intrínsecos, pero ello no ha obstado para que haya un cierto *ethos* común, que en palabras de la autora “no es denso porque no pone en duda la autonomía, o la relativa autonomía de las diversas esferas”<sup>160</sup>. De modo que hay ciertos valores, ciertas virtudes cívicas, que todos los ciudadanos deben cultivar y que son comúnmente compartidas, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el reconocimiento, la prudencia o la justicia. Todas estas virtudes, parten de una concepción social o común de la ética o la moral, es decir, no se refieren tan sólo a la ética individual que pueda tener cada persona, sino que se relaciona con las acciones que puede desarrollar una persona y que interfieren con la esfera de los demás, con las acciones del resto, lo que se puede relacionar con la concepción republicana del civismo ciudadano.

En consecuencia, los valores son variables dependiendo de la realidad y del contexto histórico, geográfico y social. Por ello una regulación rígida sobre la ética, que fuera universal y permanente no tendría sentido, se quedaría obsoleta y entraría en conflicto permanente de unos con otros si se regulara de forma taxativa. No obstante, como venimos diciendo, es indiscutible la existencia de ciertos principios y valores compartidos por todos y que deben guiar la conducta de los ciudadanos, tanto como administrados como en calidad de administradores. A efectos de facilitar la elección de

---

<sup>159</sup>Heller, A.; Fehér, F. *Políticas de la postmodernidad: ensayos de crítica cultural*. Ed. Península (España) 1994, p. 215-225.

<sup>160</sup>*Ibidem*, p. 216.

los valores que deben inspirar esa actuación, aparecen los denominados códigos de conducta. Su base es la ética en el ámbito público, cuyo objetivo, en palabras de Diego Bautista<sup>161</sup> es la búsqueda de rectitud moral en la actuación de los funcionarios, pues “busca cultivar la inteligencia en valores y moderar el carácter de los gobernantes”.

Villoria<sup>162</sup> nos advierte sobre el doble debate que sigue a esta tendencia: el primer debate es el relativo a si pueden existir códigos para todos los funcionarios de un mismo gobierno, o si cada organización pública debe tener el propio. El segundo debate hace referencia al valor normativo y disciplinario de estos instrumentos frente a su valor meramente orientador, como *soft law*.

Respecto del primer debate, el autor concluye que un código colectivo, con valores globales y genéricos, es perfectamente compatible con códigos por agencia, como se hace en Australia y Nueva Zelanda.

Respecto del segundo debate, el valor otorgado a estos códigos varía en función del país de que se trate. A juicio de Villoria, en España estos códigos deberían ser meramente orientativos, puesto que las conductas que se castigan en los países en los que tiene carácter sancionador ya están recogidas en nuestro ordenamiento mediante normas que sancionan conductas indebidas y conflictos de intereses (Código Penal; Ley 30/1984 de Reforma de la función pública; Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas...). De tal modo que otorgar carácter sancionador a estos códigos sería redundante y no haría más que introducir complejidad e inseguridad jurídica en este ámbito.

Así, un código orientador, será útil para los empleados públicos en el sentido de que les invitará a la reflexión, proporcionándoles una guía de conducta e información sobre lo correcto e incorrecto en el desempeño de sus funciones. Un instrumento esencial para que el profesional tome conciencia de su responsabilidad y así evitar un mal funcionamiento de las Administraciones. En ese sentido, Villoria<sup>163</sup> considera que estos códigos deben insertarse en el contexto de las políticas de recursos humanos, formando

---

<sup>161</sup> Diego Bautista, O. Ética y política: valores para un buen gobierno. *Encuentros multidisciplinares*: vol. 9, núm. 27, 2007, p. 24.

<sup>162</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 177-181.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 191.

parte de los programas de orientación del recién llegado, así como de la evaluación del rendimiento y los programas de formación continua.

A propósito de esta cuestión, Eskridge, Edward y McThomas<sup>164</sup>, citando a Bowman y Knowx, sostienen que los códigos éticos pueden conseguir la labor de mantener a los empleados públicos alejados de problemas, así como promover razonamientos basados en la ética y la discreción sirviendo al interés público, pues “*ethics codes promote more than simple compliance; they foster the use of judgment and recognition of responsibility for decisions rendered –the real work of ethics. Acknowledging the ambiguities and complexities of public service, ethics codes offer interpretative frameworks to clarify dilemmas, encourage a philosophy of excellence, and abet individual accountability*”.

No obstante, las noticias día tras día dan a conocer nuevos escándalos de corrupción, demostrándonos así que no todos los empleados públicos y representantes políticos respetan estos códigos de conducta, ni hacen pedagogía política, es decir, no contribuyen a la construcción de la ética y moral que satisfaga unos mínimos de ética pública, más bien al contrario, se afanan en justificar lo injustificable sin saber –o sin importarles– las nefastas consecuencias y efectos perversos que su actuación produce sobre la política y la democracia, carcomiendo la confianza de los ciudadanos, y esto es así porque, al fin y al cabo, no depende únicamente de disponer de estos códigos, si no que se requiere un compromiso individual de cada uno de estos trabajadores para con los valores, la moral y el servicio objetivo al interés ciudadano. De hecho, Stevulak y Brown<sup>165</sup>, recordando las palabras de Hanbury, afirman que “*no law, ancient code, or religious edict replaces an individual’s basic honor and good moral character*”, por lo que no puede haber organizaciones con un alto nivel de integridad si no hay en ellas individuos con un alto nivel de integridad.

Para Victoria Camps<sup>166</sup>, que parte de una concepción imperfecta de la realidad democrática actual, las virtudes públicas cuyo fin esencial es la justicia, son la solidaridad, la responsabilidad, la tolerancia y la profesionalidad. Esto es así, a juicio de la autora, porque, en primer lugar, la solidaridad compensa las deficiencias de la justicia

---

<sup>164</sup> Eskridge, R.D.; Edward French, P.; McThomas, M. *The International City/County Management Association Code of Ethics. An analysis of violations*. Public Integrity, 2012, p. 129.

<sup>165</sup> Stevulak, C.; Brown, M.P. *Activating public sector ethics in transitional societies. The promise of integrity*. Public Integrity, 2011, p. 99-100.

<sup>166</sup> Camps, V. *Virtudes...*, op. cit., p. 29-107.

con la comprensión, la ayuda, la generosidad o la simpatía, pues el Estado nunca podrá resolver todas las necesidades y carencias de la vida humana, y por ello la solidaridad compensa y complementa a la justicia al fomentar un sentido de la justicia inexistente. En segundo lugar, la responsabilidad, porque implica autonomía y libertad, quien puede elegir libremente entre varias opciones alternativas es responsable de su elección y de las consecuencias que se deriven de ésta porque está comprometido consigo mismo y con el resto, de tal modo que la responsabilidad es la respuesta a una expectativa de respuesta. Cuando exigimos responsabilidad a los políticos, lo hacemos porque se han comprometido a ciertas cuestiones que no han cumplido como dijeron, por lo que se les está exigiendo coherencia entre lo que dicen y lo que hacen, esa responsabilidad es entonces una virtud orientada a la justicia. En tercer lugar, la tolerancia es para Camps la virtud indiscutible de la democracia, pues implica el respeto a los demás aceptando sus diferencias y no ignorándolas o despreciándolas, la igualdad de todas las creencias y opiniones, y la convicción de que nadie tiene la verdad ni razón absolutas. Ahora bien, debe matizarse, tolerar no implica desprenderse de las convicciones propias, la autora advierte sobre que debe tolerarse únicamente aquello que pueda enriquecer y ampliar nuestra común noción de justicia, y no tolerar aquello que ensombrezca u obstaculice los ideales teóricamente asumidos como constitutivos del concepto de la justicia. Por último, se añade la profesionalidad porque el trabajo bien hecho, exitoso y próspero se reconoce y elogia en nuestra sociedad. La profesionalidad es el criterio social de excelencia personal, y será una virtud pública siempre que sirva a los intereses comunes de la sociedad.

Ahora bien, la realidad confirma el déficit de estas virtudes públicas tanto en la ciudadanía como en la casta política, y se erige como algo realmente urgente la necesidad de adquirirlas. La autora habla de redirigir la política, y es lo que pretenden algunos instrumentos jurídicos de carácter estatal –aunque también existen algunos interesantes de ámbito autonómico, como la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno–, a los que prestaremos atención en este apartado. No obstante, no parecen ser suficiente, se requieren cambios de actitud por parte tanto de la ciudadanía como de los políticos.

A juicio de García Mexía<sup>167</sup>, los llamados códigos éticos, o de conducta, o de buen gobierno, son instrumentos con un triple objetivo: por un lado se trata de persuadir, convencer al destinatario de que debe interiorizar la conducta descrita en esos códigos, y ponerla posteriormente en práctica. Por otro lado, pretenden incentivar comportamientos deseables que describen en positivo, en lugar de castigarlos y redactarlos en negativo. Por último, no se trata de instrumentos jurídicos, sino que se entienden como instrumentos de índole moral. Así se puede concluir de algunos pronunciamientos contenidos en la jurisprudencia, por ejemplo en la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional núm. 219/1989 de 21 de diciembre, se distingue claramente, en el Fundamento Jurídico Quinto, a los códigos deontológicos, que facultan para imponer sanciones sobre la base de infracciones, de los simples tratados de deberes morales sin consecuencias en el orden disciplinario. Esta definición se ajusta a la de los códigos éticos o de conducta. Otro ejemplo se encuentra en la Sentencia de 30 de octubre de 2006 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7º, del Tribunal Supremo que entiende en su Fundamento Jurídico Cuarto que un código de conducta no vulnera el principio de jerarquía normativa mientras no desconozca la reserva legal o reglamentaria contenida en normas de naturaleza jurídica, es decir, que no se podía imponer en el código un deber que no se derivara de tales normas jurídicas, mucho menos que fuera contradictorio con alguno de ellos.

Llegados a este punto, resulta oportuno señalar que en el escenario normativo español a nivel estatal podemos encontrar diversos instrumentos jurídicos que incluyen en su contenido una regulación sobre la ética pública, con algunas de las características que acabamos de tratar. Entre ellos destacan: la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado; la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado; Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del

---

<sup>167</sup> García Mexía, P. “Los códigos de buen gobierno”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010, p. 126-127.

Empleado Público; y la más reciente, Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

#### **A) Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas**

Uno de los primeros instrumentos importantes en el ámbito de la ética pública desde el punto de vista jurídico fue la aprobación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Esta norma persigue garantizar una actuación administrativa basada en la imparcialidad, la independencia y la eficacia, y cuya vigencia se mantiene a tenor del EBEP.

Para lo que interesa al objeto del presente estudio, simplemente destacar de esta regulación que su núcleo esencial es la dedicación exclusiva a un solo puesto de trabajo del sector público, atendiendo a las excepciones del artículo 1.1<sup>168</sup> y a razones de interés público (artículo 3.1), situaciones en las que el empleado público deberá obtener una autorización o reconocimiento de compatibilidad del órgano administrativo competente (artículos 3, 9, 14 y 17). Como bien apunta Carro Fernández-Valmayor<sup>169</sup>, en el caso de las autorizaciones en razón de interés público, éstas no tienen carácter reglado por lo que existe cierto grado de discrecionalidad, lo que no ocurre con el reconocimiento de compatibilidad con actividades privadas, que sí revisten de carácter reglado.

De esta dedicación exclusiva se deriva también la “incompatibilidad económica”, es decir, la prohibición general de más de una remuneración económica dentro del Sector público, teniendo en cuenta las excepciones que recoge el artículo 1.2. Además de las evidentes prohibiciones de cualquier cargo, profesión o actividad, ya sea pública o privada, que “pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia” (artículo 1.3), así como de ejercer actividades privadas directamente relacionadas con la actividad del Departamento, describiendo con detalle cuándo se da esta relación directa en su artículo 12.

---

<sup>168</sup> Excepciones que, bajo determinadas condiciones, se refieren al ámbito docente, sanitario, de cargos políticos electivos en Parlamentos autonómicos y de las Corporaciones locales, así como a la pertenencia a consejos de administración de entidades o empresas públicas o privadas.

<sup>169</sup> Carro Fernández-Valmayor, J.L. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 26.



## **B) Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado**

Por otro lado, como se ha visto en apartados anteriores, el acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, configura un concepto de buen gobierno que se ajusta a un prisma ético. Incluye un código de conducta orientado al servicio del interés general que es aplicable a los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración estatal<sup>170</sup>. En ese código establece un conjunto de principios básicos, éticos y de conducta, que como muy acertadamente afirma Carro Fernández-Valmayor<sup>171</sup>, “en muchos casos, constituyen un desarrollo más concreto o, incluso, simple repetición de los contenidos ya en la Constitución y en las leyes”. Entre los primeros –principios básicos– destacan los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad y honradez, la mayoría de los cuales ya se encuentran recogidos en la CE.

Respecto de la objetividad, como bien apunta Rodríguez-Arana<sup>172</sup>, implica la obligación de motivar las decisiones, tener en cuenta los informes preceptivos, así como la realidad y la importancia nuclear de la persona en el sistema político y administrativo.

La integridad presume la actuación de los empleados públicos de acuerdo con los principios básicos de la ética del servicio público. Entre éstos, el citado autor destaca “dar a cada uno lo que en justicia le corresponde”, pero en definitiva supone actuar con rectitud y no confundir el interés general con el personal o el partidista.

---

<sup>170</sup> En el ámbito autonómico también encontramos legislación orientada a esta finalidad. Recientemente se ha aprobado el Código de conducta de los Altos cargos y personal directivo de la Generalitat de Cataluña a que obligaba la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, mediante el Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio. También en el ámbito local diversos Ayuntamientos han aprobado su propio Código de conducta, así como también encontramos diversas experiencias significativas en este ámbito propiciadas por organizaciones como el Código de Buen Gobierno de la FEMP de 2006, o más recientemente el modelo de código de conducta de altos cargos de las entidades locales aprobado en marzo de 2017 por la Asociación Catalana de Municipios en el marco de la Red de Gobiernos Transparentes, un modelo aprobado conjuntamente por la ACM, la Generalitat, las Diputaciones de Tarragona, Barcelona, Lleida i Girona, el Consorcio AOC, la Escuela de Administración Pública de Cataluña y la Federación de Municipios de Cataluña, modelo al que pueden adherirse los municipios que estén interesados, y al que puede accederse desde el siguiente enlace: <http://www.acm.cat/actualitat/model-codi-conducta-alts-carrecs-ens-locales> [último acceso en fecha 5/04/2017]

<sup>171</sup> Carro Fernández-Valmayor, J.L. *Ética pública y...*, op. cit., p. 19.

<sup>172</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público: el...*, op. cit., p. 58.

La neutralidad subyace a la objetividad, e implica que los operadores públicos no actúen desde parámetros partidarios, sino cumpliendo escrupulosamente con el interés general de todos los ciudadanos.

La responsabilidad es un rasgo que debe caracterizar a todo aquel con capacidad de tomar decisiones, pues quien decide es responsable de las consecuencias positivas o negativas de su decisión. Aunque en este punto el autor afirma que en democracia se responde ante el Congreso, la prensa y la opinión pública acerca de las decisiones que afectan al interés general, el escenario actual no parece tan idílico. En el momento de asumir responsabilidades los altos cargos no suelen responsabilizarse de su mala gestión.

La credibilidad se relaciona con la trayectoria profesional de la persona, con la congruencia entre lo que expresa y lo que realiza, pero como muy acertadamente señala Rodríguez-Arana, se trata de una cualidad que no se adquiere de forma automática por estar recogida en una norma, sino que sólo son creíbles aquellas personas que por su actuación continuada, merecen serlo.

La imparcialidad se encuentra íntimamente relacionada con la objetividad y la neutralidad, en tanto que supone actuar de forma equilibrada, libre de presiones externas y visiones ciclópeas y parciales de la realidad. Lo que requiere un gran esfuerzo de apartarse de los sentimientos y juicios de valor para contemplar de forma abierta una realidad general y no estanca ni contaminada.

La dedicación al servicio público es una cualidad que debería definir *per se* a todo empleado público. Para evitar que esto no sea así existen las normas de incompatibilidad, muy severas mientras los cargos públicos mantienen su puesto de trabajo. Ahora bien, desafortunadamente se puede comprobar cómo en la actualidad, el llamado sistema de “puertas giratorias” está a la orden del día, por lo que no parece que la configuración jurídica actual de las incompatibilidades sea suficiente para asegurar esa dedicación al servicio público en todos los casos<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Desgraciadamente, encontramos múltiples ejemplos de esta indeseable práctica en el contexto político español. En 1987 se creó Repsol como empresa pública, cuando Luís Carlos Croissier era ministro de Industria y Energía con el gobierno socialista, y se privatizó dos años después, siendo actualmente consejero de dicha empresa. En 1994 el gobierno socialista de Felipe González decidió privatizar la empresa pública Enagas, vendiendo el 91% de las acciones a Gas Natural, donde en 2010 empezó a trabajar como asesor independiente. Por otro lado, el gobierno popular de José María Aznar culminó la

La transparencia que ya se incluía en este acuerdo no alcanzó los estándares mínimos que serían exigibles a nivel internacional, pero poco a poco parece que va calando en las instituciones esta aspiración ciudadana, cuestión que se tratará en profundidad en siguientes capítulos del presente trabajo. La importancia de la transparencia reside en el derecho de los ciudadanos a conocer el funcionamiento y las decisiones públicas que se toman en las instituciones, precisamente por su carácter público, perteneciente a todos los ciudadanos.

Respecto de la ejemplaridad, debería ser un principio organizador del sistema democrático, pues predicar con el ejemplo promueve la generación de comportamientos igualmente ejemplares, y en el caso de personajes con proyección pública, esa ejemplaridad recae sobre ellos como una responsabilidad ineludible que deben asumir. A propósito de esta cuestión, la clase política española parece confundir la responsabilidad jurídica, concretamente la penal, con la responsabilidad política. De tal modo que, si se descarta la existencia de responsabilidad penal, justifican la inexistencia de responsabilidad política. Buen ejemplo de ello fue la comparecencia del actual Presidente, Mariano Rajoy, para dar sus explicaciones en relación con el caso Bárcenas el pasado 1 de agosto de 2013. El Jefe de Gobierno se escudó en la falta de pruebas y la presunción de inocencia, pero eso únicamente es relevante en el ámbito penal, no en la esfera de la responsabilidad política. Sus explicaciones no colmaron en modo alguno las lagunas en torno a las irregularidades en la financiación del partido gobernante. Este nivel de exigencia no es homologable al de otros países de la Unión Europea, como Alemania por ejemplo, donde el ministro de Defensa dimitió de su cargo en 2011 porque se hicieron públicas pruebas que demostraban que había plagiado parte de su tesis doctoral.

La austeridad también se presenta como un elemento fundamental en la gestión de fondos públicos, por cuanto estos recursos son escasos y deben manejarse de la forma más racional y coherente con las necesidades ciudadanas posible. Ejemplos de despilfarro de caudales públicos por una mala gestión son, por desgracia, de lo más

---

privatización de los servicios eléctricos en 1998 a favor de Endesa, siendo asesor externo de dicha empresa en 2011. Uno de los casos más recientes es el del exvicepresidente del Gobierno Rodrigo Rato, pues durante su mandato como ministro de Economía y Hacienda se privatizó a Telefónica (en el 1999), empresa en la que se incorporó como consejero asesor en 2013.

común en nuestro país<sup>174</sup>, lo que no hace más que alejar a los ciudadanos de sus representantes al no ver reflejada en su actividad sus necesidades e intereses generales. En ese sentido, este principio casa a la perfección con el de la transparencia, puesto que si se publicaran todos los movimientos económico-financieros de las Administraciones, el control ejercido por la sociedad disuadiría a los altos cargos de concertar gastos innecesarios o desproporcionados.

Por último, la honradez también supone una virtud pública muy ligada a la integridad y la ejemplaridad. En palabras de Rodríguez-Arana, “es honrado quien sigue el interés público desde una perspectiva abierta, plural y dinámica en su quehacer político”.

Respecto de los principios éticos recogidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros, son catorce y aunque se hallan separados de los principios de conducta, por la propia configuración y naturaleza de los principios éticos, pensados para resolver las posibles dudas que surjan durante el desempeño de sus funciones, esta distinción parece cuestionable, así como también lo parece la redacción confusa de algunos preceptos<sup>175</sup>.

Al margen de estas disquisiciones, en primer lugar, se establece la promoción de los derechos humanos. En segundo lugar, la persecución del interés general en la adopción de decisiones, cosa que ya se desprende de los principios básicos que se acaban de mencionar. A continuación se hace referencia a la abstención de los altos cargos en situaciones en las que se den conflictos de interés. En cuarto lugar se establece la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. El quinto principio intenta acabar con privilegios injustificables de los cargos públicos al disponer que “se someterán a las mismas condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos”. El siguiente principio establece la prohibición de aceptar trato de favor, privilegios o ventajas injustificadas por parte de personas físicas o entidades privadas, principio cuyo incumplimiento por parte de algunos empleados públicos es patente y manifiesto gracias al papel de los medios de comunicación. El séptimo principio hace referencia a la

---

<sup>174</sup> Buen ejemplo de ello es la construcción promovida por Carlos Fabra del aeropuerto de Castellón, inaugurado oficialmente en el año 2011 con un coste de 150 millones que sigue sin estar operativo, y a los que deben sumarse los gastos anuales de servicios como la luz o la vigilancia privada, y los millones de euros en publicidad, propaganda y relaciones públicas que la oposición cifra en unos 30 millones de euros. Son tan numerosos los casos de mala gestión presupuestaria que una plataforma puso en marcha una página web para denunciar todos estos supuestos (<http://www.despilarpublico.com>)

<sup>175</sup> Tómese como ejemplo la redundante redacción del tercer principio ético del Acuerdo “asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios”.

necesidad de evitar un uso inapropiado de la condición de alto cargo para agilizar o conseguir una resolución favorable en trámites o procedimientos administrativos sin justa causa, enfatizando la reprobación a que esto comportara un privilegio en beneficio del alto cargo en cuestión, o de sus allegados, en perjuicio de terceros. A continuación se reiteran los principios de eficacia, economía y eficiencia, además de subrayar la consecución del interés general, que ya aparecen en los principios básicos. En relación con ese interés general, el principio noveno insiste en la objetividad al disponer la abstención de los cargos públicos de negocios o actividades financieras que la pudieran comprometer. De nuevo aparece la transparencia en el décimo principio, así como la asunción de la responsabilidad en sus decisiones y actuaciones en el principio undécimo, que de acuerdo al duodécimo no derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva, como acertadamente apunta Rodríguez-Arana<sup>176</sup>, esto es consecuencia directa de los principios de jerarquía y colaboración. El penúltimo principio exige de nuevo la observancia a los principios de buena fe, dedicación al servicio público y neutralidad. Por último, el decimocuarto principio deriva del básico de la confidencialidad al disponer que los cargos públicos deberán mantener sigilo, reserva y discreción en relación con los datos e informes conocidos por razón de su cargo.

Finalmente encontramos once principios de conducta, que como ya se ha señalado anteriormente podrían haberse incluido en los principios éticos. De hecho, muchos de ellos no son más que meras consecuencias lógicas de los anteriores. No existe una diferenciación esencial entre ellos para tratarlos en bloques diferenciados, es más, la superposición de algunos de ellos puede inducir a confusiones, por lo que se hubiera podido recoger en un mismo apartado, como un todo único.

El primero insiste en la plena dedicación, y en relación con éste, el segundo dispone que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos no debe comprometer el ejercicio de sus funciones. El tercero se vincula con la transparencia al establecer la garantía del derecho a la información de los ciudadanos respecto del funcionamiento de los servicios público. El cuarto vuelve de nuevo sobre la importante cuestión de la ejemplaridad tanto en el desempeño de sus funciones como empleados, como en el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadanos (algo que ciertamente

---

<sup>176</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público: el..., op. cit.*, p. 62.

no puede predicarse de todos los cargos públicos<sup>177</sup>). El quinto principio de conducta repite la necesidad de austeridad en la administración de recursos públicos. El sexto se detiene otra vez en el rechazo de regalos, favores o ventajas que vayan más allá de los usos habituales, así como de préstamos o prestaciones económicas que puedan comprometer la objetividad, neutralidad e imparcialidad que debe caracterizar a dichos cargos. No obstante, en virtud de este mismo principio, los obsequios de carácter institucional que sean de mayor significación pasarán a formar parte del patrimonio del Estado. El principio séptimo vuelve a mencionar la accesibilidad que ya se establecía en los principios básicos, añadiendo que deberá extremarse la diligencia a la hora de contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que reciban de los ciudadanos. Como indica Rodríguez-Arana<sup>178</sup>, el octavo principio suprime los tratamientos protocolarios de excelentísimo-a o ilustrísimo-a que quedan sustituidos por señor o señora, seguido del cargo determinado. En el noveno principio se dispone la abstención de realizar usos impropios de los bienes y servicios que la Administración ponga a su disposición por razón del cargo. El décimo principio hace referencia a la protección del entorno cultural y medioambiental, como ya aparecía en los principios básicos, añadiendo la protección de la diversidad lingüística en el desempeño de las funciones de los altos cargos. En último lugar, se hace referencia a la garantía de constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus responsables.

### **C) Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado**

El acuerdo que se acaba de tratar se ve complementado por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que de hecho, como ya se ha comentado, también supone una consecuencia de los principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad de los cargos públicos.

---

<sup>177</sup> Buen ejemplo de ello lo protagonizó Esperanza Aguirre, expresidenta del Partido Popular madrileño y expresidenta de la Comunidad de Madrid, que tras aparcar en un carril de uso exclusivo para autobuses se dio a la fuga cuando dos agentes de Movilidad se disponían a notificarle la correspondiente sanción, golpeando la moto de uno de los agentes con su coche, e incluso desobedeciendo posteriormente la orden de detenerse que un coche patrulla de la Policía Municipal le dio al presenciar la persecución de los agentes de Movilidad.

<sup>178</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público: el..., op. cit.*, p. 64-65.

Las medidas que se incluyen en esta Ley tienen una naturaleza preventiva de la corrupción política, de detección de situaciones cercanas al ilícito penal, y en el caso de que este primer filtro falle y se produzcan comportamientos jurídicamente reprochables desde el punto de vista de dicha ley, también se añaden medidas de naturaleza sancionadora. No obstante, es necesario advertir que partimos con un problema de base, pues la norma está dirigida a los “altos cargos”, un concepto que carece de definición material en nuestro Derecho, aunque diversas normas hagan referencia al mismo<sup>179</sup>, como se verá, esta Ley dispone de su propia definición del concepto. Esto supone un primer escollo para delimitar claramente qué son órganos de dirección política y qué son los órganos administrativos de la alta Administración, en definitiva, para crear una distinción clara entre el nivel político y el nivel administrativo de las instituciones públicas, cuestión que por su complejidad excede del objeto central del presente trabajo pero que requiere de una importante reflexión por parte de la doctrina.

A juicio de Meseguer Yebra<sup>180</sup>, la idea esencial que debe presidir una norma integradora de la ética pública como la presente, debe ser el llamado “factor de la apariencia”. Esto es así porque la regulación del conflicto de interés no debe perseguir únicamente la desaparición de oportunidades para que se den desviaciones de poder o se lleven a cabo influencias personales, sino que “preventivamente, el designio normativo sería el de obviar situaciones proclives a emplazar el alto cargo o funcionario público en la tesitura de tener que realizar un esfuerzo singular de sacrificar su interés particular frente al general, a la hora de adoptar una determinada decisión”.

La Ley consta de un Título Preliminar (artículo 1) en que se determina el ámbito subjetivo, que está formado por los miembros del Gobierno de la nación, los altos cargos de la Administración del Estado y de las Entidades del sector público estatal; y el objeto, que es la regulación de requisitos previos para el nombramiento de los titulares de determinados órganos y para el nombramiento de los altos cargos de algunos

---

<sup>179</sup> El artículo 70.1.b) de la Constitución española alude a este concepto cuando trata las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores. El artículo 55.6 LRJSP clasifica los órganos superiores y directivos a los que atribuye la condición de alto cargo, de acuerdo con la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Así como el artículo 3.2 de la Ley sobre Conflictos de Interés de 2006, que recoge una lista más extensa que la anterior.

<sup>180</sup> Meseguer Yebra, J. *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración. Estudio comparado de las normativas estatal, autonómica y local. Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*. Ed. Bosch (Barcelona) 2007, p. 50-51.

organismos reguladores y de supervisión; así como las medidas básicas para evitar que se den situaciones con conflictos de intereses.

Así, el primer Título (artículo 2) establece ciertos requisitos previos al nombramiento de titulares de determinados órganos de naturaleza reguladora y supervisora<sup>181</sup> que podrán comparecer ante la comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados, y contar con un dictamen favorable emitido por ésta tras haber formulado las preguntas o requerido las aclaraciones que se hayan considerado oportunas para apreciar la existencia o no de conflicto de intereses.

El Título segundo (artículos 3 a 22) se ocupa esencialmente de los conflictos de intereses, y para ello establece un régimen de prevención de estas situaciones, con el propósito de reforzar la imagen que los cargos públicos deben ofrecer ante la sociedad por razón de su puesto. Así, se determina con precisión en el artículo tercero quiénes son los altos cargos a efectos de la Ley<sup>182</sup>, partiendo del criterio formal de nombramiento por parte del Consejo de Ministros. No obstante, como apunta Rodríguez-Arana<sup>183</sup>, todavía pueden surgir algunas dudas respecto de los asesores del Presidente de Gobierno o los Vicepresidentes que no sean nombrados por acuerdo del Consejo de Ministros, ya que éstos realizan con frecuencia tareas de dirección o

---

<sup>181</sup> A saber: el Presidente del Consejo de Estado; el Presidente y los vocales de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y de la Comisión Nacional de Energía; el Presidente, los consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear; los Presidentes del consejo Económico y Social, del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Agencia EFE; el Director de la Agencia de Protección de Datos y el Director General del Ente Público Radiotelevisión Española

<sup>182</sup> En ese sentido se determinan como tal: los miembros del Gobierno, los Secretarios de Estado, los subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de derecho público; los Jefes de Representación permanente ante Organizaciones Internacionales; los Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados; el Director General del Ente Público Radiotelevisión Española; los Presidentes, los Directores generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades de derecho público del sector público estatal vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado; los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; el Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y sus vocales; el Presidente y los Directores Generales del Instituto del Crédito Oficial; los Presidentes y Consejeros delegados de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria o dominante la participación estatal; los miembros de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de las Vicepresidencias; los Presidentes, los Directores y Gerentes de las fundaciones públicas estatales retribuidos; el Presidente y los vocales de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de la Comisión Nacional de Energía; el Presidente, los consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear; el Presidente y de cualquier otro organismos regulador y de supervisión; los Directores, Directores Ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión; así como los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Administración General del Estado cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros.

<sup>183</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público: el..., op. cit.*, p. 71.



coordinación de organismos públicos y no estarían sometidos al ámbito subjetivo de la presente Ley.

El siguiente artículo se dedica a concretar en qué situaciones se produce conflicto de intereses incorporando a una norma con rango de ley la definición que ya se contenía en el Código de Buen Gobierno de 2005 que se ha visto anteriormente: “hay conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas”. En ese sentido, a juicio del citado autor<sup>184</sup>, esta definición es insuficiente en tanto que deja fuera del círculo de intereses privados a familiares que no sean directos (como cuñados o parejas de hecho), pues cuando se refiere a terceras personas precisa que sean “intereses compartidos”, de lo que resulta que se refiere a las participaciones que el alto cargo pueda tener en sociedades beneficiadas por sus decisiones, por lo que sería conveniente extender la prevención de estas decisiones al ámbito familiar en sentido amplio.

A partir de aquí, el primer Capítulo de este segundo Título (artículos 5 a 8) dispone un régimen de incompatibilidades que se abre con el principio de dedicación exclusiva al cargo público<sup>185</sup>; continúa con las limitaciones patrimoniales de los altos cargos en participaciones societarias de empresas que tengan conciertos, contratos, subcontratos o subvenciones de las Administraciones públicas, o bien cuyo capital supere los 600.000€<sup>186</sup>; seguidas del deber de inhibición y abstención de ciertas actividades que

---

<sup>184</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público: el..., op. cit.*, p. 67-71.

<sup>185</sup> Previendo algunos supuestos de compatibilidad en el artículo 9, a saber: cargos institucionales que lleven aparejados su condición de alto cargo; con aquellos para los que sea comisionado por el gobierno; con el desarrollo de misiones temporales de representación ante otros Estados u organismos o conferencias internacionales; con la presidencia de sociedades públicas directamente relacionadas con sus competencias; presencia en órganos colegiados, directivos o consejos de administración de organismos o empresas de capital público o de entidades de derecho público. Casos todos ellos en los que no serán retribuidos a excepción de las indemnizaciones por gastos de viaje, estancia y traslados legalmente establecidos. Por último, se establece también la compatibilidad de los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado con la de Diputado o Senador de las Cortes Generales.

Y previendo también algunas excepciones en su artículo 10, siempre que no menoscaben el cumplimiento de sus funciones, a saber: la administración del patrimonio personal o familiar, la participación ocasional en tareas académicas, la producción y creación literaria, artística o científica, y la participación en entidades benéficas o culturales sin ánimo de lucro.

<sup>186</sup> El artículo 6 establece que no podrán tener participaciones superiores al 10% en empresas de estas características ni por sí ni junto con cónyuge, pareja de hecho, hijos dependientes o personas tuteladas, ni directa ni indirectamente. En el caso de las sociedades anónimas de capital superior a los 600.000€, tampoco podrán tener participaciones inferiores al 10% si suponen una posición determinante en su actuación. En el supuesto de que ya poseyeran estas participaciones, deberán desprenderse de ellas en tres meses desde el día siguiente a su nombramiento. Si fuesen adquiridas por sucesión hereditaria u otro

podrían afectar a su integridad e imparcialidad por aprovecharse de su condición de alto cargo<sup>187</sup>; y, por último, de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas posteriores al cese durante dos años que estén directamente relacionadas con el cargo desempeñado como dirigente público<sup>188</sup>.

Estas medidas, de gran importancia para evitar la imagen pública de corrupción en el sistema, no están siendo cumplidas por nuestros dirigentes, especialmente sangrante resulta el caso del incumplimiento de la limitación al ejercicio de actividades privadas posteriores al cese, en tanto que ha llegado a la luz pública el llamado fenómeno de puertas giratorias que se ha visto más arriba<sup>189</sup>, hecho muy extendido y que daña muy gravemente la calidad democrática, así como otros fenómenos que se verán más adelante.

Tras el Capítulo II (artículos 9 y 10) que ya se ha visto en relación con el primer capítulo, el Capítulo III (artículos 11 a 13) está dedicado a las obligaciones impuestas a los altos cargos. Estas obligaciones son: la declaración de actividades ante el Registro de Actividades de Altos Cargos a la que ya hemos hecho mención siendo la Oficina de Conflictos de Intereses la competente para apreciar la compatibilidad o no, y los posibles efectos formales subsanables de la declaración; la declaración inicial y del cese del cargo de bienes y derechos ante el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de

---

título gratuito, también deberán desprenderse de ellas en el plazo de tres meses desde su adquisición. En cualquier caso, estas participaciones y su posterior transmisión deberán declararse en los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales.

<sup>187</sup> El artículo 7 obliga a los altos cargos a inhibirse del conocimiento de asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran participado de alguna manera su cónyuge, pareja o familiar hasta el segundo grado, durante los dos años anteriores a la toma de posesión del cargo público. Por este motivo deben formular una declaración ante el Registro de Actividades de Altos Cargos sobre las actividades profesionales, mercantiles o laborales desempeñadas en ese lapso de tiempo, incluyendo una relación pormenorizada de sus intereses en ese periodo.

Respecto de la abstención, se dice que deberá ser por escrito para que conste y se notifique correctamente a su superior o al órgano que lo designó, siendo comunicada en un mes al Registro de Actividades.

<sup>188</sup> En virtud del artículo 8, esta relación directa se produce cuando los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones relacionadas con esas empresas o sociedades en cuestión, o bien cuando los altos cargos hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados donde se hubieran dictado acuerdos o resoluciones relacionadas con las mismas.

Además, durante el periodo de dos años posterior al cese tampoco podrán celebrar contratos de asistencia técnica, servicios o similares con la Administración Pública, por sí o a través de empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10%, o mediante empresas contratistas o subcontratistas.

Para asegurar el cumplimiento de esta medida, se establece que las personas que fueron cargos públicos deberán informar durante los dos años siguientes a su cese, a la Oficina de Conflictos de Intereses sobre las actividades que vayan a realizar antes de iniciarlas, para que en un mes se pronuncie sobre la compatibilidad o no de dicha actividad.

<sup>189</sup> Ver nota a pie de página núm. 167.

altos cargos, que deberá comprender la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones de estos dirigentes<sup>190</sup>, y se aportará junto con una copia de la última declaración tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Patrimonio, éstos últimos de forma anual<sup>191</sup>; y por último, obligaciones sobre el control y gestión de valores y activos financieros por parte de los ministros, secretarios de Estado y altos cargos que ejerzan competencias reguladoras, de supervisión o control sobre sociedades mercantiles que emitan dichos valores o activos<sup>192</sup>.

El siguiente Capítulo (artículos 14 a 16) se dedica a los órganos de gestión, vigilancia y control. Así, lo primero que recibe la atención de la Ley son los Registros, tanto el de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de los Altos Cargos, como el de Bienes y Derechos Patrimoniales, teniendo el primero carácter público y el segundo reservado<sup>193</sup>. El artículo 15 establece que la Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Administraciones públicas, será el órgano competente para la gestión del régimen de incompatibilidades. Siendo el encargado de requerir el cumplimiento de las obligaciones incluidas en la Ley, de gestionar los Registros anteriormente citados, y de elevar al Congreso de los Diputados un informe detallado sobre el cumplimiento de estos deberes y sus eventuales incumplimientos cada seis meses.

El quinto y último Capítulo (artículos 17 a 22) se refiere al régimen sancionador. El artículo 17 realiza una clasificación de infracciones muy graves<sup>194</sup>, graves<sup>195</sup> y leves<sup>196</sup>.

---

<sup>190</sup> El artículo 12 establece que la declaración patrimonial comprenderá como mínimo: los bienes, derechos y obligaciones patrimoniales que posean, los valores o activos financieros negociables, las participaciones societarias, el objeto social de las sociedades en que tengan intereses el alto cargo, su cónyuge, pareja de hecho, hijos dependientes o personas tuteladas, y las sociedades participadas por aquellas otras que sean objeto de declaración, señalando su objeto social.

<sup>191</sup> La declaración del cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad sobre estos tributos será voluntaria, y se depositará en el Registro como información complementaria.

<sup>192</sup> En ese sentido, el artículo 14 obliga a estos dirigentes cuando sean titulares de valores y activos ellos o sus cónyuges no separados legalmente, salvo en el caso de la separación de bienes, o sus hijos menores de edad no emancipados, a que una entidad financiera registrada en la Comisión Nacional del Mercado de Valores para la gestión y administración de tales valores siempre que sean superiores a 100.000€. mientras se mantenga en el cargo, no podrá impartir instrucciones a la entidad ni conocer el contenido de las inversiones. En caso de incumplimiento por parte de la entidad la infracción impuesta tendrá consideración de muy grave.

<sup>193</sup> Sólo podrán acceder al Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales, además del interesado, el Congreso de los Diputados, el Senado, los órganos judiciales para la instrucción o resolución de los procesos que lo requieran, así como el Ministerio Fiscal.

<sup>194</sup> Se consideran infracciones muy graves: el incumplimiento de las normas de incompatibilidad; la presentación de declaraciones con datos o documentos falsos; el incumplimiento de las obligaciones referidas a la gestión de valores y otros activos financieros. La sanción que procede en estos casos, en virtud del artículo 18, comprende, además de la declaración de incumplimiento publicada en el Boletín Oficial del Estado, la destitución, la no percepción de pensiones indemnizatorias y la obligación de restituir cantidades percibidas indebidamente.

El siguiente artículo determina las sanciones correspondientes a cada caso, y a continuación se regulan los aspectos procesales del procedimiento sancionador. Es destacable el hecho de que la publicidad de la sanción en los casos de infracciones muy graves y graves, se configure como una sanción en sí misma, y no como un requisito formal a determinados efectos, como muy agudamente apunta Meseguer Yebra<sup>197</sup>.

Analizado el contenido de la Ley se aprecia claramente que el planteamiento es bueno, y aunque determinados aspectos sean mejorables, en general resulta acertada en sus prescripciones, no obstante, el hecho de que la Oficina de Conflictos, órgano responsable de controlar el cumplimiento de la Ley por parte de los altos cargos, esté adscrito al Ministerio, y por lo tanto carezca de independencia y autonomía, convierten a esta ley en un régimen de muy difícil aplicación y mayor cuestionado cumplimiento. En ese sentido, Rodríguez-Arana<sup>198</sup> sugiere que ya ha llegado el momento de que “la Administración pública deje de ser juez y parte sobre todo en materias en las que tenga, ni más ni menos, que sancionar a la cabeza del poder”.

#### **D) Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público**

Por otro lado, el capítulo VI (artículos 52 a 54) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que lleva por rúbrica “Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta”, también recoge un código de las características que venimos comentando, incluso se realiza de nuevo la difícilmente justificable distinción entre principios éticos y de conducta, pero con una peculiaridad, y es que se impone a los servidores públicos por imperativo legal y no mediante un mero acuerdo del Consejo de Ministros. Se trata de una norma jurídica cuyo contenido no invita a un comportamiento voluntario del empleado público como pretenden los códigos de conducta, sino que se trata de disposiciones directamente vinculantes y jurídicamente exigibles. En consecuencia, el incumplimiento de éstas comporta la activación de medidas disciplinarias, tal como establece el propio artículo 52 *in fine* “los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del

---

<sup>195</sup> Son consideradas infracciones graves: la no declaración de actividades, bienes y derechos patrimoniales tras su apercibimiento; la omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados. La sanción que corresponde en estos casos es la declaración de incumplimiento de la ley publicada en el Boletín Oficial del Estado.

<sup>196</sup> Se reserva la consideración de infracción leve para la no declaración de actividades, bienes y derechos dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento. En este caso la sanción se limita a una amonestación.

<sup>197</sup> Meseguer Yebra, J. *Régimen de conflictos de...*, *op. cit.*, p. 274.

<sup>198</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder político...*, *op. cit.*, p. 78.

régimen disciplinario de los empleados públicos”. No obstante, la literalidad del artículo también da lugar a graves dudas, pues, como apunta Carro Fernández-Valmayor<sup>199</sup>, “plantea serios problemas sobre el alcance efectivo de la eficacia del Código en materia sancionatoria, la cual, por exigencia del principio de legalidad, ha de estar basada en una precisa y necesaria tipificación de las infracciones”, a lo que se debe añadir que en el caso de las infracciones muy graves no se ha tipificado en su totalidad sino que se ha posibilitado que la legislación que desarrolle el Estatuto, sea estatal o autonómica, pueda añadir nuevas infracciones muy graves (artículo 95.2 *p*)), además de la totalidad de las graves y leves (artículos 95.3 y 95.4). Cosa que puede causar efectos distorsionadores y de desigualdad entre las distintas Comunidades Autónomas, con la consiguiente dudosa constitucionalidad.

#### **E) Ley 19/2013 de 9 de diciembre de 2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno**

Sin perjuicio de que más adelante analizaremos el contenido de esta norma en lo tocante a las obligaciones de transparencia activa y de acceso a la información pública, y todos sus extremos, en este apartado se ha considerado oportuno hacer una sucinta mención a la sección de esta Ley que se dedica a regular el buen gobierno, pues el Título II de esta norma (artículos 25 a 32) recoge un conjunto de principios éticos y de actuación que serán aplicables a los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y resto de altos cargos<sup>200</sup> o asimilados de las Administraciones públicas.

Como señala Lozano Cutanda, la mayor novedad estriba en la previsión de un régimen sancionador en el que se tipifica como infracción disciplinaria de estos sujetos diversas conductas que hasta ahora sólo resultaban aplicables a los empleados públicos en virtud del Estatuto Básico del Empleado Público. Sin embargo, se observa una falta de precisión y rigor en la tipificación de algunas infracciones, además de su solapamiento

---

<sup>199</sup> Carro Fernández-Valmayor, J.L. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>200</sup> Al respecto de quién debe considerarse alto cargo en la Administración local *vid.* Campos Acuña, M. C. ¿Quién es alto cargo en la Administración local? A propósito del régimen sancionador del Buen Gobierno. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 2, 30 de enero de 2017, p. 199-206. En este artículo, Campos Acuña distingue entre municipios de régimen común y municipios de gran población, distinguiendo a su vez a los órganos superiores de los órganos directivos, para concluir que debe hacerse una interpretación restrictiva de la noción de alto cargo.

en algunos aspectos con conductas castigadas por el Código Penal, sin una adecuada armonización de ambos reproches punitivos<sup>201</sup>.

Se incorporan, además, un conjunto de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria que vienen a reforzar el cumplimiento de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Las sanciones a imponer para las infracciones tipificadas se regulan en el artículo 30, entre las que se incluyen: la declaración y publicación en el Boletín Oficial del Estado del incumplimiento correspondiente; la destitución de los cargos públicos que ocupen; pérdida de las indemnizaciones; o la inhabilitación para ocupar un cargo público durante un periodo de entre cinco y quince años.

Dicho esto, no hay que olvidar que la normativa autonómica de transparencia y acceso a la información pública también incorpora preceptos relacionados con el buen gobierno, así, la Ley 19/2014, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno catalana también se ocupa del buen gobierno, siguiendo la estela del legislador estatal. Para ello prevé diversas medidas como la elaboración de un código de conducta por parte de las Administraciones dirigidos a los altos cargos, que fue publicado en junio de 2016<sup>202</sup>; también la inclusión de principios éticos y reglas de conducta en los pliegos de condiciones de los contratos públicos para que los contratistas adecúen a ellos su actividad; o la publicación de los méritos profesionales y técnicos por los que se designa a los altos cargos.

Del mismo modo, en lo tocante a la garantía de la buena administración, la Ley establece diversos mecanismos como la carta de servicios (artículo 59), instrumento reglamentario que vincula a las Administraciones y usuarios con carácter obligatorio, a partir del cual se definen los estándares mínimos de calidad de los servicios, así como sus condiciones de acceso, el régimen aplicable, las vías de reclamación y los derechos y deberes de los usuarios. Otro de los mecanismos previstos es la permanente evaluación de los servicios públicos (artículo 60), con mecanismos de consulta

---

<sup>201</sup> Lozano Cutanda, B. Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Artículo publicado en el área de conocimiento de la página de *Gómez-Acebo&Pombo*, en agosto de 2012, disponible online en: [http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/proyecto\\_de\\_ley\\_de\\_transparencia\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica\\_y\\_buen\\_gobierno2.pdf](http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/proyecto_de_ley_de_transparencia_acceso_a_la_informacion_publica_y_buen_gobierno2.pdf), p. 5.

<sup>202</sup> Ver nota al pie número 170.

ciudadana propios de la concepción del ciudadano como cliente, incluyendo además el derecho de los ciudadanos a formular propuestas y sugerencias (artículo 61). Otro de los mecanismos orientados a la buena administración es la previsión de principios y medidas destinados a la mejora de la calidad normativa, en palabras de Cerrillo<sup>203</sup>, “se prevé que [la iniciativa normativa] deberá ejercerse de manera que su resultado sea tan estable como sea posible y fácil de conocer y comprender, se promueva únicamente cuando una causa de interés general lo justifique, se refieran a finalidades o sectores homogéneas y den prioridad a las medidas menos restrictivas para los derechos de las personas”, y no sólo eso, también se invita al legislador a procurar que la aprobación de una norma debe comportar como regla general una simplificación del ordenamiento, pudiendo aprobarse textos consolidados con valor normativo, además de exhortar a los poderes públicos a la realización de estudios y memorias capaces de evaluar los efectos e impactos de la nueva normativa, garantizando en todo caso la participación ciudadana o las pruebas piloto previas a la aprobación de las normas para verificar su idoneidad (artículos 62 a 64).

Obviamente el principal problema de todos estos códigos de conducta es la falta de consecuencias en caso de incumplimiento, al descansar en la persuasión y no en la coacción<sup>204</sup>. Buen ejemplo de ello es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005 que se acaba de ver, en el que se establece que el Consejo de Ministros realizará un informe anual que elevará al Ministerio de Administraciones Públicas respecto de los eventuales incumplimientos de estos principios, añadiendo que será el propio Consejo de Ministros quien adoptará las “medidas oportunas”. Al respecto, Rodríguez-Arana<sup>205</sup> considera que es una manera “tibia e insuficiente” de velar por estos principios, y que por ello debería hacerse un esfuerzo de publicidad de los mismos para que los ciudadanos tengan conocimiento sobre ellos y puedan exigirlos en su relación con los empleados públicos<sup>206</sup>, como sí se prevé en las leyes de transparencia, cosa que habrá que esperar a ver cómo se desarrolla en la práctica.

---

<sup>203</sup> Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017, p. 70-71.

<sup>204</sup> Vid. Campos Acuña, M. C. Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*: núm. 9, 2015, p. 72-87.

<sup>205</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho...* p. 65

<sup>206</sup> En el mismo sentido se manifiesta Carro Fernández-Valmayor en su artículo *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 20.

De modo que, como apunta Castel Gayán<sup>207</sup>, el reto al que se enfrentan los Códigos de buen gobierno es el diseño de un marco que no los convierta en una mera declaración de principios sin eficacia real. Una buena medida sería la incluida en el artículo 4 de la Ley Foral 2/2011 que se ha mencionado anteriormente, pues establece que debe darse cuenta del cumplimiento del Código a través de un informe que habrá de ser público. De hecho, el Código Vasco se desvincula de los códigos meramente declarativos al prever una Comisión de Ética Pública a la que se atribuyen importantes funciones de impulso, coordinación y seguimiento del cumplimiento del Código. Previendo incluso que en caso de incumplimiento del mismo se active un sistema interno que pueda derivar en el cese de la persona de su puesto de trabajo, o bien con la formulación de recomendaciones a los órganos competentes para corregir las desviaciones detectadas. En ese sentido, la previsión de un régimen sancionador en lo tocante a estos principios de buen gobierno en la Ley 19/2013 también supone un paso adelante, aunque falte precisión al respecto.

Lo realmente interesante sería centrarse más en los resultados de la aplicación de un marco ético. Para ello podrían incluirse mecanismos que incentivaran el buen comportamiento en lugar de castigos por los errores o malos comportamientos. Debe interiorizarse entre todos los servidores que el respeto al ciudadano y la actuación íntegra y ejemplar es lo correcto, no que actúen de forma ética porque están obligados a hacerlo sino porque creen que deben hacerlo. Un cambio de cultura organizativa que, si bien puede llegar a ser complicado y problemático en la práctica, merece la pena intentarlo para consolidar los valores de la ética pública entre las personas al servicio del interés general. También el liderazgo es importante en esta materia, si se coloca a un experto en la materia en cada Administración –una especie de “coach moral”–, o bien se elige para que lidere cada entidad una persona formada y comprometida para con la ética pública en el desarrollo de su trabajo diario, será más fácil predicar con el ejemplo ante las situaciones que puedan ser susceptibles de representar un dilema moral para el trabajador. Así lo afirman también Stevulak y Brown<sup>208</sup>: *“honest references by esteemed servant-leaders to the reality of ethical dilemmas in their workplace, and their example in doing the right thing, can constitute one of the most effective ways of building good character up and down the line in the battle against corruption”*.

---

<sup>207</sup>Castel Gayán, S. *Reflexiones sobre el...*, op. cit., p. 171.

<sup>208</sup>Stevulak, C.; Brown, M.P. *Activating public...*, op. cit., p. 103.



Para Villoria<sup>209</sup>, la ética es una actividad reflexiva que nos ayuda a delimitar los buenos principios, y a intentar actuar en consecuencia. En ese sentido, tiene que ver con buenas elecciones, con forjarse un buen carácter, y ello implica reconocer que el ser humano es libre y que puede hacer un buen uso de esa libertad. Así, el principal problema de la ética en la realidad actual puede ser un error generalizado de concepto, pues en lugar de entenderse la ética como una predisposición a hacer el bien, a actuar de forma justa y honrada, se identifica con la obediencia a las normas. Camps<sup>210</sup> lo expresa muy bien cuando afirma que “la categoría central de la ética ya no es la virtud, sino el deber”. En ese sentido es obvio que las normas no pueden abarcar toda la complejidad y los dilemas éticos de la cotidianidad en la vida de las personas, ni tampoco en el desarrollo de las funciones de los empleados públicos. Esta es una cuestión que preocupa a las instituciones de todos los niveles, una constante en las agendas internacionales, las organizaciones se afanan en recomendar la redacción de códigos éticos y de conducta que puedan ser útiles a los ciudadanos para denunciar conductas reprochables, pero no parece que esto sea suficiente. Y la razón última puede encontrarse en ese error de partida, en entenderla como una obediencia y no como una virtud, “pues la ley – autónoma o heterónoma– siempre es eso: una obligación, una imposición contraria, en principio, a la voluntad. La virtud o disposición, en cambio, significa algo adquirido hasta el punto en que se convierte en hábito, algo querido por la voluntad y que acaba siendo asimismo objeto del deseo”<sup>211</sup>. Es obvio que la ética pública puede estudiarse, y también se puede formar a las personas en dicha materia, pero una buena pregunta sería cuestionarse si puede la ética pública enseñarse, si puede el estudio de esta materia introducir cambios en la moral de las personas.

Si toda la función pública se orienta hacia unos mismos fines, hacia el servicio objetivo al interés público, hacia la defensa de los derechos humanos y las garantías de los ciudadanos, se generan unas actitudes, unas disposiciones, que para Camps son las virtudes públicas. Añade además que desde Stuart Mill se viene repitiendo la idea de que el fin último de la política es educar a los que participan en ella, que la democracia debe crear hábitos de comportamiento, actitudes y mentalidades comprensivas, responsables y solidarias. Por lo que las ideas fuerza de los recientes procesos de regeneración democrática y renovación administrativa no tienen nada de nuevo, y

---

<sup>209</sup>Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p.17.

<sup>210</sup>Camps, V. *Virtudes...*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>211</sup>*Ibidem*, p. 22.

manifiestan la poca capacidad de aprendizaje de los seres humanos que tropiezan una y otra vez con la misma piedra.

Es necesario que haya un redescubrimiento de los valores de la ética pública desde las instituciones y los servidores públicos. Deben recuperarse los valores republicanos, entendiendo tales no como una forma concreta de organización del Estado, ni tampoco a la ideología política asociada a los Estados Unidos, sino como aquellos principios esenciales cuyo núcleo es ampliamente compartido y, por lo tanto, pueden ser de aplicación universal. Unos principios que se identifican plenamente con las virtudes públicas que ensalzaban los autores clásicos que dejaron constancia del esplendor democrático de la antigua Grecia. Un republicanismo cívico cuyo propósito es, a juicio de Camps<sup>212</sup>, corregir ciertas deficiencias del liberalismo, como la existencia de ciudadanos apáticos, desafectos, conformistas e indiferentes hacia el interés general.

---

<sup>212</sup> Camps, V. “La moral de la democracia”, en *Cuadernos (Documento 6) Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*. Círculo cívico de Opinión, 2012, p. 13.



## Capítulo II. Cuestiones que distorsionan la calidad democrática

En el capítulo anterior se ha tratado de establecer el marco teórico subyacente a las diferentes teorías relativas a la democracia, el buen gobierno y la buena administración partiendo del criterio de la calidad como factor determinante para una regeneración de un sistema agotado y deslegitimado.

Vistas las condiciones básicas que debe cumplir este sistema para conseguir tal hazaña, dando especial importancia al respeto a los principios constitucionales y al fomento de la ética pública, en este capítulo se van a ver los que, a nuestro juicio, suponen los principales problemas a los que se enfrenta la democracia española y que devalúan la calidad democrática, al menos desde el punto de vista de la percepción ciudadana al respecto. Como bien afirma Rodríguez Ortega<sup>213</sup> citando a Ronsthein, “si bien los llamados derechos democráticos (los votos) son una fuente importante e innegable de legitimidad democrática, en realidad lo es más el buen gobierno, y la calidad del gobierno. Esto significa que la crisis no es tanto una crisis del modelo de democracia, sino más bien la presencia de graves problemas de buen gobierno y de arquitectura institucional en los regímenes democráticos”, a lo que añade que “cuando un gobierno quita independencia al poder judicial, ocupa instituciones y organismos que no corresponden al poder ejecutivo o legislativo, institucionalizan la corrupción o impiden la transparencia en sus decisiones y comportamientos, conduce necesariamente a la pérdida de credibilidad y de la calidad de la democracia y del bienestar de los ciudadanos”. Por ello se realizará un somero estudio de estos problemas, ya que un tratamiento pormenorizado supondría extender en exceso el presente capítulo, alejándonos del objeto central del estudio que nos ocupa, pues sólo se pretende hacer una aproximación al entorno que ha propiciado la necesidad de diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión político-administrativa, si se quiere desde un punto de vista más sociológico que jurídico, pero que explica el surgimiento de esta necesidad de trabajar en la construcción de la confianza.

El actual escenario de desconfianza y desencanto a que venimos aludiendo, se traduce en un malestar en la democracia, que como bien apunta Salazar Carrión<sup>214</sup>, “con gran facilidad puede convertirse en malestar con la democracia –llevando a mucha gente a

---

<sup>213</sup> Rodríguez Ortega, J. A. El paradigma de la democracia ha muerto. *Revista CES DERECHO*: vol. 5, núm. 2, julio – diciembre 2014, p. 188.

<sup>214</sup> Salazar Carrión, L. Democracia, representación y derechos. *Andamios*: vol.9, núm. 18, 2012, p. 13.

preferir una fórmula de gobierno más «eficaz» para encarar los problemas económicos y sociales, así se trate de fórmulas claramente autocráticas—”. Una amenaza nada baladí si atendemos a los ejemplos que nos deja nuestra historia contemporánea y que se explican por razones de muy diversa índole, con el añadido de estancamiento económico que tantas desigualdades sociales favorece.

Se percibe cómo la solidez de la democracia está poniéndose en cuestión. La crisis financiera, con sus devastadores efectos, se ve agravada por los problemas de diseño y funcionamiento de las principales instituciones públicas.

Como afirma García Mexía<sup>215</sup>, “el poder público es una muestra, es una expresión, es una manifestación de confianza de las personas, de los ciudadanos, en quienes ostentan el poder, bien por una determinada capacidad técnica o bien por haber sido fruto de la elección popular”. Sin embargo, esa confianza se está viendo truncada. La clave de ese círculo de desconfianza y malestar social se encuentra en la competencia. El descrédito generado se debe a que la ciudadanía no cree que los representantes sean competentes para decidir ellos solos sobre asuntos que nos conciernen a todos en general, y a cada ciudadano en particular.

De acuerdo con Parejo Alfonso, el contexto al que se va a realizar una pequeña aproximación en el presente capítulo se relaciona con la posdemocracia, concepto que utiliza “para aludir a la crisis del igualitarismo y la trivialización de los procesos democráticos en la que la política pierde progresivamente contacto con los ciudadanos y termina produciendo una incómoda situación calificable como antipolítica”<sup>216</sup>.

Aunque evidentemente existen multitud de fenómenos transnacionales que ilustran sobre esta situación antipolítica, y que amenazan con vaciar de contenido a la democracia, la justicia y la equidad, en este apartado vamos a centrarnos en cuestiones cuyo protagonismo es indiscutiblemente nacional.

En primer lugar, se va a tratar el fenómeno de la corrupción, pues la ingente cantidad de casos de corrupción que salpican a servidores públicos no hace más que reafirmar la situación de crisis de valores democráticos, condenando a las instituciones públicas a sufrir un creciente descrédito ante los ojos de los ciudadanos. Unos escándalos con una

---

<sup>215</sup>García Mexía, P. “Los códigos de buen..., *op. cit.*, p. 128.

<sup>216</sup>Parejo Alfonso, L. *Estado y Derecho en proceso de cambios. Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 21.

cantidad vergonzosa de imputados y partícipes a distintos niveles, pertenecientes a partidos políticos en casos de corrupción y delitos económicos que ascienden a más de mil individuos, que no hacen más que aumentar el hastío y desconfianza de los ciudadanos respecto de unas instituciones alejadas y pervertidas por un sistema agotado y necesitado de cambios<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> La actualidad arroja innumerables ejemplos de tan deshonesto fenómeno en muy distintos niveles de la vida pública, dejando al margen los casos de corrupción privada en lo que interesa en el presente estudio. Sólo por citar algunos cuya trascendencia mediática ha sido mayor: en lo que respecta a la gestión administrativa, se puede citar la llamada Operación Enredadera, que todavía se halla en sede judicial por delitos contra la Administración pública por pervertir los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, sin que los adjudicatarios realizaran las prestaciones comprometidas, entre otras conductas delictivas como blanqueo de capitales, falsedad en documento mercantil u organización criminal. Sólo en la parte relativa a los ERE en esta operación se estima que el volumen defraudado se eleva a 1.200 millones de euros. También en Andalucía se destapó el fraude de las ayudas europeas, que se cuantifica en aproximadamente 25 millones de euros, con más de 1.600 sociedades implicadas. En Galicia se descubrió otra gran trama de corrupción conocido como el Caso Pokémon, con acusaciones contra un centenar de personas que incluían a funcionarios por el amaño de concursos públicos. O la Operación Púnica, con más de 50 detenidos entre los que se encontraban múltiples alcaldes y funcionarios públicos de cuatro comunidades autónomas distintas (Madrid, Valencia, Murcia y Castilla y León) a los que se atribuyen once delitos, entre ellos malversación de caudales, prevaricación, tráfico de influencias, fraude contra la Administración, delitos fiscales y blanqueo de capitales, ascendiendo el valor de obras adjudicadas ilegalmente entre 2012 y 2014 a 250 millones de euros. En lo referente al nivel político, además de los acabados de citar, en Cataluña fue muy sonado el caso Millet, por la financiación irregular del partido Convergència Democràtica de Catalunya, delitos de apropiación indebida, fraude fiscal estimado en unos 35 millones de euros y tráfico de influencias. Especialmente sangrante resulta el llamado caso Gürtel, cuyo auto considera provisionalmente la comisión de delitos de prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, fraude a la Administración pública, blanqueo de capitales, estafa procesal, apropiación indebida y asociación ilícita en el ámbito de la contratación. Trama a la que debe añadirse la pieza separada del caso Bárcenas, relativo a la financiación ilegal del Partido Popular, y uno de los principales partidos en el panorama político español. En este caso se investigan todavía las concesiones de obras que este partido habría hecho a favor de empresas a cambio de la entrega de sustanciosas cantidades dinerarias, donativos ilegales que después se habrían repartido entre los dirigentes del partido a modo de sobresueldos no declarados durante años. Todavía no se conocen datos sobre las cantidades dinerarias, sin embargo el juez del caso estableció una fianza por responsabilidad civil de los principales implicados en 201,4 millones de euros, y son muchos los cargos públicos vinculados, algunos de ellos han tenido que dimitir en consecuencia (Alberto López, consejero de Deportes de la Comunidad de Madrid; Arturo González, alcalde de Boadilla del Monte; Ginés López, alcalde de Arganda del Rey; Jesús Sepúlveda, alcalde de Pozuelo de Alarcón; Ricardo Galeote, concejal de Estepona; José María Michavila, diputado del Congreso; Gerardo Galeote, eurodiputado; o más recientemente Ana Mato, ministra de Sanidad). Incluso se destapó el caso Nóos, de corrupción política, derivado del caso Palma Arena, cuyas actividades delictivas incluían malversación, prevaricación, fraude, falsedad y blanqueo de capitales, y que salpicó a la institución monárquica del país. Esto es así porque uno de los condenados era Iñaki Urdangarín, duque consorte de Palma de Mallorca, a quien la Fiscalía Anticorrupción solicitaba el pago de 3,5 millones de euros en concepto de multa por el desvío de fondos públicos mediante delitos de corrupción, fraude fiscal y blanqueo, además de reconocerse la calidad de imputada a Cristina de Borbón, infanta de España, a la que la Fiscalía Anticorrupción reclamaba 587.423 euros en concepto de responsabilidad civil por lucrarse de los fondos ilícitos obtenidos por su marido. Finalmente la sentencia judicial del caso dejó absuelta a la infanta, condenando a Urdangarín a 6 años y 3 meses de prisión. A nivel judicial, los casos que se conocen son mucho menores, aunque también existen. Buen ejemplo de ello fue la condena por delito de cohecho continuado, prevaricación y detención ilegal al ex juez de Barcelona, Luís Pascual Estevill, quien fuera vocal del Consejo General del Poder Judicial, por “urdir” junto al abogado penalista Juan Piqué Vidal, un “insidioso plan” conforme al cual extorsionaban y chantajeaban a los empresarios que el juez investigaba en la fase de instrucción y el abogado defendía, para que no ingresaran en prisión o permanecieran en ella menos tiempo a cambio de dinero.

En segundo lugar, y en relación con lo que se acaba de explicar, se hará referencia a la partidocracia como un grave problema en el imaginario ciudadano que reacciona ante tal situación reclamando los valores que se han visto en el primer capítulo, demostrando que asistimos al principio del fin de una etapa política consumida y hambrienta de nuevas formas de proceder en la gestión pública.

A continuación se reflexionará acerca de la emergente decadencia del sentimiento europeísta entre los ciudadanos españoles, que no encuentran en las instituciones de la Unión las respuestas que buscan para liderar el cambio hacia una mayor y mejor democracia.

En cuarto lugar, también se hará referencia a la aparente vulneración del principio de separación de poderes formulado por Rousseau, con las nefastas consecuencias que este asunto provoca en la percepción ciudadana de una buena administración y un buen gobierno. Así como de la pérdida progresiva de derechos sociales y económicos que no hace sino contribuir a un mayor hastío entre la ciudadanía que, viendo como mengua el Estado de Bienestar no puede sino concluir que el sistema es totalmente antagónico a una democracia de calidad.

Para acabar, atenderemos de nuevo al concepto de interés general, esencia y motor de un sistema de calidad tanto político como administrativo, que al parecer no está siendo entendido adecuadamente por los operadores públicos.

### **1. La corrupción pública como perversión de la democracia**

La corrupción, inherente a cualquier sistema jurídico, se ha convertido en un problema central de la democracia. En los últimos años, se ha intensificado la tradicional preocupación por la ética y la falta de probidad en el ámbito político-administrativo. De hecho, como afirma Gutiérrez-Rubí, en buena parte de la opinión pública española se ha consolidado la convicción de que los dirigentes políticos actuales no tienen la densidad moral y ética imprescindibles para el ejercicio de una política capaz de sobreponerse a la resignación, determinismo económico y desgarró social que suponen las consecuencias dramáticas de la crisis<sup>218</sup>. Aunque no existen estudios que demuestren empíricamente que ha habido un aumento de corrupción en estos últimos tiempos, lo

---

<sup>218</sup> Gutiérrez-Rubí, A. *La política vigilada: la comunicación política en la era de wikileaks*. Ed. UOC (2011) Barcelona, p. 145.

cierto es que el constante goteo de casos en todos los medios de comunicación ha intensificado la percepción de generalización de la corrupción entre una ciudadanía cada día más y mejor informada de lo que sucede a su alrededor.

Se trata de una perversión del sistema difícil de detener, pues al actuar contra una colectividad difusa bajo percepción de impunidad, convierte a la corrupción en una opción rentable. Evidentemente, personas con valores éticos sólidos e integridad pública no protagonizaran casos de este tipo, no obstante, no puede negarse que cuanto más corrupción más ardua se presenta la tarea de mantenerse ajeno a este fenómeno. Tal es la percepción ciudadana al respecto, alimentada por continuos escándalos de corrupción, que se ha acabado por poner en peligro la legitimidad de los operadores públicos y deteriorar inconmensurablemente la afección ciudadana para con las instituciones representativas de la democracia.

No debemos generalizar la impresión de que la regla general en la actuación de las instituciones públicas es la irregularidad. De ser así nos hallaríamos ante la generación de unos códigos paralelos a los formales, un nuevo sistema en el que lo que antes se consideraba corrupción se extiende de un modo tal que sería algo consentido y habitual por la fuerza de la costumbre<sup>219</sup>. Al contrario, éstas realizan sus funciones ajustándose a los principios que hemos visto en anteriores apartados. No obstante, sí encontramos ejemplos de desviaciones de la legalidad e incluso de casos sangrantes de conductas que suponen auténticas vulneraciones de la normativa vigente. Prácticas corruptas e inadmisibles que en función de su gravedad serán objeto de ser corregidas por vía disciplinaria ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo, o bien por la vía penal si la conducta alcanza el nivel de gravedad suficiente para ser considerada de relevancia penal<sup>220</sup>.

En este punto, es necesario realizar una distinción entre la corrupción privada y la corrupción pública, puesto que a los efectos del objeto del presente trabajo, la cuestión que interesa analizar en exclusiva es la corrupción pública como fenómeno destructivo para la democracia. No obstante, eso no debe llevar a pensar que no exista corrupción en la esfera privada, al contrario. Pero que se de este fenómeno entre privados no es, a

---

<sup>219</sup> Al respecto véase Álvarez, S. “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997, p. 91 y s.

<sup>220</sup> Sobre la delimitación entre la infracción administrativa del funcionario y los injustos penales véase Muñoz Cuesta, J. “La difícil delimitación entre la infracción administrativa y el delito de prevaricación”, en *La corrupción a examen*. Ed. Aranzadi, Navarra, 2012.



priori, tan perjudicial para la salud democrática de un Estado como lo es su existencia en la esfera pública, concretamente en la político-administrativa, pues también puede haber corrupción en la esfera religiosa, económica, deportiva, etc. cuya proyección puede llevar a considerarlas también corrupciones públicas. De todos modos, no centraremos nuestra atención en éstas sino en el fenómeno producido por políticos – gobernantes y oposición– y empleados públicos, aquellos sujetos que están comprometidos con el interés general, y cuyo comportamiento tiene una repercusión superior a la del resto, que siendo un mal grave no se considera tan alarmante.

Por otra parte, debe advertirse sobre que en este apartado, las líneas entre lo político y lo administrativo son más difusas si cabe, pues cuando se habla de corrupción, no puede entenderse la una sin la otra, la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, como recuerda Villoria<sup>221</sup> citando a Caiden, pues se alimentan mutuamente. Donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, incluso cuando los empleados públicos hacen todo lo posible para frenar la expansión de dicho fenómeno. En parte, esto es así porque los empleados públicos, especialmente en el nivel local, actúan como políticos cuando sus decisiones ayudan a reducir los efectos de la desigualdad guiándose por criterios de justicia y equidad social, es decir, la Administración se convierte en una forma de hacer política, respetando las normas generales, para tratar de mejorar la implantación de los posibles efectos de la inequidad, para respetar la dignidad de los individuos y salvaguardar sus derechos. En última instancia, para defender la democracia<sup>222</sup>.

Es más, al final son los políticos quienes dirigen la Administración, y su actuación con criterios inmorales introduce grandes dificultades para que los empleados públicos puedan actuar de forma ética, del mismo modo que si actúan con ejemplaridad, abren la posibilidad de una ética administrativa real y duradera<sup>223</sup>.

No debemos perder de vista que la función pública está sometida a una gran responsabilidad social en el desarrollo de su actividad, cosa que implica cuestiones éticas muy relevantes. Esto se acentúa con la introducción de mayores márgenes de discrecionalidad y el aumento de la actividad informal y la actuación negociada en el ámbito del sector público. Si bien este ha sido el camino seguido para conseguir eficacia

---

<sup>221</sup>Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>222</sup>*Ibidem*, p. 30, 110.

<sup>223</sup>*Ibidem*, p. 69.

y eficiencia en la gestión pública, no ha ido acompañado de las medidas necesarias para que se produzca una transformación cultural en la Administración, cosa que ha contribuido a la proliferación de casos de desvirtuación e incumplimiento de fines públicos, y a la postre, de corrupción en el sistema<sup>224</sup>.

Como bien apunta Diego Bautista<sup>225</sup>, “la corrupción pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Estos protagonistas establecen dos ámbitos distintos de corrupción: el político y el administrativo, aunque es difícil delimitarlos totalmente dado que no existe una clara línea divisoria, sino una mezcla de complicidades”. En ese sentido, para Nieto<sup>226</sup> “la corrupción pública es, en rigor, un género con dos especies –la política y la administrativa–”.

Volviendo al objeto principal del presente apartado, el concepto de la corrupción es altamente complejo e impreciso, existen múltiples estudios al respecto que intentan averiguar su esencia y sus causas<sup>227</sup>, no obstante, este apartado no pretende alcanzar tales objetivos, que escapan del objeto central de esta investigación, sino que se centrará en exponer el devastador efecto que la corrupción tiene para la calidad democrática en todas sus dimensiones, pues como muy acertadamente afirma Villoria<sup>228</sup>, la corrupción en sí misma refuerza los valores destructivos y la desconfianza social, con lo que se genera un círculo perverso muy negativo que acaba en una crisis institucional.

La corrupción es el vicio de la clase política más antiguo y extendido. A juicio de Victoria Camps<sup>229</sup> todo ser humano es corrompible dada la escisión de su ser entre la razón y la pasión. Así las cosas, el político corrupto sucumbe a la tentación de mezclar lo público y lo privado, aprovechándose privadamente de los beneficios de su vida pública. Ahora bien, no porque responda a una tendencia difícil de erradicar en el comportamiento humano es justificable. Es un vicio que destruye la vida pública.

---

<sup>224</sup>Darnaculleta Gardella, M.M. *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*. Tesis doctoral de la Universitat de Girona dirigida por Esteve Pardo, J. y defendida en fecha 12-12-2002, p. 394.

<sup>225</sup> Diego Bautista, O. *La ética en la...*, *op. cit.*, p. 49-55.

<sup>226</sup> Nieto, A. *Corrupción en la España democrática*. Ed. Ariel (Barcelona) 1997, p. 68.

<sup>227</sup> Vid. entre otros: Heidenheimer, A.J.; Johnston, M.; LeVine, V.T. *Political Corruptions: A Handbook*. New Brunswick (1989); Heidenheimer, A.J.; Johnston, M. *Political Corruption: concepts and contexts*. New Brunswick (2002); o Warren, M.E. What does corruption mean in a Democracy? *American journal of political science*: 48:2 (2004).

<sup>228</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 97-101.

<sup>229</sup> Camps, V. *Virtudes...*, *op. cit.*, p. 195.

Según Villoria<sup>230</sup>, la corrupción es la forma extrema de la ausencia de ética, y puede definirse desde diferentes perspectivas que clasifica en cuatro grupos diferenciados. En el primero incluye las vinculadas al abuso de cargo público o incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos, por razones de interés privado con beneficios pecuniarios o de *status*. En el segundo se centra en aquellas definiciones relacionadas con el mercado, es decir, en las que se parte de un análisis económico de la corrupción. Así el funcionario será corrupto cuando utiliza su cargo como un negocio, guiándose por la maximización del beneficio. En el tercer grupo se ocupa de las definiciones relativas al interés general, de tal manera que la corrupción se encuentra en aquellas decisiones que se toman prestando atención al interés de una parte y no de la sociedad en su conjunto. Por último, el cuarto grupo lo conforman las definiciones vinculadas a la percepción social del fenómeno, lo que conlleva a infinidad de formas de entender la corrupción, ya que en cada contexto histórico y geográfico esa percepción puede cambiar radicalmente, por ese motivo en este grupo Villoria – basándose en Heidenheimer– distingue entre la corrupción negra, gris y blanca, según su gravedad. La negra hace referencia a aquellos comportamientos reprobables para toda la sociedad en su conjunto, es decir, las vulneraciones más manifiestas de las reglas establecidas; la gris, a aquellas actuaciones más ambiguas, sin un enjuiciamiento unívoco, que son condenadas por sectores relevantes de la población; y la blanca se refiere a aquellas conductas que generalmente son toleradas en algunos de sus aspectos por la sociedad, como corruptelas o malas costumbres. En ese sentido, el desarrollo moral de los individuos y las sociedades explica que en un momento dado una corrupción blanca pase a gris, y después a negra, y a la inversa.

Laporta<sup>231</sup> realiza una ilustrativa comparación entre la enfermedad y la corrupción. En ese sentido, argumenta que nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará en todas las sociedades en un grado u otro, no obstante, este hecho irrefutable no impide la continua lucha contra ella. Al contrario, cada vez se perfeccionan más los conocimientos médicos necesarios para tratarla. Del mismo modo la corrupción es un fenómeno que ha existido y existirá siempre, cualquiera que sea el sistema político o el contexto histórico concreto, pero no por ese motivo la sociedad debe resignarse. Deben

---

<sup>230</sup>Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 91-25 y s.

<sup>231</sup>Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 19-20.

desarrollarse y desplegarse un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o minimizar su alcance.

Este autor ofrece una definición bastante precisa de la corrupción política formada a partir de otras definiciones. Así, asevera que el esqueleto descriptivo de la corrupción es que: “un agente investido de autoridad toma una decisión respecto de un ciudadano o persona jurídica privada o pública, de forma que tal decisión genera para el agente (o para una organización, partido o círculo al que pertenezca el agente) –a través de una transferencia de recursos del sector público o del privado– una ganancia personal. De esa forma la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado”<sup>232</sup>.

A esto se debe añadir la precisión de Garzón Valdés<sup>233</sup> o Malem Seña<sup>234</sup>, cuando apuntan que la corrupción implica siempre un acto de deslealtad o incluso traición con respecto al sistema normativo concreto al que se halla sometido el individuo que comete corrupción. Quien se corrompe transgrede necesariamente alguna de las normas que rigen el cargo que se ostenta o las funciones que se desempeñan, por lo que la corrupción siempre manifiesta un claro desprecio hacia esas normas.

Obviamente, no toda vulneración de estas normas va a implicar la existencia de corrupción, ni tampoco todo acto corrupto va a ser irremediamente antijurídico. En ese sentido también se manifiesta Jiménez de Parga<sup>235</sup> cuando afirma que “la corrupción es una forma de violar las reglas establecidas. Si los preceptos que se infringen son normas legales, el corruptor y el corrupto deberán responder ante los tribunales de justicia. Pero no todas las versiones de la corrupción son sancionadas en los códigos o en las leyes. [...] La corrupción política es, ante todo, un asunto de ética social”.

Para ilustrar sobre esta cuestión, Arias Díaz<sup>236</sup> utiliza el ejemplo paradigmático del caso Eichman, un funcionario de la Administración nazi que se sometió fielmente a las órdenes del régimen, aun sin compartir esa ideología, porque consideró que debía cumplir con su deber con neutralidad e imparcialidad. Este caso supone el paradigma

---

<sup>232</sup> Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 20-21.

<sup>233</sup> Garzón Valdés, E. “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 44-45.

<sup>234</sup> Malem Seña, J.F. “El fenómeno de la corrupción”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 78.

<sup>235</sup> Jiménez de Parga, M. “La corrupción en la democracia”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>236</sup> Arias Díaz, I. *Chequeo a la Administración...*, *op. cit.*, p.125-126.

extremo que evidencia a dónde se puede llegar aplicando la ley de forma literal, poniendo de manifiesto que seguir la ley con devoción no es garantía de actuar de forma ética y moral.

Así las cosas, tal como afirma Castañeira<sup>237</sup>, la ética de la gestión pública no puede identificarse con un conjunto de normas, aunque sean claramente necesarias. Inmoralidad e ilegalidad, incorrección moral y delito, actuación virtuosa y cumplimiento legal no son términos sinónimos. De tal modo que adecuar el marco jurídico no implica necesariamente resolver los déficits morales.

El buen criterio y la independencia son actitudes mentales, y por lo tanto, los problemas que puedan surgir al respecto no entran en el terreno de la legalidad sino de la ética.

Garzón Valdés<sup>238</sup>, citando a Friedrich, argumenta que la corrupción es disfuncional y antisistémica, pues conduce a la destrucción del “sistema de creencias que constituye el fundamento de un determinado sistema político”. Los principios y las reglas del sistema político de una democracia representativa en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, satisfacen las exigencias de una moral crítica o ética, por lo tanto, la violación de las obligaciones por parte de sus decisores, ya sean los cargos públicos o los ciudadanos, es disfuncional y antisistémica, además de ser inmoral. Lo que lleva a concluir que la deslealtad de los servidores públicos se vuelve inexcusable<sup>239</sup>.

En relación con esto, también Urquiza<sup>240</sup> habla de la inmoralidad de la corrupción cuando afirma que este fenómeno debe contemplarse desde un quintuplo aspecto. En primer lugar, desde una perspectiva legal siempre supone la violación de una norma jurídica preestablecida, ya sea penal o administrativa. En segundo lugar, desde un punto de vista económico, incide muy negativamente en la economía nacional puesto que enormes cantidades de dinero público pasan injustificablemente a manos privadas, distorsionando el mercado y perjudicando a contribuyentes y usuarios. En tercer lugar, desde una perspectiva política, desestabiliza el sistema. En cuarto lugar, atendiendo a su dimensión humanitaria, supone un menoscabo a los derechos humanos. En quinto y

---

<sup>237</sup> Castañeira, A. “Valors: cap a una ética de la responsabilidad profesional del gestor públic”, en *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003, p. 223.

<sup>238</sup> Garzón Valdés, E. Acerca del..., *op. cit.*, p. 51.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>240</sup> Urquiza Morales, M. *Corrupción municipal*. Ed. Almuzara, 2006, p.15.

último lugar, “socava la integridad moral de una sociedad”, pues es un atentado contra la ética pública.

Si el sistema democrático descansa, en último término, sobre la confianza que los ciudadanos tienen en sus representantes, en los servidores públicos, la corrupción acaba con ese núcleo esencial y lleva a la sociedad a alejarse todavía más de la vida política por su indignación frente al escándalo político. En palabras de Malem Seña<sup>241</sup>, “en una democracia, la corrupción muestra que en la sociedad existen problemas de valores, que corruptor y corrompido padecen de debilidades éticas. La corrupción es, por sobre todas las cosas, un problema moral”.

Como bien afirma López Calera<sup>242</sup>, “la corrupción no podrá reducirse a límites tolerables mientras no haya un tejido social cosido por una moral cívica y pública en el ámbito político y más allá del ámbito político y entre todas las gentes”.

Este mismo autor también advierte del peligro de la corrupción respecto de la percepción ciudadana en el sentido de que “se corre el riesgo de que la ciudadanía se desmoralice, esto es, que pierda al moral, la buena voluntad de colaborar al bienestar común, así como que no crea en los políticos, ni en lo que mandan los políticos, lo cual puede llevar incluso a un incumplimiento de las normas jurídicas”<sup>243</sup>. Aunque realmente ha sucedido lo contrario, la reacción ciudadana contra una política que consideran corrupta ha sido la de apoyar a nuevos partidos sin carrera política, manifestarse, etc. No obstante, este autor, en su intento por dilucidar las causas de la corrupción, se detiene en la carencia e insuficiencia moral cívica y pública. Aseverando que las raíces de las “maldades sociales”, incluida la corrupción, están en lugares más profundos. Esta amoralidad es precedida de otras anteriores y más graves que anidan en el corazón del sistema social y económico.

A propósito de esta cuestión, Nieto<sup>244</sup> afirma muy duramente que “la sociedad española no se asombra de la corrupción política porque ella misma está corrompida hasta los huesos. [...] Para el corrupto, la corrupción de los demás no merece reproche alguno. El

---

<sup>241</sup> Malem Seña, J.F. “El fenómeno de...”, *op. cit.*, p. 89.

<sup>242</sup> López Calera, N. “Corrupción, ética y democracia”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 126-128.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>244</sup> Nieto, A. *Corrupción en...*, *op. cit.*, p. 55.

español medio está identificado con el corrupto porque percibe que éste obra como obraría él mismo si se encontrara en la misma situación”.

No obstante, Lapuente Giné<sup>245</sup> afirmaba en un revelador artículo que hay que evitar la peligrosa afirmación de que la corrupción está en nuestra cultura. Según este autor, muchos son los estudios que demuestran que los países desarrollan malas culturas, o culturas donde predomina la desconfianza social, como consecuencia de unos elevados niveles de corrupción, y no a la inversa.

Es indiscutible que los valores forman parte de la cultura de una sociedad y evolucionan con ella. Por ese motivo deberíamos disponer de un perfil cívico que se formara desde la infancia y se potenciara continuamente, cuestión sobre la que se volverá posteriores capítulos. Hay que tener presente que el funcionario es un ciudadano que trabaja desde un puesto privilegiado para otros ciudadanos. El ciudadano como funcionario y el ciudadano como individuo deberían compartir una misma esfera de valores cívicos<sup>246</sup>.

Es necesario encontrar una filosofía pública de valores en la que se encuentren reflejados tanto los empleados públicos en su actuación como los ciudadanos. Un conjunto de valores fundamentales que estén en sintonía con los valores mayoritariamente compartidos por la sociedad. Este es el único modo a partir del cual se conseguirá legitimar a las instituciones públicas gracias a la participación social, pues ésta permite que los ciudadanos se reconozcan en las decisiones de la gestión pública.

Desde luego, para hacer esto posible se requiere un claro compromiso y voluntad política, con agentes públicos que prediquen con el ejemplo y promuevan instrumentos que permitan que esa filosofía de valores no quede en un brindis al sol.

Aunque existen instrumentos normativos que tratan de neutralizar la corrupción pública, la realidad demuestra su ineficiencia práctica. Muchas son las causas de esa ineficiencia, Darnaculleta Gardella<sup>247</sup> destaca, entre otras, el déficit de ejecución normativa por el exceso de normas, garantías procedimentales y burocratización, además de una clara insuficiencia del control disciplinario agravado por la complicidad

---

<sup>245</sup> Lapuente Giné, V. ¿Por qué hay tanta corrupción en España? Artículo publicado en *El país*, en fecha 27-03-2009.

<sup>246</sup> Martín i Ballesta, A. “Per una Administració republicana: uns valors de referència per administrar una societat canviant”, en *Reflexió>Acció>Valor públic. Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2008, p. 1096-1109.

<sup>247</sup> Darnaculleta Gardella, M.M. *Derecho administrativo y...*, op. cit., p. 395 y s.

entre políticos y funcionarios. Un conjunto de prácticas que priman el clientelismo y partidocracia sobre la profesionalidad, cosa que ha dado lugar a graves problemas que se pretenden resolver con códigos éticos y de buenas prácticas como los que se han visto en el capítulo anterior<sup>248</sup>.

La respuesta penal a esta problemática es necesaria, pero insuficiente, lo realmente interesante en este ámbito es la función preventiva del Derecho, y no tanto la represiva por los incumplimientos que puedan surgir. Se debe actuar sobre el mismo origen del fenómeno de la corrupción en lugar de centrarse sobre sus deplorables consecuencias.

Así, Quintero Olivares<sup>249</sup> afirma que esta situación reclama una adecuada articulación de las distintas técnicas de tutela, lo que implica limitar la intervención penal a aquellos ataques más graves contra la función pública, respetando los principios clásicos del Derecho Penal de mínima intervención y selección fragmentaria de conductas en la intervención jurídico-penal<sup>250</sup>.

A propósito de esta cuestión, no debe obviarse la existencia de la Recomendación del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales de 8 de abril de 2003 del Consejo de Europa, firmada por España, por países signatarios del Acuerdo sobre el Consejo de Europa, e incluso por terceros países como Estados Unidos. En el 1999 se creó además el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), una iniciativa también del Consejo de Europa con el objetivo de controlar el cumplimiento por los Estados de las normas anticorrupción adoptadas por la organización, así como de mejorar la capacidad de sus miembros en la lucha contra la corrupción a través de un procedimiento de seguimiento y evaluación de las prácticas adoptadas en cada caso<sup>251</sup>. España forma parte de este grupo desde su origen en 1999.

---

<sup>248</sup> Arias Díaz, I. *Chequeo a la Administración...*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>249</sup> Quintero Olivares, G. “Prevaricación administrativa (comentario al art. 404 del CP)”, en *La corrupción a examen*, Ed. Aranzadi, 2012, Navarra, p. 168.

<sup>250</sup> Sobre este extremo también tuvo ocasión de manifestarse Parejo Alfonso sobre los riesgos que genera para el correcto funcionamiento del sistema jurídico la preferencia del orden penal, por distorsionar las condiciones mínimas exigibles al expreso funcionamiento del bloque Derecho administrativo – Derecho penal. *Vid.* Parejo Alfonso, L. La deriva de las relaciones entre los derechos administrativo y penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática. *Revista de Documentación Administrativa*: núm. 284-285, mayo-diciembre de 2009, p. 273-304.

<sup>251</sup> Martín Granados, I. Iniciativas ciudadanas de control y vigilancia política. Documento presentado en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP-IUIOG)*, en el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, celebrado en fecha 23 y 24 de septiembre de 2013. Artículo accesible online a través del siguiente enlace:



En sus informes<sup>252</sup> de 2009 relativos a los temas de incriminación<sup>253</sup> y transparencia en la financiación de partidos en España<sup>254</sup>, se ponía de manifiesto que España era uno de los poco miembros del GRECO que no habían ratificado el Convenio Penal sobre la Corrupción<sup>255</sup>, ni el Protocolo Adicional al Convenio<sup>256</sup>, aunque igualmente advertía acerca de que como miembro estaba sujeta a evaluación de conformidad con los criterios regulados por ambos textos. Los informes concluían alentando a las autoridades a prestar más atención a la dimensión de la corrupción, cuya regulación “presenta deficiencias importantes”, especialmente en el ámbito del tráfico de influencias, la transparencia y financiación de los partidos políticos a nivel local, así como de entidades vinculadas a éstos directa o indirectamente o que estén bajo su control. También instaban al establecimiento de mayores y mejores controles internos garantizando su independencia, y al refuerzo del régimen sancionador mediante la introducción de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

En el 2011 el GRECO comprobó<sup>257</sup> si el gobierno español había seguido o no sus recomendaciones, y en un nuevo informe<sup>258</sup> concluyó que de las quince sólo se habían

---

[http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/A05-MARTIN\\_GRANADOS-2013.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A05-MARTIN_GRANADOS-2013.pdf) [último acceso en fecha: 28/10/2013], p. 5.

<sup>252</sup> El último informe del GRECO, perteneciente a la cuarta ronda de evaluación, data de diciembre de 2013, y se refiere a la prevención de la corrupción respecto de parlamentarios jueces y fiscales. En sus conclusiones se insta al Parlamento a: elaborar un código de conducta; introducir normas sobre la relación entre parlamentarios y grupos de presión; actualizar los formularios de declaración para detallar más la información; y asegurar las medidas adecuadas para el control y supervisión del cumplimiento de dichas medidas. Por otro lado, se insta a los jueces a: revisar el marco jurídico del Consejo General del Poder Judicial para reforzar su independencia; establecer legalmente los requisitos para el nombramiento de altos cargos en la judicatura; adoptar un código de conducta para jueces; y ampliar el plazo de prescripción para procedimientos disciplinarios. Por último, se insta a los fiscales a: revisar el acceso y mandato del Fiscal General; adoptar un código de conducta; y desarrollar un marco normativo específico para asuntos disciplinarios, sujeto a revisión independiente e imparcial.

<sup>253</sup> GRECO. Informe de evaluación relativo a España. Incriminación (ETS 173 y 191, GPC 2) Greco Eval III Rep (2008) 3E, Tema I. Adoptado en su 42ª Reunión Plenaria (Estrasburgo, 11-15 Mayo de 2009)

<sup>254</sup> GRECO. Informe de evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España. Greco Eval III Rep (2008) 3E, Tema II. Adoptado en su 42ª Reunión Plenaria (Estrasburgo, 11-15 Mayo de 2009).

<sup>255</sup> España ratificó este Convenio en fecha 28 de julio de 2010 mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado núm. 182 de 28 de julio de 2010 (páginas 65780 a 65812) del *Instrumento de Ratificación del Convenio penal sobre la corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999*.

<sup>256</sup> España ratificó este Protocolo Adicional en fecha 7 de marzo de 2011 mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado núm. 56 de 7 de marzo de 2011 (páginas 25504 a 25511) del *Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al Convenio penal sobre la corrupción, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003*.

<sup>257</sup> Desde la fecha de adhesión de España al GRECO, en 1999, ha sido objeto de evaluación en cuatro ocasiones, la primera en junio de 2001, la segunda en mayo de 2005, la tercera en mayo de 2009 y la cuarta se inició en enero de 2012, además de los informes de evaluación, también emiten informes de cumplimiento, que son a los que se presta mayor atención en este apartado.

implementado satisfactoriamente cinco, sobre todo relativas a la criminalización de la corrupción, mientras que el progreso respecto de la transparencia de la financiación de los partidos había sido mucho más modesto. Concretamente, dictamina que “*Spain has made tangible efforts to comply with the recommendations issued in respect of Theme I-Incriminations; the authorities must be commended for their action in this field. Rather limited steps have been taken to meet the concerns raised in respect of Theme II-Transparency of Party Funding; much more clearly needs to be done in this area*”.

En el 2013 tuvo lugar la segunda comprobación. Esta vez la conclusión del informe<sup>259</sup> sólo indicó la implementación de una más de las medidas en comparación con la comprobación de 2011, de modo que España sólo ha implementado satisfactoriamente 6 de las quince recomendaciones iniciales. Finalmente, insiste en la necesidad de reforzar el régimen sancionador de la financiación irregular de los partidos políticos pues “*it is crucial for the credibility of the system that the law does not remain dead letter but that it is properly monitored and enforced*”. De esto se desprende que, a pesar de la preocupación expresada por el GRECO, España apenas ha puesto interés en diseñar un sistema de financiación de partidos que cumpla satisfactoriamente con los estándares mínimos que contiene la citada Recomendación de 2003. Es más, el Gobierno ha presentado recientemente un Plan de Regeneración Democrática que incluye medidas relativas a la financiación de los partidos, no obstante, estas medidas no guardan ninguna similitud con las recomendaciones emitidas por el GRECO.

En el 2016 se publicó un nuevo informe de cumplimiento por parte del GRECO, en el que se increpa duramente a España por no atender a sus recomendaciones de 2014 –a pesar de la petición expresa de publicar y traducir el informe al español, lo cierto es que todavía sigue publicado únicamente en inglés, y el enlace a partir del cual se debería acceder directamente al informe, te lleva a la página principal del GRECO sin facilitar su localización para ciudadanos no versados en el manejo de estas plataformas–, concretamente en materia de independencia judicial, donde se critica expresamente el sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. En ese sentido, “*GRECO concludes that the current very low level of compliance with the*

---

<sup>258</sup> GRECO. Compliance Report on Spain “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of Party Funding”. Greco RC-III (2011) 5E. Adopted at its 50<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March -1 April 2011).

<sup>259</sup> GRECO. Second Compliance Report on Spain “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of Party Funding”. GRECO RC-III (2013) 20E. Adopted at its 60<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2013).

*recommendations is globally unsatisfactory*”,<sup>260</sup> concretamente que España no ha implementado plenamente ninguna de las recomendaciones efectuadas para prevenir la politización y corrupción en el ámbito judicial, y de las 11 últimas recomendaciones sólo ha implementado cinco parcialmente. Textualmente se afirma que “*GRECO concludes that none of the eleven recommendations contained in the Fourth Round Evaluation Report has been implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner by Spain*”. Aunque sí valora medidas para reforzar al Tribunal de Cuentas, o las reformas en la financiación de los partidos políticos.

Así las cosas, podemos afirmar que el problema de la sociedad ante este desalentador panorama es la resignación, y los ciudadanos no deben resignarse a la corrupción, antes al contrario, deben implicarse en la lucha contra este grave problema de degradación ética y moral que asola desde hace ya demasiados años nuestras instituciones.

Sin olvidar que uno de los principales efectos perniciosos a la hora de intentar enfrentarse al problema de la corrupción es el hecho de que se utilice como arma arrojadiza, como un argumento para arremeter contra la oposición con criterios oportunistas en lugar de prestarle la atención que merece tan grave materia. Se trata de un serio peligro para las instituciones democráticas y debe combatirse como tal, independientemente del color político que caracterice al corrupto, pues la hemeroteca demuestra que la corrupción no entiende de ideologías y se manifiesta al margen del partido gobernante de turno. Esta miopía a la hora de abordar el problema también ha contribuido al hastío ciudadano que ha llevado a que se produzca en estos momentos un fin de etapa política, observándose nuevos comportamientos electorales entre los distintos votantes.

## **2. Fin de etapa política: el abstencionismo y las movilizaciones como respuesta a la partitocracia o Estado de partidos**

Los partidos políticos dominan el escenario político. La Constitución española privilegia las formas representativas de participación política sobre los mecanismos propios de democracia directa<sup>261</sup>, de hecho, los partidos políticos ocupan un elevado

---

<sup>260</sup> GRECO. Fourth Evaluation Round, Compliance Report Spain, “Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors”, GrecoRC4/2016)1. Adopted at its 72nd Plenary Meeting (Strasbourg, 27 June-1 July 2016).

<sup>261</sup> A propósito de esta cuestión, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994, de 14 de marzo, afirma la excepcionalidad de los mecanismos de democracia directa en su Fundamento Jurídico Tercero, pues

rango en nuestra norma suprema. Como señala Pradera<sup>262</sup>, el artículo 6 se ocupa de los partidos en una tríada terminológica: en primer lugar, en términos descriptivos al definirlos como expresión del pluralismo político; en segundo lugar, en términos programáticos al asignarles la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos fundamentales para la participación política; y por último, en términos prescriptivos al imponerles la obligación de respetar la Constitución y la ley, y el deber de que internamente su funcionamiento y estructura sean democráticos. No obstante, dicha formulación no coincide con la realidad, motivo por el que el autor concluye que los partidos ya no son organizaciones representativas de la sociedad dedicadas a defender los intereses ciudadanos, sino instituciones autónomas que protegen ante todo sus propios intereses.

En efecto, uno de los principales vicios públicos que les son propios a los políticos es el corporativismo político, la llamada “partitocracia”. Victoria Camps<sup>263</sup> considera que es el modo que tienen los políticos de expresar su indiferencia respecto del interés común, pues supone volcarse de forma exclusiva y prioritaria en los asuntos del propio partido.

Por partitocracia, o Estado de partidos, se entiende aquella situación en que el poder se concentra en manos de los partidos políticos en detrimento de la democracia parlamentaria. Como afirma de Cabo de la Vega<sup>264</sup>, “se trata de la anulación del mecanismo de división formal de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, mediante su unión real (sociológica) en un solo aparato de poder. Es decir, serían las direcciones de los partidos las que, a un tiempo, elaborarían las listas electorales al Parlamento, designarían a los candidatos a Presidente del Gobierno y ministros, y propondrían su correspondiente cuota de nombramientos al poder judicial (y otros cargos electivos)”.

Son múltiples las razones que nos llevan a creer que nos hallamos en una partitocracia. En primer lugar porque el sistema electoral diseñado en la Constitución de 1978 se dirige a consolidar el bipartidismo en aras a favorecer la estabilidad del sistema. Como

---

dice “Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”.

<sup>262</sup> Pradera, J. “La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>263</sup> Camps, V. *Virtudes...*, *op. cit.*, p. 194.

<sup>264</sup> De Cabo de la Vega, A. *La democracia y su...*, *op. cit.*, p. 45.

bien afirma Escudero Alday<sup>265</sup>, “mientras que formalmente se introdujo en el texto constitucional el criterio de representación proporcional (art. 68.3), de facto se configuraba un sistema mayoritario, que garantizara la alternancia en el poder de dos partidos políticos: uno de centro-derecha y otro de centro-izquierda”. De hecho, muchos autores coinciden con esta opinión afirmando que son varios los instrumentos mediante los cuales se consigue favorecer el bipartidismo. Tales como algunos de los puestos de manifiesto por el citado autor<sup>266</sup>: un Congreso de los Diputados pequeño, cuya circunscripción electoral es provincial, con un mínimo de diputados por cada una independientemente de su población (artículo 68 CE), cosa que conlleva la sobrerrepresentación parlamentaria de provincias menos pobladas, caracterizadas por representar un voto más rural que urbano –tradicionalmente, más de derechas–, y, consecuentemente, provoca una desigualdad de voto entre ciudadanos; en segundo lugar, la regla del 3% en la atribución de escaños, que excluye todas las listas que no hayan obtenido ese porcentaje mínimo en cada circunscripción, supone una barrera electoral significativa, impidiendo que partidos con un elevado consenso social pero con votos dispersos puedan obtener escaños; en tercer lugar, la conocida como “fórmula d’Hondt”, que añade un factor corrector del fraccionamiento de la representación parlamentaria que, de nuevo, acaba beneficiando a los dos partidos mayoritarios. Se excluye a terceras fuerzas, por favorecer la expansión del “voto útil”, es decir, los propios votantes creen que es mejor votar a uno de los dos partidos con mayores posibilidades de resultar elegido, en lugar de votar a un partido que, por minoritario, no obtendrá representación. Cosa que, lamentablemente, acaba deteriorando la calidad democrática del sistema electoral.

A estas razones cabe sumar el sistema de las listas bloqueadas, que no suponen más que una limitación al derecho de voto de los electores. Únicamente el Senado funciona mediante listas abiertas o no bloqueadas, aunque no se hace servir, ya sea por poca cultura política o porque los ciudadanos no acaban de ver la utilidad real de esta institución. Respecto del resto de instituciones, las listas son cerradas y eso implica que los ciudadanos se hallan limitados a elegir a las personas que el partido considere apropiadas. En relación con esto, Urquiza<sup>267</sup> afirma que este factor está íntimamente

---

<sup>265</sup> Escudero Alday, R. Democracia, *ma non troppo*: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 116, 2011/12, p. 45.

<sup>266</sup> Escudero Alday, R. Democracia, *ma...*, *op. cit.*, p. 45-47.

<sup>267</sup> Urquiza Morales, M. *Corrupción...*, *op. cit.*, p. 61.

relacionado con la falta de democracia real en la dimensión interna de los partidos políticos. A lo que añade que “en la elaboración de las listas cerradas prima la fidelidad sectaria sobre cualquier criterio de excelencia personal o profesional”. Esto también puede relacionarse con la controvertida disciplina de voto, pues no todos los ciudadanos opinan igual respecto de un tema determinado, incluso siendo votantes de un mismo partido; y lo mismo ocurre con los diputados, que se ven obligados a seguir esa disciplina de voto en contra de su libre albedrío e incluso en contra de los ciudadanos a los que representan.

En definitiva, se trata de un sistema que, si bien se define formalmente como proporcional, es más cercano en la práctica al mayoritario. Su diseño no se adecúa plenamente al principio de pluralismo político –que se ha tratado en el capítulo anterior– que debería inspirarlo, por el hecho de favorecer en todo caso una alternancia bipartidista al condicionar los resultados electorales<sup>268</sup>.

Cuando hablamos de fin de etapa política, hacemos referencia principalmente a un problema de legitimidad. Respecto de esta cuestión, como muy acertadamente nos recuerda Villoria<sup>269</sup>, en el poder o dominación, la legitimidad puede provenir de distintas fuentes: de la tradición, del carisma de la persona al mando, o de la creencia en la legalidad y los procedimientos racionales. Esta última sería la fuente normal para el sistema político de la democracia, puesto que se otorga la legitimidad a quienes han sido elegidos siguiendo las reglas y procedimientos electorales. Ahora bien, esta creencia no tiene por qué ser sincera, puede fingirse, aceptarse como algo irremediable, de tal modo que no todos los ciudadanos tienen por qué asumir esa legitimidad, pero sí la aceptan y respetan.

Como pone de manifiesto Pradera<sup>270</sup>, los “momentos de arrogancia” de los partidos políticos, independientemente de su ideología, tras vencer por mayoría absoluta en unas elecciones legislativas, recuerdan a una visión unilateral, que subraya los aspectos más desagradables, temibles e inaceptables de la naturaleza de los partidos.

---

<sup>268</sup>Gambino, S. Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*: núm. 146, octubre-diciembre 2009, p. 30-31.

<sup>269</sup>Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, *op. cit.*, p. 64-65.

<sup>270</sup>Pradera, J. “La maquinaria de...”, *op. cit.*, p. 179.

En ese sentido, viene al caso la afirmación de García de Enterría haciéndose eco de las reflexiones de Locke, “la posición de los gobernantes no puede explicarse con la técnica de la representación política [...] su posición se expresa [...] (en) la confianza, la cual (como ocurre con el mandato de los Derechos romanizados) no se entrega de una vez por todas, sino que ha de mantenerse viva de forma constante”<sup>271</sup>.

Es inaceptable la progresiva transformación que se ha estado llevando a cabo de nuestro sistema político en una suerte de democracia plebiscitaria, como pone de relieve Ferrajoli<sup>272</sup>, fundada en la explícita pretensión de la omnipotencia de la mayoría, neutralizando todos los elementos sustantivos de la democracia constitucional, tales como el sistema de separaciones, contrapesos, garantías y reglas. Así, “la idea elemental que está en la base de esta pretensión es que el consenso popular es la única fuente de legitimación del poder político y, por ello, serviría para legitimar todo abuso y para deslegitimar críticas y controles”. Esto es intolerable, pues supone un ataque frontal y directo al pluralismo político constitucional, rechazando por completo el paradigma del estado constitucional de derecho como sistema de vínculos legales impuestos a cualquier poder.

Si recuperamos la concepción de Villoria sobre el buen gobierno que se ha visto en el capítulo anterior, se entiende que para la existencia de un buen gobierno se requiere que el que ha sido democráticamente elegido por los ciudadanos ejecute de forma eficaz, eficiente y responsable su programa, una ejecución que únicamente podría verse alterada para beneficio colectivo y por cambios en las circunstancias debidamente explicados<sup>273</sup>. De lo que se infiere que un incumplimiento reiterado e injustificado del programa electoral, así como del ordenamiento jurídico, no hace más que romper el vínculo entre electores y candidato, de tal modo que éste va perdiendo la legitimidad que le ha sido atribuida, A lo que debe sumarse el mal ejemplo que se extiende entre los empleados públicos a los que se dificulta una actuación ética, causando todo ello lo que puede denominarse un mal gobierno.

En España no disponemos de mecanismos que permitan a los ciudadanos influir directamente en el ejercicio del poder político cuando los representantes abusan de la confianza que se deposita en ellos, como sí ocurre en Estados Unidos (concretamente en

---

<sup>271</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y...*, op. cit., p. 116.

<sup>272</sup> Ferrajoli, L. *Poderes salvajes: la...*, op. cit., p. 21-22.

<sup>273</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, op. cit., p. 72.

California) con el denominado *recall* o revocación popular de cargo público. Un instrumento que permite a los ciudadanos votar la destitución de un cargo público electo por causas graves de corrupción o comportamientos delictivos<sup>274</sup>, lo que acerca en cierto modo el modelo de democracia representativa al modelo de democracia directa, por cuanto el instituto de representación desvinculada al mandato imperativo pasa a su contrapuesto, es decir, al instituto de representación revocable<sup>275</sup>. En consecuencia, ante el escenario de coincidente descrédito político, de desconfianza en el sistema y del creciente hastío e insatisfacción, sin mecanismos correctivos para los ciudadanos en ningún nivel político, la respuesta de la ciudadanía española ha tenido dos caras, que aunque diferenciadas, no han sido necesariamente excluyentes entre ellas.

Por un lado, la crisis de la democracia se ha manifestado en la pérdida de significado y utilidad del voto. La deslegitimación y el desprestigio de una clase política que no se adecúa al papel que debe representar y actúa al servicio de las élites económicas, que sólo se preocupa de conseguir votos en lugar de cumplir sus programas electorales, y el retroceso del Estado del Bienestar, se han expresado en una pérdida de confianza en el sistema y un escepticismo que ha llevado a los ciudadanos al desencanto y consiguiente abstencionismo electoral. Lo que se relaciona con el fatalismo o la falta de interés en la vida pública de que advirtió Keane como principal riesgo de la democracia actual<sup>276</sup>.

De acuerdo con esto se manifiesta también Ferrajoli<sup>277</sup> al afirmar que se está produciendo una despolitización de amplios sectores del electorado, que se manifiesta en el abstencionismo, en la antipolítica y en el indiferentismo. Hasta el punto de que se está debilitando el sentido cívico y la relevancia política de la opinión pública. Esto es, se está perdiendo por parte de los desencantados ciudadanos la identificación entre las razones de la política y su compromiso con la persecución del interés general.

Por otro lado, muchos son los ciudadanos que se han movilizado reclamando una democracia real, adoptando una actitud activa y reivindicativa de protesta contra lo que se considera una vulneración de los principios democráticos y el Estado social de Derecho. Lo que ha sido denominado por el sociólogo Pierre Rosanvallon como “contrademocracia”, que no es lo contrario a la democracia sino la democracia

---

<sup>274</sup> Ventura Salom, C. Antecedentes históricos de la regeneración política en España, en *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Sede INAP, Madrid, 2013, p. 11.

<sup>275</sup> Sobre este tema véase Bobbio, N. *El futuro de la...*, op. cit.

<sup>276</sup> Vid. Keane, J. *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Ed. Hacer, 2009.

<sup>277</sup> Ferrajoli, L. *Poderes Salvajes. La crisis...*, op. cit., p. 73-74.



contraria<sup>278</sup>, la que no está conforme con el sistema electoral actual y proclama más protagonismo del cuerpo social. En palabras de Ruiz-Rico Ruiz<sup>279</sup>, “la evidencia empírica demuestra que el recurso a los derechos de reunión, manifestación o a la libertad de expresión se presenta como una salida para intentar de algún modo participar espontáneamente en los asuntos públicos. Paradójicamente, la participación ciudadana directa se viene ejerciendo indirectamente a través de los derechos fundamentales de reunión, manifestación y libertad de expresión, reconociéndose por la propia jurisprudencia constitucional que otros derechos fundamentales pueden actuar como cauce del principio democrático participativo (STC 170/2008, de 15 de diciembre)”.

En ese sentido, Internet y las redes sociales se han convertido en una herramienta de gran ayuda para conseguir aunar el desencanto compartido por ciudadanos de alrededor del mundo y canalizar así sus reivindicaciones a través de masivas manifestaciones, expresando el clima de descontento generalizado. Encontramos infinidad de ejemplos de este activismo en red o ciberactivismo, a nivel internacional la primavera árabe se alza como la rebelión popular generada en Internet más ambiciosa de 2011. Mientras que a nivel español, uno de los movimientos más sonados es el llamado 15-M, también conocido como *spanish revolution*, que reunió el 15 de mayo de 2011 a decenas de miles de personas en los centros de distintas ciudades sin recurrir a partidos políticos, sindicatos u organizaciones tradicionales. Así como movimientos contra los desahucios y por la dación en pago a través de organizaciones como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) o *Stop-Desahucios*, por citar otro ejemplo.

El 15-M fue un movimiento orquestado exclusivamente por ciudadanos y gestado de principio a fin en Internet gracias a la plataforma “Democracia Real Ya”, arrojando así nuevas esperanzas sobre la idea de la política sin partidos. La protesta, aunque difusa y sin objetivos concretos, tenía un mensaje unívoco, la exigencia de un cambio político orientado a las buenas prácticas políticas, que tuviera como núcleo esencial la directa participación ciudadana. En este sentido, resulta muy interesante la reflexión de

---

<sup>278</sup> Estefanía, J. La contrademocracia. Artículo publicado en el *El País*, en fecha 19 de marzo de 2007, accesible online en el siguiente enlace: [http://elpais.com/diario/2007/03/19/economia/1174258808\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/03/19/economia/1174258808_850215.html) [último acceso en fecha: 08/10/2013]

<sup>279</sup> Ruiz-Rico Ruiz, C. Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*: vol. 6, núm. 1, 2014, p. 22.

Antentas<sup>280</sup> cuando afirma que el movimiento de los indignados ha comportado también un fuerte proceso de repolitización de la sociedad, de recuperación del interés por los asuntos colectivos y también de reocupación social de un espacio público usurpado cotidianamente por los intereses privados. Significando así un aprendizaje colectivo del ejercicio de la democracia y la autoorganización.

Ahora bien, los indignados no son únicamente las personas que acamparon en las plazas. Como apunta Gutiérrez-Rubí<sup>281</sup> también son los votantes que se han perdido, los que han vuelto a votar sin entusiasmo, los que se han cambiado por despecho o buscando otras oportunidades y relevos, los que han votado a partidos minoritarios, en blanco o nulo, y también muchos de los que se han quedado en sus casas.

Cuando se elige un partido político se está eligiendo una orientación política mayoritaria entre los votantes, pero ello no implica que no se gobierne para los ciudadanos que prefieren otras opciones. No se puede gobernar únicamente para los electores del propio partido, hay que alejarse del carácter autoritario y dominante del partido ganador en pro del esfuerzo por buscar el consenso y la estabilidad. La capacidad de decisión no puede permanecer por más tiempo en los centros del poder político, debe ser desconcentrada.

Para Ulrich Beck<sup>282</sup> el camino consecuente con la democracia efectiva pasa por el aumento de la autoconciencia ciudadana y de sus intereses en participar, así como la multiplicidad de iniciativas cambiantes de los movimientos políticos. Todo ello puede interpretarse como una resistencia al poder en una concepción autoritaria de la democracia, como algo contrario a la inevitabilidad sin alternativas que se quiere imponer.

Por otro lado, resulta oportuno introducir el planteamiento de Bobbio<sup>283</sup> acerca de la necesidad del disenso en la democracia, pues este autor se pregunta si un consenso, esencial en un régimen democrático, puede ser considerado como tal cuando viene impuesto y no da lugar a un mínimo e inevitable disenso. No podemos más que mostrarnos de acuerdo con esta hipótesis, pues sólo donde el disenso sea libre de

---

<sup>280</sup> Antentas, J.M.; Vivas, E. El 15 M y la razón indignada. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 118, 2012, p. 132.

<sup>281</sup> Gutiérrez-Rubí, A. *La política vigilada...*, op. cit., p. 144.

<sup>282</sup> Beck, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Ed. Paidós, 1998, p. 250, 280.

<sup>283</sup> Bobbio, N. *El futuro de la...*, op. cit., p. 72.

manifestarse, el consenso será real y el sistema podrá llamarse realmente democrático. A este respecto, la relativamente reciente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (también conocido como “Ley antihuelga” o “Ley mordaza”) no hace más que retroceder en el desarrollo democrático de nuestra sociedad, lo que no ha dejado de contribuir a la perjudicada percepción ciudadana de degradación de la vida pública. Primero porque la seguridad no se posicionaba durante su puesta en marcha y tramitación como una preocupación ciudadana, así lo corroboraban los datos del CIS correspondientes a ese periodo<sup>284</sup> de los que se desprendería que menos del 2% de los españoles consideraba la inseguridad ciudadana como un problema prioritario; en segundo lugar porque limita y restringe derechos fundamentales como el de la libertad de expresión, de manifestación o de reunión; en tercer lugar por diseñar un sistema de sanciones económicas totalmente desproporcionadas; y en cuarto lugar porque expande la potestad sancionadora de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, sin prever medidas de control y contrapeso de dicho aumento de poder.

Para los ciudadanos las manifestaciones son el cauce en el que expresar su opinión respecto de algo que requiere una respuesta política, es decir, cuando hay una manifestación de gran repercusión entre la sociedad debe traducirse en una acción por parte de los poderes públicos.

Como afirmara García de Enterría citando a Touraine<sup>285</sup>, “la democracia no nace sólo del Estado de Derecho, sino de la apelación a principios éticos –libertad, justicia– en nombre de la mayoría sin poder y contra los intereses dominantes [...] La vida política está hecha de (la) oposición entre las decisiones políticas y jurídicas que favorecen a los grupos dominantes y la apelación a una moral social que defiende los intereses de los dominados o de las minorías”, de manera que concluye el profesor que la oposición al poder, lejos de suponer un obstáculo a la democracia, se integra en su propia esencia. De hecho, continúa sentenciando: “Nada, por tanto, más contrario a la esencia misma de la democracia que pretender que el origen electivo de los gobernantes les dispense de control o les legitime ante los ciudadanos frente a cualquier reclamación o exigencia de justificación que éstos puedan judicialmente pedirles”<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> Los datos del CIS correspondientes al barómetro de junio de 2014 reflejaban que sólo el 1,6% de los ciudadanos percibía la inseguridad ciudadana como un problema actual en España.

<sup>285</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y...*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 124.

De manera que se puede concluir que los nuevos movimientos sociales no persiguen la conquista del poder, sino influir en él, interviniendo en el proceso de toma de decisiones políticas. En ese sentido, Minguijón y Pac<sup>287</sup> apuntan que estos movimientos “se presentan como defensores de nuevos y viejos valores que arrastran a un volumen importante de población y, por lo tanto, se atribuyen el derecho a influir en la configuración de la arquitectura institucional que representa el Estado, bajo el argumento de que aportan a ese proceso unas perspectivas novedosas (ecologismo, feminismo, nacionalismo, multiculturalismo, etc.) que la apática y tendenciosa estructura institucional es incapaz de tener en cuenta, o unas perspectivas tradicionales (libertad individual, religión, familia, etc.) que están siendo vulneradas”.

### **3. A la sombra de Europa: la agonía del espíritu europeísta**

La integración española en la Unión Europea no implica per se una menor calidad democrática, todo lo contrario, las finalidades de sus instituciones trabajan incansablemente para mejorar la democracia de los Estados miembros, ocupándose de temas muy importantes y sensibles para la ciudadanía<sup>288</sup>. No obstante, la percepción ciudadana de distancia respecto de los centros de decisión, y la apariencia de que es desde esos centros alejados donde se deciden todas las políticas independientemente de las propuestas nacionales, sí perjudican el sentir democrático de los ciudadanos<sup>289</sup>. Se está generalizando la errónea percepción de que la democracia no es algo valioso, que da igual lo que un Estado decida democráticamente cuando, en último término, las decisiones importantes van a adoptarse en Bruselas o Estrasburgo, de forma sesgada y poco democrática, primando los intereses de unos países sobre otros.

Tradicionalmente, España ha sido un país europeísta. Tiempo atrás, la incorporación en la Unión Europea –entonces Comunidad Económica Europea– tras años de aislamiento internacional, era sinónimo de paz, prosperidad y progreso. Sin embargo, durante los

---

<sup>287</sup>Minguijón Pablo, J.; Pac Salas, D. 15M. Una explicación en clave sociológica. *Prisma Social*: núm. 8, 2012, p. 421.

<sup>288</sup> Entre ellos destacan las políticas de inmigración, de igualdad de género, de protección medioambiental, de calidad de los alimentos o medicamentos, o de la libre circulación de trabajadores.

<sup>289</sup> Buen ejemplo de ello es la columna de opinión publicada en *elperiodic.com* en fecha 02/02/2012 bajo el título “Señora Merkel, puesto que es Ud. quien aquí manda...”, en la que pueden leerse opiniones como la que sigue: “Abra los ojos y sálvenos señora Merkel [...] Déjese de tantos recortes y si quiere hacer alguno más recorte a los gobiernos como el nuestro que no sirven de nada [...] ya que para transmitimos las órdenes que Ud. va dando no es necesario más que un ordenanza que las reciba por fax y las lea por televisión”, opinión de un ciudadano que bien refleja el sentir popular a que hacemos referencia. Artículo accesible en el enlace: [http://www.elperiodic.com/opinion/udperdone/2839\\_seora-merkel-puesto-quien-aqui-manda%E2%80%A6.html](http://www.elperiodic.com/opinion/udperdone/2839_seora-merkel-puesto-quien-aqui-manda%E2%80%A6.html) [último acceso en fecha 11/10/2013]

últimos años es significativa una nueva desafección de los ciudadanos españoles que se añade a la existente de la clase política y las instituciones administrativas, una creciente distancia respecto de las instituciones europeas y del proyecto mismo de integración.

De hecho, este desgaste puede observarse al comparar las encuestas realizadas durante estos últimos años para el periódico *El País* por parte de Metroscopia. Los resultados de estas encuestas muestran que desde el 2009 el porcentaje de ciudadanos que considera que formar parte de la Unión Europea ha sido beneficioso para España ha decrecido en 15 puntos (del 80% de los encuestados en 2009 frente a un 65% de los encuestados en 2014, cifra que subió levemente al 70% en 2015). También constatan que se ha multiplicado por tres el porcentaje que piensa que el sentimiento europeísta de los ciudadanos españoles ha disminuido (en las últimas encuestas realizadas sobre este extremo lo afirmaba un 28% de los encuestados mientras en 2009 se limitaba a un 10%)<sup>290</sup>. Incluso un artículo del mismo periódico del año 2012 se hacía eco del aumento del sentimiento antieuropeísta en los seis grandes Estados miembros de la Unión<sup>291</sup>.

Las razones de este sentimiento de euroescepticismo se pueden resumir en las intervenciones de la Troika, así como en las políticas de austeridad impulsadas, recomendadas por la Unión Europea, es decir, los recortes sociales y la subida de impuestos, con el añadido de apariencia de anteponer los intereses de las élites económicas a los intereses y necesidades ciudadanos. La adopción de sus decisiones se

---

<sup>290</sup> Ferrándiz, J.P. Elecciones al Parlamento Europeo 2014: Estimación de voto. Artículo publicado en el blog del periódico *El País* en fecha 29/01/2014. Accesible online en <http://blogs.elpais.com/metroscopia/2014/01/elecciones-al-parlamento-europeo-2014-estimacion-de-voto.html#more> [último acceso en fecha 04/02/2014].

<sup>291</sup> Así, en Francia en el año 2007 un 51% de los encuestados se mostraba a favor de la Unión, y un 41% en contra, mientras que en 2012 el porcentaje de ciudadanos a favor se reduce a 34% y los contrarios aumentan hasta un 56%. En el Reino Unido los votos a favor disminuyen en los mismos años del 36% al 20%, y en contra aumentan del 49% al 69% –hasta tal punto que el 23 de junio de 2017 David Cameron convocó el referéndum al que se había comprometido en las elecciones de 2013, en el que la opción más votada fue la salida del país de la Unión Europea por un 51,9% de los votantes, lo que ha venido a denominarse BREXIT, que implicará las negociaciones con la Unión para pactar las condiciones de la ruptura–. Lo mismo ocurre en Polonia, donde los votos a favor pasan del 68% al 48%, y los votos en contra del 18% al 42%. También en Alemania los votos favorables disminuyen del 56% al 30%, y los votos en contra aumentan del 36% al 59%. Hecho constatado también entre los ciudadanos encuestados en Italia, donde los votos a favor de la Unión pasan de 58% en 2007 al 31% en 2012, y los votos en contra pasan del 28% al 53%. Por último, en España es donde la diferencia de puntos porcentuales es mayor de un 65% a favor en 2007 se pasa a un 20% en 2012, y de un 23% en contra, se pasa a un 72%. Datos extraídos en el artículo de Catalán, N. El avance del antieuropeísmo en los seis grandes de la UE. Publicado en *El País* en fecha 24 de abril de 2013. Artículo accesible online en: [http://elpais.com/elpais/2013/04/24/media/1366821148\\_202671.html](http://elpais.com/elpais/2013/04/24/media/1366821148_202671.html) [último acceso en fecha 10/10/2013]

percibe de forma poco transparente y muy alejada de los ciudadanos de cada Estado miembro, lo que disminuye enormemente su legitimidad democrática.

Para los ciudadanos resulta incomprensible el comportamiento de los dirigentes europeos por su falta de sensibilidad cuando instan al gobierno español a ajustar –aún más– los salarios, y a ocuparse del problema del paro sin ofrecer medidas concretas que tengan en cuenta las críticas circunstancias por las que ha tenido que atravesar el país, y sin presentar otras alternativas menos invasivas en las economías ciudadanas. Y aún pueden entenderlo menos cuando estas recomendaciones provienen de personas con sueldos muy elevados, que en los medios de comunicación aparecen trampeando para registrar la hora de entrada o salida como si estuvieran en su lugar de trabajo para cobrar por la asistencia a las sesiones a las que realmente no acuden<sup>292</sup>.

Este sentimiento euroescéptico, que en España, Portugal e Irlanda todavía no se ha traducido en grupos políticos de esta índole, es sobradamente conocido por los británicos –donde esta aspiración ha acabado confluyendo en el BREXIT–, a través de partidos como UKIP (Partido de la Independencia del Reino Unido), y por lo daneses con el Partido Popular Danés, pero también es compartido y va en aumento en otros países de la Unión. Tanto es así que se ha cristalizado en otras formaciones políticas antieuropeístas como ocurre en Grecia con Amanecer Dorado, en Italia con el Movimiento Cinco Estrellas de Beppe Grillo o la Liga Norte, en Francia con el ascenso del Frente Nacional de Le Pen, en Holanda con el Partido de la Libertad, en Bélgica con el Vlaams Belang, el FPÖ (Partido de la Libertad de Austria) en Austria, el Partido Nacional Eslovaco, el Partido Pirata de Suecia, o incluso en Alemania, con la nueva formación Alternativa para Alemania.

El problema europeo es un problema de identidad, el concepto que llega a los ciudadanos sobre Europa es un concepto elitista, lo perciben como algo muy complejo y de alto nivel, ya empezando por su definición como un híbrido entre una federación y una organización internacional, cosa que el ciudadano medio no va a comprender. Así se manifiesta también de Santis, un productor de cine italiano que está trabajando en

---

<sup>292</sup> “Eurodiputados que cobran sus dietas y escapan”, noticia publicada en *El Mundo* en fecha 9-3-2011, accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/09/union\\_europea/1299662950.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/09/union_europea/1299662950.html) [último acceso en fecha 29-4-2015]; o Pesado, D. A. “Un eurodiputado llega, ficha y se va para cobrar los 300 euros de dietas”, noticia publicada en *El Correo* en fecha 27-6-2013, accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.elcorreo.com/vizcaya/20130627/mas-actualidad/mundo/eurodiputado-pillado-reportero-cuando-201306261258.html> [último acceso en fecha 29-4-2015]

relanzar la imagen de la Unión Europea a través de *Brand EU*, por su compromiso con las bondades de la Unión para la ciudadanía europea<sup>293</sup>.

Se trata de una buena iniciativa, puesto que debe potenciarse una base de valores compartidos, generando y reforzando la conciencia de ciudadanía europea, una identidad común<sup>294</sup>. No obstante, esta vía es muy débil por lo que, tal como pone de manifiesto el Círculo Cívico de Opinión<sup>295</sup>, la Unión Europea necesita un elevado rendimiento económico, al no ser así, y tratar de germanizar económicamente a Europa sin atender al equilibrio y respeto del resto de identidades nacionales, hace que la legitimidad se resienta. En palabras de la organización: “la Europa alemana podrá acaso triunfar económicamente, pero al coste quizá de fracasar políticamente”.

Si bien es cierto que el ingreso de un Estado en la Unión Europea conlleva la pérdida de algunas de sus competencias, esto se ve compensado por su capacidad de influencia, el establecimiento de formas de cooperación entre Estados, o la participación de dichos Estados en las decisiones tomadas por la institución. Sin olvidar la adquisición de la ciudadanía europea por parte de los nacionales de los Estados miembros, condición que comporta el reconocimiento tanto de deberes como de un amplio catálogo de derechos entre los que destacan la libertad de circulación y residencia, o el sufragio tanto activo como pasivo en las elecciones locales y europeas.

Existen varios portales en Internet que se dedican a recoger y sistematizar información relativa a la Unión Europea para acercarla a los ciudadanos, y que puedan conocer cuáles son sus derechos en ámbitos como el trabajo, la residencia, la educación, la

---

<sup>293</sup>Oppenheimer, W. Europa tiene adversarios que prefieren que la UE se desmantele. Artículo publicado en *El País* en fecha 16 de junio de 2014. Accesible online en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/16/actualidad/1402909943\\_570943.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/16/actualidad/1402909943_570943.html) [último acceso en fecha 17/06/2014]

<sup>294</sup> El tema de la identidad europea ha sido prolíficamente estudiado en las últimas décadas por parte de la doctrina científica, véase por ejemplo: Easton, D. *A systems analysis of political life*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965; Hewstone, M. *Understanding attitudes to the European community*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986; Llamazares, I.; Reinares, F. “Identificaciones territoriales, ciudadanía europea y opinión pública”, en Llamazares, I.; Reinares, F. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Tirant lo Blanch, 1997; Díez Medrano, J. *Framing Europe: attitudes to European integration in Germany, Spain and the United Kingdom*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003; Hooghe, L.; Marks, G. *Calculation, community and cues: public opinion and European integration*. European Union Politics, 2005; o de Vries, C.; van Kersbergen, K. *Interests, identity and political allegiance in the European Union*. *Acta Política*: núm. 42, 2007.

<sup>295</sup> Círculo Cívico de Opinión. Posiciones. Superar la desafección, recuperar el apoyo ciudadano. 1 de julio de 2013, p. 5-6. Artículo accesible en: <http://www.circulocivicodeopinion.es/download/pdf/posiciones06.pdf> [último acceso en 11/02/2014]

salud, el derecho de consumidores, etc<sup>296</sup>. Pero la difusión de los mismos es inexistente, y los ciudadanos que no las conocen no pierden el tiempo en buscarlas, por lo que sería muy recomendable que desde los gobiernos nacionales se fomentaran campañas de concienciación e información sencillas y comprensibles a través de medios de gran alcance como anuncios en televisión, prensa o radio, que no se limitaran a los periodos preelectorales, sino que se mantuvieran a lo largo del tiempo. Una forma sencilla y eficaz de conectar al ciudadano con su condición europea.

Por otra parte, como bien nos recuerda Tomás Mallén<sup>297</sup>, una de las críticas básicas al organigrama europeo es el de la transparencia en las decisiones, ya que el ciudadano percibe la Administración europea como algo alejado, como una mera tecnoburocracia en lugar de cómo una Administración al servicio del ciudadano. A esto se suma el hecho de que ya resulta discutible que los ciudadanos de un país conozcan el funcionamiento institucional y las personas que ocupan dichas instituciones en el ámbito nacional, por lo que aún más puede dudarse de que ese conocimiento se extienda a las instituciones europeas y sus dirigentes.

Existen organizaciones que trabajan incansablemente para promover la transparencia en las instituciones comunitarias, como por ejemplo *VotewatchEurope*, pero, como comentábamos en el caso de los derechos de los ciudadanos europeos, no acaban de generalizarse y son desconocidas por el gran público pese a la gran labor que realizan para que los ciudadanos europeos entiendan lo que implica tal condición.

No obstante todo lo anterior, debe dudarse del funcionamiento democrático de la Unión, aunque éste pueda tener algunas deficiencias mejorables. El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos, y su elección corresponde directamente a los ciudadanos europeos cada 5 años mediante sufragio universal. La Comisión Europea, por su parte, es elegida por el Consejo con la aprobación del Parlamento, también cada 5 años, asumiendo el papel de poder ejecutivo de la Unión. Por último, el Consejo Europeo cuyo papel es más simbólico que práctico, es quien representa los intereses estatales, sus miembros son los Ministros sectoriales de cada Estado designados por los Presidentes del Gobierno de sus correspondientes Estados, quienes son elegidos democráticamente entre los ciudadanos de cada Estado miembro.

---

<sup>296</sup> Un buen ejemplo lo encontramos en la página “Tu Europa”, accesible a través del enlace: <http://europa.eu/youreurope/index.htm>

<sup>297</sup> Tomás Mallén, B. El derecho fundamental *a...*, *op. cit.*, p. 73.



En este punto, no está de más hacer referencia a que las elecciones europeas se desmerecen a favor de las políticas internas, pues son concebidas por los partidos nacionales como una suerte de primarias, lo que se proyecta a los ciudadanos, quienes utilizan las urnas europeas para mostrar su conformidad o disconformidad con las políticas nacionales, y así premiar o castigar al gobierno de turno. Esto supone un grave problema para la Unión, pues evita que los ciudadanos tengan la oportunidad de asistir a un debate acerca de las políticas europeas, el funcionamiento de la Unión y sus proyectos de futuro, lo que les impide una mejor comprensión de estos asuntos, totalmente eclipsados por el discurrir de la gestión política interna de nivel nacional. Como bien pone de manifiesto Torreblanca<sup>298</sup>, “utilizar estas elecciones como unas primarias de las elecciones generales no sólo devalúa la democracia sino que también disminuye nuestra relevancia y capacidad de acción en Europa”.

En el transcurso de las campañas electorales de las últimas elecciones europeas del 25 de mayo de 2014 se pudieron observar ejemplos de buenas prácticas para fomentar la participación de los electores con campañas de información para nuevos votantes, páginas web relativas a las elecciones, reuniones informativas con los medios de comunicación o mesas redondas. Concretamente en Finlandia se puso en marcha una página web<sup>299</sup> dedicada a las elecciones europeas, en la que se ofrecía información muy completa respecto de los partidos políticos europeos y sus vínculos con los partidos nacionales, además de información para los no nacionales sobre cómo ejercer su derecho de voto. Otra interesante iniciativa fue la llevada a cabo por el gobierno polaco, que promovió una campaña para dar a conocer entre los ciudadanos la incidencia de la Unión Europea en la cotidianidad de sus vidas, así como informarles de los principios de la Unión, haciendo balance de lo que habían supuesto los diez años de pertenencia a la misma para Polonia<sup>300</sup>.

Prácticas como estas son muy necesarias en la situación actual de desafección. De hecho, incluso el libro blanco de la gobernanza europea (COM (2001) 428 final)

---

<sup>298</sup> Torreblanca, J.I. *No son unas primarias*. Artículo publicado en El País en fecha 28 de abril de 2014. Accesible online en: [http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398274196\\_131618.html](http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398274196_131618.html) [último acceso en fecha 29/04/2014]

<sup>299</sup> [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi)

<sup>300</sup> COM (2014) 196 final. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia unas elecciones al Parlamento Europeo más democráticas. Informe sobre la aplicación de la Recomendación de la Comisión de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo. Bruselas, 27 de marzo de 2014, p. 6.

reconoce que “a menudo se percibe la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista”. Debemos mostrarnos de acuerdo con Rodríguez-Arana<sup>301</sup> cuando afirma que “se puede constatar el gran fracaso, no sólo del libro blanco, sino de la Unión Europea para hacerse cercana y accesible a los ciudadanos europeos, mientras que, por el contrario, la percepción general entiende que la Unión, no sólo es incapaz de resolver los problemas reales de la ciudadanía, sino que su creciente burocratización y complejidad aleja a la ciudadanía de Europea hasta contemplarla, casos recientes hay, como una enemiga de la solidaridad y la sensibilidad”.

Así, en tiempos de crisis, visiones euroescépticas se agudizan, y se recuerda que el origen de Europa es un proyecto, y que por lo tanto la identidad europea no es “natural”, sino artificial o impuesta. Como pone de manifiesto Heller<sup>302</sup>, Europa no tiene raíces, y desde el mismo momento de su comienzo ha sido un proyecto. La modernidad se ha entendido en este caso como la unidad de lo diverso, y esta modernidad se orienta al futuro. Por lo tanto, es la imaginación compartida de las modernas naciones europeas. De esta concepción se deriva una cierta debilidad o fragilidad en el sentimiento europeísta, que puede desvanecerse con facilidad, que es volátil, y que de hecho, a falta de un liderazgo fuerte y comprometido, y por un gran distanciamiento con los ciudadanos, está agonizando. Algunos ciudadanos están despertando poco a poco de ese “sueño europeo” con un cierto sabor amargo.

Sea como fuere, lo cierto es que la Europa del siglo XXI ya no podrá seguir construyéndose desde arriba como venía sucediendo, el mazazo a su credibilidad que no deja de extenderse entre los ciudadanos de los Estados miembros exige que el objetivo primordial de ahora en adelante sea fortalecer una Europa social con la ayuda de los ciudadanos, haciendo pedagogía de sus valores y funciones. Informando de su labor para tratar de resolver distintos problemas sociales de los Estados, como por ejemplo el hecho de que el continente esté envejeciendo, o el problema energético. También cumplen una importante labor en innovación, han hecho una apuesta clara en la inversión de las ciudades para generar tejido urbano y como motor de desarrollo económico y social, así como puede verse este aspecto más social de las políticas europeas en las distintas estrategias que ponen en marcha, como la Estrategia 2020 que obliga a que todas las políticas europeas se vinculen a los objetivos de crecimiento,

---

<sup>301</sup> Rodríguez-Arana, X. *El ciudadano y el poder público...*, op. cit., p. 108.

<sup>302</sup> Heller, A.; Fehér, F. *Políticas de la postmodernidad...*, op. cit., p. 285.

ocupación y competitividad, además de otros objetivos como la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, del consumo energético y del incremento de energías renovables. Todo un conjunto de políticas europeas que buscan dar respuesta a problemas reales de la sociedad de la Unión, por lo que debe informarse adecuadamente de estas actuaciones a los ciudadanos, despertando en ellos el interés por los asuntos europeos.

#### **4. La aparente vulneración del principio de separación de poderes**

La doctrina original de la separación de poderes se basa esencialmente en la restricción del poder estatal, estableciendo divisiones en su interior para evitar concentraciones de poder. Así, se distribuye a los elementos constitutivos del Estado en tres categorías: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, configuradas de tal modo que cada una constituirá un elemento de control que prevenga el ejercicio arbitrario del poder por parte de las demás, teniendo cada una asignada una función propia, limitada de tal modo que ninguna pueda ejercer ninguna influencia o presión indebida sobre las restantes<sup>303</sup>.

Estamos habituados a hablar de esta separación de poderes, pero no parece clara la separación entre poder ejecutivo y legislativo. El ciudadano de a pie no sabe distinguirlo, pues la imagen que se refleja es que el gobierno es una proyección del grupo parlamentario.

Los problemas que se han visto anteriormente respecto de la partidocracia o Estado de partidos, con un sistema que promueve el bipartidismo político buscando la alternancia entre las dos principales potencias nacionales, acaba trasladándose a otras instituciones. Esto es así porque el propio sistema constitucional, basado en el consenso, ha diseñado las instituciones públicas para garantizar un equilibrio de fuerzas y un control entre unas y otras en la teoría, que en la práctica resulta de dudoso cumplimiento, pues el nombramiento de ciertos cargos institucionales exige mayorías reforzadas del Congreso. Es el caso de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.3 CE) que requiere el voto favorable de 3/5 partes del Congreso<sup>304</sup>, o la designación de ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional, designados por Congreso y Senado (artículo 159.1 CE). Previsión que no ha hecho más que desprestigiar a este Tribunal,

---

<sup>303</sup> Díaz Bravo, E. Aproximaciones jurídico-políticas sobre el principio de separación de poderes del Estado. *Nómaditas, revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*: núm. 33, 2012, p. 269-271.

<sup>304</sup> El diseño de la formación del CGPJ, al ser objeto de control político, compromete la objetividad de los jueces, induciéndoles a tomar preventivamente posiciones idóneas para despertar el interés de algún partido, o a integrarse en su área de influencia, como única vía de acceso a esta institución.

cuyos miembros son retratados ante la opinión pública en función del partido que les hubiera propuesto para el desempeño de sus funciones. Desafortunadamente, esta imagen negativa del tribunal no carece de fundamento<sup>305</sup>, pues, como afirma Escudero Alday<sup>306</sup>, “en la mayoría de las ocasiones, su voto suele coincidir con la posición del partido que les propuso para el cargo”.

La teoría es que la representación política democrática, basada en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, origina la existencia del órgano parlamentario, que tiene como funciones principales la de legislar y controlar el gobierno. Un control que se acompaña de una relación de confianza, de tal manera que el poder ejecutivo surge del parlamento, y el parlamento puede cesar al gobierno. Órgano que tiene su réplica autonómica en cada una de las cámaras territoriales de las Comunidades Autónomas. Esto es así porque la configuración del órgano responde a la necesidad de representación de la sociedad en su conjunto, es el órgano por excelencia en el que se expresa tanto la mayoría como las minorías derivadas del pluralismo político de los ciudadanos.

No obstante, como bien apunta Aragón Reyes<sup>307</sup>, hoy en día los agentes principales de la actividad de las cámaras no son los parlamentarios individuales, como se diseñaron inicialmente en las teorías del parlamentarismo clásico, sino los partidos políticos. La disciplina de partido y su proyección parlamentaria, además de la disciplina de grupo, hace muy difícil la remoción del gobierno por parte de la Cámara.

Las votaciones parlamentarias están predeterminadas por lo que, en la práctica, el parlamento no es más que el comité legislativo del gobierno. A esto se debe añadir que los reglamentos de las Cámaras contribuyen a acentuar la estructura jerarquizada –y nada democrática, contrariamente a lo que manda la CE– de los partidos, así como la dependencia de los parlamentarios respecto de sus grupos correspondientes, de forma que son sus portavoces o presidentes los auténticos impulsores de la actividad parlamentaria. Esto lleva a una confusión entre parlamento y gobierno, una “unidad de poder político” muy alejada de la clásica división de poderes.

---

<sup>305</sup> De hecho su anterior Presidente, el catedrático Francisco Pérez de los Cobos, (en el cargo desde 2013 y hasta marzo de 2017), había sido militante del Partido Popular, una afiliación que mantuvo incluso mientras ya era magistrado.

<sup>306</sup> Escudero Alday, R. *Democracia, ma..., op. cit.*, p. 47.

<sup>307</sup> Aragón Reyes, M. *Democràcia i Parlament. Revista Catalana de Dret Públic*: núm. 37, 2008, p. 6-9.

Así, la división de poderes no se da como idearon en su origen los clásicos de la democracia moderna. En palabras de Urquiza<sup>308</sup>, “la bella expresión de la división e independencia de los poderes públicos del Estado, proclamada ya en la Inglaterra del siglo XVII, y pilar básico de una democracia, es pura retórica”.

En ese sentido, el citado autor justifica su posicionamiento afirmando, como ya avanzábamos anteriormente, que los parlamentarios designan a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, quienes, a su vez, designan a los altos jueces del país. Añadiendo que las Cortes Generales nombran al Defensor del Pueblo y al Presidente del Tribunal de Cuentas. Incluso hace referencia a la falta de independencia y autonomía del Ministerio Fiscal, en tanto que el Fiscal General del Estado es designado directamente por el Gobierno por mandato constitucional. De modo que se producen interferencias constantes entre el poder legislativo y judicial, y entre el poder ejecutivo y sus órganos de control.

Esto se relaciona también con los indultos concedidos por el gobierno. Una figura que debería limitarse, e incluso excluirse indiscutiblemente en los casos de corrupción y delitos económicos por la percepción de impunidad que generan entre la ciudadanía y los potenciales infractores que ven incentivado el comportamiento ilícito, de hecho, desde 1996 se han concedido más de 200 indultos por estos indeseables casos.<sup>309</sup> Este discutible instrumento jurídico supone una intromisión del ejecutivo en el poder judicial, legal pero totalmente ilegítimo y contrario al principio de separación de poderes, especialmente en el caso de indultos en el ámbito político.

A todo esto, se deben sumar otros órganos –además de los citados hasta ahora, a saber: Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal– que requieren ser independientes y no lo son como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España, la Comisión de la competencia, órganos reguladores sectoriales de energía y telecomunicaciones, etc. Mientras la política ha ido ocupando estos ámbitos que no le eran propios, así como toda la estructura institucional administrativa, favoreciendo la existencia de redes

---

<sup>308</sup> Urquiza Morales, M. *Corrupción...*, *op. cit.*, p. 32-33.

<sup>309</sup> Datos obtenidos de *El indultómetro*, que en fecha 15 de abril de 2017 publica los siguientes resultados: de 1996 a 2004, el gobierno de Felipe González concede 10 indultos y el de Aznar concede 131 indultos a delitos de corrupción; del 2004 al 2011, el gobierno de Zapatero concede 65 indultos por este tipo de delitos, y desde 2011 y hasta la actualidad el gobierno de Rajoy ha concedido 11 indultos. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.elindultometro.es/2017/04/19/indultos-por-corrupcion.html> [último acceso en fecha: 18-6-2017]

clientelares tanto en el sector público como en el privado, ha abandonado el ámbito del ejecutivo y legislativo que sí tenía encomendados, lo que consecuentemente ha redundado en profundizar la crisis de representatividad y legitimidad de los poderes públicos.

A propósito de esta cuestión, podemos recuperar la afirmación de de Cabo de la Vega respecto que la partitocracia –que ya ha sido tratada anteriormente– supone la suplantación por parte de los partidos políticos de la estructura constitucional de organización del poder, es decir, que ataca frontalmente la división de poderes tal como se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, se percibe claramente una confusión entre el poder ejecutivo y el legislativo. Se habla de la politización de los jueces, un corporativismo de clase política que, a juicio de Andrés Ibáñez<sup>310</sup>, lastra seriamente a las instituciones representativas. De tal modo que el poder judicial va acentuando su dimensión de contrapoder de forma errónea, pues las actuaciones judiciales que tienen mayor repercusión en la opinión pública, debido a que los medios de comunicación les dan mayor cobertura, revisten de una gran trascendencia política, mientras que el juez debería mostrarse firme en su independencia, que es lo que le habilita a desarrollar dichas funciones de contrapoder “cuando la fidelidad a su papel constitucional de garante de la legalidad lo requiera”. Asimismo, se ha visto que se pone en entredicho la imparcialidad de la figura del fiscal<sup>311</sup>, dependiente del ejecutivo, por su apariencia de instrumento gubernamental de la institución. Y a esto se añade la politización del Tribunal de Cuentas<sup>312</sup>, pues sus

---

<sup>310</sup> Andrés Ibáñez, P. “La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 219-233.

<sup>311</sup> Un ejemplo reciente de este lamentable fenómeno salió a la luz pública en junio de 2016 tras las filtraciones de una conversación privada que tuvo lugar en octubre de 2014 –días antes de la celebración del 9-N convocado por la Generalitat– entre el entonces Ministro de Interior Jorge Fernández Díaz y Daniel de Alfonso, exDirector de la Oficina Antifraude de Cataluña, en el marco del proceso de autodeterminación de Cataluña. En esta comprometedor conversación se desvelaban maniobras policiales, mediáticas y judiciales para incriminar a dirigentes de formaciones de la oposición –ERC i CDC– en campaña electoral. El Ministro afirmaba, concretamente y a lo que aquí interesa, que “esto la fiscalía te lo afina, hacemos una gestión”, aludiendo a la capacidad del poder ejecutivo para manipular a la fiscalía y al poder judicial para acabar con sus adversarios políticos.

<sup>312</sup> Y la polémica por presuntos casos de nepotismo en la gestión del personal, según el informe suscrito por un funcionario que es letrado y técnico de auditoría del Tribunal, así como otro informe del Abogado del Estado del Tribunal de Cuentas, más de un centenar de los 650 empleados del Tribunal son familiares entre sí y/o de altos cargos. Es, por ejemplo, el caso del presidente, unido a dos de sus empleados por parentesco de segundo y tercer grado, y se cometieron un gran número de irregularidades en las contrataciones. Información obtenida del artículo “Un letrado denuncia ante la UE los enchufes en el Tribunal de Cuentas”, publicado por Hernández, J. A. En el periódico *El País*, en fecha 23 de marzo de 2015, accesible online a través del siguiente enlace:

consejeros son designados por los partidos políticos, y por lo tanto sin respetar los criterios técnicos de mérito y capacidad, además de las reprobables injerencias políticas<sup>313</sup> en el poder judicial<sup>314</sup>.

Esto hace que la aprobación de ciertas medidas de control que se encuadran en planes de regeneración democrática carezcan de credibilidad. Por ejemplo, mediante el llamado Plan de Regeneración democrática anunciado en 20 de septiembre de 2013<sup>315</sup>, en el que se proponía ampliar el abanico de sanciones e infracciones de los partidos políticos en relación con las irregularidades financieras de sus cuentas, creando la figura del responsable económico-financiero del partido y su responsabilidad<sup>316</sup>. No obstante, se sigue obviando lo más importante, que es el refuerzo e independencia del Tribunal de Cuentas, organismo encargado de imponer dichas sanciones, y como se acaba de ver, cuyos miembros son elegidos por los propios partidos que deben ser controlados<sup>317</sup>.

Una serie de despropósitos y malas prácticas que, al alejarse del interés general para servir al mantenimiento individual del poder de los miembros del gobierno a toda costa,

---

[http://politica.elpais.com/politica/2015/03/23/actualidad/1427139426\\_819518.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/23/actualidad/1427139426_819518.html) [último acceso en fecha 12-8-2016]

<sup>313</sup> Buen ejemplo de ello fue la imposición en 2015 por parte del Gobierno de Asunción Mosquera, compañera de clase del Presidente Mariano Rajoy, como secretaria de la sala de gobierno de la Audiencia Nacional. Un cargo estratégico que permite conocer antes que nadie las querellas, los casos que entran en la Audiencia para ser investigados, así como las órdenes de arresto o registro. Una decisión muy polémica de la que se hizo eco la prensa nacional, en la que el gobierno rechazó prorrogar el mandato del entonces secretario a pesar de que así lo había solicitado la propia Audiencia Nacional, siendo Mosquera la única candidata que acabó elegida por cuatro votos a tres. *Vid.* Reyes Rincón. Justicia impone como secretaria de la Audiencia a una compañera de Rajoy. Artículo publicado en *El País* en fecha 29 de julio de 2015. Accesible online a través del siguiente enlace: [https://politica.elpais.com/politica/2015/07/29/actualidad/1438169229\\_124761.html](https://politica.elpais.com/politica/2015/07/29/actualidad/1438169229_124761.html) [último acceso en fecha 5-8-2015]

<sup>314</sup> En los indicadores de la justicia de la Unión Europea de 2017, que ofrece un análisis comparativo de la calidad, la independencia y la eficiencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros, España se coloca entre los tres países con peores resultados lo tocante a percepción de independencia judicial, con resultados similares a los obtenidos en Bulgaria, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia –países de incorporación relativamente reciente a la Unión Europea, pues Bulgaria se incorporó en 2007 y el resto en 2004–, y un porcentaje cercano al 50% respecto a las interferencias de presiones gubernamentales, políticas y económicas. Comisión Europea. *The 2017 EU Justice scoreboard*. Communication from the Commission to the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2017). Final, European Union, 2017, p. 38. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-890\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_es.htm) [último acceso en fecha 11-4-2017]

<sup>315</sup> En fecha 1/09/2014 se anunció que el Partido Popular tenía intención de negociar este Plan con el resto de grupos parlamentarios. Entre las medidas a debatir se incluían la limitación del número de aforados, medida que quedó en suspenso, y la elección directa de los alcaldes, cosa que se pactó con Ciudadanos en agosto de 2016, pero a lo que aún no se ha dado cumplimiento.

<sup>316</sup> Modificación introducida mediante la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, que introduce el artículo 14 bis a la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

<sup>317</sup> De hecho, el Tribunal de Cuentas nunca ha sancionado hasta hoy a un partido político por las infracciones cometidas.

impiden la existencia de la separación de poderes, e imposibilitan la existencia de un buen gobierno, una buena administración y una democracia de calidad.

## 5. La pérdida progresiva de derechos sociales y económicos

Las llamadas prestaciones sociales tienen como fin último el logro de la cohesión social, pretenden eliminar las desigualdades mediante la lucha contra la marginación y la exclusión social. Una actividad propia del Estado del Bienestar que es ejecutada por la Administración pública dentro de las llamadas políticas sociales<sup>318</sup>.

Como muy acertadamente apunta Loperena Rota<sup>319</sup>, “nadie olvida que el artículo 1º de la Constitución establece como primera cláusula de la organización del Estado su naturaleza social”. Sin embargo, la modificación del artículo 135 para incluir el principio de estabilidad presupuestaria ha servido de base para el anuncio de importantes políticas de recortes sociales, que parecen ignorar no sólo la cláusula de Estado social y los derechos fundamentales, sino también que la sostenibilidad no debe entenderse únicamente desde una vertiente económica sino también social –y ambiental–. Precisamente, en palabras de Ponce Solé<sup>320</sup>, para quien estos derechos sociales ubicados en el capítulo III del Título I de la CE son derechos subjetivos en la Constitución, al encontrarnos en un Estado social y democrático de Derecho, y “si bien son posibles y legítimas una pluralidad de opciones políticas y de políticas sectoriales, no es posible recortar no importa qué de cualquier manera”.

Sin embargo, las políticas actuales, restrictivas de derechos sociales y económicos, ya sea por presiones supranacionales o por necesidad derivada de la coyuntura de contención presupuestaria, han debilitado el nexo entre derechos y democracia. En consecuencia, se ha erosionado enormemente la percepción ciudadana de calidad democrática, pues una democracia constitucional exige el respeto ya no únicamente de derechos políticos, sino también civiles, sociales y económicos.

---

<sup>318</sup> Barranco Vela, R. “Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y lucha contra marginación y la exclusión”, en Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*. Instituto Andaluz de Administración Pública (Sevilla) 2008, p. 214.

<sup>319</sup> Loperena Rota, D. La irreversibilidad de los Derechos sociales. *Revista Aranzadi Doctrinal*: núm. 9, 2012, p. 9.

<sup>320</sup> Ponce Solé, J. *El Derecho y la (ir)reversibilidad de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2013, p. 19.



El Estado Social y de Bienestar, como garante de un conjunto de servicios, protecciones y derechos (educación, sanidad, ayudas a la dependencia, sistema público de pensiones, distribución equitativa de la riqueza...), que se había alcanzado tras generaciones de lucha, reivindicaciones y esfuerzo continuados, y que a juicio de Montero Corominas<sup>321</sup> “es el marco en el que el ejercicio de la ciudadanía adquiere sentido social porque permite cierto nivel de generalización de derechos”, se ha visto gravemente amenazado. Nos hallamos en lo que se ha venido llamando por la doctrina “crisis del Estado de Bienestar”, pues el déficit presupuestario que generan las políticas características de este modelo en una época de crisis económica y financiera ha sido inasumible, hasta el punto de que la prestación de servicios públicos y políticas de protección social que atribuían una serie de derechos a sus beneficiarios se ha restringido al máximo.

La premisa de la política económica de los últimos años es la reducción del déficit público, y por ello se trata de disminuir el gasto de las Administraciones. No obstante, como bien afirma Loperena Rota<sup>322</sup>, los recortes deben hacerse con un criterio institucional, y no con un “presuntamente aséptico criterio gubernamental”. Esto puede completarse con la interesante reflexión de Ponce Solé<sup>323</sup>, quien afirma que “no se pueden sacrificar los núcleos de los derechos sociales para ahorrar, sino que se debe ahorrar para garantizar tales núcleos”.

Además, según este autor<sup>324</sup> los derechos sociales, que no siempre exigirán una intervención de los poderes públicos en cuanto a gastos se refiere, “no tienen una estructura radicalmente distinta de otros derechos políticos” que también pueden llegar a requerir grandes inversiones presupuestarias, por lo que bajo una perspectiva constitucional no existe “ninguna dificultad ontológica específica para hacerlos efectivos y exigibles por sus titulares”.

No podemos más que estar de acuerdo con Costa<sup>325</sup> cuando afirma que “poner en cuestión (o incluso en paréntesis) la implementación de los derechos sociales y los

---

<sup>321</sup> Montero Corominas, J. Crisis del sistema democrático. Hacia una redefinición de nuestra vida en común. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 116, 2011-2012, p. 91.

<sup>322</sup> Loperena Rota, D. La irreversibilidad de..., *op. cit.*, p. 11.

<sup>323</sup> Ponce Solé, J. *El Derecho y la (ir)reversibilidad...*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p. 35-36

<sup>325</sup> Costa, P. *Derechos y...*, *op. cit.*, p. 196.

efectos redistributivos de la igualdad “sustancial” significa atentar contra un nodo vital de la democracia constitucional”.

Esto ensombrece la calidad democrática en tanto que se supone que la democracia es un régimen que garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, pero en lugar de eso, los derechos considerados básicos van convirtiéndose progresivamente en una suerte de privilegio que ha llevado a que se produzca, en palabras de Montero, “un cuestionamiento del propio concepto de derechos sociales”<sup>326</sup>.

Los llamados derechos de segunda generación son un elemento fundamental para el desarrollo democrático, pues están orientados a conseguir la igualdad de condiciones, garantías y oportunidades para los miembros de una sociedad. Sólo bajo estas condiciones de igualdad y equidad puede concebirse un clima apto para la participación ciudadana, la implicación y las sinergias sociales que requiere un sistema democrático.

En ese sentido se manifiestan también Nogueira López y Arias Martínez<sup>327</sup> cuando afirman que asegurar el blindaje de unos estándares mínimos de estos derechos, garantizando así un núcleo indisponible de prestaciones sociales, “contribuiría no sólo a hacer efectiva la cláusula de Estado social –la igualdad–, sino el principio democrático y la libertad de los ciudadanos al habilitar las condiciones precisas para que la ciudadanía pueda estar en condiciones de desarrollar con dignidad todos los derechos propios de una democracia avanzada”.

Sin embargo, los ciudadanos españoles están viviendo ataques sin precedentes –y, aparentemente, sin límites– a las prestaciones y servicios que tantos años de lucha habían costado conseguir. Se han limitado derechos de los trabajadores, de las mujeres, recortes en ayudas a la dependencia, en sanidad, en educación, en asistencia social...

A propósito de esta cuestión, la tendencia que se había seguido los últimos años a la privatización y externalización de los servicios públicos<sup>328</sup>, además de provocar que

---

<sup>326</sup> Montero Corominas, J. *Crisis del sistema...*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>327</sup> Nogueira López, A.; Arias Martínez, M.A. “Blindar el Estado Social: Una mejora regulatoria para un tiempo de crisis”, en Fuentes i Gasó, J.R.; Gifreu i Font, J.; Casado Casado, L. *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*. Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebradas en Tarragona, en fecha 10 y 11 de febrero de 2012, INAP (Madrid) 2012, p. 278.

<sup>328</sup> A pesar de que la más reciente tendencia es la remunicipalización de servicios públicos, y muchos políticos lo incluyen en su programa para convencer a los electores, lo cierto es que no tienen nada que ver, pues solo supone gestionar directamente un servicio que se gestionaba de forma indirecta, pero que

muchos ciudadanos no pudieran costearse los servicios que necesitaban, generó así una polarización social y contribuyó a la desigualdad, provocando disfunciones respecto a la aplicación de los valores de la ética pública –cuya relevancia se ha visto anteriormente– entre estos trabajadores. Esto es así porque, estas empresas privadas, al no formar parte del sector público, no están obligadas a pasar las pruebas objetivas que pretenden garantizar unos mínimos conocimientos relativos a estos valores, y es mucho más difícil poder asegurar su cumplimiento, y ejercer un control efectivo de la calidad en la prestación del servicio y su sostenibilidad. Cosa que no contribuye en nada en la búsqueda de legitimidad del sistema.

Parafraseando a Andrés Ibáñez<sup>329</sup> cuando en el prólogo al libro *Poderes Salvajes* de Ferrajoli comenta la situación italiana, equiparable en muchos aspectos a la española, toda esta pérdida progresiva de derechos se asocia a la consolidación de una nueva forma de poder que es consecuencia directa de los efectos de una concentración masiva en manos privadas de un enorme poder.

Además, conviene no pasar por alto lo sostenido por Diego Bautista<sup>330</sup>, quien afirma que en el ámbito social la corrupción “acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados, desviando los recursos para fines personales o de partido”<sup>331</sup>.

Para acabar, citando de nuevo a Ponce Solé<sup>332</sup>, “la actividad pública, en su servicio a los intereses generales, ha de suponer el ejercicio de todas aquellas funciones vitales para la sociedad sin las cuales se producirían graves fracturas sociales, comprometiéndose, en

---

ya era de competencia municipal, no supone recuperar la gestión de un servicio que había pasado a manos privadas, lo que se conoce como publicación o *publicatio*, por lo que se utiliza de forma propagandística y manipuladora el anuncio de una medida que no en todos los casos va a conseguir los propósitos de reducir el gasto público o mejorar la calidad del servicio. Vid. Gimeno Feliu, J. M. La remunicipalización de servicios públicos locales. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017, p. 31-78; Colomé i Nin, A.; Grau i Arnau, S. “Remunicipalización” de servicios locales y competencia. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017, p. 124-157; Tornos Mas, J. La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017, p. 12-30; Mauri Majós, J. Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017, p. 79-123.

<sup>329</sup> Andrés Ibáñez, P. “Luigi Ferrajoli, sobre poder, Derecho y democracia hoy: a las cosas por su nombre”, en el prólogo de Ferrajoli, L. *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Ed. Trotta (Madrid) 2011, p. 13.

<sup>330</sup> Diego Bautista, O. *La ética en la..., op. cit.*, p. 258.

<sup>331</sup> A veces incluso de forma directa, como ocurrió con el fraude relacionado con las ayudas y cursos de formación para desempleados jóvenes en el paro en Andalucía, una trama de corrupción en la que más de 1000 millones de euros habrían tenido destinos fraudulentos, y en la que estarían implicados altos cargos de la Junta entre el 2009 y el 2011.

<sup>332</sup> Ponce Solé, J. *El Derecho y la (ir)reversibilidad..., op. cit.*, p. 43-47.

terminología contemporánea, la cohesión social, que debe ser preservada por la Administración”. De tal modo que, de acuerdo con el profesor, puede concluirse que “las medidas regresivas que supongan la revocación de prestaciones sociales vinculadas a servicios públicos que hacen efectivos derechos sociales pueden toparse con líneas rojas constitucionales, en el sentido de que el legislador no puede suprimir servicios públicos constitucionalmente garantizados”.

Esto se relaciona con la reclamación por parte de diversas voces de fijar “suelos de gasto social”, que como bien explican Nogueira López y Arias Martínez<sup>333</sup>, supone el “establecimiento de prestaciones y servicios garantizados impidiendo la desfiguración o vaciamiento extremo del Estado de bienestar”. Lo positivo de llevar a cabo una medida de blindaje social como esta, es que permitiría un control judicial posterior en caso de incumplimiento de esas líneas rojas.

## **6. La formación de la voluntad pública mal entendida: elementos que cooptan el interés general**

A tenor de lo expuesto, no parece exagerado deducir que la situación actual es consecuencia de una estructura democrática representativa que no es capaz de responder a las necesidades ciudadanas, pero sí a las élites poderosas.

Nieto<sup>334</sup> afirma que “el sistema democrático se caracteriza por la gestión del poder, que excluye la posibilidad de su patrimonialización, incluso aunque sea alternante. Cuando el poder se va patrimonializando alternativamente por los distintos partidos o gobiernos que en él se turnan, lo que sucede es que se ha patrimonializado por una casta: la casta política fragmentada en varios partidos pero conservando su naturaleza sustancial única”. Para el catedrático, la patrimonialización implica que los ocupantes sucesivos del Estado y del poder únicamente lo consideran como una fuente de ingresos, en lugar de considerarlo un servicio, para ellos es un beneficio. En ese sentido, la casta política en la actualidad invoca el interés general, utilizando la falacia de que quien disiente de su dominio está erosionando la democracia<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> Nogueira López, A.; Arias Martínez, M.A. “Blindar el Estado...”, *op. cit.*, p. 277.

<sup>334</sup> Nieto, A. *Corrupción en...*, *op. cit.*, p. 268.

<sup>335</sup> Urquiza Morales, M. *Corrupción...*, *op. cit.*, p. 19.

Así, como pone de manifiesto Alemán Alonso<sup>336</sup>, “el principal problema es que el sistema no recoge las voluntades de los ciudadanos, sino la de los grupos políticos, y estos modulan sus preferencias en función de sus propios intereses, que, muchas veces, van en contra de los intereses sociales”.

La voluntad pública, el interés general o el bien común son conceptos que pueden utilizarse indistintamente, pues todos hacen referencia al deseo de la sociedad, a la búsqueda de su felicidad en el sentido más utilitarista. Para Diego Bautista<sup>337</sup> el bien común “asume la realidad del bien personal y la realidad del proyecto social en la medida en que las dos realidades forman una unidad de convergencia: la comunidad”.

En relación con esto, Sánchez Cámara<sup>338</sup> recuperando a Rousseau, nos recuerda que “la libertad natural perdida por los hombres es irre recuperable. Sólo cabe recuperar una nueva clase de libertad: la libertad civil. Ésta, la libertad civil, consiste en la sumisión a la voluntad general, punto en el que todos los intereses se armonizan”. De manera que la voluntad general, la voluntad pública, no es la de una mayoría, tampoco la de una minoría, ni siquiera la de todos los ciudadanos, se trata de “una noción metafísica y moral en la que confluyen las voluntades de todos cuando se despojan de todo interés particular y egoísta”.

Atendiendo a todo lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que la noción de democracia que prevalece en la cultura política actual es altamente insuficiente. Básicamente se reduce al ejercicio del voto –en ocasiones no suficientemente informado y, en consecuencia, susceptible de manipulación– para la formación de la voluntad popular.

No se puede entender que la formación política más votada se identifique automáticamente con que esa formación expresa la voluntad general. La elección es un mero procedimiento técnico para seleccionar la formación gobernante. Su triunfo no debe trasladarse automáticamente a todas las decisiones que se tomarán durante su mandato. Como bien afirma Subirats<sup>339</sup>, “el nivel de información de los ciudadanos, la rapidez con que se modifican las situaciones económicas, políticas o sociales en un

---

<sup>336</sup> Alemán Alonso, J.J. *Los retos de la...*, op. cit.

<sup>337</sup> Diego Bautista, O. *Ética y política: valores...*, op. cit., p. 27.

<sup>338</sup> Sánchez Cámara, I. “Democracia morbosa. Variaciones sobre un tema de Ortega”, en García de Cortázar Ruiz de Aguirre, F. *Temas de nuestro tiempo*. Ed. FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2002, p. 102.

<sup>339</sup> Subirats, J. Otra sociedad ¿otra política?..., op. cit., p. 15-16.

mundo cada vez más interdependiente, la propia asimetría de recursos y posibilidades entre un sistema económico globalizado y una política territorializada, todo ello indica la dificultad para mantener inalterada durante todo el mandato la legitimidad conseguida el día de las elecciones”.

Ferrajoli<sup>340</sup> sostiene que en estos casos la democracia política consiste, más que en la representación de la pluralidad de opiniones políticas y de los intereses sociales, en la opción electoral por una mayoría de gobierno y con ella por su jefe, identificados con la expresión directa y orgánica de la voluntad y de la soberanía popular en las que se fundaría la legitimidad de los poderes públicos. El resultado de esto es, en palabras del autor, “una deformación de la democracia representativa en sentido plebiscitario”, de tal manera que se refuerza la idea de la omnipotencia de la mayoría personificada en un jefe, que es celebrado como encarnación de la voluntad popular. Cuando esto, en realidad, constituye un hecho “*anticonstitucional*”, por ignorar o desvalorar los límites establecidos en las constituciones; a la vez que constituye un hecho “*antirepresentativo*”, porque la mayoría de los electores no puede nunca representar la voluntad de todos los ciudadanos<sup>341</sup>.

Ferrajoli<sup>342</sup> señala que el pueblo no es un macrosujeto dotado de voluntad unitaria, sino que es el conjunto de todos los ciudadanos. Por ello la voluntad popular siempre debe ser la suma de los fragmentos de soberanía que son los derechos fundamentales atribuidos a todos y cada uno, tanto derechos políticos, como civiles, de libertad y sociales. Estos derechos son cosustanciales de la democracia, y por lo tanto las decisiones que se toman esgrimiendo la legitimidad de la voluntad popular no pueden ser en ningún caso ajenas a éstos. Suponen un límite y una garantía al ejercicio del poder. Sin embargo, la omnipotencia de la mayoría y del poder político del jefe, hacen que éste encarne la voluntad popular, existiendo un claro conflicto entre sus intereses privados y el interés público.

En ese sentido, los nada halagüeños resultados arrojados por encuestas de Metroscopia para el periódico *El País* avalan que “tres de cada cuatro ciudadanos (74% [de los

---

<sup>340</sup>Ferrajoli, L. *Poderes Salvajes. La crisis de...*, op. cit., p. 47.

<sup>341</sup> Este argumento se encuentra directamente relacionado con la teoría de Kelsen respecto de la inexistencia de voluntad general al considerar que el pueblo no es un todo colectivo homogéneo y por ende no existe tal voluntad general. Véase Kelsen, H.; Schmitt, C. *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Ed. Tecnos (Madrid) 2009.

<sup>342</sup>Ferrajoli, L. *Poderes salvajes: la..., op. cit.*, p. 37, 79.

encuestados]) consideran que el Congreso de los Diputados no representa a la mayoría de los españoles y un porcentaje incluso superior (80%) no se siente personalmente representado por él”<sup>343</sup>.

Efectivamente, la representación política es la herramienta para la formación de la voluntad general. El error en este sentido proviene de considerar que todos los operadores de los poderes públicos son capaces de influir en esa formación, cuando realmente sólo los Parlamentos tienen la consideración constitucional de representantes, siendo, pues, las leyes el resultado de esa representación, mientras que el resto de poderes son meros agentes subordinados a esa Ley. Así lo expresa Kelsen<sup>344</sup> cuando, al hablar de democracia, afirma que “el parlamentarismo es la formación de la voluntad estatal directiva por un órgano colegial elegido por el pueblo sobre la base de un sufragio universal e igual, es decir, democrático, que toma sus decisiones por mayoría”. De modo que el error fundamental a la hora de delimitar cuál es la voluntad general es confundir democracia legislativa con democracia ejecutiva. Por ello continúa Kelsen: “una democratización de la ejecución no puede hacerse más que a expensas de la intensidad intrínseca de la función legislativa”.

De hecho, como muy acertadamente pone de manifiesto García de Enterría<sup>345</sup>, “cuando se enfatiza la legitimidad democrática de los administradores se está apuntando, aunque más intuitiva que técnicamente, a la aplicación a sus actos del mecanismo de la representación política: tales actos vendrían a valer como propios del pueblo a quien los administradores representan. Ahora bien, esto técnicamente no es exactamente así. El mecanismo de la representación política tiene su aplicación característica en la Cámara legislativa; no resulta propiamente de aplicación como consecuencia de la elección democrática de los titulares del Ejecutivo o de las entidades territoriales –mucho menos de toda la miriada de funcionarios a quienes con la fórmula «directa e indirectamente» democráticos parece aun pretender extenderse el mismo principio representativo–”.

De modo que, el único lugar donde realmente debe entenderse que se ejerce el poder del pueblo, su representación, es en el Parlamento, y por lo tanto el modo de ejercicio de

---

<sup>343</sup> Ferrándiz, J.P. No nos representan. Artículo publicado en el blog de *El País* en fecha 20/02/2013, accesible a través del siguiente enlace: <http://blogs.elpais.com/metroscopia/2013/02/no-nos-representan.html#more> [último acceso en fecha 04/02/2014]

<sup>344</sup> Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*. Ed. Labor (Barcelona) 1934, p. 50 y s.

<sup>345</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y...*, *op. cit.*, p. 65.

este poder es la Ley<sup>346</sup>. De ahí que el profesor afirme que “todo el poder público va a concebirse, a partir de ahora, como una aplicación de la Ley, único instrumento que puede exigir obediencia, única fuente de cualquier posible restricción de la libertad originaria, único instrumento de construir y sostener la igualdad entre todos los ciudadanos, único medio de garantizar los derechos de éstos y hacerlos efectivos”<sup>347</sup>.

Ahora bien, aunque en los gobiernos representativos la labor normativa es el instrumento mediante el cual los miembros del poder legislativo responden a las necesidades e intereses de los ciudadanos, así lo afirman también Rubio Núñez y Campos-Domínguez<sup>348</sup>, “el proceso de construcción o formulación de la ley es una de las instancias en la cual el legislador puede concretar su función de representación”. Lo cierto es que en la actualidad no parece que el proceso legislativo sea resultado de una escucha a las demandas de la sociedad, buen ejemplo de ello es la reciente aprobación de la LOPSC que ya se ha avanzado anteriormente, pues múltiples datos abalan que menos del 2% de los ciudadanos consideran la inseguridad ciudadana como un problema actual. De hecho, puede decirse que esta Ley, al tener como consecuencia la limitación de convocatoria de manifestaciones, está extrapolando el sistema interno de los partidos (que debería ser democrático pero no lo es) al resto de los ciudadanos. De tal modo que la libertad de expresión de los ciudadanos se ve reducida drásticamente, sometiéndose a una suerte de disciplina de voto del partido político gobernante.

El hecho de que el sistema de elección de los Parlamentos no esté exento de polémica, y que las leyes respondan más a una partitocracia que a una democracia, exigen entonces que se produzca una democratización ejecutiva, pues de ese modo la voluntad popular podrá expresarse y hacerse efectiva aunque eso sea a expensas de la Ley, modulando la rigidez del principio de legalidad, que en realidad no responde como debería a esa voluntad popular. A esta tendencia se suman las iniciativas que vamos a tratar en los

---

<sup>346</sup> Por ello las recientes medidas de *better regulation* que el legislador está incluyendo en nuestro ordenamiento jurídico y que se verán más adelante pasan por incluir al ciudadano en las distintas fases del proceso normativo.

<sup>347</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y...*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>348</sup> Rubio Núñez, R.; Campos-Domínguez, E. *Hacia un parlamento participativo. Claves teóricas. GIGAPP-IUIOG*: Documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid), septiembre de 2013, p. 3. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=718> [último acceso en fecha 28/06/2013]



siguientes capítulos, que buscan reforzar una calidad democrática realmente efectiva en el plano no teórico sino práctico.

De modo que, enlazando con ideas anteriormente expresadas, si la posición de los gobernantes no puede explicarse con la técnica de la representación política, debe buscarse la razón de su cometido en la confianza. A propósito de esta cuestión, García de Enterría pone de relieve el ideario de Locke al afirmar que “están en una relación fiduciaria con el pueblo, por la cual éste, titular de la cosa pública, confía su gestión a las personas que él elige; pero el objeto de esa gestión sigue siendo propiedad del pueblo y sus fines no son otros que los intereses del propio pueblo [...] la confianza [...] no se entrega de una vez por todas, sino que ha de mantenerse viva de forma constante”<sup>349</sup>.

Así pues, un factor determinante para la calidad democrática es la confianza, y para ello es imprescindible que se tengan en cuenta los intereses y necesidades de los ciudadanos. Por lo tanto, para mejorarla se requiere la interacción entre sociedad civil y poderes públicos de forma permanente y simétrica. No se trata de idealizar la participación y colaboración ciudadanas como panacea para resolver el cuadro contextual que se ha tratado de exponer en este capítulo, pero sí podemos afirmar que se trata de un importante punto de partida.

Una democracia más próxima a la idea *habermasiana* de democracia deliberativa, en la que la contribución de cada persona es esencial en los debates públicos, sería más conveniente para contrarrestar las críticas a la democracia participativa, sobre todo en lo que a la regla de la mayoría se refiere, pues se trata de un mecanismo que perjudica a las minorías y en la que existe el riesgo de que se degenera en una tiranía de las mayorías. Se trata de encontrar procedimientos para la toma de decisiones colectivas, capaces de generar un acuerdo común de forma racional, pues el defecto del sistema de mayorías no es la mayoría per se, sino la formación de esa mayoría. Las preferencias de los ciudadanos no deberían derivar de un proceso de formación privado e inamovible, al contrario, deberían ser resultado de un proceso deliberativo con otros miembros de la sociedad, que se realizara con asiduidad, cosa que permitiría además comprender y

---

<sup>349</sup> García de Enterría, E. *Democracia, jueces y...*, *op. cit.*, p. 116.

respetar las preferencias de otros, independientemente de que éstas sean o no capaces de transformar las propias<sup>350</sup>.

En definitiva, la percepción generalizada de la ciudadanía es que los poderes públicos no pueden resolver la situación de crisis actual que no se limita al ámbito económico sino que se extiende al social, político e institucional, amenazando al propio Estado social y democrático de derecho definido por la Constitución, por la pérdida de la confianza. De tal modo que resulta muy conveniente crear mecanismos de participación y colaboración ciudadanas, orientados a la apertura democrática de las instituciones, para que la población pueda confiar de nuevo y corresponsabilizarse con los poderes públicos, mejorando su calidad de vida, así como la calidad de la democracia y de la Administración, asegurándose de que toda su actuación estará inspirada por el interés general y el consenso dentro del pluralismo que caracteriza a las sociedades actuales.

Como bien afirma Jiménez Sánchez<sup>351</sup>, la importancia de conocer qué piensa el público estriba en que la complacencia de la voluntad popular sigue siendo la piedra angular sobre la que descansa el edificio del gobierno representativo.

Se debe asumir que hablar de política, hablar de Administración pública, supone hablar de dar respuesta a problemas colectivos, de dar cauce a la voluntad pública, y la voluntad pública está pidiendo a gritos más participación, transparencia y rendición de cuentas, algo que se corresponde con el paradigma de este renovado modelo de gestión pública: el Gobierno Abierto.

---

<sup>350</sup> Cortina Orts, A. *Ciudadanía democrática...*, *op. cit.*, p. 18-21.

<sup>351</sup> Jiménez Sánchez, F. “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción...*, *op. cit.*, p. 303.



## PARTE II. LA MUTABILIDAD MORFOLÓGICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La primera parte de este estudio se ha centrado en la recuperación de la dimensión ética en la vida pública y en la democracia, un sistema que, como ya se ha visto, está ligado a la idea de una mayoría investida del poder de decidir. Ligado a la idea del gobierno del pueblo, y no sólo del “gobierno querido por el pueblo”<sup>352</sup>, y en consecuencia, a la idea de la participación ciudadana. Todo lo que se relaciona con el núcleo originario de la democracia, de hecho, es un elemento consustancial al ejercicio democrático del poder<sup>353</sup>. En palabras de Costa<sup>354</sup> supone “la necesidad de ser miembros activos de una comunidad, de ser los protagonistas y no sólo los destinatarios pasivos de las decisiones, de ser precisamente «sujetos», no «objetos» del control de otros”. Sin olvidar que la participación ciudadana en la gestión de la cosa pública permite también revalorizar la función pública, dignificarla, haciendo que se vea como algo positivo, loable y deseable, pues los mecanismos de participación permiten a los ciudadanos interpretar el rol de gestor público, y así, imaginar las distintas alternativas existentes, debiendo escoger entre ellas la mejor para resolver un determinado problema o satisfacer una concreta necesidad. En definitiva, y como venimos avanzando en los capítulos precedentes, por pura coherencia teórica, la democracia debe estar abierta a la participación ciudadana.

La cuestión de la participación ciudadana en el ámbito político y en la gestión pública ha recobrado una gran importancia en las últimas décadas. Quienes están comprometidos con este fenómeno tratan de orientar la actuación pública hacia una responsabilidad compartida o colectiva, propia de la democracia participativa o deliberativa, dejando atrás la responsabilidad delegada que caracteriza a la democracia representativa. Es lo que en el ámbito internacional se conoce como “*empowerment*” o empoderamiento, que Pastor Seller<sup>355</sup> define como una estrategia destinada a establecer relaciones en red con capacidad de potenciar competencias y habilidades entre los

---

<sup>352</sup> Como pone de manifiesto Cortina recordando la expresión de Sartori en Cortina, A. La política deliberativa de Jürgen Habermas: virtualidades y límites. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*: núm. 144, 2009, p. 184.

<sup>353</sup> Expósito, E. Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Revista Aragonesa de Administración pública*: Monografías de 2013, p. 364.

<sup>354</sup> Costa, P. Derechos y..., *op. cit.*, p. 203.

<sup>355</sup> Pastor Seller, E. La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*: núm. 12, 2004, p. 114-115.

participantes para que trabajen juntos por un objetivo común –generando capital social–, y transferirles responsabilidades y poder, mejorando la confianza y expectativas de beneficio mutuo. Supone una revitalización del sistema democrático cuyo impulso inicial en España se debió principalmente a las Comunidades Autónomas, pues se apreció, sobre todo, en los distintos Estatutos de Autonomía de segunda generación. Esto llevó a parte de la doctrina a denominar este fenómeno como regeneración democrática estatutaria<sup>356</sup>, que ha permitido el desarrollo posterior de distintas prácticas y textos normativos cuyo núcleo esencial consiste en profundizar en la democracia participativa.

Que el mayor impulso se haya llevado a cabo en núcleos autonómicos y locales nos lleva a pensar que para que la participación ciudadana sea posible, es altamente recomendable la descentralización del poder, pues cuanto más pequeño sea el ámbito en cuestión, más sencilla, eficaz y eficiente será su ejercicio mediante la participación, pero esta descentralización comporta indefectiblemente la representación, una representación adecuada, motivo por el que no se defiende en el presente estudio que la democracia participativa deba sustituir a la representativa, pues ni las estructuras ni el capital humano está preparado para ese cambio de forma radical y repentina, siendo recomendable en el contexto actual de transición de valores en la sociedad la inclusión de factores correctivos de la democracia representativa que incluyan al ciudadano de forma directa. Lo que se propugna es que ambos tipos de democracia sean complementarios, que el cambio sea paulatino, firme y sostenido, y se utilicen efectivamente instrumentos participativos propios de cada una de estas categorías de forma indistinta para avanzar en el camino de la calidad democrática.

Ahora bien, a propósito de la representación, esta nueva ola de regeneración democrática, con ejemplos emblemáticos de los cambios que está experimentando nuestra sociedad como las diferentes consultas ciudadanas sobre materias cuya competencia parece ser muy disputada entre Estado y Comunidades Autónomas, pone de manifiesto que la legitimidad de los representantes no es suficiente para tomar decisiones<sup>357</sup>. Al respecto ya se pronunció Nino, cuando afirmó que “algún grado de representación es necesario en la comunidad política dada la imposibilidad de la

---

<sup>356</sup>Tur Ausina, R. “Participación ciudadana y evolución hacia...”, *op. cit.*, p. 138.

<sup>357</sup> Encontramos múltiples ejemplos, entre los más recientes destacan especialmente los sondeos petrolíferos de las Islas Canarias, así como la consulta popular no referendaria celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 respecto del futuro político de la comunidad.

discusión cara a cara a nivel nacional, la complejidad de los asuntos políticos actuales y la necesidad de respetar la autonomía personal”<sup>358</sup>, pero parece evidente que los poderes públicos ya no pueden actuar solos ni decidir dando la espalda a la ciudadanía.

Puede apreciarse que en el clima actual, partiendo de la premisa aparentemente incuestionada de que el ciudadano medio está más cultivado que al inicio de nuestra democracia, se requiere reforzar el mandato representativo otorgando protagonismo al papel ciudadano de forma constante para cuestiones sensibles y relevantes del espacio público. Una legitimación extra que sólo se consigue a través de mecanismos de participación ciudadana que tiendan a una democracia participativa o social. Hecho que evidencia que el sistema de legitimidad de nuestra democracia representativa está agotado, no es suficiente para la ciudadanía actual, y requiere del complemento ciudadano en la toma de decisiones públicas y políticas que afecten al interés general. En palabras de Nino<sup>359</sup>, debe entenderse la representación como un mal necesario, “como una delegación para continuar la discusión a partir del punto alcanzado por los electores”, teniendo en cuenta que “algunas veces puede ser necesario revocar el mandato de los representantes de modo que la gente común pueda discutir los asuntos públicos en forma directa y decidir por sí mismo qué es lo que debería hacerse”. Para él, la democracia directa “debe ser obligatoria siempre que sea posible”.

Evidentemente, no se trata de asegurar un activismo político permanente por parte de los ciudadanos, no se busca el modelo de ciudadano rousseauiano, porque la politización integral del ciudadano sería inviable. No se puede suprimir la esfera privada de la sociedad en pro de la esfera pública, de lo que se trata realmente es de garantizar que todos los ciudadanos tengan una oportunidad igual de participar cuando así lo deseen. Como pone de manifiesto Cordourier<sup>360</sup> citando a Dahl, “esta idea que vincula la participación con condiciones de igualdad de oportunidades para el acceso a los procesos políticos no sólo precisa que los regímenes que podemos calificar como democráticos no presuponen como condición necesaria la existencia de un extendido e intenso activismo de sus ciudadanos, sino que pone el énfasis en las condiciones estructurales que permiten que efectivamente puedan comunicar sus preferencias

---

<sup>358</sup> Nino, C. *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Ed. Gedisa (Barcelona), 1997, p. 205.

<sup>359</sup> *Ibidem*, p. 184-205.

<sup>360</sup> Cordourier, C. “Participación ciudadana e instituciones”, en Andrade Oseguera, M.A.; Ramírez Lemus, L.; Rivas García, O.L; Uribe Plaza, G. *Experiencias en la formación y operación de Cuerpos Académicos (Handbook T-II)*. Congreso Interdisciplinario de Cuerpos Académicos, Ecorfan-México, 2014, p. 115.

libremente en condiciones de igualdad, evitando ser discriminados”. En ese sentido, la participación e inclusión ciudadanas se erigen como una dimensión determinante para evaluar el grado de democratización de un determinado régimen.

Cuestión que se relaciona con la concepción bobbiana de democracia social. Para este autor, la democracia política tenía ciertos límites, y ampliar su democratización pasa necesariamente por tomar la dirección hacia una democracia social. En sus propias palabras “si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, este no consiste tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora se había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política [...], al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica”<sup>361</sup>. Concepto que entendemos que junto a la democracia deliberativa o cognitiva, pueden ser perfectamente intercambiables, por lo que se utilizarán de forma indistinta a lo largo de este estudio.

Así, como bien apunta Martí,<sup>362</sup> “no se trata de eliminar las estructuras representativas, ni de impedir que dichas estructuras puedan también deliberar, pero sí de abrir nuevos espacios complementarios de participación y, sobre todo, de cambiar la concepción de la representación abandonando la tesis de la independencia casi absoluta hacia un modelo en el que los representantes deben someterse a las instrucciones y juicios de sus representados, y les deben rendir cuentas y tener responsabilidad por su acción representativa”.

Con el punto de mira puesto en la participación ciudadana como factor relegitimador cuyo ejercicio efectivo y comprometido va a ser clave para revertir el indeseable escenario que se ha puesto de manifiesto en el capítulo anterior. La presente parte se integra por dos capítulos orientados a la realización de una aproximación al estado del arte del instituto de la participación ciudadana en nuestro país, para seguir con el máximo exponente de modelo referencial centrado en el ciudadano como actor empoderado, el gobierno abierto, objeto central de esta tesis. Así, el tercer capítulo se dedica al análisis de la participación ciudadana como instrumento estratégico para

---

<sup>361</sup> Bobbio, N. *El futuro de...*, op. cit., p. 63.

<sup>362</sup> Martí, J.L. *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Ed. Marcial Pons (Madrid), 2006, p. 242.

renovar los denostados valores de la cultura política. Se hará una aproximación a su concepto, sus mecanismos y sus funciones, incluyendo una pequeña reflexión en torno a los cambios sociales que se han producido en los últimos años y que han incidido de alguna manera en esta institución, en cómo la sociedad entiende y quiere ejercer la participación. También se ha considerado necesario apuntar los principales beneficios que puede reportar la implementación de iniciativas participativas, sin obviar las limitaciones, obstáculos y efectos perniciosos que puede comportar. Por último, el estudio se centrará en ofrecer una visión panorámica de la regulación jurídica de la participación tanto a nivel estatal como autonómico, para acabar con una muestra de experiencias ejemplificativas en esta materia a nivel internacional. Vistas estas cuestiones, se pasará al cuarto capítulo, dedicado al gobierno abierto como nuevo paradigma de gestión político-administrativa, cuyo núcleo esencial consiste precisamente en dar una vuelta de tuerca a la participación ciudadana, empoderando a la sociedad para que se convierta en un actor clave de la gestión pública, respondiendo a esos cambios en la morfología de la participación ciudadana que se habrán puesto de manifiesto en el capítulo precedente. Así, en este cuarto capítulo se trata de ofrecer una aproximación conceptual del gobierno abierto a partir de una selección de las visiones que ofrece sobre este extremo la doctrina especializada, apuntando sus notas características, su origen y evolución, los neologismos que se le asocian, las corrientes políticas que lo respaldan y que lo alejan de una ideología concreta, demostrando que es adaptable a cualquier clase de gobierno, por lo que su puesta en marcha se reduce a una cuestión de voluntad política y no de color político. A continuación centraremos la atención en los principales beneficios que se le atribuyen, los valores que potencia en la sociedad contemporánea, aportando evidencias empíricas de esta tendencia a nivel mundial, tanto impulsadas desde los poderes públicos como desde la sociedad, sin olvidar, para acabar, los riesgos inherentes a este cambio de la gestión político-administrativa.





### Capítulo III. Participación ciudadana: renovando los valores de la cultura política

En los capítulos precedentes se ha puesto de manifiesto la necesidad de que los poderes públicos sean más flexibles a la hora de adaptarse a los cambios sociales que se producen en la ciudadanía al servicio de la cual deben orientarse.

Mientras que en el siglo XIX la máxima de la Administración era “*laissez faire, laissez passer*”, y se encargaba básicamente de la guerra, la justicia, la policía y las finanzas, quedando todo lo demás en manos de la iniciativa privada, en el siglo XX el Estado debe hacer frente a una serie de competencias que llevan a la Administración a expandirse y burocratizarse, convirtiéndose en un organismo interventor y tentacular, hasta llegar a nuestros días, en que hay una presencia cada día más activa de la Administración en la vida de los ciudadanos. Por este motivo, la Administración requiere de un control específico por parte de los administrados que puede conseguirse a través de la búsqueda de una mayor y mejor democracia, llevando a cabo una profundización en los canales de participación ciudadana en pro de aumentar la eficacia y legitimación.

De este modo, el impulso de la participación ciudadana se ha convertido en un debate clave para el estudio del sistema democrático y el funcionamiento de sus Administraciones Públicas<sup>363</sup>. Sobre todo por el creciente distanciamiento entre los ciudadanos y los responsables de las instituciones democráticas.

Como bien apunta Muñoz Machado<sup>364</sup>, la Administración ha acumulado en sus manos la obligación de prestar una masa inmensa de servicios, lo que la ha obligado a requerir el auxilio de los particulares en estas tareas de gestión. Ello no ha supuesto una dejación de sus funciones sino una utilización de los particulares como colaboradores, dotándoles de prerrogativas y medios jurídicos que, en principio, sólo pertenecen a la Administración, para que su gestión pueda ser más eficaz, a través de los mecanismos de participación ciudadana, asumiendo las limitaciones de la Administración pública para gobernar y tomar buenas decisiones sin la ciudadanía. La concepción del ciudadano es, en este primer estadio de apertura y acercamiento del sector público al privado, como un agente delegado de la Administración, a quien ésta transmite poderes

---

<sup>363</sup>Castel Gayán, S. Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa? *Revista catalana de Dret Públic*: núm. 43, 2011, p. 280.

<sup>364</sup>Muñoz Machado, S. Concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista de Administración Pública*: núm. 84, 1977, p. 527-530.

originariamente administrativos para el ejercicio de funciones previamente asumidas de modo formal y expreso por la Administración, en lugar de considerarlo un cogestor en un simétrico plano de igualdad, pues carecía de los medios para que eso fuera posible al no disponer de un derecho de acceso a la información pública bien consolidado. No obstante, supone una participación insuficiente por cuanto queda fuera del modelo cualquier intento de penetración en las estructuras administrativas para intervenir en la formación de las decisiones administrativas, limitándose a dar cabida a los interesados en el procedimiento para proteger sus derechos e intereses.

Desde la Administración, para lograr los principios de eficacia y eficiencia, siguiendo criterios economicistas, se han llevado a cabo una serie de reformas a partir de mediados de los años noventa, en búsqueda también de la calidad de las estructuras administrativas locales y del enriquecimiento de la democracia local, que han provocado el cambio de la idea del ciudadano como administrado, a la del ciudadano como cliente, en la línea de los valores proclamados por la llamada nueva gestión pública<sup>365</sup>, prestando especial atención a la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas.

La crítica fundamental que se hace a la Administración pública es que se ha alejado progresivamente de las necesidades reales de los ciudadanos al mantener como eje central la preocupación por los métodos y procedimientos garantistas, mientras que los ciudadanos han comenzado a interesarse cada vez más por varios aspectos relacionados con el buen funcionamiento de la Administración, como la buena gestión, la calidad, la agilidad, la credibilidad, etc.<sup>366</sup>. Así, la nueva gestión pública es un conjunto de orientaciones que tienen por finalidad acabar con un modelo específico, el modelo burocrático, que se caracteriza por poner énfasis en reformular la gestión pública, haciéndola semejante a la privada introduciendo técnicas hasta entonces aplicadas en este sector, el privado<sup>367</sup>.

En relación con esto, Le Grand reflexiona acerca de la concepción del ciudadano ya no como sujeto pasivo y sin capacidad de actuación –lo que él denomina “*pawn*”, en un símil con las piezas de ajedrez–, sino como agente activo capaz de tomar sus propias

---

<sup>365</sup> Colino, C.; del Pino, E. Democracia participativa en el nivel..., *op. cit.*

<sup>366</sup> Pastor, Gosálbez, I. *¿Un nuevo modelo de gestión para la Administración Pública? El caso de los servicios sanitarios hospitalarios de Cataluña*. Colección Estudios, Consejo Económico y Social, 2006, p. 81.

<sup>367</sup> *Ibidem*, p. 94.

decisiones y con criterio propio –lo que él denomina “*queen*”–. Para este autor uno de los avances más importantes del Estado del Bienestar es el llamado *cuasimercado* en los servicios públicos. Esencialmente, se trata de un método de proveer servicios públicos clave, como educación y sanidad, orientado a un método de mercado. En lugar de prestarse a través de la burocracia, a principios de los noventa, la provisión empieza a ser competitiva con proveedores independientes que competían entre sí para captar clientes en este *cuasimercado*, en el que hay demanda pero la financiación proviene del Estado, no de los clientes. Un cambio provocado por el escepticismo sobre que la burocracia sirviera necesariamente al interés general, un cambio de valores según el cual los usuarios debían tener el rol principal<sup>368</sup>.

No obstante, hay un déficit de protagonismo deliberativo del ciudadano. No se ha hecho una interpretación adecuada cuando se han adoptado elementos de la nueva gestión pública, pues se ha seguido manteniendo un enfoque tradicional en la promoción de la participación ciudadana, y como consecuencia ésta no ha resultado efectiva<sup>369</sup>, ni sus potenciales han sido totalmente desplegados.

Castel afirma que existen tres papeles principales del ciudadano que son relevantes en sus relaciones con la Administración pública. El primero sería su papel como elector político, el segundo como receptor de servicios públicos, y el tercero, como codecisor de las políticas públicas. Éste último estadio es el que intenta superar las disfuncionalidades de la inadecuada interpretación de la nueva gestión pública, y aunque es cierto que se ha avanzado en los niveles de calidad de los servicios, sigue existiendo un déficit en la esfera de la transparencia y la participación ciudadana<sup>370</sup>.

El papel de los ciudadanos en el sistema actual es muy limitado, y mientras el gobierno parece considerar irrelevante la creciente apatía política unida a los emergentes movimientos sociales reivindicativos de una regeneración democrática<sup>371</sup>, la tendencia a

---

<sup>368</sup> Le Grand, J. *Motivation, agency and public policy*. Oxford UP, 2003.

<sup>369</sup> Ramos, J.M.; Reyes, M. Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral*: septiembre-diciembre, vol. XII, núm. 34, 2005.

<sup>370</sup> Castel Gayán, S. *Descentralización política...*, *op. cit.*, p. 280.

<sup>371</sup> Un reciente ejemplo de la dirección contraria a la participación ciudadana del gobierno actual, contrastando radicalmente con el escenario político internacional que se esfuerza en promoverla y profundizarla, lo encontramos en los sondeos petrolíferos de las Islas Canarias. Se trata de un tema relevante de conflictividad ambiental en zona costera, en el que el Gobierno español ha autorizado la realización de sondeos petrolíferos en contra de la voluntad del Gobierno autonómico de las Islas Canarias y de diversos representantes públicos y colectivos del archipiélago. Sobre este asunto, *Vid. in totum*: Sanz Larruga, F.J. Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 99-100, 2014. Lo que quiere

nivel comparado en otros países de nuestro entorno se encamina a desarrollar mecanismos participativos que incrementan el control y la dirección de los representados a los representantes, profundizando, en definitiva, la democracia.

Este apartado se dispone a analizar, en el contexto actual, los beneficios que puede reportar una auténtica participación ciudadana. Se va a hacer hincapié en la Administración local, por su proximidad con la ciudadanía, que permite que sea el espacio más adecuado para que los ciudadanos puedan debatir sus intereses, buscar las mejores fórmulas para resolver los problemas que les afectan, e influir en la definición de los programas de acción que contribuyan al desarrollo de su municipio. Para ello, se ha considerado imprescindible asentar qué debe entenderse por participación ciudadana, y hacia dónde se encamina la evolución de esta práctica, sin olvidar los principales riesgos y obstáculos que pueden encontrarse en el camino que lleva a aumentar la calidad y cantidad de esta participación. Haciendo mención especial del contexto jurídico-político español en el que se encuentra la participación ciudadana, amparada en una normativa fútil y trivial, que esconde la ausencia de una voluntad política real de apostar en este sentido, para acabar con algunas de las experiencias más significativas que se han llevado a cabo en este ámbito fuera del Estado español, y que suponen prácticas ejemplificativas de integración del ciudadano en el sistema como actor protagonista.

### **1. Qué se entiende por participación**

La participación es un concepto cuyo contenido puede definirse de formas muy diferentes en función del enfoque o planteamiento ideológico del que se parta. Hay un amplio abanico que va desde la participación formal, consistente en ejercer el derecho al voto cada cuatro años, y en recibir informaciones de las actuaciones administrativas,

---

sacarse a colación del presente caso es que el gobierno canario solicitó en febrero de 2014 al gobierno español realizar un referéndum en las Islas al respecto de estas exploraciones petrolíferas, una petición sobre la que el gobierno nacional no se pronunció por entender que las autorizaciones para estas prospecciones en zonas del subsuelo marino son competencia estatal y no autonómica (recordemos que el art. 149.1.32 CE atribuye al Gobierno estatal la autorización para celebrar referéndums). Cerrando, así, la puerta a la participación autonómica y ciudadana, el gobierno actúa a espaldas de la sociedad canaria, como si nada tuviera que decir al respecto de las arriesgadas y trascendentes actividades que se vayan a realizar en su entorno. Interpretación avalada por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 147/2015, de 25 de junio de 2015, declara nulo el Decreto 107/2014 de convocatoria de la consulta ciudadana mediante pregunta directa, teniendo en cuenta que había anulado en su Sentencia 137/2015, de 11 de junio de 2015 algunos preceptos del Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad autónoma de Canarias, al amparo de los cuales se había convocado.

hasta la participación como conflicto entre los planteamientos ciudadanos y el poder instituido a nivel político, económico y cultural<sup>372</sup>.

No está de más apuntar aquí que algunos autores realizan una distinción entre los conceptos derivados de la participación ciudadana, como la participación administrativa y la participación política, limitando este último al acto electoral. Una teoría que se deriva de la restrictiva interpretación constitucional que realiza el Tribunal Constitucional en el momento de deslindar la democracia política de la democracia participativa<sup>373</sup>. Sin embargo, y apartándonos de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, atendiendo al contexto actual entendemos aquí que la participación política, único derecho de participación ciudadana con rango fundamental, no puede reducirse a la participación electoral<sup>374</sup>, y por ende, a la democracia representativa, sino que debe entenderse como aquella participación relativa a todo tipo de acción política, aunque no esté relacionada con el momento electoral, bastando para su consideración como tal que esté encaminada a influir en las decisiones o acciones de los representantes políticos, es decir, que debe abarcar también la democracia participativa que se analiza. Por lo tanto, también se incluiría la participación administrativa, puesto que muchas de las decisiones de gestión pública, a cualquier nivel administrativo, requieren de la participación ciudadana, y esto supone influir en las decisiones y acciones de los representantes, piénsese por ejemplo en las modificaciones discrecionales de los planes generales de ordenación urbana municipales, decisiones políticas en sede administrativa que deben poner en práctica

---

<sup>372</sup>Báñez Tello, T. Participación ciudadana, sociedad civil y juventud. *Acciones e investigaciones sociales*: núm. 9, 1999, p. 103.

<sup>373</sup>La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha acotado las formas participativas que deben incluirse en el derecho fundamental del artículo 23 CE al referéndum, la iniciativa legislativa popular y el concejo abierto, por lo que parece más proclive al desarrollo legislativo de otras figuras de democracia participativa en lugar de entenderlas incluidas en el redactado de la Constitución, excluyéndolas en consecuencia del derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 CE. Así se desprende de las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre (FJ 2º) y 31/2010, de 28 de junio (FJ 69º). Para el Tribunal, todas las vías de participación que se aparten de estos mecanismos no se consideran manifestaciones del derecho de participación del 23.1 CE, “pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos [...] se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4º).

<sup>374</sup>Como se desprende de la STC 51/1984, de 25 de abril, en su FJ 2º cuando afirma que la participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 debe entenderse como “la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución”.

técnicas participativas, como el sometimiento a información pública, permitiendo las alegaciones de los administrados en lo que debe considerarse una participación político-administrativa<sup>375</sup>.

Así las cosas, si se quiere definir a la participación ciudadana de forma amplia, puede hacerse como el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no estatal, siendo un ingrediente fundamental para la innovación y el fortalecimiento democrático y la construcción de gobernanza<sup>376</sup>. De hecho, como recuerda Mancha García, para el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD, 2004), “la participación ciudadana es, ante todo, que se oiga su voz, asumir crecientes responsabilidades sobre su propio destino, construir consensos y valores comunes y adquirir protagonismo en el proceso de desarrollo político, económico y social en una comunidad”<sup>377</sup>.

En este sentido, se puede entender la participación como una estrategia que fomenta la interacción entre actores sociales representantes de las organizaciones y de las diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para, conjuntamente, analizar los problemas y necesidades de la población y planificar, llevar a cabo y evaluar las políticas, los planes y programas para su resolución<sup>378</sup>.

Ahora bien, una definición amplia puede resultar poco operativa al subsumir dentro de un mismo concepto los diferentes tipos de participación (que atendiendo a sus sujetos puede ser colectiva o individual; atendiendo a su grado de influencia directa, semi-directa o indirecta; atendiendo a su diseño puede ser consensual, por votación, por ponderación, consultiva o directiva...). Supone identificar como iguales formas de participación que son, en esencia, diferentes. Difícilmente se podrá captar en su

---

<sup>375</sup> En sentido similar se manifiesta Alfonso Pérez Moreno, cuando, partiendo de las consideraciones de Santamaría Pastor en sus *Comentarios a la Constitución*, afirma que “el artículo 23 no puede reducirse al campo de la participación política. Sería redundante (art. 6) e incongruente (las expresiones «asuntos públicos» y «directamente» apuntan a la amplitud de la participación) una reducción del derecho fundamental que consagra a tan sólo la actuación política. Su amplia fórmula hay que entenderla en concordancia con el artículo 9.2. Si bien el desarrollo de la participación administrativa en el resto de la Constitución esté menos consumado”. En Pérez Moreno, A. La crisis de la participación administrativa. *Revista de Administración Pública*: núm. 119, mayo-agosto 1989, p. 107.

<sup>376</sup> Vergara-Lope Tristán, S.; Hevia de la Jara, F.J. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: Año LVII, núm. 215, mayo-agosto, 2012, p. 36.

<sup>377</sup> Mancha García, F.J. Participación o la suma de esfuerzos individuales: qué es lo local y cómo impregnarlo del concepto de desarrollo. *Revista Enfoques*: vol. IX, núm. 15, 2011, p. 181.

<sup>378</sup> Haro Encinas, J.A. *La rosa custodiada: participación ciudadana y gestión pública en Reus, 1999-2003*. Tesis Doctoral dirigida por Comelles Esteban, J.M. (Universitat Rovira i Virgili), 2005, p. 56.

complejidad el comportamiento electoral, la participación en asociaciones voluntarias o las acciones de protesta, si se tratan de explicar como pertenecientes a una misma categoría de fenómenos. Incluso, atendiendo a la perspectiva escéptica de Mancha García<sup>379</sup>, este tipo de definiciones amplias y demasiado vagas, son fácilmente manejables por los poderes públicos que no están comprometidos con el potencial desarrollador de la participación ciudadana, y acaban resultando en un juego de demandas clientelares en que se utilizan los mecanismos participativos para identificar algunas necesidades y “ser mano de obra de pequeñas ejecuciones”. Por lo que, lo más acertado será optar por un concepto restringido que permita distinguir entre diferentes tipos de participación, y sea más claro y preciso para su real ejercicio evitando el clientelismo político. En esta línea, la participación ciudadana puede definirse como una acción, un conjunto de actividades, que los individuos llevan a cabo para intervenir en la gestión de los asuntos públicos<sup>380</sup>, no sólo para ser escuchados sino para ser tenidos en cuenta. De tal modo, que los instrumentos que realmente clasificaremos como de participación ciudadana serán aquellos que tengan la verdadera intención de compartir el poder político y administrativo con los ciudadanos, los que pretenden algún grado de corresponsabilización, y no aquellos que busquen únicamente optimizar los recursos en base a criterios economicistas, tampoco los que permitan que los ciudadanos se expresen pero sin tener en cuenta sus intervenciones, ni aquellos que se alejen de la defensa del interés general o de la intención de influir en una decisión pública, o, en el peor de los casos, los que tengan fines exclusivamente simbólicos o propagandísticos, que sólo busquen rédito político por parte de quien los promueve.

Lo resume muy acertadamente Castel Gayán<sup>381</sup> al afirmar que “la capacidad decisional se convierte así en el elemento de distinción. Por tanto, el objetivo no es ni debería ser, ni mucho menos, abrir un nuevo escenario que provoque el resurgimiento del debate clásico entre democracia representativa y democracia directa; se trata de construir nuevos espacios que, como complemento al sistema representativo, permitan generar una interacción entre poderes públicos y ciudadanía que implique a ésta en mayor medida en los asuntos públicos”.

---

<sup>379</sup> Mancha García, F.J. Participación o la suma de..., *op. cit.*, p. 181.

<sup>380</sup> Gadea Montesinos, E. Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local. *Quaderns de ciències socials*: núm. 12, 2005, p. 15.

<sup>381</sup> Castel Gayán, S. El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. *Revista Vasca de Administració Pública*: núm. 99-100, 2014, p. 854.



De modo que, los fundamentos básicos de la definición a partir de la cual se desarrolla el presente capítulo y en la que se sustenta nuestra tesis, se deben entender como la capacidad de los ciudadanos de incidir en las estructuras gubernamentales y en la gestión pública de las Administraciones; la capacidad de los ciudadanos para transformar el orden político y social de acuerdo con su definición del interés general o particular –que no individual– en cada momento; y por último, la obligación de los poderes públicos de ceder y compartir ese poder con los ciudadanos, una obligación que debe catalogarse para ellos como un derecho exigible al mismo tiempo que como una obligación de corresponsabilización.

En relación con lo anterior, tampoco se debe olvidar que la participación está firmemente relacionada con el control del poder, con el hecho de que los ciudadanos puedan ejercer una supervisión del poder y contribuir a tomar las decisiones que les conciernen sobre la gestión de lo público. Lo que indefectiblemente nos lleva a concluir que para que dicha participación sea factible, es necesario que exista una descentralización del poder, pues cuanto más reducido sea el ámbito en el que se desarrolla el poder en cuestión que el ciudadano debe controlar, más sencillo, eficaz y eficiente será este ejercicio de control participativo de intervención en los procesos de toma de decisiones, lo que a su vez comporta la representación<sup>382</sup>. De tal modo que, por mucho que este estudio defienda la democracia participativa, se es consciente de que en el momento de transición actual, que puede demorarse durante décadas, ésta no puede sustituir íntegramente a la democracia representativa, sino que ambos tipos de democracia deben coexistir y ser complementarios para avanzar en el camino de la calidad democrática.

Sea como fuere, debe concebirse a la participación ciudadana como el enfoque en el cual el público ciudadano deja de ser un objeto destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo, que interviene en el planteamiento y solución de los problemas sociales<sup>383</sup>. La participación, tal como se concibe en este estudio, es

---

<sup>382</sup> Sin embargo, las recientes reformas acometidas por el actual gobierno español se encaminan en una dirección totalmente opuesta a la descentralización real del poder, prácticamente anulando los principios constitucionales de autonomía local y representatividad, véase por ejemplo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Entidades Locales, que al sustraer un gran número de competencias de los municipios, y someter al resto a estrictas intervenciones, dejan inoperativo al ámbito local y, por lo tanto, estéril cualquier intento de participación ciudadana, ya que, sea cual sea el resultado, su implementación dependerá de la posterior decisión de un poder superior que antepondrá su criterio en base, principalmente, a criterios economicistas.

<sup>383</sup> Ramos, J.M.; Reyes, M. *Gobiernos locales y...*, *op.cit.*

siempre un acto social, nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas. Así pues, no debe confundirse con otros supuestos de participación, en los que una persona física o jurídica defiende sus propios intereses en el marco de un procedimiento administrativo, en virtud del derecho de audiencia como garantía del Estado de Derecho.

En la misma línea, y desde un punto de vista propiamente administrativo, es interesante la distinción que realiza García de Enterría<sup>384</sup> entre la intervención *uti singulis* y *uti cives* dentro del concepto de participación ciudadana en la Administración. A este respecto, considera que se debe excluir la intervención del ciudadano *uti singulis*, es decir, como titular de derechos o intereses propios –relacionando este tipo de participación a la producida cuando la Administración genera relaciones jurídicas con particulares, por ejemplo cuando los designa funcionarios o les interfiere su actividad con intervenciones de todo tipo–, al entender que la participación ciudadana en la Administración debe reducirse a su intervención *uti cives* o *uti socius*. En esta última, el ciudadano se concibe como afectado por el interés general, y portador o valedor del mismo. Para justificarlo utiliza el término acuñado por Jellinek “*status active civitatis*”, es decir, el particular como miembro activo de la ciudad. Una importante distinción que permite que las exigencias del interés general no sean sustituidas por las simples opiniones personales de los funcionarios.

De tal modo que, puede aseverarse que participar es ser parte, tener parte y tomar parte, y esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad<sup>385</sup>.

Para Hannah Arendt el compromiso cívico sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público. El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto. El poder en este sentido, no es nunca propiedad del individuo, sino que pertenece al grupo, y existe sólo mientras exista el grupo. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan a

---

<sup>384</sup> García de Enterría, E. “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en Gómez-Ferrer Morant, R. (coord.) *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*. Ed. Civitas, 1989, p. 441-442.

<sup>385</sup> Adúriz, I.; Ava, P. Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*: núm. 42, 2006, p. 19.

través del discurso y la persuasión, y deciden mediante la deliberación colectiva los temas de interés común<sup>386</sup>.

En relación con el poder, también Rezsóhazy<sup>387</sup> asigna a la participación el valor de “participar en el poder”. Y esto conlleva el acceso real de los ciudadanos a las decisiones que les afectan y a las que consideran como importantes. Lo que implica el despertar de los sujetos a la conciencia de sus problemas y a la comprensión de los datos que definen su situación. La participación es efectiva cuando los ciudadanos han llegado al convencimiento de que el programa elaborado es su programa y de que el éxito de éste depende en buena parte de su colaboración. Y señala las cinco condiciones básicas que este autor propone para la participación: en primer lugar, el consenso. En segundo lugar, la libertad pública. En tercer lugar, la proximidad social, puesto que las divergencias entre ciudadanos provienen en gran medida de su pertenencia a diferentes ambientes definidos por su profesión, fortuna, formación o valores, y en ese sentido, la participación tendrá más oportunidades cuanto más homogéneo sea un conjunto social. En cuarto lugar, la formación e información, ya que sólo se participa en lo que se comprende. Y en quinto y último lugar, el mando responsable, de manera que la participación sólo será posible si la función de dirección es considerada como facilitadora y no como represora<sup>388</sup>.

### **A) Concepciones de participación**

La participación puede concebirse de distintos modos. Como un compromiso cívico, como una contribución al logro de más democracia, como un instrumento administrativo de mejora de los servicios o como refuerzo de la cohesión social.

Si nos centramos en la gestión pública, la participación ciudadana puede ser definida como la intervención de la sociedad civil en el ejercicio de las funciones de administración de un servicio público o actividad pública. En ese sentido, puede expresarse como un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz, como un instrumento de control ciudadano, como expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general y, por ende, como un instrumento

---

<sup>386</sup> Arendt, H. *La condición humana*. Ed. Paidós, Barcelona, 1993.

<sup>387</sup> Rezsóhazy, R. *El desarrollo comunitario: participar, programar, innovar*. Madrid: Narcea, 1988

<sup>388</sup> Obando Arroyave, L.C. *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): Un nuevo escenario para el desarrollo local de las comunidades. Estudio de caso: Comunidad Ómnia-Barrio el Raval, Barcelona*. Tesis Doctoral dirigida por Riera Romani, J. (Universitat Ramon Llull), 2007.

para la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía. Lo que se construye bajo dos ejes centrales: por un lado, un eje horizontal relacionado con el grado de influencia que tienen los usuarios sobre las políticas públicas y su Administración. Aquí la influencia es desde una concepción activa de los ciudadanos en la toma de decisiones, una concepción de la participación como decisoria y ejecutora. Y por otro lado, un eje vertical, en el que encontramos los objetivos de la ciudadanía frente al proceso de participación, es decir, para qué sirve, cuál es el beneficio que les reporta, la satisfacción de sus necesidades básicas, etc. En ese sentido, encontramos una concepción de la participación como consultiva o instrumental<sup>389</sup>.

Así, la participación decisoria está orientada a garantizar que las decisiones que toma la Administración, no se realicen de acuerdo a sus propios intereses sino que estén dirigidas al interés general que se haya definido políticamente. Se trata de una participación más política que administrativa –sin identificarse tal distinción con la construida por el Tribunal Constitucional sino como simple adjetivo de acuerdo con el ámbito en el que se ejerce, siendo en cualquier caso, a nuestro modo de ver, cualquiera de las dos un derecho fundamental siempre que su objetivo sea influir en la toma de decisiones públicas en el poder–, ya que se pretende influir sobre un tema concreto a través de negociaciones y acuerdos entre las partes involucradas. El individuo se siente, de este modo, como un coproductor, y puede expresar sus derechos y demandas<sup>390</sup>.

En la participación consultiva, la participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos que hayan sido definidos por la Administración. Esta concepción permite a los ciudadanos ejercer sus derechos utilizando la oferta existente. Un requisito previo para que esta participación sea factible es el acceso a la información por parte del usuario, un tema de gran importancia que se verá con algo más de detalle en capítulos posteriores.

A nivel local pueden observarse experiencias que integran estas modalidades de participación. Un ejemplo cercano podemos encontrarlo en Valls, que en 2005 tenía previsto realizar una reforma urbanística en la plaza más emblemática del municipio, y

---

<sup>389</sup> Cáceres, C.; de Ferari, M.; González, R.; Márquez, F.; Mujica, P.; Sanhueza, A. *Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual. Proyecto de reforma y modernización del Estado*. Ed. Gobierno de Chile, Ministerio de Secretaria General de la Presidencia, Santiago de Chile, junio de 2001, p. 36-37.

<sup>390</sup> Cáceres, C.; de Ferari, M.; González, R.; Márquez, F.; Mujica, P.; Sanhueza, A. *Participación ciudadana en la gestión pública...*, *op. cit.*, p. 14, 35.

para ello constituyó un Foro de Participación que recogió las opiniones y sugerencias emitidas por la sociedad –puesto que el Foro estaba compuesto por grupos políticos con representación municipal, Asociaciones de vecinos, Centros de Lectura, Fundaciones, Hogares de los Jubilados, etc.– respecto a cuál debía ser el modelo a seguir en la reforma urbanística de la plaza, un conjunto de propuestas que sirvió de base para la redacción del proyecto de reforma, lo que puede considerarse una participación decisoria. A continuación, el Ayuntamiento de Valls convocó un Concurso de Ideas abierto a arquitectos y urbanistas para definir el diseño de la reforma. La Mesa valoró las propuestas y eligió cinco proyectos que se expusieron en una sala del municipio con la finalidad de permitir el debate y participación ciudadana, en este caso consultiva. Con la puesta en marcha de la alternativa mayoritariamente apoyada por la ciudadanía. Fue la primera experiencia de participación ciudadana en Valls para definir un proyecto urbanístico, y tuvo un gran éxito de convocatoria.

Algo similar ocurrió en Barcelona con la votación sobre la avenida Diagonal en el mes de mayo de 2010, aunque el resultado dista de poder calificarse como satisfactorio y la consulta popular degeneró en un polémico debate. La consulta sobre la reforma de la Diagonal estaba abierta a todas las personas empadronadas en Barcelona mayores de dieciséis años, y se llevó a cabo mediante voto electrónico, pudiéndose elegir entre tres opciones: a) convertir la avenida en un paseo o bulevar; b) transformarla en una rambla; c) descartar las anteriores opciones. La inversión pública total en este pionero sistema de votación –que además del uso del voto electrónico y del voto de menores de edad, permitía el voto a inmigrantes– superó los 3,7 millones de euros. La escasa participación fue del 12,2% de los 1.414.783 ciudadanos mayores de dieciséis años empadronados en Barcelona, se produjeron innumerables problemas técnicos para realizar efectivamente el voto, y el resultado, en que cuatro de cada cinco personas votaron por no reformar la avenida (79,8%), supuso un duro golpe y un mensaje muy claro al Gobierno de la ciudad. En palabras del entonces alcalde, Jordi Hereu, la consulta se acabó convirtiendo en “un símbolo de alejamiento de las preocupaciones de los ciudadanos”<sup>391</sup>. Lo ocurrido tuvo además un coste político, pues llevó a la dimisión del entonces primer teniente alcalde, Carles Martí, que asumió la responsabilidad del

---

<sup>391</sup> Artículo: Barcelona no quiere reformar la Diagonal, publicado en *lavozdebarcelona.com* en fecha 16/05/2010. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.vozbcn.com/2010/05/16/18952/barcelona-quiere-reformar-diagonal/> [último acceso en fecha 26/04/2013]

fracaso, y la pérdida de las siguientes elecciones del candidato socialista, ya que, tal y como afirma Quim Brugué,<sup>392</sup> la tercera opción no representaba una alternativa ni a la primera ni a la segunda, sino una alternativa al alcalde.

## **B) Formas y mecanismos de participación**

Hay diversos tipos de clasificaciones, atendiendo al entorno, a la posición del ciudadano, o al ámbito al que se refiere. Una primera tiene en cuenta, pues, el entorno, y distingue entre participación institucional y no institucional. De forma amplia, se suele distinguir por parte de la doctrina entre estas dos grandes formas de participación, teniendo en cuenta que ambas no son excluyentes entre sí, sino que pueden ser complementarias<sup>393</sup>.

En primer lugar, se habla de la participación institucionalizada, que es aquella forma de participación que habitualmente se desarrolla dentro de los cauces de participación que han sido diseñados institucionalmente. También recibe el nombre de forma convencional de participación, y suele estar relacionada con las asociaciones y el uso de canales formales de participación, a través de organizaciones que se encargan de ponerse en contacto con políticos, funcionarios o autoridades. Algunos mecanismos que se pueden englobar en esta categoría son los referéndums, los Consejos consultivos territoriales o sectoriales, las consultas populares, las Mesas de solidaridad, los Jurados ciudadanos, los Núcleos de Intervención Participativa, los Consejos ciudadanos, los Presupuestos Participativos, los Planes estratégicos o integrales, las encuestas deliberativas o la iniciativa legislativa popular, entre otros.

Y, en segundo lugar, se habla de la participación no institucionalizada, o no convencional de participación. Es aquella modalidad que habitualmente se desarrolla al margen de los espacios previstos para la participación desde las instituciones, un buen ejemplo sería el boicot de ciertos productos por motivos políticos, o la adhesión a determinados procesos a través de las firmas de apoyo a éstos. Otros mecanismos que pueden subsumirse en esta clasificación son la asistencia a manifestaciones, la realización de huelgas de hambre, la publicación de cartas de opinión en periódicos, la

---

<sup>392</sup>Brugué i Torroella, J. Errores e instrumentalizaciones en el debate sobre el futuro de la Diagonal de Barcelona. *Aragón Participa: Artículos de actualidad*, 2010.

<sup>393</sup>Ganuzá Fernández, E.; Francés García, F.J. ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista internacional de sociología (RIS)*: Vol. LXVI, nº 49, enero-abril 2008, p. 4.

colocación de carteles, banderas o fotografías, la participación en medios de comunicación como la radio o la televisión, o el envío de manifiestos, entre otros.

No obstante, partiendo de un enfoque distinto que tiene en cuenta el grado de influencia de la participación ciudadana en la gestión pública, otros autores realizan una clasificación alternativa en cuatro grupos de instrumentos, en los que de nuevo se pueden encontrar los mecanismos citados hasta ahora.

En primer lugar, se encontrarían los métodos basados en el ciudadano como cliente<sup>394</sup>. En este sistema se considera al ciudadano como consumidor o cliente en la prestación del servicio público, de manera que son los métodos vinculados al enfoque de la gestión de la calidad, cuyo principal objetivo es la mejora de la prestación de un servicio concreto. Aquí encontraríamos mecanismos como las quejas o denuncias, las encuestas de satisfacción o los sondeos de opinión. Éstos suponen un modelo relativamente sencillo de aplicar en los gobiernos locales, pero no pueden ser considerados como una auténtica participación. Al igual que en los llamados sistemas de participación nominal, se trata de “herramientas y procesos encaminados a recabar las demandas del ciudadano sin que éstos formen parte en el proceso de toma de decisiones”<sup>395</sup>. De manera que los resultados de estos métodos no vinculan a los dirigentes políticos ni a los gestores públicos, quienes cuentan con el poder decisorio final.

En segundo lugar, los métodos de democracia directa, o nuevos métodos de consulta<sup>396</sup>. Éstos no pretenden tanto implicar a los ciudadanos como pedirles opinión acerca de un asunto específico de relevancia, teniendo en principio esta participación un alto grado de influencia en la toma de decisión final. El mecanismo más emblemático de esta tipología sería el referéndum, a pesar de su escasa utilización en el ámbito local. A diferencia del caso alemán, en que es un sistema muy generalizado, e incluso se permite que sean los propios ciudadanos los que tengan la iniciativa para celebrar un referéndum. Otros mecanismos que se pueden incluir en esta categoría son los elementos de democracia directa, propios de países como Alemania o Suiza, tales como la elección directa de alcaldes<sup>397</sup>, la citada solicitud ciudadana de referéndum, quórum

---

<sup>394</sup>Colino, C.; del Pino, E. Democracia participativa en..., *op. cit.*, p. 264.

<sup>395</sup>Rodríguez, M. Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social. *Anàlisi*: núm. 37, 2008, p. 116.

<sup>396</sup>Colino, C.; del Pino, E. Democracia participativa en..., *op. cit.*, p. 264.

<sup>397</sup> El Partido Popular anunció que quería incluir en su programa para las elecciones municipales de 2015 la modificación de la ley electoral en lo tocante a la elección de los alcaldes por parte del pleno

de firmas ciudadanas para la aceptación de una norma, o los paneles ciudadanos que están compuestos por una muestra de ciudadanos que se renueva cada cierto tiempo, que permanece en contacto con la Administración y es consultada sobre temas diversos periódicamente.

En tercer lugar, estos autores se refieren a los métodos deliberativos o basados en el diálogo de base asociativa o de base individual<sup>398</sup>. Estos métodos intentan promover la discusión y reflexión de los ciudadanos respecto a temas que les afectan, profundizando en cada asunto hasta obtener una decisión final. Aquí sí se pretende implicar a la población, en palabras de Rodríguez, se trata de que “los mensajes se canalicen en todas las direcciones y se creen las condiciones necesarias para que se desarrolle un debate real abierto y donde todas las opiniones se vean reflejadas”<sup>399</sup>. Un buen ejemplo de esto es el Jurado ciudadano, que en el caso español suele recibir el nombre de Consejo Ciudadano o Núcleo de Intervención Participativa<sup>400</sup>, llevados a cabo sobre todo en el País Vasco y Cataluña. Aunque también se pueden nombrar mecanismos como los Consejos Sectoriales de Entidades, los Consejos Municipales de Barrio y Distrito y los Planes Integrales o Estratégicos.

En cuarto y último lugar, se encontrarían las formas de participación en la gestión de servicios por el usuario, o la intervención ciudadana en las decisiones de gestión<sup>401</sup>. Para estos autores, supone la fórmula que proporciona a los ciudadanos un control directo de

---

municipal, en el sentido de que la elección fuera directa, garantizando la alcaldía al candidato que obtuviera un porcentaje del 40% de los votos, y una ventaja de cinco puntos respecto de la segunda fuerza más votada. De acuerdo con esta propuesta, sólo se realizaría una segunda vuelta si no se alcanzara el 40% de los votos. Para acabar, al partido ganador se le daría automáticamente la mayoría absoluta otorgándole la mitad más uno de los concejales, mientras que el resto se repartiría de acuerdo con la fórmula de la ley D'Hondt entre el resto de partidos. De todos modos, se trata de una propuesta que aún no se ha materializado.

<sup>398</sup>Colino, C.; del Pino, E. Democracia participativa en..., *op. cit.*, p. 264.

<sup>399</sup>Rodríguez, M. Modelos de participación ciudadana..., *op. cit.*, p. 117.

<sup>400</sup>Habituales en materia de urbanismo, por ejemplo ya en 1997 encontramos el núcleo de intervención participativa del municipio de Sant Quirze del Vallès, con la finalidad de otorgar participación a los ciudadanos en la definición de los criterios que deberían orientar la elaboración del planeamiento urbanístico general. Más recientemente, en mayo de 2015, el municipio de Terrassa ha constituido el Consejo Ciudadano de Convivencia Democrática para impulsar la buena convivencia ciudadana y promover la transparencia entre ciudadanía y Administración, un órgano consultivo de participación sectorial con la función de promover la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social del municipio a partir de debates monográficos y la consiguiente elaboración de conclusiones.

<sup>401</sup>Rodríguez, M. Modelos de participación ciudadana..., *op. cit.*, p. 117.



la gestión de los servicios y los recursos locales. Como ejemplo se puede citar el presupuesto participativo, aunque es una práctica reciente y minoritaria<sup>402</sup>.

Por otro lado, también se puede realizar una distinción en función del diseño del mecanismo participativo, de tal modo que éste puede ser consultivo, consensual, de votación, de ponderación o directivo. En los mecanismos de votación, en los que se parte de unas opciones predeterminadas, la ventaja es que todos los votos valen igual, por lo que el resultado es indiscutible, pero genera un posicionamiento en opciones que no se integran, no fomenta procesos reflexivos, y dificulta integrar a las minorías. En los mecanismos de carácter consensual, se produce un mayor compromiso con el resultado porque hay una mayor aceptación, cohesiona a los participantes porque todos lo comparten, no obstante, es poco ágil y da capacidad de veto, pues con un elemento discordante que no esté dispuesto a ceder un ápice, no se producirá el consenso. En los mecanismos por ponderación, se abre el abanico de opciones deseables por los votantes, realiza una priorización, con el riesgo de que la opción más votada tal vez no refleje la opción más compartida por todos, pero sí es cierto que la decisión es más rica porque introduce matices, da relieve a la decisión final. En los procesos consultivos se genera una mayor implicación y motivación de los participantes, pero si finalmente no se elige la opción resultante del proceso de consulta, se genera frustración. Por último, en los mecanismos directivos se aísla a los interesados de la toma de decisiones, el proceso es más ágil, pero desmotiva porque los ciudadanos no se sentirán parte del proceso. En cualquier caso, todos presentan virtudes y defectos, habrá que analizar cuál es el objeto de la participación, así como sus sujetos, los tiempos disponibles, etc. para decidir qué diseño y qué mecanismo se va a adaptar mejor para ese caso concreto. Sea como fuere, ante la gran variedad de diseños participativos en la toma de decisiones, lo más importante es que quede claro cuál es el método que se va a seguir antes de llevarlo a cabo, sin olvidar que no son excluyentes entre sí, incluso pueden combiarse, por ejemplo haciendo que en el proceso de adopción de una determinada decisión se realice una primera fase consensual hasta un determinado plazo máximo predefinido, y una vez

---

<sup>402</sup>Un buen ejemplo son los presupuestos participativos de Figaró-Montmany, un municipio barcelonés que se gestionó desde el 2003 y hasta el 2015 de forma asamblearia mediante la Candidatura Activa del Figaró, una agrupación de electores que se organizaron prescindiendo de los partidos políticos. Mediante estos presupuestos participativos los vecinos podían decidir a qué se destinaban los recursos públicos, entre el 5% y el 10% del presupuesto, a través de una votación con papeletas que incluían una lista con una treintena de alternativas y su coste. Incluso se facilitaba una guía práctica accesible desde su página web, en la que se explicaban los criterios, reglas y fases del proceso participativo (<http://www.figaromontmany.cat>). Llamaba especialmente la atención el fomento de participación en los segmentos de población juvenil e infantil, colaborando con diferentes centros educativos.

transcurrido dicho plazo que el mecanismo sea el consultivo teniendo en cuenta las propuestas que hubieran ido apareciendo mientras se desarrollaba el mecanismo consensual. Lo importante es que haya una claridad sobre el método elegido y sobre las razones por las que se elige uno u otro. El daño se genera cuando no se tiene claro el método, pues esto hace que se pierda legitimidad.

Por último, debe hacerse mención de la clasificación clásica que se realiza desde un punto de vista administrativo. Ésta sugiere la existencia de dos grandes grupos: la participación política y la participación administrativa.

Así, para García de Enterría<sup>403</sup> el modelo de democracia política, o participación política, es entendido como una técnica de representación política que intenta depurar mediante el sufragio una voluntad general que se sitúa en el Parlamento como órgano central y soberano. Desde este punto de vista, ley y actos del Ejecutivo están democráticamente legitimados por su origen, de modo que no precisan de ulteriores injertos democráticos en el proceso de su decisión o aplicación. En palabras del citado autor, “quien manda lo hace en nombre de la Ley y con su fuerza, no necesita suplemento alguno de legitimidad democrática en el ejercicio de su función”. Algo que, como venimos afirmando a lo largo de las anteriores páginas y seguiremos sosteniendo en las siguientes, no compartimos.

Pero sí nos interesan en este punto las reflexiones que realiza García de Enterría a continuación. Para el autor, como consecuencia, se produce una marginación de los ciudadanos de la vida administrativa, una vez que han elegido a sus representantes en el Parlamento. Por el contrario, si se introducen participaciones ciudadanas en las estructuras administrativas, se rompe la impermeabilidad de los agentes burocráticos al medio social cuyas necesidades tratan de atender. Desde la democracia administrativa, o participación administrativa, toda superioridad debe ser previamente aceptada para ser admitida, no hay eminencias legitimadas por sí mismas, la disciplina impuesta es rechazable y la autogestión es la forma óptima de la vida social. De acuerdo con García de Enterría, supone la forma común de gobierno y decisión.

Este autor señala una tipología de las manifestaciones características de la participación administrativa, que no quedaría amparada por el derecho fundamental a la participación

---

<sup>403</sup>García de Enterría, E. *Principios y modalidades...*, op. cit., p. 438 a 441.

política por no tener vocación de empoderar al ciudadano en la toma de decisiones, distinguiendo tres círculos de mayor a menor participación<sup>404</sup>. En primer lugar, una participación orgánica, ordenada sobre el modelo corporativo en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente de la Administración. En segundo lugar, una participación funcional, en que el ciudadano actúa en las funciones administrativas sin perder su posición privada y sin incorporarse a un órgano administrativo formal. Por último, la participación cooperativa, en que el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en el sentido propugnado por la Administración.

En ese sentido, dentro de la participación orgánica se puede distinguir entre la participación en corporaciones públicas, y la que se refiere a Administraciones no corporativas, sino institucionales o burocráticas. Respecto de la primera, cabe señalar que se traduce en un fenómeno de autoadministración, una Administración confiada a los propios interesados, reconocidos como titulares, sostenedores y destinatarios de la acción administrativa. Mientras que en la segunda, se trata de llevar al seno de la organización la voz de quienes son interesados directos en su funcionamiento, aquí hay una colaboración de los ciudadanos en la organización y funcionamiento de la Administración, pero no constituyen la Administración entera. El administrado no está personalizado, sino que se identifica mediante sus intereses específicos.

A diferencia de las anteriores, la participación funcional supone una actuación ciudadana desde fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas, y por ende, auxiliando o colaborando en el desarrollo de las tareas de la Administración. El ciudadano adopta pues una posición puramente individual de colaborador de la Administración, son buenos ejemplos de este tipo de participación los plazos de información pública o las denuncias como deber o como facultad, que facilitan a la Administración el conocimiento de hechos ante los cuales debe actuar.

Por último, en la participación cooperativa, a diferencia de la orgánica el ciudadano no se integra en la organización pública, sino que actúa como privado, pero, y a diferencia también de la funcional, no ejercita funciones materialmente públicas, sino que realiza una actividad estrictamente privada, sea o no en el sentido propugnado o deseado por la

---

<sup>404</sup>García de Enterría, E. *Principios y modalidades...*, op. cit., p. 443.

Administración como más conveniente para los intereses generales que ella representa o gestiona. Supone colaborar de forma voluntaria en programas que la Administración patrocina o promueve.

### **C) Funciones de la participación**

A tenor de todo lo expuesto se pueden deducir algunas de las funciones principales que cumple la participación ciudadana respecto de los principales sujetos interesados en ejercerla, los ciudadanos.

Por una parte, y a lo que interesa especialmente en el presente estudio, funciona como complemento de las decaídas formas de legitimación, permitiendo una presencia viva y cualificada de los intereses comunitarios en el interior de la propia estructura administrativa, eliminando la radical contraposición entre Estado y sociedad, para colocarlos en una posición más próxima y alineada. Cumpliendo así una función de mejora de la calidad y legitimidad democrática al poder incluir las demandas sociales efectivas, bien como conocimiento necesario para una mejor decisión, bien habilitando fenómenos limitados de autoadministración.

En ese sentido, aumentar la participación ciudadana supone reducir la discreción administrativa en la toma de decisiones. Esto es así porque favorece que las personas estén en el ámbito de esa toma de decisiones, en las deliberaciones de los temas que se encuentran directamente relacionados con su vida cotidiana. De tal manera que permite que los ciudadanos puedan identificar los puntos débiles y fuertes de las políticas públicas, y así ayudar a definir de forma más certera cuál es la voluntad general de la comunidad. Incluso posibilita la mejora de la prestación de servicios públicos por este mismo motivo.

Además, apacigua y/o complace al ciudadano que no se conforma con elegir a sus representantes, confiarles sus asuntos y desentenderse tanto de la acción política como de la gestión administrativa. La participación ciudadana permite que los ciudadanos puedan seguir actuando paralelamente a sus representantes parlamentarios y agentes de la Administración pública, y mantener un control constante, no limitado al momento de las elecciones sobre los mismos<sup>405</sup>. Podría decirse en consecuencia, que cumple la

---

<sup>405</sup>Muñoz Machado, S. Concepciones del..., *op. cit.*, p. 531.

función de privar a la Administración pública del monopolio de la definición del interés público.

Cabe añadir en relación con lo anterior que la participación cumple también una función pedagógica al despertar a los ciudadanos la conciencia de sus problemas, y la comprensión de los datos que definen su situación. Cosa que les ayuda a estar más capacitados para valorar cuáles son los asuntos prioritarios, cuáles son las distintas alternativas existentes para solucionar esa concreta problemática de forma más precisa, pudiendo elegir la potencial opción más beneficiosa para el interés general gracias a la puesta en común de distintas perspectivas. Lo que a su vez redundará en la función de satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía.

A propósito de esta cuestión, también cumple una importante función de mejora de las habilidades retóricas y cognitivas, en tanto que al deliberar y tener que defender cada participante sus razonamientos frente a los de los demás, resulta un proceso enriquecedor y útil para detectar las debilidades o puntos fuertes de los distintos argumentos, mejorando la capacidad discursiva, empatía y método de reflexión de los distintos participantes. En este sentido también se manifiesta Martí cuando afirma que los mecanismos participativos incrementan la información de los participantes, mejoran su capacidad de juicio e incentivan sus virtudes públicas<sup>406</sup>. De hecho, para Nino este proceso constituye un modo más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues “el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados”<sup>407</sup>.

Todo esto subyace a la idea de la corresponsabilización ciudadana con las autoridades político-administrativas de los diferentes niveles administrativos. Lo que, a juicio de Colino y del Pino<sup>408</sup>, genera diversos beneficios sociales, convirtiéndose en un mecanismo para generar capital social, y para funcionar como contrapeso de conductas poco cívicas o tendentes al individualismo, potenciando la idea de comunidad.

---

<sup>406</sup>Martí, J.L. *La República Deliberativa. Una teoría...*, op. cit., p. 242.

<sup>407</sup>Nino, C. *La constitución de la...*, op. cit., p. 161.

<sup>408</sup>Colino, C.; del Pino, E. *Democracia participativa en...*, op. cit., p. 250.

Sin olvidar que, como ya avanzábamos anteriormente, la participación ciudadana en la gestión de la cosa pública permite también revalorizar la función pública, haciendo que se vea como algo loable, digno y deseable, pues los mecanismos de participación permiten a los ciudadanos interpretar el rol de gestor público, y así, imaginar las distintas alternativas existentes, debiendo escoger entre ellas la mejor para resolver un determinado problema o satisfacer una concreta necesidad.

Respecto a los niveles de aplicación administrativa, se presenta como una alternativa a los modos tradicionales de administrar, cumpliendo una función de correctivo a la perversión de estos modos en fórmulas puramente burocráticas, impermeables al medio social. Un correctivo que, a juicio de García de Enterría<sup>409</sup>, es sustancial para hacer efectivo el principio de “identidad entre gobernantes y gobernados”, y a su vez, como fuente potencial de un grado superior de eficacia en la gestión pública.

Cabe destacar que es útil también para controlar las decisiones que las autoridades adoptan en el marco de sus poderes discrecionales. Como muy acertadamente señala Muñoz Machado<sup>410</sup>, “el ciudadano es, en definitiva, el depositario del derecho originario de la soberanía, y no está dispuesto a dejar en las exclusivas manos de la Administración la definición del interés general, sobre todo cuando se resuelven en puros criterios de oportunidad”. Cosa que también favorece la corresponsabilidad y la transparencia en los procesos decisorios, contribuyendo a lograr un mayor respaldo público de las decisiones que se adoptan, en tanto que predispone favorablemente la asunción de los resultados finales.

Por último, también puede contribuir a una función de carácter algo más abstracto, pero no por ello menos importante, como es favorecer las relaciones ciudadanas. Con la participación ciudadana se rompen las barreras entre los distintos grupos sociales existentes por razón de nacionalidad, clase social, edad o género, ya que la participación se sustenta en el principio de igualdad, y no impone condición alguna, sino que posibilita que todos los individuos de la comunidad deliberen y hagan sus aportaciones en la toma de decisiones públicas. Cosa que puede contribuir enormemente a promover la justicia social, y reubicar en la agenda política las prioridades sociales de acuerdo a esta justicia social.

---

<sup>409</sup> García de Enterría, E. *Principios y modalidades...*, *op. cit.*, p. 452.

<sup>410</sup> Muñoz Machado, S. *Concepciones del...*, *op. cit.*, p. 532.

Como consecuencia de todas las funciones anteriormente expuestas, se puede añadir que, en conjunto, redundan al cumplimiento de una función esencial, como es el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en el sistema, garantizando el funcionamiento democrático de las sociedades, insistiendo en la idea de generación de capital social. Lo que para algunos partidarios de reduccionismos economicistas también supone una contrapartida, ya que se trata de beneficios prácticamente imposibles de cuantificar de forma objetiva.

#### **D) Cambios en las formas de participación**

Teniendo presente el contexto político y social sucintamente esbozado en los capítulos anteriores, y trayendo a colación la afirmación de Rodríguez Domínguez<sup>411</sup>, “parece emerger lo que puede llamarse una ciudadanía política más activa en tanto guarda más relación con el vínculo social que con el sistema político”, sin embargo, en gran parte se trata de un activismo que, sin ser insolidario<sup>412</sup>, se realiza separadamente, de forma individual y autónoma<sup>413</sup>, a pesar de estar motivado por los mismos fines, razones u objetivos. Cuestión que se relaciona íntimamente con el concepto de inteligencia colectiva acuñado por Pierre Lévy<sup>414</sup> para explicar esta nueva realidad en la que los

---

<sup>411</sup> Rodríguez Domínguez, E. Retos y encrucijadas conceptuales..., *op. cit.*, p. 272.

<sup>412</sup> No nos referimos aquí a lo sostenido por la tesis del declive del capital social, que afirma que existe un gran desinterés por la política, que las personas se reúnen menos, conceden su confianza con más dificultad y no se interesan por los problemas de la sociedad, pues entendemos que, aunque sí es posible que se reúnan menos, y desconfíen de los partidos políticos, sí se interesan y solidarizan con los problemas de la sociedad, llevando a cabo un activismo político diferente del tradicional. De acuerdo con el Comité de Ministros del Consejo de Europa “parece exagerado y poco constructivo dibujar un cuadro tan sombrío de la vida social moderna (...) Es posible que los ciudadanos sean menos confiados, (...) pero esta evolución no es necesariamente negativa, porque puede reflejar una mayor propensión a poner en cuestión al gobierno y pedirle cuentas. Es posible que los ciudadanos escojan con más cuidado los motivos por los que están dispuestos a movilizarse y que sus opciones sean más diversificadas”. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo: “la participación de los ciudadanos en la vida pública local”. Comunidades y regiones de Europa, INAP, 2001, p. 11.

<sup>413</sup> Hecho que se relaciona con la tesis sostenida por Rendueles en su obra Rendueles Menéndez de Llano, C. *Sociofobia: el cambio político en la era de la utopía digital*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

<sup>414</sup> Lévy, P. *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. Organización Panamericana de la Salud, 2004. Accesible online en la biblioteca virtual de la salud a través del siguiente enlace: <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf> [último acceso en fecha 07/04/2013]. Es interesante la reflexión de este autor al objeto que ocupa el presente estudio cuando afirma “si el prójimo es una fuente de conocimiento, la recíproca es inmediata. Yo también, cualquiera que sea mi situación social provisional, cualquiera que sea el juicio que la institución escolar ha pronunciado a mi respecto, yo también soy para los otros una oportunidad de aprendizaje (...) no soy intercambiable (...) todos los humanos tienen el derecho de verse reconocida una identidad de conocimiento”. Toda una teoría que justifica la aparición de nuevas formas de democracia, mejor adaptadas a la complejidad de los problemas contemporáneos que las formas representativas clásicas. Esto es así porque, como muy acertadamente apunta el autor, la democracia representativa con votos cada cuatro años, o mecanismos de participación que sólo les permiten contestar sí o no a una pregunta ya impuesta, lo convierte en sujetos intercambiables, mientras que la democracia directa que permite la tecnología “permitiría a cada cual contribuir continuamente a elaborar y a refinar los problemas comunes

individuos comparten conocimientos individuales para completarlos con los de otros y poder perseguir objetivos compartidos, siguiendo la filosofía según la cual aquello que no podemos hacer por nosotros mismos, seremos capaces de hacerlo colectivamente, erigiéndose como una “fuente alternativa de poder”<sup>415</sup>. Una vía cuyo potencial no se explota adecuadamente en el contexto jurídico español, que sigue anclado en las metodologías y esquemas mentales de trabajo del siglo XX.

Las nuevas formas de relacionarse están generando un nuevo modelo de sociedad. Se dice que las nuevas tecnologías han introducido numerosas modificaciones en la actividad social de los ciudadanos, que afectan con especial virulencia a la cultura y al espacio público. Para Sierra Caballero y del Valle<sup>416</sup>, “permiten sobremanera al sujeto de la posmodernidad permeare la realidad misma, personalizar el mundo (...) y proyectar nuevas lógicas de participación y desarrollo local”. De hecho, varios autores han puesto de manifiesto que los valores postmaterialistas de la sociedad contemporánea han llevado a un declive sostenido del asociacionismo como forma tradicional de participación en la democracia moderna<sup>417</sup>. En ese sentido, como bien apunta Cotino Hueso<sup>418</sup>, “cada vez es más habitual la existencia de colectivos sin forma jurídica y que sólo existen en internet y las redes sociales, sin que ello en modo alguno implique una menor importancia política, social o administrativa”<sup>419</sup>.

---

(...) los ciudadanos dibujarían juntos un paisaje político cualitativamente tan variado como se desee (...) cada uno tendría una identidad y un papel político absolutamente singular y diferente al de otro ciudadano”. Es a partir de estas reflexiones cuando acuña el término demodinámica, como aquel sistema que se refiere no a “un pueblo soberano, cosificado, fetichizado, enclavado en un territorio, identificado por la tierra o la sangre sino a un pueblo en potencia, en perpetua vía de conocerse y de hacerse, por alumbramiento, un pueblo en devenir”. Lévy, P. *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. Organización Panamericana de la Salud, 2004, p. 19-21, 44, 56.

<sup>415</sup> Jenkins, H. *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Ed. Paidós (Barcelona), 2008, p. 15, 36.

<sup>416</sup> Sierra Caballero, F.; del Valle, C. Nuevas tecnologías de la información y participación ciudadana. *Revista Redes.com*: núm. 4, p. 17.

<sup>417</sup> Inglehart, R. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS, Monografías 121, 1991; o Putnam, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University press, 1993.

<sup>418</sup> Cotino Hueso, L. Novedades en la regulación de..., *op. cit.*, p. 17.

<sup>419</sup> Encontramos múltiples ejemplos de estas nuevas campañas ciudadanas existentes en la red en nuestro país, ya se ha hablado del Movimiento 15M de 2011 que traspasó la frontera virtual para manifestarse en múltiples ocasiones en las plazas de numerosas ciudades, continuando latente hoy en día, así como el famoso “No a la guerra”, el 13-M de 2004, el movimiento por la Vivienda Digna en 2006, la oposición a la Ley Sinde o al conocido caso de *WikiLeaks*, pero también encontramos otras con gran fuerza y potencial que no se trasladan a la presencialidad y, a pesar de eso, son capaces de conseguir lo que se proponen utilizando únicamente los medios electrónicos para presionar a los poderes públicos, véase por ejemplo la cantidad de campañas finalizadas con éxito en plataformas como change.org, a partir de la que se consiguió, entre las victorias más recientes, que se modificara la Ley de Espectáculos de la Comunidad de Madrid tras la tragedia del Madrid Arena en octubre de 2012; o que en marzo de 2015 se paralizara el



Así, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han ido introduciéndose en la esfera privada de los ciudadanos de forma continuada, y resulta patente que el fenómeno digital ha tenido un papel indiscutiblemente preponderante en las últimas movilizaciones como herramienta de concienciación, información y coordinación. De hecho el surgimiento de nuevas formaciones políticas –como Equo o Podemos en España– impulsadas por movimientos que hallan su origen gracias a estas nuevas tecnologías, y que cuentan con gran apoyo ciudadano desde el momento de su creación<sup>420</sup>, ponen de manifiesto estos cambios.

Además el uso cotidiano de estas herramientas digitales por parte de la gran mayoría de la población, e ineludiblemente de las generaciones venideras, ha venido modificando los hábitos y rutinas en la manera de relacionarnos e interactuar unos con otros, en la forma de plantearse los problemas propios, que se resuelven en grupo, un espacio abierto, anárquico, sin fronteras. En este sentido se manifiesta Cotino Hueso<sup>421</sup> cuando afirma que “la idea misma de la web 2.0 es buen ejemplo para comprender que las TICs están cambiando los hábitos sociales y participativos; y las demandas ciudadanas. En los propios genes de las TICs está la apertura y la participación”. A lo que se debe

---

plan minero que la empresa canadiense Asturgold quería llevar a cabo en Salave, en Asturias, y comportaba la destrucción del entorno natural de esta comunidad; o evitar el cierre en 2012 de la unidad de cardiología infantil en Las Palmas de Gran Canaria.

<sup>420</sup> A diferencia de Equo, partido inspirado en movimientos ecologistas y de izquierdas en cuyo programa aparece la defensa de la democracia participativa, que realizó una muy buena campaña electoral sirviéndose de las redes sociales, pero que no estuvo acompañada por una campaña publicitaria en los medios de comunicación de masas, y tuvo un resultado electoral nulo (véase Deltell, L. Estrategias de comunicación política en las redes sociales durante la campaña electoral del 2011 en España: el caso de Equo. Comunicación en las *Jornadas de la Asociación Madrileña de Sociología*, 2012. Artículo accesible online a través del siguiente enlace: <http://eprints.ucm.es/15544/1/equo%2CLIBROeprint.pdf> [último acceso en fecha 10/02/2013]), en el caso de Podemos, sin programa definido y sin candidatos conocidos por los ciudadanos a excepción del fundador del partido, pero con enorme presencia en los medios, cuatro meses después de su fundación se consiguieron cinco eurodiputados en las elecciones europeas de mayo de 2014. Tres meses después, es decir, a los siete meses des de su fundación, las encuestas del CIS lo situaban como tercera fuerza política, y pasados tan sólo diez meses des de su fundación se erigió como la primera fuerza en intención directa de voto. De hecho, tras las elecciones andaluzas de marzo de 2015 y las autonómicas de mayo de 2015, este partido pasó de no tener representación institucional a contar con 133 diputados regionales repartidos en 14 Parlamentos autonómicos distintos. En la actualidad la estimación de voto en elecciones generales de los últimos meses lo sitúan como tercera (Barómetro CIS enero de 2017) o cuarta fuerza (Barómetro CIS abril 2017) por muy poca diferencia con Ciudadanos, lo que no deja de ser insólito para un partido con tan poco recorrido histórico.

<sup>421</sup> Cotino Hueso, L. Novedades en la regulación de Novedades en la regulación de la transparencia y la participación a través de los medios electrónicos y telemáticos. Escrito realizado en el marco del *Proyecto MICNIN*, “Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites”, y del *Proyecto MINECO* “Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0 - Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos, 2012, accesible online a través del siguiente enlace: [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia\\_lorenzo\\_cotino.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_lorenzo_cotino.pdf) [último acceso en fecha: 09/10/2013] p. 8.

añadir un aspecto que no debe pasar inadvertido y es que, de acuerdo con Wolton<sup>422</sup>, nos encontramos inmersos en un nuevo tipo de mundialización. Una mundialización que va más allá de sus condicionantes económicos y tecnológicos, representa la creación de nuevos modelos de convivencia cultural “en un mundo cada vez más accesible, pero inestable” y con problemáticas tales como el surgimiento de identidades culturales colectivas.

Así las cosas, Resina de la Fuente<sup>423</sup> afirma que “en una coyuntura donde los tradicionales lugares de socialización política se encuentran en proceso de quiebre (en parte por la crisis de representación –partidos y sindicatos–, en parte por la inestabilidad laboral –temporalidad, precariedad e individualización del trabajo–) y los medios de comunicación convencionales son cuestionados por su déficit democrático en la elaboración de la *agenda setting*, el espacio digital podría abrir una nueva vía de participación que, en paralelo y en contacto con las antiguas, supondría una oportunidad para la ciudadanía en términos de activismo y deliberación sobre los asuntos públicos”.

Aún es pronto para afirmar taxativamente y sin reservas la existencia de nuevos valores en la sociedad de la información, derivados del uso intensivo de estas nuevas tecnologías, pues éstas son sólo una herramienta al servicio del propósito para el que se quiera utilizar, pero sí es cierto que de forma progresiva se van generando dinámicas diferentes en el comportamiento de las nuevas generaciones, en las que el individuo viene adquiriendo una gran importancia, pero sin dejar de lado el bien común, una lucha a título individual por derechos colectivos, por valores compartidos. Se siguen defendiendo los valores de antaño pero de formas distintas, transformaciones que van calando en el ciudadano que contempla escéptico cómo las estructuras institucionales permanecen prácticamente impasibles a estas nuevas dinámicas sociales.

Huelga decir que el acceso a la información proveniente de todas partes del mundo, promueve la capacidad crítica de las personas, a las que no les bastan los argumentos sesgados de los medios tradicionales de comunicación, generalmente favorables a una determinada ideología, e indagan otros puntos de vista para ser capaces de formar una opinión propia con una perspectiva mucho más amplia. De ahí que la participación a

---

<sup>422</sup> Wolton, D. *La otra mundialización. Las batallas contemporáneas por la diversidad cultural*. Ed. Gedisa, 2004, p. 15, 47, 57.

<sup>423</sup> Resina de la Fuente, J. Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital en los procesos de deliberación y participación ciudadana. *Mediaciones Sociales*: núm. 7, II semestre de 2010, p. 145.

través de asociaciones sea cada vez más difícil, –aunque no por ello prescindible–, pues estos instrumentos no permiten dar voz a todos y cada uno de sus miembros, y buscar el consenso entre todos ralentiza el proceso de participación.

Como bien afirmaron Ganuza Fernández y Robles Morales, “las asociaciones ocupan en el imaginario político un lugar privilegiado en este escenario como canalizadoras de los intereses individuales, convirtiéndose para muchos en indicadores eficaces del grado o consolidación de la democracia”<sup>424</sup>. No obstante, aunque se afirme el auge del individualismo y las acciones asociativas vayan perdiendo peso progresivamente, ese espíritu asociativo no puede entenderse eliminado. Que las asociaciones ya no dominen el contexto político, democrático y administrativo actual no significa *per se* que no encontremos ese sentimiento entre los individuos. Discrepamos del análisis de Putnam respecto a que el declive del asociacionismo signifique el declive del capital social<sup>425</sup>. Sencillamente se evoluciona hacia otros tipos de participación ciudadana más flexibles y abiertos que las asociaciones, y más transparentes, que acaben con el temor que puso de manifiesto Pérez Moreno cuando advirtió de que “la Administración puede tender a convertir la presencia de los representantes de los grupos sociales en mera ostentación de democracia, o a utilizarlos, solapadamente, como instrumentos de control”<sup>426</sup>. Mientras que las asociaciones son instrumentos realmente útiles para que distintos grupos de ciudadanos promuevan sus intereses frente al poder público, sin necesidad de interactuar con el mismo, se intuye que la ciudadanía busca, cada vez más, el contacto directo, evitando intermediaciones y priorizando la inmediatez.

Como muy acertadamente pone de manifiesto Rodríguez<sup>427</sup>, “hoy puede surgir una campaña y me puedo sumar a ella simplemente con un clic de ratón sin que esto me comprometa más, mañana puedo ser yo el que lance una iniciativa. Los aliados sociales de hoy se separan al día siguiente porque sus intereses han confluído por una causa hoy y no tienen porqué coincidir al día siguiente”. Por todo ello se requiere hacer ciertas modificaciones normativas, que hasta ahora privilegiaban la acción democrática asociativa, otorgándole un papel principal, y hacerse eco de esta nueva realidad,

---

<sup>424</sup> Ganuza Fernández, E.; Robles Morales, J.M. Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica. *Reis*: núm. 113/06, 2006, p. 113.

<sup>425</sup> Putnam, R. Bowling alone: America’s Declining Social Capital. *Journal of Democracy*: 6, 1995.

<sup>426</sup> Pérez Moreno, A. La crisis de..., *op. cit.*, p. 93.

<sup>427</sup> Rodríguez, J. “El límite del 2.0 en la acción y el activismo social y político”, en III Cotino Hueso, L. *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Publicaciones de la Universitat de València (PUV), 2011, p. 247.

debiendo contemplar también otras tipologías de participación, sin colocarlas en una situación de inferioridad, y haciendo todo lo posible por promoverlas y fomentarlas, facilitando al máximo su ejercicio real y efectivo. De hecho, estos nuevos mecanismos no excluyen a los tradicionales, pueden ser complementarios, pues en ciertas ocasiones el activismo en red puede resultar estéril si posteriormente no cristaliza en alguna asociación u organización participativa clásica, pero del éxito de éstas depende la existencia previa de mecanismos que permitan vehicular esas nuevas tendencias participativas digitales.

Dicho esto, no se debe perder de vista, siguiendo con las reflexiones de Cotino Hueso, que los cambios sociales que han favorecido las nuevas tecnologías no se han conseguido por el impulso de la e-Administración, ni tampoco gracias a iniciativas provenientes de los poderes públicos, “sino gracias al e-comercio, a la e-banca, empresas de vuelos y viajes y (...) a la generalización de las redes sociales”<sup>428</sup>. Por lo tanto, los cambios que están transformando las dinámicas participativas y comprensivas de la sociedad, se han generado en el sector privado, mientras el sector público continúa en el inmovilismo que le impide adaptarse a las nuevas necesidades de ciudadanización de lo público, dando la espalda al progreso, tendencia que el legislador va corrigiendo poco a poco, pero el sector público sigue muy rezagado en este ámbito con respecto al privado.

Asimilar los distintos cambios en la participación ciudadana es del todo necesario, pues, por poner un ejemplo, las recientes experiencias parlamentarias de participación ciudadana, en las que se permiten aportaciones, sugerencias y enmiendas por parte de los ciudadanos en el trámite legislativo de las leyes, siguen priorizando la participación de asociaciones y colectivos sociales. Iniciativas que se enmarcan en el Plan de Regeneración Democrática encargado al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para mejorar la imagen de la clase política, que configuró estos mecanismos como una suerte de trámite de audiencia para que los sectores interesados pudieran transmitir a los parlamentarios sus problemas e inquietudes<sup>429</sup>, pero que

---

<sup>428</sup> Cotino Hueso, L. La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. *P3T, Journal of Public Policies and Territories*: núm.2, vol. 1, junio-julio 2012, p. 29.

<sup>429</sup> “El Gobierno tendrá en junio un Plan de Regeneración Democrática”. Artículo publicado en *ABC* en fecha 08/01/2013. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.abc.es/espana/20130107/abci-gobierno-plan-regeneracion-201301061859.html> [último acceso en fecha 20/10/2013]

dificultan la participación de ciudadanos no miembros de dichas agrupaciones. También hay prácticas autonómicas al respecto que padecen este mismo defecto, así el Parlamento de Andalucía cuenta con las llamadas “preguntas ciudadanas”, que reciben respuesta por el Consejo de Gobierno; o por parte del Parlamento vasco con la denominada “ADI” (Aporta, Debate, Interviene), que permitió el debate en la tramitación de Proyectos como el Proyecto de Ley de Cambio Climático, el Proyecto de Ley contra el dopaje en el deporte, el Proyecto de Ley de Juventud o el Proyecto de Ley Municipal<sup>430</sup>. Pero estos mecanismos no incorporan los cambios que se reclaman desde la sociedad en la participación ciudadana. Siendo uno de los valores que más se aprecian por los ciudadanos la inmediatez, un rápido *feedback* por parte de los parlamentarios sería muy útil, y eso sólo se consigue a través del diálogo, de la celeridad, algo que no puede conseguirse actuando a partir de una asociación o colectivo, que representan los intereses de sus miembros pero no son capaces de hablar por ellos, se alejan de la democracia directa que las nuevas tecnologías ponen al alcance de nuestras manos, y persisten en la idea de los intermediarios, que no hacen más que entorpecer la directa interacción multidireccional, totalmente factible en la sociedad actual.

Como muestra de este error, los resultados de los ejemplos citados han sido infructuosos, al plantearse para las asociaciones, la información que institucionalmente se pone a disposición de los ciudadanos para que puedan participar de forma efectiva no es comprensible, su complejidad exige un análisis por parte de dichas asociaciones para que transmitan su contenido de forma sencilla, por lo que se excluye la participación individual del ciudadano medio, que no tiene por qué tener conocimientos técnicos de las materias que le interesan y van a repercutir en su vida diaria. De hecho la plataforma ADI estuvo inactiva desde abril de 2013<sup>431</sup> hasta febrero de 2015<sup>432</sup> –y lo mismo ocurre con la plataforma homóloga del Parlamento de Cantabria<sup>433</sup>, inactiva desde diciembre de 2014 cuando se debatió con seis participantes el Proyecto de Ley de Cantabria por el

---

<sup>430</sup> <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

<sup>431</sup> Cuando se cerró el debate relativo a la ahora Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, con 111 propuestas, 197 comentarios, 918 votos y 385 participantes.

<sup>432</sup> Cuando se cerró el debate sobre el Proyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas, con una participación cuantitativamente inferior a la anterior, pues sólo hubieron 17 propuestas, 22 comentarios, 57 votos y 28 participantes.

Actualmente se encuentra en debate el Proyecto de Ley de Adicciones, en el que se está trabajando desde junio de 2015, que ha recibido 11 propuestas, 7 comentarios, 16 votos y 11 participantes.

<sup>433</sup> <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto>

que se modifica la Ley de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de coordinación de las policías locales. Previamente tan sólo se había participado, con un solo participante, en el Proyecto de Ley por el que se modificaba la Ley de Cantabria 2/2004 del Plan de Ordenación del Litoral, y con nueve participantes entre enero y febrero del mismo año en el Proyecto de Ley que regulaba la prohibición en Cantabria de la técnica de fractura hidráulica, en el resto de debates<sup>434</sup>, a fecha de hoy, no hayamos ningún participante—, a pesar del gran esfuerzo que realizó esta institución para poner en marcha esta herramienta que trataba, sin fortuna, de mejorar el diálogo entre representantes y representados. Sin embargo, como se verá más adelante, a través del Proyecto Irekia, también del País Vasco, se mejoran estos puntos al permitir la participación de ciudadanos a título individual. Los resultados manifiestan que esta práctica aún es incipiente por parte de los ciudadanos, a pesar de sus persistentes exigencias de implementación de cauces participativos. Ahora bien, que no se haya producido una participación masiva no es óbice para no potenciar estas herramientas regeneradoras de democracia, como bien afirman Gonzalo Rozas y Cavero Cano<sup>435</sup>, “el hecho de que una parte de la población se abstenga sistemáticamente de votar en cualquier tipo de elección no conlleva la eliminación de los procesos electorales”, y por el mismo motivo, la falta de participación masiva no debe impedir la apuesta por estos nuevos modelos participativos.

---

<sup>434</sup> El único proyecto de ley en tramitación actualmente es el Proyecto de Ley de Cantabria de Transparencia de la Actividad Pública, no obstante, no ha habido por el momento ningún participante, propuesta ni voto. Respecto de los ya tramitados, encontramos: el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas; el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2017; el Proyecto de Ley de Cantabria de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia; el Proyecto de Ley de Cantabria de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Cantabria; el Proyecto de Ley de Cantabria por el que se modifica la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de Cantabria; el Proyecto de Ley de Cantabria del Plan Estadístico 2017-2020; el Proyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cantabria; la Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo; el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas; los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales tanto para el 2014 como para el 2015; el Proyecto de Ley de modificación del Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado y de la Ley 6/2014, de 26 de diciembre; el Proyecto de Ley de Cantabria de vivienda protegida; el Proyecto de Ley de transporte de viajeros por carretera de Cantabria; el Proyecto de Ley de Cantabria del Paisaje; y el Proyecto de Ley de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Todos ellos aprobados por el Pleno del Parlamento sin ningún participante, propuesta, ni voto.

<sup>435</sup> Gonzalo Rozas, M.A.; Cavero Cano, G. Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas. Documento para su presentación en el *IV Congreso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013, p. 8 Accesible online a través del siguiente enlace:[http://www.gigapp.org/es/investigadores?view=publication&task=show&id=879#.VCRQv2d\\_tXs](http://www.gigapp.org/es/investigadores?view=publication&task=show&id=879#.VCRQv2d_tXs) [último acceso en fecha:20/10/2013]

Ahora bien, no puede afirmarse que la prioridad que se da a la participación asociativa en lugar de a la individual –al publicar tan sólo documentos jurídicos cuya jerga técnica dificulta su comprensión para el ciudadano medio– sea la única causante de que no exista una participación masiva a través de estas recientes herramientas, a esto se debe añadir también la escasa difusión de estos mecanismos, pues no se da una publicidad suficiente de la creación de estos cauces, y al no hacerlos llegar a los ciudadanos, éstos difícilmente van a saber de su existencia, y en el caso de que lleguen a enterarse de la misma, no encuentran garantías suficientes de que el tiempo que inviertan en realizar su aportación vaya a ser tenido en cuenta por los poderes públicos. Costes que también desincentivan la realización de ese esfuerzo por parte de los ciudadanos, sobre todo teniendo en cuenta la terminología técnico-jurídica de los documentos puestos a disposición de los ciudadanos para informarse de los Proyectos, con un lenguaje que no todos los ciudadanos van a ser capaces de comprender por sí solos.

Los cambios que se están produciendo en la sociedad y que no acaban de trasladarse a los medios de participación ciudadana, que quieren ponerse de relieve en este apartado, no implican deshacerse de los mecanismos existentes hasta el momento, pues estos mecanismos también suponen el ejercicio y puesta en marcha de la democracia, lo que quiere resaltarse es que no es suficiente con este ejercicio, se requiere ampliar esta democracia, y un buen modo de llevar a cabo esa ampliación es asumir el reto de crear nuevos cauces más directos de relación entre poderes públicos y ciudadanos. Dar respuesta a los nuevos valores que se están gestando en las nuevas generaciones, que quieren influir directa y horizontalmente en la gestión pública y política de las instituciones, y acabar con la asimetría del poder para llegar a un gobierno y administración colaborativos y realmente democráticos, que se extienda no sólo a los ámbitos electoral y parlamentario, sino a toda la Administración pública. Estos cambios, como bien apuntan Sierra Caballero y del Valle<sup>436</sup>, “reclaman para sí un nuevo lenguaje y otras formas de pensar y organizar la acción del Estado y la Administración Pública”. En caso contrario, la Administración se verá recluida en el ostracismo mediático del siglo XXI.

En definitiva, se está asistiendo a un desgaste de la ya consolidada democracia representativa, y el diseño de democracia participativa que de forma insustancial se

---

<sup>436</sup> Sierra Caballero, F.; del Valle, C. Nuevas tecnologías de..., *op. cit.*, p. 17.

contempla en la Constitución, tal como se verá más adelante, está lejos de satisfacer estos nuevos valores que se orientan más hacia una democracia, ya no directa, sino deliberativa, como máxima expresión de la democracia participativa. Para regenerar la democracia se requiere fomentar la deliberación, el debate, entre ciudadanía y poderes públicos. Acabar con la desafección política pasa por generar debates abiertos a todos los ciudadanos, para que cualquiera pueda aportar algo a la toma de decisiones públicas, estando seguro de que va a tenerse en cuenta su opinión, pues como muy acertadamente apunta Tur Ausina<sup>437</sup>, “la democracia participativa no pretende sólo el incremento del decisionismo ciudadano –pues para ello valdrían instrumentos unidireccionales (iniciativas ciudadanas, dar audiencias, portales informativos, por poner sólo algún ejemplo)–, sino el acercamiento de la ciudadanía a sus representantes a través de un proceso deliberativo que permita reducir esa distancia”. En ese sentido, esta autora acuña el interesante concepto de democracia identitaria, como aquella que genera mecanismos tendencialmente orientados a buscar la identidad entre poderes públicos y ciudadanía. Un cambio de la lógica representativa que debe trasladarse a las instituciones públicas y a sus empleados para que realmente se avance democráticamente impulsando la consolidación de una ciudadanía responsable para con las decisiones públicas, satisfaciendo así esta demanda que viene instalándose desde hace algunos años entre la ciudadanía.

## **2. Beneficios, obstáculos y limitaciones**

Los procesos participativos pueden reportar una larga serie de beneficios a los ciudadanos, a las autoridades y al sistema en general, tanto en su funcionamiento, eficiencia, eficacia y calidad, como en su legitimidad, puesto que afianzan y consolidan el principio democrático.

En este sentido, se pueden destacar los que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señaló como principales beneficios de la participación ciudadana en uno de sus informes, a saber: la mejora de la calidad de las políticas, facilitando a los gobiernos fuentes más amplias de información, perspectivas y soluciones potenciales; la integración del público en el proceso de elaboración de políticas, con el objetivo de cumplir las expectativas ciudadanas; responder a la demanda de mayor transparencia y

---

<sup>437</sup> Tur Ausina, R. “Participación ciudadana y evolución hacia...”, *op. cit.*, p. 125.



rendición de cuentas por parte de las instituciones. Lo que conlleva un fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas clave<sup>438</sup>.

Así, desde un punto de vista funcional, se resalta la corresponsabilización ciudadana con las autoridades. Potenciando iniciativas de desarrollo, comprometiendo a los participantes y aprovechando el conocimiento de los ciudadanos para una mejor administración de los recursos al identificar de forma más precisa las necesidades prioritarias de la población<sup>439</sup>, como garantía de representación de diferentes intereses existentes en la sociedad. Y en ese sentido, permite establecer las prioridades de los problemas que merecen inmediata atención.

Además, una participación ciudadana real, deliberativa, también favorece clarificar la solidez de los distintos argumentos y posturas relativas a un determinado asunto, mediante “la confrontación entre las razones y argumentos puestos en juego en sostenimiento de cada una de ellas”. De modo que, como bien concluye López Basaguren<sup>440</sup>, “en el proceso de deliberación participativa, por tanto, el objetivo no radica tanto en hacer explícitas las distintas posturas existentes en la sociedad, a los efectos de que los órganos que, en las instituciones, deben decidir sean conscientes de su existencia y los ponderen como mejor estimen convenientes, sino en poner de relieve la solidez de las razones en las que se fundamenta cada una de ellas sobre la base del contraste entre ellas”.

Desde un punto de vista social, también se generan beneficios en tanto que la participación ciudadana es un mecanismo que genera capital social, potenciando la idea de comunidad. Para Martínez-Alfaro<sup>441</sup> incluso es un indicador de calidad de vida, y de calidad democrática al contribuir al ejercicio de una verdadera democracia participativa.

---

<sup>438</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación activa. *PUMA Nota de Políticas Públicas*: Nº. 10, julio de 2001.

<sup>439</sup> Haro Encinas, J.A. *La rosa custodiada: participación ciudadana...*, *op. cit.*

<sup>440</sup> López Basaguren, A. La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional en un ámbito (cuasi) regional. Análisis de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, del territorio histórico de Guipúzcoa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Monografía de 2013, p. 352.

<sup>441</sup> Martínez-Alfaro, M. La participación ciudadana como práctica sociopolítica. Un enfoque desde la Democracia cognitiva. Documento para su presentación en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013, p. 21. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/P12-MARTINEZ\\_%20ALFARO-2013.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/P12-MARTINEZ_%20ALFARO-2013.pdf)

Con la participación ciudadana se movilizan saberes y se promueve la creatividad<sup>442</sup>, potenciando la integración y cohesión sociales. Además de que puede contribuir a la inclusión de ciudadanos y grupos tradicionalmente aislados de la vida pública –como inmigrantes o jóvenes–, incluyéndolos de forma explícita, con voz propia en los procesos<sup>443</sup>. Sin olvidar que la participación puede dar lugar a ciudadanos más capacitados para opinar, debatir, y actuar respecto a los asuntos públicos. Un conjunto de actitudes cívicas, como la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia, así como una mayor implicación política, generando ciudadanos más activos, más movilizados y participativos<sup>444</sup>.

Incluso, al tratarse de un contexto expansivo de la libertad, la participación puede vincularse con la promoción de la autonomía personal de los ciudadanos, favoreciendo el libre desarrollo de la personalidad amparado por el artículo 10 de nuestra Constitución como fundamento del orden político y la paz social. Pues en palabras de Arendt<sup>445</sup>, “mediante la acción y el discurso, los hombres muestran quiénes son, revelan activamente su única y personal identidad y hacen su aparición en el mundo humano [...]. El descubrimiento de «quién» en contraposición de «qué» es alguien [...] está implícito en todo lo que ese alguien dice y hace”. De modo que la promoción de instrumentos y mecanismos pertenecientes a la categoría de democracia participativa también coadyuvan al desarrollo de la identidad personal e incluso de la identidad ciudadana al favorecer, mediante el discurso, que los ciudadanos vayan definiendo su posicionamiento al respecto de los asuntos que les afectan y acerca de los que, tal vez, no hubieran tenido oportunidad de reflexionar sin la existencia de ese debate. Un debate que les permite autoafirmarse en sus convicciones y diferenciarse de otras con las que no comulgan, o que incluso puede llevarles a cambiar su opinión si comparten el razonamiento de otros que le ofrecen una nueva y convincente perspectiva no valorada hasta el momento en un determinado asunto.

---

<sup>442</sup>Martínez-Alfaro, M. La participación ciudadana como..., *op. cit.*, p. 57.

<sup>443</sup>Francés García, F.J. *La participación ciudadana desde una perspectiva no asociativa y los nuevos mecanismos de innovación democrática local: el caso práctico de los Presupuestos Participativos y los Foros Ciudadanos*. Tesis Doctoral de la Universidad de Alicante, Director Dr. D. José Tomás García García, 2006.

<sup>444</sup>Rodríguez García, MJ.; Mateos Mora, C.; Navarro, C.J. La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. El caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla. *Revista Internacional de Organizaciones*: núm. 7, diciembre, 2011, p. 176.

<sup>445</sup>Arendt, H. *La condición...*, *op. cit.*, p. 203.

Finalmente, desde un punto de vista político, se debe remarcar el fortalecimiento de la cooperación y esfuerzo por definir el interés común, contribuyendo a la creación de sinergias que ayudan a solucionar diversos problemas de forma simultánea<sup>446</sup>. Añadiendo que la rendición de cuentas ante la ciudadanía constituye un factor valorable en el éxito de la ejecución de las políticas, pues permite evitar que la Administración se mueva por intereses privados y desperdicie recursos para fines no previstos<sup>447</sup>. Además de que la transparencia en la gestión y ejecución contribuyen a aumentar la legitimidad de la institución. Sin olvidar que supone el cumplimiento de la previsión del artículo 9.2 de la Constitución, en el que se garantiza la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. De modo que promover la participación garantiza la intervención de los ciudadanos en los diferentes ámbitos de la actuación pública, dando cumplimiento efectivo a dicho precepto constitucional.

Todo Estado moderno y que se conciba como democrático, debe rendir cuentas de sus actos de gobierno, debe ser responsable de sus decisiones y corresponsable con el resto de actores sociales. La legalidad la transparencia y la rendición de cuentas son valores de gestión de todo gobierno democrático, y su impacto central es promover una mayor corresponsabilidad social<sup>448</sup>.

Ahora bien, para que todos estos beneficios sean posibles, se requieren ciertas condiciones. Por un lado, se piensa que la ciudadanización de los procesos electorales es uno de los aspectos más importantes de la democracia, pero si los valores de la cultura política no existen en términos de transparencia, rendición de cuentas y equidad, no generan legitimidad social, por lo que la primera condición es la renovación de los valores de la cultura política. Por otro lado, las garantías individuales y los derechos políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, pero son insuficientes sin leyes y programas concretos para hacerlas explícitas, por lo que la segunda condición es un marco normativo adecuado. Y para acabar, como se ha visto en apartados anteriores, existen múltiples formas de generar participación social, que fomentan la citada corresponsabilidad pública entre los actores, pero uno de los problemas de estas interrelaciones es la posibilidad de que se reproduzcan los rasgos negativos de la cultura de gestión en términos de control o

---

<sup>446</sup>Francés García, F.J. *La participación ciudadana desde...*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>447</sup>Cáceres, C.; de Ferari, M.; González, R.; Márquez, F.; Mujica, P.; Sanhueza, A. *Participación ciudadana en...*, *op. cit.*

<sup>448</sup>Ramos, J.M.; Reyes, M. *Gobiernos locales y...*, *op. cit.*, p. 47.

clientelismos, lo que puede llegar a distorsionar la participación social al existir el peligro de una búsqueda de favores particulares, lo que convertiría a la participación en una transacción de los favores gubernamentales<sup>449</sup>, pero al respecto de los peligros de la participación ciudadana se ocupará el siguiente apartado. Por lo tanto, una tercera condición sería la búsqueda de mecanismos que evitaran esa corrupción, para que la actuación de la Administración siempre estuviera orientada al interés general, y nunca al particular.

Además, hay que tener en cuenta, que en muchos casos se subordinan las oportunidades de generar y poner en marcha mecanismos de participación a la discrecionalidad de las instituciones públicas, a decisiones y actuaciones políticas que no están lo suficientemente comprometidas con una auténtica participación de la ciudadanía en la gestión pública, porque considera al administrado como un mero cliente en lugar de como a un codecisor corresponsable del buen funcionamiento de la corporación. Por lo que otro aspecto a tener en cuenta es el cambio de óptica con que las instituciones públicas deben mirar a los ciudadanos.

Una vez planteados algunos de los beneficios y potencialidades de la participación ciudadana, así como las condiciones básicas para que su desarrollo y efectivo ejercicio sea posible, se impone una breve reflexión acerca de sus principales limitaciones o debilidades. Cabe destacar que son múltiples los riesgos y limitaciones potenciales que se señalan a la hora de iniciar procesos participativos. De hecho, existe toda una corriente de pensamiento que opone una gran resistencia a éstos por entender que, lejos de favorecer una profundización democrática, ejercerían un efecto perverso al dificultar el normal funcionamiento de las estructuras democráticas institucionales<sup>450</sup>.

Parte de la doctrina distingue tres grandes grupos de obstáculos o dificultades que limitan la puesta en práctica de una efectiva participación ciudadana en la Administración pública de ámbito local.

Un primer grupo se refiere a los límites estructurales de la participación en el gobierno local. Factores relacionados con las infraestructuras y la escasez financiera que reducen la capacidad de respuesta institucional. Y la complejidad de los problemas, añadiendo el gobierno multinivel y la intervención de actores que no son locales. En demasiadas

---

<sup>449</sup>Ramos, J.M.; Reyes, M. *Gobiernos locales y...*, *op. cit.*

<sup>450</sup>Francés García, F.J. *La participación ciudadana desde...*, *op. cit.*, p. 75.

ocasiones, las experiencias llevadas a cabo desde la Administración local respecto a la participación ciudadana, responden al mínimo esfuerzo económico, eligiendo medios baratos que no garantizan una auténtica participación<sup>451</sup>.

Los procesos participativos demandan una planificación más cuidadosa, prolongada y seguramente de mayor coste en términos económicos, administrativos, políticos e incluso personales. Un proyecto, en términos participativos conlleva poner en marcha una serie de operaciones adicionales al margen de la mera ejecución directa<sup>452</sup>. Y uno de los retos más importantes es evitar los problemas estructurales de una gestión en proceso de desarrollo, como son la rotación de funcionarios, o los cambios de programas<sup>453</sup>. Implican un cambio cualitativo en la manera de administrar y de relacionarse con los ciudadanos de forma más intensa y comprometida. Por lo que requieren superar varias resistencias por parte de las culturas burocráticas y funcionariales para su incorporación, que suelen reaccionar con hostilidad, en la medida en que la participación rompe la barrera establecida entre quienes tienen el poder y los ciudadanos<sup>454</sup>.

Un segundo grupo sería el de los límites derivados de la implementación de los propios métodos. En este sentido, la participación en foros, asambleas o consejos puede provocar una discusión desestructurada y sin resultados tangibles. Los procesos participativos pueden reproducir desigualdades y opresiones sociales en su desarrollo, erigiéndose a su vez en motivo de debates más amplios<sup>455</sup>, e incluso que los conflictos aumenten por las diferentes alternativas discutibles, sin que se deba necesariamente a una desigualdad social. Y lo más probable será que se vea monopolizada por los profesionales, capaces de hacer imperar sus posiciones a través de sus habilidades retóricas, en parte, determinadas por su posición o estatus<sup>456</sup>. En estos casos, los procesos de participación se distribuyen en una escala de grados, cuya variable determinante es sólo la mayor o menor capacidad de decidir en función del conocimiento técnico<sup>457</sup>. También en este grupo se encuentra el riesgo de que se obtengan opiniones únicamente de grupos dominantes e influyentes pero que no sean

---

<sup>451</sup> Colino, C.; del Pino, E. *Democracia participativa en...*, *op. cit.*, p. 273.

<sup>452</sup> Francés García, F.J. *La participación ciudadana desde...*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>453</sup> Ramos, J.M.; Reyes, M. *Gobiernos locales y...*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>454</sup> Haro Encinas, J.A. *La rosa custodiada: participación ciudadana...*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>455</sup> Martínez López, M. Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial. *Revista española de investigaciones sociológicas (REIS)*: núm. 133, enero-marzo, 2011, p. 22.

<sup>456</sup> Colino, C.; del Pino, E. *Democracia participativa en...*, *op. cit.*, p. 273.

<sup>457</sup> Martínez López, M. Dimensiones múltiples de..., *op. cit.*, p. 26.

representativos de la sociedad. Sin olvidar el coste que puede suponer adoptar una determinada decisión para la minoría que no está de acuerdo, o que se produzcan movilizaciones de una mayoría para suprimir el servicio público ofrecido a una determinada minoría.

Por otro lado, pueden provocarse cargas adicionales sobre los empleados del ayuntamiento, e incluso puede producirse un cierto efecto de hartazgo de los ciudadanos por un exceso de llamadas a la participación o consulta<sup>458</sup>. Todo ello, puede ir además acompañado de la frustración como consecuencia de que los resultados de la participación no sean seguidos por los decisores. Esto es así porque se debe considerar la participación como un instrumento, no como un fin, y por tanto, participar es un comportamiento instrumental para alcanzar un objetivo que es ser codecisores y corresponsables de la gestión pública. En relación a esta cuestión, Cardenal y Batlle<sup>459</sup> recuerdan que un supuesto básico del comportamiento instrumental es la “maximización de la utilidad”, idea que nos lleva a concluir que por mucho que se planifiquen y diseñen instrumentos óptimos para la participación ciudadana, si después de su ejercicio los resultados no van a ser tenidos en cuenta por las autoridades, la participación deja de ser útil, y los ciudadanos dejan de tener incentivos para llevarla a cabo porque, sin beneficios que compensen los costes invertidos en participar, no les es rentable.

A propósito de esta cuestión, cabe mencionar también que las experiencias llevadas a cabo por la Administración local, presentan limitaciones asociadas a su diseño, como la primacía de la iniciativa gubernamental en su creación, el establecimiento de sesgos en la selección de los actores llamados a participar, la gran capacidad de control reservada a las Administraciones públicas, el carácter consultivo de estos mecanismos y el privilegio de los aspectos técnicos sobre las cuestiones políticas<sup>460</sup>. A la hora de diseñar el instrumento participativo debe tenerse muy claro a qué modelo democrático debe orientarse. Es decir, si se quiere articular como un mecanismo de democracia directa, en el que realmente el resultado obtenido va a ser vinculante para la autoridad pública correspondiente, o por el contrario, se considera preferible diseñarlo como un instrumento de democracia participativa, cuyo resultado no va a ser vinculante pero sí

---

<sup>458</sup>Colino, C.; del Pino, E. *Democracia participativa en...*, *op. cit.*, p. 273.

<sup>459</sup>Cardenal, A.S.; Batlle, A. La utopía virtual: Una crítica al ciberoptimismo desde la teoría de la elección racional. *Revista d'Internet, Dret i política (IDP)*: Revista dels Estudis de Dret i Ciència Política de la UOC, núm. 3, 2006, p. 8.

<sup>460</sup>Gadea Montesinos, E. Las mesas de solidaridad..., *op. cit.*, p. 3.

consultivo, y que deberá tenerse en cuenta por la autoridad pública a la hora de tomar la decisión final. Definir previamente si el resultado se encaminará hacia un sentido u otros de gran importancia, y probablemente predetermine el éxito o fracaso de las medidas de participación ciudadana por la maximización de la utilidad. Si el ciudadano no confía en que la inversión de costes mentales y temporales de su participación informada vaya a verse compensada con la real toma en consideración de su decisión, probablemente prefiera no arriesgarse a perder su tiempo y acabe por delegar en intermediarios la búsqueda, análisis y asimilación de información como se ha venido haciendo hasta ahora en nuestra democracia representativa, para que otros decidan por él.

Un tercer grupo sería el de los obstáculos relacionados con los actores de la participación, es decir, la autoridad y los ciudadanos. Se pueden encontrar situaciones en que la participación ciudadana se vea como algo inapropiado para las élites políticas y administrativas. Es el caso de un claro compromiso electoral que podría verse modificado tras una consulta, o bien cuando se trata de temas a consultar que pueden causar tensiones innecesarias entre grupos de ciudadanos, o incluso cuando se trata de temas por los que no existe un interés real de los ciudadanos. Es más, podría darse la situación en la que el interés por la cuestión surja de forma tardía, cuando los procesos de decisión ya han alcanzado un estadio en que las posibilidades de influir en la decisión son escasas, lo que también provocaría frustración en los ciudadanos<sup>461</sup>. Por otro lado, los recursos que el ciudadano medio puede dedicar a la vida política son finitos, debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo, de manera que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación, y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada<sup>462</sup>. El tema del tiempo también puede ser objeto de otra lectura, y es que, como bien apuntan Fuentes, Güemes e Isaza<sup>463</sup>, “los ciudadanos que participan pueden ser los que tienen más tiempo libre (plutocracia) pero que no representan a muchos otros, o pueden ser los que tienen la capacidad de organizarse porque defienden intereses particulares que pueden permitirse financiarlos, o los que están especialmente motivados porque son más radicales que los demás”. Cuestiones nada baladíes que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas

---

<sup>461</sup>Colino, C.; del Pino, E. *Democracia participativa en...*, op. cit., p. 266.

<sup>462</sup>Montilla, A. ¿Internet para la democracia?: la participación ciudadana en Venezuela desde los centros telemáticos de gestión parroquial e infocentros. *Razón y palabra*: núm. 75 febrero-abril, 2011, p. 8.

<sup>463</sup>Fuentes, G.; Güemes, M.C.; Isaza, C. Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques*: vol. II, núm. 11, 2009, p. 71.

públicas de participación ciudadana. A lo que debe sumarse, por otra parte, el que no exista una disposición ciudadana suficiente para participar, es decir, que no se haya despertado el interés necesario entre los ciudadanos acostumbrados a delegar la toma de decisiones en los poderes públicos y nos encontremos con mayorías silenciosas frente a minorías muy intensas, o sencillamente, una participación ciudadana nula. Cosa que debe solucionarse con el fomento de la educación ciudadana.

Otro obstáculo importante que vale la pena destacar en este último grupo es el dilema al que se enfrentan los políticos, pues si la ley pone en sus manos toda la capacidad decisoria, éstos no tienen incentivos para redistribuir parte de ese poder. Y en caso de que quieran hacerlo, esa voluntad se vería mitigada por otra consideración, a saber: esta cesión de protagonismo no debe plantear contradicciones, sino resultar funcional al objetivo prioritario de algunos gobernantes municipales, es decir, ganar las siguientes elecciones para mantenerse en el poder. De manera que, los gobernantes sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar, y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos<sup>464</sup>.

Por otro lado, conviene tener en cuenta la distinción entre participación unidireccional y la bidireccional. Mientras la primera puede acercar a los ciudadanos a la gestión pública, es la segunda la que realmente los compromete, favoreciendo la gestión común y la corresponsabilización. Como bien apunta Tur Ausina<sup>465</sup>, existen riesgos de instrumentalización y manipulación de la participación ciudadana, cuando ésta es unidireccional, “pareciendo que se intenta legitimar decisiones que, o bien ya han sido adoptadas, o se intentan adoptar”. Sin embargo, “cuando se pone el acento en la nota de bidireccionalidad y es capaz de mostrar con transparencia si las inquietudes ciudadanas están siendo bien canalizadas o no” es cuando se contrarrestan estos perniciosos efectos.

En definitiva, la participación ciudadana depende, fundamentalmente, de la voluntad de las instituciones que permitan a la población su implicación y el ejercicio de derechos políticos en el seno de los procesos de gestión de servicios públicos. Además de adoptar una nueva perspectiva en relación al conflicto, abandonando la lógica de vencedores y

---

<sup>464</sup> Font, J. Blanco, I. Gomà, R. Jarque, M. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV concurso de ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas (Venezuela) (Tercer Premio) 2000, p. 13.

<sup>465</sup> Tur Ausina, R. Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Monografía de 2013, p. 223.



vencidos, y sobre todo, dejando al margen la imagen del conflicto como una experiencia negativa que deba evitarse, pues debe entenderse como algo positivo y enriquecedor – otra importante limitación que debe añadirse al resto de las nombradas anteriormente en este apartado–. Debe visualizarse como resultado de la diversidad, por lo que es necesario que las autoridades públicas comprendan que el conflicto no siempre va a ser una batalla entre rivales con intereses incompatibles, sino que se debe orientar a una cultura colaborativa en la que lo importante no es vencer, sino avanzar mediante puntos de encuentro<sup>466</sup>. Los poderes públicos deben promover ese conflicto procurando generar comunidades colaborativas, reflexivas y empáticas, capaces de comprender puntos de vista diferentes desde el respeto y la tolerancia, abrazando el cambio social que se está produciendo en la sociedad de la información.

En esto se diferencia también la democracia deliberativa o participativa de la democracia representativa, pues el debate, el conflicto, es muy diferente del simple voto. En palabras de Martí<sup>467</sup>, “cuando la ciudadanía vota, no tiene por qué haber discutido previamente de forma colectiva el contenido de su voto ni las alternativas que tenía disponibles. Cuando un ciudadano va a votar, no existe la finalidad de buscar consensos, de convencer a los demás de la plausibilidad o conveniencia de una posición, no se trata de hacer pedagogía ni de ejercer la cultura política democrática. Se trata simplemente de expresar una preferencia personal”. Sin embargo, la deliberación contribuye al consenso, al compromiso y a la toma de decisiones racionales orientadas al interés general.

Las iniciativas que se han ido promoviendo hasta ahora rara vez han desembocado en procesos de máxima participación como consecuencia de todas las limitaciones a que se ha hecho referencia en este apartado, por lo que se tiende a reproducir una estructura jerárquica de poder en que autoridades y gestores públicos poseen la mayor capacidad de influencia<sup>468</sup>.

No obstante, una Administración abierta a la participación, que sea capaz de tener en cuenta la opinión de la ciudadanía antes de decidir, habiéndole ofrecido toda la información necesaria para acabar con la asimetría de poder entre ambos sujetos, y permitiendo así que el resultado sea una decisión fundamentada y razonable, es, sin

---

<sup>466</sup> Pastor Seller, E. *La participación ciudadana en el ámbito local, eje..., op. cit.*, p. 118.

<sup>467</sup> Martí, J.L. *Alguna precisión sobre las nuevas..., op. cit.*, p. 8.

<sup>468</sup> Martínez López, M. *Dimensiones múltiples de..., op. cit.*

duda, una Administración más democrática y normalmente más eficaz, si por eficacia se entiende la adecuación de la acción administrativa a las demandas sociales y no sólo la agilidad o rapidez de tramitación de los procedimientos<sup>469</sup>. Lo que comporta el cumplimiento del mandato impuesto por el artículo 103 de la CE, que ordena a la Administración servir con objetividad los intereses generales actuando de acuerdo con el principio de eficacia.

### 3. Contexto jurídico-político español

Existen en el ordenamiento español un gran número de normas y preceptos que aluden tanto genéricamente como de forma más precisa, y tanto directa como indirectamente a la participación ciudadana. No obstante, es necesario diferenciar el plano normativo del plano real, pues a pesar de su existencia, la regulación de la participación ciudadana a nivel estatal dista de satisfacer las necesidades ciudadanas que se han puesto de manifiesto anteriormente. No es lo suficientemente flexible ni dinámica para dar cabida a los cambios en las formas de participación. En palabras de Ruiz-Rico Ruiz<sup>470</sup>, “el estancamiento del derecho a la participación directa en los asuntos públicos responde a una interpretación del artículo 23 CE por el Tribunal Constitucional, inamovible durante las tres últimas décadas. Desde esta doctrina constitucional, la participación representativa ha eclipsado prácticamente la participación ciudadana”.

Esta consideración estatal de residualidad de los mecanismos participativos de democracia directa, priorizando en todo caso la democracia representativa, ha motivado que en el ámbito autonómico se hayan ido incorporando progresivamente nuevos cauces colaborativos para dar respuesta a las reclamaciones ciudadanas visibles gracias al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación o libertad de expresión<sup>471</sup>, adoptando la consideración constitucional de la participación como principio rector de políticas públicas que se deriva del 9.2 CE. Los distintos Estatutos de Autonomía de segunda generación, así como otras normas y prácticas en la esfera autonómica, ponen de manifiesto el interés de los legisladores autonómicos por regenerar el sistema

---

<sup>469</sup>Castel Gayán, S. La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana. Una mirada desde el Estado autonómico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: núm. 34, 2009, p. 409.

<sup>470</sup>Ruiz-Rico Ruiz, C. Transparencia y participación en el..., *op. cit.*, p. 15.

<sup>471</sup>De nuevo restringidos con medidas estatales como la reciente aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que, entre otras cuestiones, elimina la intervención judicial en faltas que hasta ahora se incluían en el Código Penal, y pasan a ser multas administrativas; fortalece el valor probatorio de las denuncias de los agentes de las Fuerzas de Seguridad del Estado; además de incluir nuevas faltas leves con una definición vaga, ambigua e imprecisa, castigadas con multas económicas claramente desproporcionadas.

democrático en sus territorios, facilitando y promoviendo la participación ciudadana mediante el reconocimiento de nuevos derechos exigibles frente a sus instituciones públicas.

Para ver el contraste existente entre la regulación estatal y autonómica, este apartado se dedica al análisis de los mecanismos concretos de participación recogidos en la Constitución y en las distintas normas de alcance nacional, y a continuación, se detiene en aquellas regulaciones y experiencias más destacadas y avanzadas en esta materia a nivel autonómico.

### **A) Regulación de la participación ciudadana a nivel estatal**

El legislador estatal, a diferencia del autonómico, no ha profundizado en la regulación sobre participación ciudadana. En el ordenamiento constitucional español la participación se configura y reconoce como un derecho fundamental. Así se refleja en el Título Preliminar de la CE, cuyo artículo 9.2 recoge el mandato a los poderes públicos para que promuevan la participación de los individuos y de los grupos en la vida económica, política, social y cultural. La ubicación de este mandato pone de manifiesto la importancia que el constituyente otorga a las instituciones participativas, pues este título está dotado de un singular régimen de garantías, y confiere al principio de participación una singular eficacia hermenéutica<sup>472</sup>.

Como concreción de ese principio, el artículo 23 de la misma norma fundamental da un paso más, dotando a la participación de la dimensión subjetiva y la eficacia propia de los derechos fundamentales. De hecho, como recuerda Martín Núñez citando a Santamaría Pastor<sup>473</sup>, este artículo integra una serie de derechos que expresan la “vertiente subjetivizada de la estructura democrática del Estado”. En este precepto se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. No obstante, como ya se ha avanzado, se trata de un artículo cuya interpretación el Tribunal Constitucional ha restringido como

---

<sup>472</sup>Pérez Alberdi, M.R. Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). *Revista de Derecho Político*: núm. 73, 2008, p. 185.

<sup>473</sup>Martín Núñez, E. Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Chapecó*: v. 14, núm. 3, 2013, p. 114.

derecho fundamental a las formas de participación política<sup>474</sup>, y no a todas las formas de participación en los procesos decisionales de los poderes públicos y la estructura del Estado a los que se hace mención en el texto constitucional, como en el ámbito educativo (27.5 CE), empresarial (129.2 CE), o al colectivo de los consumidores (51.2 CE).

Al margen de este inciso, se reconocen y regulan los derechos de reunión, asociación, manifestación y huelga, así como las consultas a través de referéndum y las iniciativas legislativas populares. Se establecen también mecanismos para elegir a los representantes públicos en la Administración local, autonómica, estatal y europea.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>475</sup>, así como la mayor parte de la doctrina<sup>476</sup>, han tenido ocasión de manifestarse acerca de que nuestra Constitución se

---

<sup>474</sup> En ese sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su Sentencia 51/1984, de 25 de abril, FJ 2º, cuando manifiesta: “Se trata del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1.o, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, ‘la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución”.

<sup>475</sup> Así, por ejemplo: STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3º afirma que los partidos políticos tienen la “función constitucionalmente atribuida de servir de cauce fundamental para la participación política”; la STC 76/1994, de 14 de marzo, en su FJ3º afirma que “nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”; la STC 119/1995, de 17 de julio, en su FJ 3º establece que “ la participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución (...) si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa (...)» Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo”; STC 103/2008, de 11 septiembre, en su FJ 2º afirma que “en nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras”; más recientemente,

fundamenta en la democracia representativa, tanto por el papel esencial y protagonista que se otorga a los partidos políticos como “instrumento fundamental para la participación política”, como por el reconocimiento más que restringido de mecanismos de democracia directa, cuyo papel se reduce a mero accesorio o complemento del sistema de participación representativa.

Así, más allá del voto electoral cada cuatro años, el modelo constitucional opta tan sólo por tres instrumentos que, a pesar de haberse considerado con frecuencia como pertenecientes a la categoría de democracia directa, se adecúan más a la clasificación de semidirecta por la intervención institucional en la decisión final, sin que se vislumbre, a la luz de la jurisprudencia, la posibilidad de actualizar estos sistemas atendiendo a las nuevas exigencias sociales<sup>477</sup>. Como decíamos, estos instrumentos son tres<sup>478</sup>: el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Si bien su escasa utilización queda relegada a una posición marginal por su complejidad y frustrados resultados.

---

la STC 31/2015, de 25 de febrero, mantiene esta línea jurisprudencial al afirmar en su FJ 3º que “nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, estatal, autonómica y local. Junto a esta fórmula de la representación política, nuestra Constitución, admite también, como cauce de conformación y expresión de la voluntad general, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en “aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Ahora bien, de modo reiterado hemos destacado el carácter extraordinario de esta forma de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico, pues “aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de Democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de Democracia representativa sobre los de participación directa”.

<sup>476</sup>Véase por ejemplo a Expósito, E. Participación ciudadana en el ámbito local, un análisis desde la perspectiva normativa. *Revista Aragonesa de Administración pública*: Monografía de 2013, p. 365.

<sup>477</sup> Criterio que comparte Martín Núñez en Martín Núñez, E. Los derechos de participación política y..., *op. cit.*, p. 116.

<sup>478</sup> El texto constitucional también establece otro mecanismo, realmente de democracia directa, pero al ser una figura prácticamente anecdótica se ha obviado su análisis individualizado. Sólo este mecanismo, contemplado en el artículo 140 CE, permite un gobierno directo como alternativa al gobierno representativo, pero exclusivamente en municipios de muy reducida dimensión (menos de 100 habitantes). Ya se ha visto como la democracia directa desempeña un papel totalmente secundario en el ordenamiento constitucional, siendo el pilar fundamental los partidos políticos como sujetos imprescindibles de la democracia representativa. Esto es así porque se parte de la concepción de que “la virtualidad del principio de soberanía popular” se articula a través de la representación, así lo afirma Expósito citando a Luís Aguilar de Luque, en Expósito, E. Participación ciudadana en el..., *op. cit.*, p. 367. Así, el único instrumento de democracia realmente directa que consagra el texto constitucional, es el Concejo abierto, que únicamente opera en el ámbito local, pero su existencia en la realidad se limita aproximadamente a un 12% de los municipios españoles, repartidos sobre todo entre Castilla y León, Castilla-La Mancha, Zaragoza, La Rioja y Alicante.

### *a. El referéndum*

En primer lugar, si atendemos a la figura del referéndum, alejada de la democracia deliberativa o social por cuanto los ciudadanos no tienen por qué deliberar ni reunirse para tomar una decisión, cabe decir que, como bien afirma Escudero Alday<sup>479</sup>, la Constitución “opta por una regulación restrictiva de la figura del referéndum, entendido tradicionalmente como el instrumento que permite al pueblo ejercer directamente la soberanía en aquellos asuntos en los que sea consultado”. De hecho, el único referéndum vinculante que se reconoce es aquel relativo a la reforma del llamado “núcleo duro” de la norma suprema<sup>480</sup>, así como de los Estatutos de Autonomía de las regiones históricas de Cataluña, Euskadi y Galicia, además de Andalucía (artículo 168 CE). Ahora bien, como apunta este mismo autor, es posible utilizar subterfugios legales para evitar el uso de este mecanismo. Así, para la reforma constitucional del artículo 135 se perpetró un “auténtico fraude constitucional, consistente en introducir en la parte del texto cuya reforma no requiere referéndum una materia que es propia del núcleo duro de la Constitución y que, por tanto, exigiría tal ratificación ciudadana”<sup>481</sup>. De todos modos, insistimos en que no se trata de un mecanismo de democracia directa, sino que debe considerarse un instrumento más de la democracia representativa. Para empezar, la definición de la pregunta viene impuesta desde los poderes públicos, como ya se ha visto, en los casos en que es obligatorio su uso se puede encontrar el camino para evitarlo, el resultado final no es vinculante, y, como ya se ha dicho, no puede haber iniciativa ciudadana para su puesta en marcha<sup>482</sup>, limitaciones que sitúan a este

---

<sup>479</sup> Escudero Alday, R. *Democracia, ma..., op. cit.*, p. 47.

<sup>480</sup> Revisión total de la Constitución, o parcial que afecte a su título preliminar, derechos fundamentales o monarquía. La modificación de estas materias requiere la aprobación por mayoría de dos tercios de las dos cámaras, su inmediata disolución, la ratificación de la reforma por las nuevas cámaras, su aprobación por dos tercios de las dos cámaras y la ratificación ciudadana mediante referéndum. Para la reforma del resto del texto constitucional es suficiente con la aprobación de las Cortes, aunque puede someterse a referéndum ciudadano si lo exige un 10% de los diputados o senadores (artículo 167 CE).

<sup>481</sup> Escudero Alday, R. *Democracia, ma..., op. cit.*, p. 52.

<sup>482</sup> A diferencia de referéndums utilizados en otros países, como el referéndum abrogativo relativo al poder legislativo en Italia, que puede ser activado por petición de una determinada fracción del cuerpo electoral, permitiendo dotar de poder jurídico a la deliberación mayoritaria de los ciudadanos, que podrán ejercer un control parlamentario. Ver Rodríguez-Aguilera de Prat, C. Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*: núm. 59, 1988; o González Ayala, D. El referéndum abrogativo: un instituto de democracia directa en el sistema de gobierno representativo-parlamentario italiano (una difícil adaptación del mismo). *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*: núm. 6, 1988.

instrumento en la categoría de la democracia representativa, a pesar del criterio seguido por la jurisprudencia constitucional<sup>483</sup>.

Así, la Constitución prevé cinco tipos de referéndums: dos de ámbito estatal, los de reforma constitucional (artículos 167 y 168 CE), y el referéndum consultivo (artículo 92 CE); y tres de ámbito autonómico, los que se vinculan al proceso autonómico (artículos 151.1 y Disposición Transitoria 2ª CE), y los referéndums estatutarios, relativos a la aprobación o modificación de los Estatutos de Autonomía (artículos 151.1 y 152.2 CE). Además, de una modalidad singular relativa a la modificación territorial de Navarra, incluida en la Disposición Transitoria 4ª CE, prevista para ratificar la incorporación, así como la separación (Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), de la Comunidad Foral de Navarra al régimen autonómico vasco.

La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, por la que se regulan las distintas modalidades de referéndum, es la norma que desarrolla esta regulación, y en consonancia con lo que se acaba de decir respecto a su naturaleza distinta a la democracia directa, articula su ejercicio a través de los partidos políticos. Además, esta ley establece el referéndum consultivo autonómico, pero excluye de su regulación al referéndum municipal, sujeto a la legislación local. De modo que, en el ámbito local existe una gran disparidad normativa respecto del referéndum, cuestión que se tratará más adelante. No obstante, si atendemos al artículo 71 LBRL se sigue manteniendo la autorización estatal para la puesta en práctica municipal de esta figura.

El principal motivo por el que los partidos políticos son reacios al uso de este tipo de instrumentos partiendo de su lógica anclada en el sistema representativo, lo pone claramente de manifiesto Luciani<sup>484</sup> cuando afirma que “es evidente que en un sistema representativo en el que los mecanismos de responsabilidad y capacidad de respuesta funcionan y los partidos están firmemente presentes y legitimados en la sociedad civil, el referéndum y la iniciativa popular pueden ser absorbidos fácilmente, mientras que en un sistema fragmentado y con partidos débiles, con un débil consenso para las instituciones representativas, la evocación de la participación popular puede alterar muy profundamente el juego político hasta desestabilizar la forma de gobierno”.

---

<sup>483</sup> Vid. notas al pie núm. 474 y 475.

<sup>484</sup> Luciani, M. *El referéndum*. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana. *Revista catalana de Dret públic*: núm, 37, 2008, p. 7.

Se debe señalar que tampoco se dispone de mecanismos de contrapoder como el referéndum derogatorio en el ordenamiento español actual<sup>485</sup>, aunque éste sí se reconocía en la Constitución republicana de 1931 e incluso se recogía en el Anteproyecto de Constitución de 1978<sup>486</sup>, un procedimiento que permite a los ciudadanos pronunciarse respecto de las leyes ya aprobadas por el Parlamento<sup>487</sup>.

De las distintas modalidades de referéndum que se han citado, la que parece guardar una mayor potencialidad en la dirección de la participación ciudadana es el referéndum consultivo, no obstante, su restrictiva regulación la convierte en una figura de uso muy limitado. Como decíamos, se prevé en el artículo 92 CE, cuyo redactado dispone que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. Este instrumento sólo puede ser utilizado por el presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados. Todas estas características convierten el referéndum consultivo en un mecanismo prácticamente coartado, pues se trata de una potestad, no de una obligación, y se deja en manos del presidente la interpretación de la trascendencia o no de la cuestión como para merecer ser refrendada, lo que no acaba de encajar con el sistema parlamentarista de nuestra democracia, sino que se asemeja más a los sistemas presidencialistas de los países de nuestro entorno. Otro gran déficit de este mecanismo es que no se prevea su convocatoria por parte de la ciudadanía, lo que demuestra una vez más que se diseñó de acuerdo con un modelo de democracia representativa, y no tanto como mecanismo de

---

<sup>485</sup> Debe advertirse, en este sentido, que ningún artículo de los que regulan el referéndum establece claramente si se trata de una consulta ciudadana previa o posterior a la adopción de una determinada decisión. Es decir, no puede afirmarse categóricamente que en nuestro ordenamiento no quepa el llamado referéndum de revocación o ratificación, pues la LBRL solo menciona “asuntos”, por lo que cabrían los acuerdos o decisiones ya tomados que aún no hayan sido ejecutados, así lo pone de relieve Font i Llovet, en Font i Llovet, T. El referéndum local a Espanya. *Revista Catalana de Dret Públic*: núm. 2-3 Autonomies, 1985, p. 125 y s., aunque no se haya interpretado de este modo ni se haya asumido como tal en regulaciones posteriores.

<sup>486</sup> Hubo un intenso debate al respecto en el seno del Congreso de los Diputados en 1978. Fue el ponente Jordi Solé Tura quien realizó una enmienda *in voce*, consensuada entre todos los grupos parlamentarios excepto Alianza Popular, para suprimir las modalidades de referéndum legislativo de ratificación y abrogatorio con el objetivo de hacer que los partidos políticos funcionaran, tuvieran fuerza y fueran realmente representativos. Para Manuel Fraga Iribarne manifestó su desacuerdo alegando que el referéndum era la manera más adecuada de evitar la partitocracia, y que la supresión del mismo era un “camino de servidumbre hacia la partitocracia”, a lo que Solé Tura replicó que “en un país donde precisamente los partidos políticos han estado prohibidos durante cuarenta años, contemplar o denunciar el peligro de la partitocracia es un mal servicio a la causa de la consolidación de la democracia que intentamos llevar adelante”. Así lo recuerda Oliver Araujo analizando el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión Plenaria) núm. 109, 13 de julio de 1978, en Oliver Araujo, J. El referéndum en el sistema constitucional español. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*: núm. 15 (Palma de Mallorca) 1986, p. 107-108.

<sup>487</sup> Como en el caso italiano, *vid.* nota al pie número 482.



participación ciudadana directa. Además, el hecho de que su resultado tampoco sea vinculante desincentiva la participación ciudadana cuando decide ponerse en marcha esta herramienta, que, de hecho, sólo se ha celebrado en dos ocasiones: la primera en 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN (en la que participó aproximadamente un 60% del electorado), y la segunda en 2005 sobre el tratado que establecía una Constitución para Europa, en que la participación descendió hasta un 42% del electorado. Para Escudero Alday<sup>488</sup> las causas de esta escasa participación son claras “si la decisión de la ciudadanía no vincula a los gobernantes más de lo que lo haría una encuesta o un sondeo de opinión, no puede esperarse mayor implicación en este tipo de procesos «participativos»”. Por no mencionar que, como muy acertadamente pone de relieve Sánchez Morón<sup>489</sup>, “los referéndums sobre asuntos de tanta transcendencia y cada vez más difíciles de comprender para el ciudadano corriente no hacen más que desprestigiar esta institución como fórmula de participación ciudadana”, por lo que sería conveniente generalizar su uso en asuntos propios de la política cotidiana de los distintos niveles administrativos<sup>490</sup>.

A esto se debe añadir, como bien apunta Llorens Ferrer<sup>491</sup>, que en España existe cierta polémica en torno a la distinción entre las figuras del referéndum y la consulta<sup>492</sup>, a causa de dos motivos: el primero por la propia redacción del artículo 149.1.32 CE, que habla de “consultas populares por vía de referéndum”, lo que nos lleva a pensar, *contrario sensu*, que pueden existir consultas populares que no sigan la vía del referéndum<sup>493</sup>; y el segundo, por las previsiones de los Estatutos de segunda generación –concretamente el catalán, el andaluz y el aragonés–, que se han basado en esta interpretación para incluir consultas no referendarias. En su redacción incluyen “las encuestas, audiencias públicas y foros de participación como clases dentro del género de las consultas populares”, atribuyendo la competencia para promover estos instrumentos

---

<sup>488</sup> Escudero Alday, R. Democracia, *ma...*, op. cit., p. 49.

<sup>489</sup> Sánchez Morón, M. Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 37, 2008, p. 11.

<sup>490</sup> Vid. Carmona Garias, S., Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política?, *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional* Ed. Fórum, núm. 66, octubre-diciembre de 2016, p. 29-60.

<sup>491</sup> Llorens Ferrer, M. La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 46, 2013, p. 168.

<sup>492</sup> Véase también: Castellà Andreu, J.M. Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana? *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Monografía XIV, 2013, p. 121-155.

<sup>493</sup> Ibáñez Macías, A. ¿Qué es un referéndum? *Revista Aranzadi Doctrinal*: núm. 2, 2009, p. 4.

a las Comunidades Autónomas, escapando, pues, a la autorización estatal en aplicación del artículo 149.1.32 CE.

Ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>494</sup> la que, afirmando la existencia de consultas populares referendarias y no referendarias, ha ido delimitando las diferencias entre ambos instrumentos, tales como: el sujeto consultado, si es el cuerpo electoral se considera una consulta referendaria; así como el procedimiento, si se sigue el procedimiento electoral también debe considerarse como referéndum; por último, también resulta determinante el objeto, en las consultas populares “se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos”, mientras que el referéndum se relaciona con “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo –STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral (...) siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23”<sup>495</sup>. Por lo tanto, a juicio del Tribunal, si el objeto está vinculado con la participación política, y no cualquier otro tipo de participación, como sería el caso de la participación administrativa, se entenderá que se trata de un referéndum y no de una consulta<sup>496</sup>.

De modo que, como apunta Martín<sup>497</sup> “para el Tribunal las consultas populares previstas en la Constitución son referéndums, mientras que las previstas en los estatutos de autonomía son mecanismos de participación ciudadana (...) que no entran en el ámbito del derecho de participación política (art. 23 CE) y por ello no estarían sometidas al requisito de la autorización del Estado (art. 149.1.32 CE)”. A lo que debe añadirse que, en su Sentencia 31/2010, el Tribunal Constitucional “amplía el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.32 CE al entender que ésta no se ciñe exclusivamente a la autorización de la convocatoria, sino que se extiende a la institución del referéndum en su integridad, excluyendo cualquier tipo de competencia autonómica en la materia”.

---

<sup>494</sup> SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 31/2010 de 28 de junio; 31/2015 de 25 de febrero.

<sup>495</sup> STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2º.

<sup>496</sup> En este punto, ya nos hemos posicionado al respecto en contra de la línea jurisprudencial, pues en la práctica, el límite entre lo político y lo administrativo no parece tan claro como quiere sostenerse teóricamente sobre el papel.

<sup>497</sup> Martín, E. “Notas sobre el referéndum autonómico en España”, en Capuccio, L.; Corretja Torrens, M. *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán: seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2013*. Institut d’Estudis Autònoms, 2014, p. 87-88.

Sin embargo, sí se permiten las consultas populares municipales –previa autorización estatal–<sup>498</sup>, a pesar de cumplir los requisitos para ser consideradas auténticos referéndums municipales, al entenderse que la participación directa del artículo 23.1 CE se acota al plano estatal y autonómico, por ser los únicos ámbitos de gobierno estrictamente políticos. Interpretación ciertamente discutible, y que Castellà Andreu<sup>499</sup> califica de “artificiosa” por terminar basándose sobre todo en razones terminológicas, “que no se califique a las consultas populares municipales como referéndum no significa que no lo sean realmente, ya que suponen también el ejercicio del voto de acuerdo con un procedimiento y unas garantías electorales. Lo corrobora el hecho de que la ley exija también para este supuesto de consulta popular la autorización estatal”.

Sería interesante reflexionar acerca de lo acertado del artículo 149.1.32 CE. El Tribunal Constitucional en su interpretación del artículo establece que se refiere a la convocatoria de referéndums de ámbito territorial inferior al nacional<sup>500</sup>, y al ubicarse en el título VIII relativo a las Comunidades Autónomas, lo cierto es que, efectivamente, parece referirse a los referéndums autonómicos, que requerirán de autorización estatal. No obstante, esta regulación responde a una concepción centralista del Estado que no comulga con la realidad territorial ni política del país, ni con los principios de descentralización que el mismo texto constitucional consagra y que sí se corresponde con la realidad de lo fáctico. Este artículo deja muy poco margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para ejercer políticas de participación ciudadana, al deber someterse siempre al criterio estatal para promoverlas, ignorando la realidad de las múltiples desavenencias entre criterios autonómicos y estatales<sup>501</sup>. Unos desacuerdos más

---

<sup>498</sup> Un interesante y reciente ejemplo de este hecho lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2014, que resuelve el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango (Álava) contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que no se autoriza al municipio a celebrar una consulta popular sobre si el plan de ordenación urbana debía recoger como uso autorizado del suelo el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica. En este punto, el Tribunal Supremo niega la existencia de competencias municipales en materia de *fracking* por tratarse de un ámbito de competencia estatal y de interés general, impidiendo, así, la celebración de la consulta popular pretendida. Ver Casado Casado, L., Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Ponente: Eduardo Espín Templado). *Actualidad Jurídica Ambiental*: 7 de abril de 2015. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-pais-vasco-fractura-hidraulica/> [último acceso en fecha 25 de junio de 2015]

<sup>499</sup> Castellà Andreu, J.M. Consultas populares no..., *op. cit.*, p. 137-138.

<sup>500</sup> Al respecto Ibáñez Macías añade, sin pronunciarse acerca de lo acertado o no de la interpretación, que la técnica hermenéutica utilizada por el Tribunal para obtenerla no es la correcta, ya que utiliza para ello leyes orgánicas de desarrollo (cita en su sentencia el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum), cuando debería hacerse lo contrario. *Vid.* Ibáñez Macías, A. *¿Qué es un..., op. cit.*, p. 6.

<sup>501</sup> *Vid.* nota al pie 371.

habituales de lo que pudiera pensarse, y cuyas consecuencias acaban por ser asumidas por la ciudadanía, que no va a poder pronunciarse válidamente sobre una determinada cuestión que le concierne directamente<sup>502</sup>.

### *b. La iniciativa legislativa popular*

Por otro lado, la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE), definida habitualmente como el único mecanismo de participación ciudadana directa<sup>503</sup>, faculta a los ciudadanos para iniciar el procedimiento de elaboración de las leyes<sup>504</sup>, pero a pesar de eso, su utilización no es nada fácil y se limita a una simple facultad de propuesta sin que sea vinculante, lo que la acerca más a la consideración de mecanismo de democracia semidirecta<sup>505</sup>. Permite introducir una proposición de ley en el Congreso, una vez

---

<sup>502</sup> A propósito de esta cuestión, resulta interesante la reflexión de Castellà Andreu cuando afirma “debería eliminarse la cláusula de la autorización (en una reforma constitucional) o interpretarse de modo que el Gobierno del Estado reservase su veto a supuestos que realmente pusieran en peligro el régimen constitucional y su distribución de competencias”. Castellà Andreu, J.M. Consultas populares no..., *op. cit.*, p. 152.

<sup>503</sup> Como muy acertadamente apunta Ibáñez Macías, a propósito de esta cuestión, el Tribunal Constitucional resulta incongruente al considerar este instrumento de participación directa cuando en su jurisprudencia define este tipo de participación como “forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general” (STC 119/1995, de 17 de julio), en la que “no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2º). De modo que, de acuerdo a su propia definición, la iniciativa legislativa, en tanto que instrumento que sólo expresa la voluntad “de una pequeña parte del cuerpo electoral” y no la voluntad general de la totalidad de ese cuerpo, no debería considerar la iniciativa como figura de participación directa. *Vid.* Ibáñez Macías, A. ¿Qué es un..., *op. cit.*, p. 3. No obstante, dejando al margen la posible incongruencia del Tribunal Constitucional, si atendemos a los criterios que se han ido poniendo de manifiesto en este estudio, continuaremos considerando este instrumento como de democracia semidirecta.

<sup>504</sup> A nivel autonómico, destaca especialmente la previsión del derecho de iniciativa reglamentaria, en tanto que, como bien apuntan Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán, respecto de los reglamentos “la complejidad y los tecnicismos propios de la sociedad moderna justifican (...) que su elaboración se guíe por los principios de participación”, en Ruiz-Rico Ruiz, C.; Castel Gayán, S. El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un Enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo. *Revista de Estudios Jurídicos*: núm. 13, 2013, p. 28-29.

Así, este derecho aparece recogido, por ejemplo, en el artículo 45.1 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto de Navarra; y en el artículo 41 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. También se recoge en el artículo 23 del Proyecto de Ley de participación ciudadana de Andalucía, y en el artículo 123 del Proyecto de Ley de la Administración pública vasca.

<sup>505</sup> La mayor parte de las Comunidades Autónomas han desarrollado legislativamente la iniciativa legislativa popular sin apartarse de la regulación contenida en la LO 3/1984 que desarrolla el artículo 87.3 CE. Así, encontramos: la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular, en Asturias; la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y las comarcas, modificada por la Ley 7/2006, de 16 de octubre, en Murcia; la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular antes las Cortes de Aragón, en Aragón; la Ley foral 3/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa popular, en Navarra; la Ley 3/1985, de 8 de mayo de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla la Mancha; la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo de La Rioja, en La Rioja; la Ley de 5 de julio de 1985 de iniciativa legislativa popular de Cantabria; la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley

conseguido el número mínimo de firmas establecido por el reglamento (500.000 firmas<sup>506</sup>); si bien no se pueden abordar cuestiones referidas a la ley electoral, a las leyes orgánicas, a la hacienda pública o a cuestiones internacionales. Lo que limita las propuestas ciudadanas que se refieran a materias política, social o económicamente más sensibles.

Aunque teóricamente puede impulsarla cualquier ciudadano, los obstáculos y requisitos que se exigen en la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, hacen que, en la práctica, sólo una fuerte organización social pueda desarrollarla. Además, el proceso es complejo<sup>507</sup>, habitualmente la propuesta no es aceptada a trámite una vez presentada, y en caso de que sí lo sea, no es vinculante, por lo que el Congreso puede rechazarla. Un ejemplo reciente de lo complejo de este mecanismo deriva de la problemática del sobreendeudamiento de familias españolas tras la crisis inmobiliaria. Se llevó a cabo el proceso legalmente establecido, con la recogida de cerca de 1.500.000 firmas para regular la dación en pago retroactiva, paralizar los desahucios y promover el alquiler social. De modo que este instrumento también sirve para llamar la atención por parte de los ciudadanos sobre la inacción de los gobernantes en un determinado asunto. No obstante, en el ejemplo que se está tratando, el gobierno del Partido Popular, que entonces contaba con mayoría absoluta en el Congreso, se había negado a admitir a trámite la iniciativa, argumentando que ya se estaba tramitando una ley sobre el mismo objeto, sin embargo, en el último momento cambió de criterio y decidió respaldarla

---

6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en Madrid; la Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular, en el País Vasco; la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular en Canarias; la Ley 1/1988, de 19 de enero de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia, en Galicia; la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, en Andalucía; la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular de las Islas Baleares, en las Islas Baleares; la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana; la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla y León, en Castilla y León; y la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, en Cataluña.

<sup>506</sup> Cantidad excesiva, y por ende, disuasoria, si se compara con otros países, como Italia donde sólo se exigen 50.000 firmas a pesar de que la población aproximada supera a la española en 12 millones.

<sup>507</sup> La propuesta de iniciativa legislativa popular se registra en la mesa del Congreso; el departamento jurídico la analiza, y si da su consentimiento, se traslada al Senado; a continuación se envía de nuevo al Congreso, que lo tramitará a la Junta Electoral Central. Una vez aceptada y publicada en el Boletín Oficial del Estado, la Junta deberá supervisar y autorizar el diseño de los pliegos en que se recogen las firmas, que deben cumplir unos criterios determinados. Una vez aceptado el diseño de pliegos, se llevan a la imprenta para hacer las copias que los promotores consideren oportunas, y se entregan de nuevo a la Junta para que selle los folios. A partir de este momento se inicia la recogida de firmas. El plazo de 9 meses empieza a contar desde que la Junta Electoral Central aprueba los pliegos y lo comunica por escrito al grupo promotor. Finalmente, el resultado no es vinculante, y el Congreso sólo está obligado a debatir la propuesta.

para, finalmente, fusionar los textos del proyecto de ley del Gobierno y de la iniciativa legislativa popular. Motivo que llevó a las entidades promotoras de la iniciativa a su retirada por considerar que el Partido Popular había desvirtuado la propuesta ciudadana impulsando unilateralmente su propio texto, desdibujando totalmente la iniciativa legislativa popular. Todos estos factores acaban por dificultar un uso más habitual de este instrumento.

Se debe recordar aquí que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de su posterior Reglamento núm. 211/2011 en febrero de 2012, supuso la creación de la Iniciativa Ciudadana Europea, en virtud del artículo 11.4 del Tratado. Este artículo se encuentra ubicado en el Título II que recoge las disposiciones sobre los principios democráticos, en lugar de estar en el Título III relativo a las disposiciones sobre las instituciones, lo que da a entender la importancia que el legislador europeo otorga a esta figura como orientadora de su actividad legislativa. Una norma que autores como Cotino Hueso<sup>508</sup> califican de “revolucionaria” por cuanto su diseño se basa en su funcionamiento esencialmente a través de internet, a diferencia de la mayoría de normas anteriores en las que el plano electrónico era algo secundario.

Las buenas intenciones con que se dio forma a este mecanismo considerado de democracia directa –aunque realmente debería considerarse de democracia semidirecta por razones que se expondrán a continuación–, a pesar de su no concepción como derecho subjetivo, responde perfectamente a la idea de buena administración que se ponía de relieve en el primer capítulo de la presente investigación, en tanto que al permitir que un millón de ciudadanos puedan dirigirse directamente a la Comisión, los iguala a las dos instituciones legislativas europeas<sup>509</sup>, otorgando un papel protagonista al ciudadano como nuevo actor decisivo en la determinación de la agenda política y legislativa de la Unión. Una exigencia bastante laxa si comparamos el porcentaje de signatarios que reclama el ordenamiento jurídico español, de 500.000 firmas entre los 47 millones de habitantes en España, frente a los 500 millones de ciudadanos europeos, de los que sólo se exigen un millón de firmas, una de las proporciones más bajas en derecho comparado. Además, este instrumento puede contribuir a la transnacionalización del debate político europeo y, por ende, promueve la creación de

---

<sup>508</sup> Cotino Hueso, L. Novedades en la regulación de..., *op. cit.*, p. 12.

<sup>509</sup> El Parlamento Europeo tiene reconocida la posibilidad de dirigirse a la Comisión en el artículo 255 TFUE, y el Consejo Europeo en el artículo 241 TFUE.

una identidad europea –tema que se trata en el segundo capítulo del presente estudio– y el sentimiento de pertenencia<sup>510</sup>.

Por todas estas razones, la introducción de esta figura debe ser aplaudida, pues ayuda a paliar el déficit democrático que tanto se critica de las instituciones europeas al permitir que sean los mismos ciudadanos quienes “dirijan” al poder ejecutivo europeo y determinen de algún modo la agenda del ejecutivo para que legisle sobre materias que preocupan al menos a un millón de ciudadanos europeos. No obstante lo anterior, lo cierto es que esta iniciativa no posee el potencial suficiente para cambiar el modo de toma de decisiones en sede europea, pues serán los ciudadanos quienes determinen la agenda del ejecutivo siempre que la Comisión no rechace la propuesta<sup>511</sup>, de modo que esta figura no debe considerarse de democracia directa, sino de democracia semidirecta, ya que no amenaza el monopolio de la capacidad del ejecutivo comunitario, ni supone un cambio real del equilibrio institucional a favor del ciudadano<sup>512</sup>.

### *c. El derecho de petición*

En tercer lugar, se encuentra el derecho fundamental de petición, reconocido en el artículo 29 de la Constitución, que también se suele considerar una manifestación de la

---

<sup>510</sup> Báez Lechuga, I. Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la Unión Europea. *Revista Universitaria Europea*: núm. 18, junio 2013, p. 27-32.

<sup>511</sup> Hasta la fecha, unos 6 millones de europeos han apoyado alguna iniciativa ciudadana europea, 20 han sido las iniciativas que la Comisión ha rechazado, llamando especialmente la atención aquellas pertenecientes al contexto jurídico y social actual español, cuyo rechazo nos lleva a concluir que la iniciativa ciudadana europea no ha sido concebida para solucionar conflictos nacionales en los que la Unión no es competente: una relativa a establecer un derecho europeo de autodeterminación de los pueblos; otra para establecer una renta mínima que garantice una vida digna; la creación de una banca pública de solidaridad, social y ecológica; una cuarta relativa al establecimiento de un principio básico europeo de solidaridad; otra para establecer la abolición de la tauromaquia y actos festivos con toros; una sexta para garantizar la ciudadanía europea de aquellas regiones que se declaren independientes de un Estado ya miembro de la Unión Europea; otra para que el himno europeo sea cantado en esperanto; y, por último, una relativa a la petición de una Europa sin energías nucleares.

Por otro lado, entre las iniciativas ciudadanas que han sido aceptadas por ser competencia de la Comisión, 11 se encuentran actualmente recogiendo firmas, y 3 de ellas ya han prosperado: una llamada “uno de nosotros”, que exige que la UE establezca una prohibición y ponga fin a la financiación de actividades que supongan la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública, para respetar la dignidad y la integridad de la persona, extremos que, de acuerdo con la comunicación de la Comisión en respuesta, ya se consagran y respetan por la legislación europea, sin que se considere necesario proponer cambios normativos [Bruselas, 28.5.2014 COM(2014) 355 final]; una muy interesante, conocida como *Right2Water*, que reclama el agua como derecho humano, a la que la Comisión respondió comprometiéndose a adoptar medidas concretas y trabajar nuevas acciones en ámbitos de interés directo para la iniciativa y sus objetivos [Bruselas, 19.03.2014, COM(2014) 177 final]; y otra relativa a la prohibición de la vivisección, para abolir la experimentación animal. Hay otras iniciativas que han sido archivadas por no tener suficientes firmas o por haber sido retiradas por los propios organizadores.

<sup>512</sup> Báez Lechuga, I. Iniciativa Ciudadana Europea, revolución..., *op. cit.*, p. 37.

democracia directa en nuestro sistema, aunque, de nuevo, debemos discrepar de tal categorización, pues su naturaleza se asimila más a los mecanismos de democracia semidirecta. Esto es así porque, aunque permite a los ciudadanos expresarse y, en cierto modo, influir en la actuación de los poderes públicos, no son vinculantes ni determinantes de esta actuación, si bien los poderes destinatarios están obligados a dar una respuesta. Se trata de un derecho que, a pesar de tener un uso residual<sup>513</sup>, permite tanto a personas físicas como jurídicas de cualquier nacionalidad<sup>514</sup> dirigirse a cualquier “institución pública, administración o autoridad pública” española, incluyéndose los órganos de dirección y administración de los organismos vinculados y dependientes de las Administraciones públicas de acuerdo con sus competencias<sup>515</sup>, para expresar un ruego o deseo<sup>516</sup>.

El artículo 77 CE contempla su vertiente frente a Congreso de los Diputados y Senado, reconociéndose en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición (LORDP), que también puedan realizarse peticiones dirigidas a las Asambleas Legislativas autonómicas<sup>517</sup>. Este artículo realiza diversos mandatos, destacando entre ellos la audiencia especial a los

---

<sup>513</sup> Al respecto, Álvarez Carreño conviene en que “el instituto vive una aletargada existencia, desprovisto de cualquier incisividad política y jurídica y relegado a la estantería de las curiosidades o de los trastos viejos de los que, por apego sentimental, el constitucionalismo comparado y el español renuncia a desprenderse”. Además de citar a distintos autores que se manifiestan en igual sentido, por ejemplo, según Esteban y González Trevijano se trata de “un derecho muy depauperado”, y Pérez Royo lo califica de “suerte de reliquia histórica” Álvarez Carreño, S.M. *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, 1999, p. 515-517.

<sup>514</sup> El artículo 1 LORDP restringe el ejercicio de este derecho en los casos en que se pueda producir un perjuicio derivado del mismo, cuando el peticionario incurra en delito o falta, y en el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad, que sólo podrán ejercerlo de forma individual, y atendiendo a la legalidad.

<sup>515</sup> A propósito de esta cuestión, Álvarez Carreño, analizando el alcance de la figura en el ordenamiento alemán, afirma que “un elemento esencial del derecho de petición lo constituye, por tanto, el acceso del individuo a todas las instancias del poder público sin obstáculos, de forma directa y sin limitaciones temáticas”. Álvarez Carreño, S. *El derecho de petición...*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>516</sup> Se debe tener en cuenta que el artículo 3 LORDP excluye de su ámbito de aplicación aquellas solicitudes, quejas y sugerencias que ya dispongan de vías procedimentales que permitan su gestión. Además, el objeto de este derecho también ha sido perfilado por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 242/1993, de 14 de julio, afirmó en su FJ 1º que la petición “excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o interés legítimo especialmente protegido [...]. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables”.

<sup>517</sup> Una precisión que se incluyó para armonizar las distintas regulaciones al respecto en los variados Estatutos de Autonomía, mientras algunos no hacen ninguna mención al respecto, otros se limitan al reconocimiento de este derecho, y otros se remiten a su desarrollo legal posterior. Concretamente el Estatuto de Autonomía catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), que se encuentra en este último grupo, dispone en su artículo 29.5 que su desarrollo por ley deberá establecer las condiciones de ejercicio y los efectos de este derecho de petición, así como las obligaciones de las instituciones receptoras de la misma.



peticionarios y la obligación del respectivo Gobierno de explicarse sobre el contenido de las peticiones ciudadanas, por exigencia de las Cámaras.

En ese sentido, el artículo 46.2.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, prevé la existencia de una Comisión Permanente de Peticiones, cabiendo la posibilidad de remitir dicha petición a otros órganos como el Defensor del Pueblo, los Tribunales, el Ministerio Fiscal, a alguno de los órganos de la Administración autonómica, o de la local. También se reconoce la existencia de esta Comisión Permanente en el artículo 49.3 del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, regulada de forma más detallada en sus artículos 192 a 195, previendo, a diferencia del Reglamento del Congreso, que se pueda elevar al Pleno una moción que asuma el contenido de las peticiones, además de la obligación de publicar los dictámenes de la Comisión de Peticiones.

A pesar de este reconocimiento, el proceso es altamente complejo (artículos 178 y 179 del Reglamento del Senado si se asume el contenido de la petición en una moción), y no ha conseguido atraer a la ciudadanía para su uso como cauce habitual de formulación de sus peticiones, quien prefiere dirigirse al Defensor del Pueblo correspondiente<sup>518</sup> y evitarse los intrincados trámites institucionales. A lo que debe añadirse que ninguno de los Reglamentos a los que se ha hecho referencia recogen la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, como se establece en la LORDP.

En definitiva, el derecho de petición parece erigirse como un instituto estéril, que se mantiene como un vestigio del pasado sin virtualidad práctica en la actualidad. De hecho, como concluye Álvarez Carreño<sup>519</sup>, “su ejercicio se contempla como un obstáculo o entorpecimiento para el normal desenvolvimiento de la labor administrativa eficaz que se exige de la actuación pública”. No obstante, en tanto que se trata de un instrumento de participación ciudadana que, en caso de ejercerse, permite la expresión

---

<sup>518</sup>De hecho, muchos de los Parlamentos autonómicos que cuentan con Comisiones permanentes de Peticiones se hallan vinculadas al respectivo Defensor del Pueblo, como por ejemplo en el caso del Parlamento catalán (artículo 60.3.e) del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005), el aragonés (artículo 62.1.b) Reglamento de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1997), el navarro (artículo 59.3.d) del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 8 de octubre de 2007) o el vasco (artículo 205 y ss. del Reglamento del Parlamento Vasco de 8 de julio de 2011). Ampliándose en todos ellos el desarrollo de este derecho en comparación a la regulación estatal que se ha visto, pues, entre otras previsiones, se permite la audiencia especial a los peticionarios, e incluso la comparecencia de otras personas o autoridades.

<sup>519</sup> Álvarez Carreño, S.M. *El derecho de petición...*, op. cit., p. 629.

pacífica de las quejas y agravios ciudadanos, “como una válvula de seguridad”, es considerado como un “derecho-símbolo”

De tal manera que, puede concluirse, que el articulado contenido en la Constitución, a pesar de la consagración del principio de participación ciudadana, tiende más a la representación que a la participación, y como muy acertadamente apunta Escudero Alday<sup>520</sup>, favorece a los partidos frente a los movimientos sociales, así como a la estabilidad frente al compromiso cívico activo.

#### *d. Regulación de la participación en normativa administrativa de carácter general*

Con carácter general, también las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, incorporan el principio de participación ciudadana. Concretamente, en la Ley 40/2015 se reconoce al señalar en su artículo 3.1.c que, en su actuación y en sus relaciones con los ciudadanos, las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y participación. De tal modo que, la participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de las Administraciones se postula como un elemento indispensable, como un principio que debe ser escrupulosamente respetado por las Administraciones en sus procedimientos administrativos conducentes a la toma de decisiones<sup>521</sup>. También se hace una pequeña referencia a la participación colectiva – aunque no a la participación individual– en el artículo 15.2, que prevé que en la composición de los órganos colegiados, podrán participar, cuando así se determine, organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros que se designen por las especiales condiciones de experiencia o conocimientos que concurran en ellos.

Este principio de participación se concreta en la Ley 39/2015, con la participación de las personas interesadas en el procedimiento, en el que, además de regularse el trámite de audiencia (artículo 82) e información pública (artículo 83), estableciendo en este último caso que, de acuerdo a lo que dispongan las leyes, las Administraciones públicas pueden establecer otras formas, medios o vías de participación ciudadana en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos (artículo 83.4). Además de las novedades

---

<sup>520</sup> Escudero Alday, R. Democracia, *ma...*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>521</sup> Razquin Lizarraga, J.A.; Ruiz de Apodaca Espinosa, A. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Ed. Aranzadi, 2007, p. 282.

introducidas por esta norma en el procedimiento normativo, que se verán más adelante y que se relacionan estrechamente con la consulta pública y el trámite de información pública.

Éste último instrumento, el trámite de información pública, es tal vez uno de los mecanismos más importantes de participación tal como se ha definido anteriormente, ya que permite que cualquier ciudadano exprese su opinión a la hora de adoptar decisiones administrativas de interés general. Así, por ejemplo, existe en procedimientos administrativos como los de elaboración de reglamentos o disposiciones generales (artículo 24 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), o de aprobación de planes u otros instrumentos como los planes de urbanismo y ordenación territorial (artículo 5.e del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), así como en la adopción de ciertas decisiones de importancia colectiva como, por ejemplo, las evaluaciones de impacto ambiental (artículo 2.i) Ley 21/2013, de 9 de noviembre, de evaluación ambiental).

Uno de los aspectos más interesantes de este trámite es que exige una respuesta razonada por parte de la Administración de todas las intervenciones realizadas por los ciudadanos que hayan decidido participar, lo que se encuentra en la línea de ese diálogo tan ausente y necesario para regenerar el sistema. Ahora bien, como advierte Sánchez Morón<sup>522</sup>, “se trata de un trámite que se evacua por escrito y que, en la práctica, sufre (aunque no siempre) de un cierto formalismo. En consecuencia, el grado de efectividad de esta fórmula de participación depende de si la Administración está abierta o no *a priori* a asumir correcciones o enmiendas en su proyecto inicial de decisión. En muchos casos no lo está, y entonces, el trámite de información pública se convierte en un simple convencionalismo, que debe llevarse a cabo por imperativo legal, sin ninguna otra consecuencia”.

Por otro lado, la LBRL, cuando fue modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la Modernización del gobierno Local<sup>523</sup>, reglamentó la participación

---

<sup>522</sup> Sánchez Morón, M. Reflexions sobre la participació del..., *op. cit.*, p. 7.

<sup>523</sup> Para actualizar la Ley 7/1985 en materia de participación ciudadana, esta modificación de 2003 incluyó la mejora de los mecanismos participativos al obligar a los municipios a la juridificación de la participación en su artículo 70.bis.1, así como introduciendo la iniciativa ciudadana a nivel local, e incorporando ciertas propuestas para mejorar la participación ciudadana en grandes ciudades, a través de, por ejemplo, la creación del Consejo Social de la Ciudad, o de órganos de gestión desconcentrada.

ciudadana a nivel municipal. En esta Ley se defiende como principio abstracto la participación directa de los ciudadanos, pero inmediatamente, la propia ley da prioridad al criterio de centralidad en la toma de decisiones sobre la participación, y los mecanismos de gestión colectiva de los asuntos públicos quedan excluidos, o bien sometidos a unas condiciones que los vuelven prácticamente inviables, como es el caso del referéndum local.

En definitiva, aunque una de las señas de identidad de las democracias occidentales sea la participación ciudadana en la vida política, económica y cultural, en la práctica la gestión cotidiana de esas esferas corre a cargo de profesionales de la política, corporaciones transnacionales y oligopolios mediáticos. De hecho, esa es la base sobre la que se sustenta la Constitución, que a juicio del Tribunal Constitucional “diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”<sup>524</sup>. De modo que, como venimos insistiendo a lo largo de este capítulo, la democracia participativa es puramente procedimental, como un trámite más que debe realizarse, pero sin dotarla de ninguna eficacia jurídica real.

La intervención directa de los ciudadanos en la esfera pública es muy limitada, salvo para una minoría social más activa, en casos excepcionales de movilización colectiva, o en el caso del Concejo abierto previsto en el artículo 140 CE, para núcleos de población muy reducidos. Como muy acertadamente afirman Pareda, Actis y de Prada<sup>525</sup>, el modelo político establecido en España en las últimas décadas ofrece un marco institucional ambivalente para la participación ciudadana. Por un lado, se afirma el derecho a la participación y se establecen algunos cauces concretos que antes no existían; por otro, el énfasis en la delegación con los mecanismos de representación impone unos límites precisos a la participación directa en los asuntos públicos, a lo que debe añadirse que la interpretación del Tribunal Constitucional no hace más que confirmar el carácter accesorio de estos mecanismos de democracia directa respecto de la participación indirecta, como fundamento y pilar de la democracia representativa<sup>526</sup>.

---

<sup>524</sup>STC 74/1994, de 14 de marzo, FJ 3º

<sup>525</sup> Pareda, C.; Actis, W.; de Prada, M.A. La participación ciudadana. Algunos apuntes a partir del Barómetro Social de España. *Cuadernos de Trabajo Social*: vol. 25-2, 2012, p. 309.

<sup>526</sup> Martín Núñez, E. *Los derechos de participación política y...*, *op. cit.*, p. 115.

De hecho, tal como ya se ha visto, si se atiende a la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, así como la doctrina que la reafirma, estos instrumentos, prácticamente inutilizados por la ciudadanía, son los únicos que se incluirían en la protección del artículo 23 CE al elaborar una distinción puramente teórica entre la participación democrática y la participación política. En ese sentido, la participación política sería la única derivada del ejercicio de la soberanía popular, mientras que la participación democrática implicaría un simple involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, sin una capacidad significativa de influencia en la misma. Distinción que quiere conferir naturalezas distintas a estos derechos y que no podemos compartir, pues no encuentra acomodo en la realidad de lo fáctico, y cuya delimitación responde a una interpretación restrictiva del precepto constitucional para sustraer a los derechos de participación ciudadana la protección que les otorgaría ser considerados de rango fundamental. En un sentido similar se expresa Expósito<sup>527</sup> cuando afirma que esta restrictiva interpretación del alto tribunal “ha motivado que, además, cualquier otro instrumento que posibilitara la participación del ciudadano en asuntos públicos fuera despojado –por el Tribunal Constitucional– de su carácter político, siendo relegado a ser expresión de una “mera manifestación del fenómeno participativo”.

## **B) Regulación de la participación ciudadana a nivel autonómico**

Consolidadas las instituciones representativas, y el sistema político y territorial del modelo español –sin perjuicio de los debates que se encuentran en la agenda política actual–, el legislador autonómico ha asumido en los últimos años la necesidad de impulsar un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas<sup>528</sup>. Sin olvidar que el derecho europeo ha sido determinante para este proceso, pues el Libro Blanco para la Gobernanza Europea de 2001 contiene un conjunto de recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones.

En esta línea se deben interpretar los Estatutos de Autonomía “de segunda generación”, con la oleada de reformas iniciada en el año 2006, que han interiorizado un proceso tendente a fomentar la democracia participativa, entendida como sistema que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de presentar opiniones y propuestas en los procesos de

---

<sup>527</sup> Expósito, E. Participación ciudadana en el..., *op. cit.*, p. 398.

<sup>528</sup> Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 281.

adopción de decisiones públicas, otorgándoles capacidad de influencia, individual o a través de representantes de intereses sociales.

Así, Pérez Alberdi<sup>529</sup> indica que estos Estatutos demuestran, con mayor intensidad que los anteriores, una visión participativa de la sociedad que contagia todas las relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos a las que estas normas prestan atención. Una visión que se centra en el papel que juegan los derechos de participación en la estructura orgánica del Estado. Especialmente en su definición como “social” y “políticamente descentralizado”.

Tal como apunta Castel Gayán<sup>530</sup>, es importante resaltar el movimiento dado por estas últimas reformas estatutarias en el reconocimiento de derechos de participación ciudadana, por cuanto suponen la consagración, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, de un principio y unos derechos que deben informar la actuación de los poderes públicos autonómicos. Así, se pueden observar dos grandes grupos de Estatutos según el grado de reconocimiento del derecho de participación. Por un lado, aquellos que mantienen su redacción original, reproduciendo los mandatos constitucionales, y por otro, los de última generación, entre los que se encuentran el catalán, el aragonés, el valenciano, el andaluz, el balear y el castellano-leonés, que recogen el derecho de participación en un alto grado de intensidad.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de la naturaleza jurídica de estas declaraciones en las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 31/2010, de 28 de junio, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Estatuto valenciano y catalán respectivamente. Como apunta Martín Núñez<sup>531</sup>, el Tribunal realiza una doble distinción entre derechos fundamentales y estatutarios, afirmando que los primeros vinculan a todos los legisladores, mientras que los segundos sólo vinculan al legislador autonómico, debiendo vincularse materialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. De tal manera que derechos, habilitaciones al legislador y principios rectores de los Estatutos, se convierten por decisión del Tribunal Constitucional en principios objetivos de la actuación de los poderes públicos, de modo que ni les limitan ni les obligan, sino que es necesario su posterior desarrollo legislativo para ser capaces de generar auténticos derechos subjetivos para los ciudadanos.

---

<sup>529</sup> Pérez Alberdi, M.R. Los derechos de participación..., *op. cit.*, p. 181.

<sup>530</sup> Castel Gayán, S. La ordenación jurídico-administrativa..., *op.cit.* p. 411.

<sup>531</sup> Martín Núñez, E. Los derechos de participación política y..., *op. cit.*, p. 119-126.

Así, en los nuevos Estatutos, la participación como principio u objetivo que debe regir en la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, a la imagen del artículo 9.2 de la CE, ya no se trata de un derecho subjetivo que integra el contenido de las declaraciones de derechos como era intención del legislador estatutario, que en algunos casos, complementaba esta dimensión con una vertiente objetiva, definiéndose como principios rectores que han de garantizar los poderes públicos en la implementación de sus políticas públicas, y que deben encuadrarse en la clasificación de participación administrativa<sup>532</sup>, sino que debe estarse a su posterior desarrollo legislativo.

En este contexto, diversas Comunidades Autónomas han llevado a cabo políticas de participación ciudadana, institucionalizando vías propias de la democracia participativa que faciliten un mayor grado de influencia ciudadana en las esferas públicas, orientadas a un enfoque más proactivo de la participación, mediante el diálogo, la deliberación, la consulta, el intercambio de información y la resolución de conflictos de intereses. Algunas propuestas pasan por la aprobación de una ley específica y global sobre participación ciudadana, otras por aprobar normativa sobre instrumentos concretos de participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Autónoma para favorecer determinadas prácticas, actuaciones que no resultan incompatibles entre sí. Por lo que la característica principal de la regulación de la participación ciudadana a nivel autonómico es la heterogeneidad.

Estas diferentes iniciativas, consecuencia de la aplicación del principio de especialidad por la diversidad de necesidades y realidades en función del contexto sectorial, han dado lugar a un debate entre la doctrina respecto al papel que debe asumir la norma como instrumento para promover la participación, y, tal como señala Castel Gayán<sup>533</sup>, desde una perspectiva comparada ha impulsado dos grandes estrategias normativas: las denominadas políticas de juridificación y políticas artesanales o experimentales, y una tercera alternativa mediante la renovación y adaptación de la legislación administrativa

---

<sup>532</sup> Buen ejemplo de ello es el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su artículo 4 establece como derecho y principio rector, que los poderes públicos deben promover y facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social; también en su artículo 21, insistiendo en la participación ciudadana en el ámbito político y de la Administración; su artículo 41 define como principio rector la promoción de la participación de grupos y asociaciones de mujeres en la elaboración y evolución de las políticas de género; en el artículo 43 se establece el fomento de la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de políticas públicas; o el artículo 44 sobre la participación de las familias en la educación de sus hijos.

<sup>533</sup> Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 284.

general. Aunque si atendemos al momento actual parece ser que la línea que ha acabado por consolidarse ha sido la política de juridificación, si bien el derecho a la participación ciudadana que se recoge en las recientes tendencias normativas se acompaña de otros principios propios del gobierno abierto que se verán en el siguiente capítulo, resultando en fórmulas jurídicas algo más complejas que las leyes que inicialmente trataron la materia objeto de estudio de este apartado.

#### *a. Política de juridificación*

La estrategia normativa de la juridificación está basada en la aprobación de una norma legal que ordena los distintos instrumentos de participación, y ha sido llevada a cabo por diversas Comunidades, lo que ha convertido el marco normativo en esta materia, en un escenario realmente heterogéneo<sup>534</sup>. Así, en este apartado nos centraremos en las normas más pioneras y ambiciosas que se dedicaron de forma exclusiva a esta materia: la Comunidad Valenciana; las Islas Canarias; el territorio histórico de Guipuzkoa, en el País Vasco; y también destacaremos las controvertidas y polémicas Leyes 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum y 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias, y otras formas de participación ciudadana de Cataluña, que sin tratar de forma general la participación ciudadana como institución, sino focalizándose en distintos instrumentos de forma fragmentada, indudablemente comparten la finalidad de profundizar en la democracia participativa a través de un instrumento incluyente en la política de juridificación<sup>535</sup>, apartándose de la tendencia más

---

<sup>534</sup> Castel Gayán, S. Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*: núm. 19, 2014, p. 52.

<sup>535</sup> El legislador catalán también optó por aprobar la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular; cuya regulación esencial no se aparta de la regulación estatal, a excepción de momento novedades relevantes que suscitaron dudas acerca de su constitucionalidad, como son la ampliación de la titularidad del derecho a los mayores de 16 años y a los extranjeros de la Unión Europea y de los países del espacio económico europeo, y a los extranjeros residentes legalmente en España (artículo 2.2), mientras que la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, establece como titulares a los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En cuanto a la ampliación del derecho a los mayores de 16 años, tal como apunta Larios Paterna la jurisprudencia constitucional considera que la delimitación de los aspectos esenciales del derecho en lo tocante a la titularidad corresponde al legislador orgánico. En ese sentido, puede entenderse que la restricción del derecho a los ciudadanos inscritos en el censo no es necesariamente un elemento vinculante para las Comunidades Autónomas, sí lo serían si se restringiera aún más (por ejemplo estableciendo una edad superior), pero al ser una medida favorable o beneficiosa para el ejercicio del derecho, no cabría considerarla contraria a los elementos esenciales. Véase Larios Paterna, M.J. Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 37, 2008, p. 188-189.



experimental que había seguido hasta ahora esta Comunidad y que se verá en el siguiente apartado<sup>536</sup>.

Mediante esta llamada política de juridificación, se trata, tal como la define Castel Gayán<sup>537</sup>, de elevar a rango de ley la creación de espacios públicos que permitan de forma específica y general la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de políticas públicas.

Antes de entrar a analizar en concreto cada una de las citadas normas, se considera conveniente destacar la existencia de normativa específica que regula la participación ciudadana en algunos ámbitos sectoriales, como en servicios sociales, urbanismo, salud, entre otros. En ese sentido, llama especialmente la atención el papel activo de la ciudadanía en materia de medio ambiente, en tanto que la sociedad mundial viene manifestando una gran preocupación por las diferentes decisiones y políticas ambientales, por afectar de forma decisiva a intereses colectivos como el bienestar o la salud pública<sup>538</sup>. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (implantando el Convenio de Aarhus y transponiendo las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), desarrolla el artículo 45 de la CE, que configura el medio ambiente como un bien o interés colectivo inherente a la persona humana.

---

<sup>536</sup> En Andalucía se está trabajando en la redacción de una Ley de Participación Ciudadana, cuyo Proyecto se aprobó en noviembre de 2016. Entre sus propuestas destacan el encaje legal a una participación ciudadana vinculante; la capacidad sancionadora sobre elementos que no se cumplan; y la previsión de una unidad administrativa específica para la democracia digital. También existen otros textos legales de ámbito autonómico que tratan de profundizar esta llamada democracia participativa, no obstante, al situarse en la línea del buen gobierno o la transparencia, y no centrarse únicamente en la participación ciudadana se ha considerado conveniente tratar estas disposiciones en los capítulos dedicados a la transparencia y al impulso autonómico del gobierno abierto, cuyos fines son transversales para con múltiples aspectos del sector público, reservando el presente apartado para las normas que focalizan su atención en los mecanismos de participación ciudadana propiamente dichos. Entre estos textos legales encontramos: la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; la Ley 4/2011, de 31 de marzo de la buena administración y el buen gobierno de las Islas Baleares; la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja; la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; y la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Así como otros textos normativos en los que se está trabajando actualmente, como el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia; o el Proyecto de Ley de la Administración pública vasca.

<sup>537</sup> Castel Gayán, S. *Descentralización política...*, *op. cit.*, p. 284.

<sup>538</sup> La participación pública está estrechamente relacionada con el reconocimiento del derecho al medio ambiente como uno de los derechos de tercera generación. Se trata de derechos de titularidad colectiva que incluyen las generaciones presentes y futuras y que tienen por objeto bienes jurídicos colectivos como lo es el medio ambiente.

Esta norma determina la existencia de un derecho genérico a participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente<sup>539</sup>. Esta Ley no trata la participación como un mero trámite administrativo, sino como un elemento sustantivo y vertebrador de los procesos decisorios<sup>540</sup>.

Como apuntan Razquin Lizarraga y Ruiz de Apodaca<sup>541</sup>, la citada Ley conforma unos derechos de carácter legal que vinculan a todos los poderes públicos y pueden hacerse valer ante la Administración y los órganos judiciales. Siendo uno de los aspectos más remarcables en referencia a la participación ciudadana, el hecho de que no se exija ninguna afectación ni la condición de persona interesada para acceder a la información. Se parte de una definición extensa del concepto “público”, que engloba a toda persona humana, tanto física como jurídica, individual o agrupada, sin discriminación por razón de nacionalidad o territorialidad. Aunque, como bien afirma Pallarès Serrano, se diferencia claramente entre público y persona interesada para otorgar a cada realidad un ámbito de derechos desigual. Mientras que el público en sentido amplio tiene reconocido el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación se reconoce a las personas interesadas, remitiéndose para su concreción a la Ley 39/2015, que en su artículo 4 las define como aquellas que promueven el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; los que tengan derechos que puedan resultar afectados por el procedimiento aunque no lo hayan iniciado; los que se personen en el procedimiento de forma previa a la resolución definitiva, si sus intereses pueden resultar afectados; añadiéndose además cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro constituida antes de dos años del ejercicio de la acción, que tenga entre los fines de su estatuto la protección del medio ambiente, de forma concreta o específica, y que desarrolle una actividad en el ámbito territorial afectado por la actuación u omisión administrativa<sup>542</sup>.

---

<sup>539</sup>Pallarès Serrano, A. “La participación pública en materia de medio ambiente”, en Pigrau Solé, A. *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Ed. Atelier, 2008, p. 311.

<sup>540</sup>Carmona Garias, S., “L'accés a la informació, la participació ciutadana i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient a l'àmbit local”, a Casado Casado, L.; Fuentes i Gasó, J. R. (dirs.), Carmona Garias, S.; Rodríguez Beas, M. (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, 2017, p. 87-147.

<sup>541</sup>Razquin Lizarraga, J.A.; Ruiz de Apodaca Espinosa, A. *Información, Participación y...*, *op. cit.*, p. 117, 150 y s.

<sup>542</sup>Pallarès Serrano, A. “La participación pública en...”, *op. cit.*, p. 314-316.

Volviendo propiamente a la política de juridificación a que se ha hecho referencia, esta política se materializó con la aprobación de la ya derogada Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana en la Comunidad Valenciana, y su Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consejo, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución, una regulación que ahora se incluye en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; y la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. Destacando también la Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana de Gipuzkoa.

La ya derogada ley valenciana de 2008 concebía la participación ciudadana como un factor esencial en la defensa de valores democráticos como el respeto, la tolerancia, la solidaridad, la igualdad y la integración. Y la asociaba con el diálogo, la concertación, el respeto y la pluralidad, considerando que respondía a una necesidad de relación constante entre ciudadanía e instituciones políticas, para que se implicaran en los asuntos públicos, aportando su criterio y experiencia, tal como recogía su Exposición de Motivos.

Nos interesa en este apartado, a pesar de ya no ser vigente, porque fue de las primeras que incluyó expresamente el objetivo de regular y fomentar la participación individual y colectiva, tanto en la vida económica como política, cultural y social (artículo 1), con la finalidad de impulsar la participación e implicación ciudadana en los asuntos públicos, garantizar el derecho a la información, fortalecer el tejido asociativo e impulsar la generación de una cultura y unos hábitos participativos entre la población (artículo 2). Siendo entonces regulada de forma única y exclusiva en un cuerpo normativo, sin compartir texto legal con otras materias como lo hace actualmente. Siendo el ámbito de aplicación de la ley la Administración Autónoma Valenciana (artículo 3), excluyendo por tanto a las entidades locales por su potestad de autoorganización.

La definición que se ofrecía de la participación ciudadana en el artículo 4.1 (“Se entiende por “participación ciudadana” la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente”), era, como ya se ha comentado en apartados anteriores, excesivamente amplia, y no distinguía entre los mecanismos propios de las democracias participativas y las representativas, por lo que podrían haberse considerado incluidos en dicha ley mecanismos como la participación electoral o la democracia

directa, cuando en realidad no lo estaban, pues tal como apunta Castel Gayán<sup>543</sup>, son instrumentos limítrofes pero diferentes, y se debería haber concretado en la propia ley que ésta se ocupaba únicamente de la regulación de mecanismos propios de la democracia participativa.

El primer capítulo del Título segundo la ley se dedicaba a un inventario de derechos reconocidos a los ciudadanos para incentivar su participación en los asuntos públicos, como los importantes derechos a la información (artículo 5) y a la participación en la elaboración de anteproyectos de Ley y programas sectoriales (artículo 12), comportando todos ellos un conjunto de deberes para las instituciones públicas, como, por ejemplo, el desarrollo de medios telemáticos adecuados y accesibles para permitir el citado derecho a la información, o el establecimiento de acuerdos de colaboración con medios de comunicación de titularidad privada para difundir distintas actuaciones en materia de participación ciudadana (artículo 6).

El segundo capítulo de ese mismo Título se dedicaba a las entidades ciudadanas, y cabe destacar su artículo 16, que preveía la creación de un Registro de Entidades Ciudadanas, en que podían inscribirse tanto los ciudadanos como las entidades que estuvieran interesados en recibir información sobre materias específicas de competencia de la Administración valenciana. No obstante, en el desarrollo reglamentario –a través del Decreto 76/2009, de 5 de junio, que aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, que sí continúa vigente–, este registro recibió el nombre de Registro de Participación Ciudadana, y se dividió en dos secciones, la primera para las Entidades Ciudadanas, y la segunda para los ciudadanos (artículo 9).

El capítulo tercero se dedicaba a la regulación de los instrumentos de participación ciudadana, entre ellos, algunos como los ya vistos anteriormente de foros de consulta, jurados ciudadanos, etc., enfatizando que en ningún caso sus resultados serían vinculantes para la Administración (artículo 17.1). Se debe señalar que la regulación de estos mecanismos se vio desarrollada posteriormente por el citado reglamento, en sus artículos 24 a 45.

Finalmente, el Título III cerraba la ley con la previsión de un conjunto de medidas de fomento de la participación ciudadana entre las que encontrábamos subvenciones y

---

<sup>543</sup>Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 285.

ayudas públicas (artículo 22), programas de formación (artículo 23) o medidas de sensibilización para el personal administrativo (artículo 24), entre otras. También el desarrollo reglamentario de esta ley incluyó provisiones al respecto de las medidas de fomento, aunque de forma algo genérica, mencionaba fórmulas como el patrocinio, cesiones temporales y ocasionales de bienes públicos, etc. poniendo el acento en la posibilidad de convocar subvenciones y ayudas (artículos 7 y 8).

Es importante destacar que el desarrollo reglamentario incluyó dos innovaciones no contempladas en la ley. En primer lugar la evaluación de los instrumentos de participación ciudadana que debería elaborar la *Conselleria* correspondiente, en que deberían constar los mecanismos utilizados, las sesiones celebradas, la muestra social, la aplicación de nuevas tecnologías, el índice de participación atendiendo a distintos parámetros (edad, sexo, grupos minoritarios...), el resultado del proceso y la valoración de éste y de su influencia sobre la política y la calidad de vida de los ciudadanos (artículo 21), en segundo lugar, la creación del llamado Consejo de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana, que sólo se citaba en el artículo 6 de la ley para decir que se le dotará de recursos, junto con el mandato de su posterior desarrollo reglamentario, pero sin hacer ninguna otra mención. Se trata de un órgano consultivo de la Administración de la Generalitat Valenciana, con la finalidad de impulsar el acercamiento de las instituciones a la sociedad, fomentar la cultura de la participación y ser el cauce por el que la sociedad pueda participar en las decisiones políticas e institucionales, con muy diversas funciones, como coordinar a los organismos encargados de las iniciativas ciudadanas, redactar memorias anuales sobre el estado de la participación ciudadana, emitir informes o resolver consultas (artículos 46 a 63).

Por lo tanto, se puede afirmar que el legislador valenciano partió –de forma avanzada a la tendencia más reciente de legislar sobre este ámbito junto con la transparencia y el buen gobierno–, de que esta materia no podía entenderse de forma aislada, sino que debía ser una política transversal, partiendo de tres dimensiones distintas, o en palabras de Castel Gayán “bajo un triple pilar”<sup>544</sup>, conformado en primer lugar por el reconocimiento de una serie de derechos a los ciudadanos que comportaban deberes de actuación dirigidos a los poderes públicos y a los agentes económicos y sociales; en segundo lugar, por la generación de una nueva cultura política tanto por parte de los

---

<sup>544</sup>Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 286.

trabajadores de la Administración pública como por parte de los ciudadanos; y en tercer lugar, por la actividad de fomento de la participación ciudadana a través de medidas normativas y económicas.

Actualmente, el legislador ha decidido aunar esta materia con la transparencia y el buen gobierno, como han hecho otras Comunidades autónomas, mediante la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, pero en esencia su regulación, contenida en el título V de la Ley, es la misma, pues se centra en el fomento e impulso de la participación como principio general, tanto de forma individual como colectiva. Se recogen los mismos derechos en relación con la participación ciudadana, y los mismos instrumentos de participación ciudadana, eso sí, con la novedad de incluir la obligación de las instituciones del sector público de desarrollar los medios telemáticos adecuados y accesibles para potenciar “la implementación progresiva de procesos de participación ciudadana a través de medios electrónicos” (artículo 45), y añadir que en los instrumentos de participación se deberá favorecer “especialmente” el uso de las NTIC (artículo 46). Por último, también incluye un capítulo que dedica a la participación ciudadana de los valencianos en el exterior, para “fomentar y facilitar la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas valencianos residentes en el exterior, en las mismas condiciones y con los mismo requisitos que los residentes en la Comunitat Valenciana” (artículo 51). De tal modo que, la regulación es la misma que la incluida en la norma acabamos de analizar de 2008, con la única novedad de su actualización a la luz de las nuevas tecnologías y su inclusión en el marco de la transparencia y el buen gobierno, siguiendo las últimas tendencias legislativas sobre la materia<sup>545</sup>.

La Ley canaria 5/2010, de 21 de junio, presenta los mismos rasgos característicos que se acaban de ver en la ley valenciana, y considera que la complementación entre la participación en los asuntos públicos y la democracia representativa posibilita el perfeccionamiento de los valores democráticos, la cultura democrática, la racionalización y la modernización de las administraciones públicas. Su Exposición de

---

<sup>545</sup> Como hace por ejemplo Murcia, mediante su Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia; o Castilla y León con su Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana; también Aragón con su Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; o como se prevé en el Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector público vasco, en Euskadi.

Motivos afirma que pretende fomentar una ciudadanía activa, participativa y responsable para colaborar con las instituciones públicas.

Exactamente igual que en la ley valenciana, esta ley tiene el objetivo de regular y fomentar la participación individual y colectiva, tanto en la vida económica como política, cultural y social (artículo 1), pero en este caso haciendo especial hincapié en la actividad administrativa (artículo 2.1). Su régimen jurídico de aplicación, de nuevo como en la norma valenciana, es la Administración autonómica, excluyendo a las entidades locales por su potestad de autoorganización, aunque el artículo 2.4 invita a su incorporación en el ámbito local, asumiendo el rol de norma inspiradora, cuando dice: “Los instrumentos de participación ciudadana previstos en la presente Ley podrán incorporarse a los reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos y ayuntamientos canarios, en las condiciones que en los mismos se determinen”.

En esta norma el triple pilar que se citaba anteriormente se puede ver claramente reflejado en la estructura del articulado, así: el primer pilar sobre los deberes de actuación dirigidos a los poderes públicos y a los agentes económicos y sociales se halla en artículo 4; el segundo sobre la generación de una nueva cultura política tanto por parte de los trabajadores de la Administración pública como por parte de los ciudadanos, en los artículos 5 y 6; y el tercero sobre la actividad de fomento de la participación ciudadana a través de medidas normativas y económicas, se halla en los artículos 19, 26 y siguientes.

Recogiendo de nuevo la previsión de distintos instrumentos de participación ciudadana, como los ya vistos anteriormente, con dos notables excepciones que sí incorpora la ley canaria: la iniciativa reglamentaria de los ciudadanos y los presupuestos participativos. Respecto a estos últimos, la ley valenciana no los contempla. Sin embargo la ley canaria los regula en su artículo 18, y afirma que serán preceptivos –no vinculantes–, para la fase de elaboración de los programas o las políticas de actuación sectorial, aunque también podrán ser facultativos para cualquier otra iniciativa de actuación, y excluidos cuando así lo prevea la ley. Cuanto al derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria, supone un derecho de extrema importancia que hasta ahora se reservaba únicamente a la esfera administrativa, un gran acierto y buen ejemplo a seguir que se recoge en el artículo 12 y permite que los ciudadanos presenten una propuesta de iniciativa que afecte a sus derechos e intereses legítimos, proponiéndola como disposición

reglamentaria, con algunos requisitos como el respaldo de tres entidades ciudadanas y 15.000 firmas, pudiendo valorar la Comisión de secretarios generales técnicos su admisión o inadmisión de forma motivada (artículo 12.4).

Por otra parte, la Ley canaria basándose en el Registro valenciano, crea su homónimo con el Registro de Participación Ciudadana (artículo 15) en el que pueden inscribirse los ciudadanos y las personas jurídicas sin ánimo de lucro para ser reconocidas como entidades ciudadanas. La importancia de este Registro se halla en sus efectos jurídicos, en tanto que la inscripción otorga el derecho a ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la ley, mientras que en la valenciana servía únicamente para dar a conocer a aquellos que desean tomar parte activa.

El principal problema que presenta esta ley, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Canarias<sup>546</sup>, es que “se excede del recurso al empleo de declaraciones programáticas carentes de valor normativo propio (...) son meras proposiciones descriptivas sin fuerza normativa (...) no crean derechos ni obligaciones y cuyo incumplimiento no genera consecuencias jurídicas”. Lo cierto es que en la mayor parte del articulado encontramos expresiones como “promoverán”, “impulsarán”... que se alejan de la imperatividad que debería caracterizar a la ley, para acercarse más a la figura de la recomendación.

Ahora bien, como muy acertadamente apunta Tur Ausina<sup>547</sup> en relación con las normas valenciana y canaria, “la previsión de oportunos derechos ligados a la democracia participativa constituye un elemento de referencia en estas nuevas normas (...) ponen de manifiesto una apuesta singular de estos textos por un modelo de participación ciudadana notablemente amplio”.

Siguiendo el orden cronológico, la Norma Foral 1/2010, hace una regulación similar a las comentadas leyes valenciana y canaria, pero es algo más extensa, y bastante más exhaustiva y detallada. En su Exposición de Motivos se hace eco de las limitaciones de los sistemas democráticos representativos enfatizando el ya comentado problema de la creciente distancia entre ciudadanos e instituciones, motivo por el que pretende el establecimiento de formas de participación directa. En palabras de López Basaguren<sup>548</sup>, “por encima de todo, se trataba de innovar en materia de participación, estableciendo

---

<sup>546</sup> Consejo Consultivo de Canarias. Dictamen 306/2009 (Pleno). La Laguna, 25 de junio de 2009, p. 14 y s.

<sup>547</sup> Tur Ausina, R. Leyes de participación ciudadana..., *op. cit.*, p. 221.

<sup>548</sup> López Basaguren, A. La participación ciudadana en..., *op. cit.*, p. 348.



instrumentos de participación ciudadana que fuesen más penetrantes y efectivos que las figuras tradicionales de participación”.

Del mismo modo que las anteriores normas, el primer título contiene disposiciones generales. Su primer artículo nos habla del objeto de la norma, que es regular los instrumentos y procedimientos específicos de participación de las personas residentes y entidades ciudadanas de Gipuzkoa en el ejercicio por la Diputación Foral de la función de gobierno y administración.

Aunque su ámbito de aplicación sea la Diputación Foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa (artículo 2) se ocupa de regular la colaboración de la Diputación Foral con las entidades locales para fomentar la participación ciudadana en su título sexto a través de medidas como convenios de colaboración, ayudas económicas, puesta a disposición de personal al servicio de las entidades o asistencia técnica, cosa que no hacen la ley valenciana ni canaria.

Llama la atención que en su artículo 4, además de reconocer que el uso de los mecanismos de participación ciudadana no alterará ni menoscabará la capacidad ni responsabilidad de la Diputación Foral, la obliga a motivar las razones que la lleven a no acoger los resultados de los procesos participativos, a diferencia de la ley canaria que no se pronuncia al respecto.

El segundo título se centra en los derechos relativos a la participación ciudadana que no difieren de los ya comentados en los anteriores textos, salvo el derecho de iniciativa previsto en su artículo 8, que permite a los ciudadanos ejercer la iniciativa para la realización de un proceso participativo en los procedimientos de decisión de la Diputación Foral, en contra de lo establecido por la ley canaria, en que los procesos eran preceptivos o facultativos, pero no iniciados por los ciudadanos.

El siguiente título regula de forma exhaustiva los instrumentos de participación ciudadana que ya se han visto, como las consultas populares (capítulo segundo), incorporando además los procesos de deliberación participativa (capítulo primero). Siendo especialmente interesante el capítulo que cierra este tercer título en tanto que deja la puerta abierta de forma expresa a la Diputación Foral para implantar nuevos instrumentos de participación no contemplados por la norma (artículo 24).

En el título cuarto, dedicado a las entidades ciudadanas, se prevé de nuevo, como en las normas analizadas, un Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación (capítulo segundo), que tiene validez únicamente a efectos de reconocimiento de la condición de sujeto del ejercicio de los derechos vinculados a la participación ciudadana. También se recoge la obligación de incluir en los Presupuestos Generales un programa para el fomento de la participación ciudadana a través de subvenciones a las entidades ciudadanas (artículo 29), y, del mismo modo que las leyes valenciana y canaria, se preocupa por la formación ciudadana y del personal de la Diputación Foral respecto a la participación (artículos 31 y 32).

El título quinto se dedica a la regulación de la organización para la participación ciudadana. En ese sentido, la norma innova con la aprobación del llamado Programa Participativo (artículo 33), como instrumento en el que se deben contener las propuestas en materia de participación ciudadana que enmarcan la actividad de la Diputación Foral. Y además, se preocupa del modo en que va a funcionar el nuevo sistema de participación ciudadana atendiendo a los distintos órganos implicados, por ello crea un Consejo Social para la Participación Ciudadana del Territorio histórico (artículo 34), como órgano consultivo, una Comisión Foral para la Participación Ciudadana (artículo 35) para coordinar las actuaciones de la Diputación en este ámbito, y una Dirección Foral para la Participación Ciudadana (artículo 39) como órgano unipersonal de impulso de la participación ciudadana, que también suponen una innovación frente a las anteriores leyes.

Finalmente, cabe destacar el título séptimo de la Norma Foral, que se dedica a la evaluación del sistema de participación –transcurrido un período de cinco años desde la entrada en vigor de la norma– (artículo 46) y de los procesos participativos –al final de cada proceso– (artículo 45), con el objetivo de establecer un proceso de continua mejora en su puesta en práctica.

Visto lo anterior, cabe decir que estos primeros textos legales en materia de participación ciudadana tienen algunas características en común, tales como la transversalidad, la generalidad, la flexibilidad, la visión integral, la naturaleza global y, tal como apunta el citado autor<sup>549</sup>, se trata de leyes codificadoras que pretenden regular

---

<sup>549</sup>Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 288.

en un único texto todos los mecanismos de intervención reconocidos a favor del ciudadano, sin perjuicio de su remisión a normas específicas<sup>550</sup>.

De otra parte, si atendemos específicamente a la regulación del referéndum, figura de participación ciudadana, como se ha dicho anteriormente, que ha recobrado cierta importancia a la luz del contexto político actual, la LO 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, no hace referencia al referéndum municipal, pero sí al autonómico. No obstante, en muchas Comunidades Autónomas no se regula un régimen propio de consultas, aunque sí lo hacen en sus leyes de régimen local desarrollando la LBRL, así lo hacen Galicia (Ley 5/1997, de 22 de julio, artículo 257); Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, artículo 157); Madrid (Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, artículo 25); las Islas Baleares (Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, artículo 123); y la Rioja (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de la Rioja, artículo 168). Mientras que otras Comunidades sí han dictado una ley que regula íntegramente esta figura, es el caso de Andalucía (Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía); Navarra (Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local); y Cataluña (Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum<sup>551</sup>). Sin embargo, como ya se ha adelantado en apartados anteriores, sigue vigente la autorización estatal para el uso de estas figuras en virtud del art. 71 LBRL.

Especial atención merece en esta materia el caso catalán. Pues en lo que respecta a la situación legislativa en Cataluña, la complejidad del contexto político es algo mayor que en los casos a que acabamos de hacer referencia. En el año 2010 se aprobó el Estatuto de Autonomía catalán, en cuyo artículo 122 se dispone que es competencia exclusiva

---

<sup>550</sup> Ahora bien, si atendemos a los textos más recientes que inciden sobre estas cuestiones, veremos que incluyen algunos elementos novedosos que pivotan entorno al deseo de que la deliberación ciudadana sea el modo normal de proceder en el momento de tomar decisiones públicas.

<sup>551</sup> Teniendo en cuenta que su título II (artículos 10 a 30) relativos a las consultas populares por vía de referéndum de ámbito autonómico ha sido declarado inconstitucional, y por consiguiente, ha sido anulado por el Tribunal Constitucional, así como de su título I (artículos 1 a 9) y artículos 43 y 45, 44.2, 48.1, 48.1, 48.5. Así, la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017, concluye en su FJ séptimo que “Es obligado, en efecto, concluir en que la Ley de Cataluña 4/2010 infringió la Constitución al introducir en el ordenamiento la modalidad de referéndum de ámbito autonómico, consulta popular esta que ni fue prevista por la norma fundamental ni aparece contemplada, tampoco, en la legislación orgánica de desarrollo, a estos efectos, del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23.1, 81.1 y 92.3 CE), con la consiguiente lesión de la exclusiva competencia estatal para la regulación, en los términos que hemos señalado, de la institución del referéndum (art. 149.1.32 CE)”.

del gobierno catalán “el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, el cumplimiento y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación, y cualquier otro instrumento de consulta popular, salvo lo dispuesto en el art. 149.1.32 de la Constitución”. Con dicha cobertura estatutaria, concretamente amparándose en la cláusula residual “cualquier otro instrumento de consulta popular” se aprobó la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum en aras a incrementar la calidad democrática, centrando su ámbito objetivo de aplicación en el concreto mecanismo del referéndum a nivel autonómico para “cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía” en el ámbito de las respectivas competencias, ya sean autonómicas, ya sean locales (artículos 2 y 10).

Una de sus innovaciones principales es el hecho de que la iniciativa está abierta, no sólo al presidente, sino a distintos sujetos<sup>552</sup>, permitiendo incluso la iniciativa popular del referéndum<sup>553</sup> (artículo 11). Además, prevé la necesidad de que el Gobierno comparezca ante el Pleno para fijar su posición respecto al resultado no vinculante de la consulta<sup>554</sup> (artículo 12.2). No obstante, lo cierto es que tres meses después de aprobarse la Ley, el Tribunal Constitucional dictó su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que la dejó totalmente inefectiva al ampliar la competencia estatal sobre el mecanismo del referéndum.

El Tribunal realizó una interpretación restrictiva del artículo 122 del Estatuto en su Fundamento Jurídico 69, afirmando que la excepción que contempla en relación al artículo 149.1.32 CE no se refiere únicamente a la autorización estatal de su convocatoria, sino que “se extiende a la institución del referéndum en su integridad”. De modo que, el Tribunal no declara inconstitucional el artículo 122, pero realiza una

---

<sup>552</sup> El Parlamento a propuesta de 1/5 de los diputados o de 2 grupos parlamentarios, esto es de las minorías parlamentarias; un 10% de municipios que representen como mínimo 500.000 habitantes, con lo que se combina población y número de ayuntamientos; y los ciudadanos de Cataluña que representen un 3% de la población (artículos 15 y 21)

<sup>553</sup> Teniendo en cuenta que el legislador rodea de cautelas el ejercicio de este derecho estatutario con materias excluidas –tributarias y presupuestarias–.

<sup>554</sup> Incluso refuerza los instrumentos de control jurídico de la adecuación constitucional y estatutaria de la iniciativa mediante la participación del Consejo de Garantías Estatutarias. *Vid.* Castellà Andreu, J.M. “Descentralización política y democracia en España. La ley catalana de consultas populares por la vía de referéndum, un intento frustrado de ampliar los derechos de participación en el plano autonómico”. Dentro del proyecto *Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía*, 2010. Artículo accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/anteproyectoleyparticipacionciudadana/ficheros/referendums.pdf> [último acceso en fecha: 07/10/2014]

interpretación tan restrictiva que el referéndum autonómico queda sin ninguna cobertura competencial. Además, el Presidente del Gobierno español interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley, en el que se salvaba el referéndum municipal (Título III de la Ley, artículos 31 a 59), pero no el autonómico por la coincidencia del censo electoral como sujeto de la consulta, recurso que quedó en suspenso hasta que en 2011 el Pleno del Tribunal levantó la suspensión mediante Auto de junio de 2011, sin haber dictado todavía sentencia respecto de la inconstitucionalidad de la Ley<sup>555</sup>. El levantamiento de la suspensión atendió a dos razones diferenciadas, la primera a la inexistencia de datos que permitiesen constatar que se habían iniciado o se pretendían iniciar los trámites necesarios para convocar una consulta. La segunda, que en cualquier caso la reserva para la autorización de la convocatoria de la consulta corresponde en última instancia al Estado, por lo que no era necesario mantener en suspensión la Ley, siempre sometida a la voluntad estatal.

No obstante, y para remediar el fracaso de esta regulación infructuosa, se inició en Cataluña el debate para aprobar una ley de consultas cuya naturaleza fuera no referendaria, y que utilizaba el padrón en lugar del cuerpo electoral para salvar la posible inconstitucionalidad de la norma, y así poder dar cobertura legal a la aspiración consultiva al pueblo catalán de su voluntad para con su futuro político, sin requerir la previa autorización estatal. Debate que culminó con la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Esta Ley define la consulta popular no referendaria como aquella que sirve para que las personas legitimadas “manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación” (artículo 3), pudiendo promoverse por iniciativa institucional o ciudadana (artículo 4), con los mismos requisitos que se han visto para

---

<sup>555</sup> Recurso que finalmente ha sido resuelto recientemente mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2017, de 10 de mayo de 2017, declarando la nulidad de los preceptos legales que regulan los aspectos generales de las consultas y las consultas populares por vía de referéndum en el ámbito de Cataluña. Por otra parte, también ha sido resuelto el recurso interpuesto contra el proceso participativo del 9 de noviembre y sus actos de preparación mediante la STC 138/2015, de 11 de junio de 2015 en la que por unanimidad se considera que la competencia exclusiva del Estado en la convocatoria de consultas se ha visto vulnerada. Este proceso participativo ha tenido como consecuencia que por parte del Fiscal superior de la Comunidad Autónoma de Cataluña se interpusiera, en noviembre de 2014, al Presidente de la Generalitat, Artur Mas, –así como a la Vicepresidenta del Gobierno de la Generalitat, Joana Ortega y a la Consejera de Educación, Irene Rigau– una querrela por desobediencia, usurpación de atribuciones judiciales, prevaricación y malversación de caudales públicos, que se tramita en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

promover la consulta popular por vía de referéndum de la Ley 1/2010. Además, se prevé la creación de un Registro de participación en consultas populares no referendarias “integrado por los datos del Registro de población de Cataluña y por los del Registro de catalanes y catalanas en el exterior” (Artículo 6), así como de un Registro de Consultas populares, en el que se inscribirán “las consultas populares no referendarias promovidas y llevadas a cabo al amparo de esta ley” (artículo 7). Se limita el número anual de consultas a tres, excepto para el ámbito municipal en el que se puede ampliar ese número máximo (artículo 9), y se puntualiza que el efecto de la consulta no tiene carácter vinculante sino que se limita a “conocer la opinión de la población sobre la cuestión sometida a consulta” (artículo 8).

El Título III de la Ley se centra en regular otros instrumentos de participación ciudadana, como “actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas” (artículo 40), sin ánimo de exhaustividad, pues añade “los procesos de participación pueden consistir en las modalidades establecidas en este título u otras análogas, existentes o que puedan crearse” (artículo 40.3) dejando abierta la posibilidad de llevar a cabo otros mecanismos participativos no contemplados en la Ley. Se permite su iniciativa tanto institucional como ciudadana (Capítulo II), y las modalidades previstas expresamente son las encuestas (artículo 53), las audiencias públicas ciudadanas (Artículo 54), y los foros de participación (artículo 55).

De nuevo, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional dictó sentencia en fecha de 25 de febrero de 2015, mediante la cual, por unanimidad, declara la inconstitucionalidad de dos de sus artículos (artículos 3.3<sup>556</sup> y 16.4 a 16.9<sup>557</sup>) relativos a la regulación de la convocatoria por parte

---

<sup>556</sup> “Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5. Las consultas sectoriales son las que pueden dirigirse, por razón de su objeto específico, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 5.2, a un determinado colectivo de personas”

<sup>557</sup> “Cada comisión de seguimiento está formada por cinco miembros designados por la Comisión de Control entre juristas y politólogos de reconocido prestigio: dos a propuesta del Consejo de la Abogacía Catalana, uno a propuesta del Colegio de Politólogos de Cataluña, uno a propuesta del Consejo de Gobiernos Locales y uno a propuesta del Gobierno.

En caso de que las designaciones a que se refiere el apartado 4 no puedan llevarse a cabo, las vacantes de estos miembros deben cubrirse mediante designación efectuada directamente por la Comisión de Control entre juristas y politólogos de reconocido prestigio.

El nombramiento de los miembros de las comisiones de seguimiento debe efectuarse por decreto del presidente de la Generalidad si la consulta es de ámbito de Cataluña, o del presidente de la entidad local si

de la Generalitat de consultas de carácter general, al entender que a pesar de esa denominación, lo que se está regulando son referéndums derivados del artículo 23 CE, cuya competencia exclusiva es estatal (artículo 149.1.32 CE)<sup>558</sup>. En consecuencia, también se declara nulo de pleno derecho el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña<sup>559</sup>, bajo el amparo del cual se celebró el 9 de noviembre de 2014 la consulta a los ciudadanos catalanes respecto a su deseo de que Cataluña se constituyera o no en un Estado independiente.

Como ya se ha dicho en apartados anteriores, no parece que el referéndum consultivo pueda considerarse tampoco como perteneciente a la categoría de democracia directa, sino semidirecta. Además, en este caso concreto, en el que se debate una cuestión tan trascendental, su configuración como consultivo plantea serios problemas, pues, en cierto modo puede causar distorsiones en su uso, ya que el ciudadano conoce de antemano el valor jurídico de su parecer y esto puede condicionar sobremanera su comportamiento, de modo que no parecería adecuado, racional ni políticamente responsable que se otorgara fuerza vinculante a la decisión mayoritaria resultante de una consulta jurídicamente no vinculante, cuando los mismos votantes, desde el principio, no la han considerado así y puede que la hayan utilizado como medio de presión política, sin reflejar realmente su decisión final sobre la determinada cuestión planteada

---

la consulta es de ámbito local. En el caso a que se refiere el artículo 4.3.e), el nombramiento corresponde al presidente de la Generalidad.

Los miembros de la comisión de seguimiento nombrados deben elegir por mayoría al presidente y al secretario en la sesión constitutiva.

El mandato de los miembros de las comisiones de seguimiento se corresponde con la duración del proceso de la consulta. Se nombran dentro de los tres días posteriores a la convocatoria y el mandato finaliza una vez transcurridos noventa días desde la celebración de la consulta. Las comisiones de seguimiento deben constituirse dentro de los tres días posteriores al nombramiento de sus miembros.

En las consultas populares no referendarias de ámbito local, el pleno del órgano convocante debe constituir, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple, una comisión de seguimiento integrada por cinco miembros. En el caso a que se refiere el artículo 4.3.e), la designación corresponde a la Comisión de Control.”

<sup>558</sup> Como se ha avanzado a lo largo del presente capítulo, ya se había manifestado el Alto Tribunal en este sentido en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. En esta Sentencia, el Tribunal precisa que el referéndum debe considerarse como “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental de participación política reconocido por la Constitución” (FJ 2º).

<sup>559</sup> STC 138/2015, de 11 de junio de 2015.

en el referéndum. Por lo que parece más idóneo utilizar, como se hizo, el instrumento de la consulta ciudadana para sondear la opinión, y posteriormente, una vez claros los cauces legales para llevar a cabo esa decisión, utilizar el referéndum para la finalidad que lo justifica, que es ratificar o no la medida propuesta por el gobierno, asegurando así no confundir a los votantes respecto a la relevancia y capacidad determinante o decisiva del paso que están dando.

En definitiva, establecer previamente las reglas, definir adecuadamente las alternativas, aportar la máxima información posible para que existan suficientes elementos de juicio objetivos a favor o en contra de las diferentes opciones y sus consecuencias, elegir qué valor jurídico se quiere dar a la manifestación ciudadana, y, en consecuencia, elegir el instrumento más acorde para hacerla efectiva, son condicionantes inexcusables para que la participación ciudadana se desarrolle apropiadamente, en un contexto de seguridad jurídica, incrementando realmente la calidad democrática de las instituciones. No obstante, aunque no deba cualificarse de mecanismos de democracia social, no puede negarse su potencial para reducir la distancia entre poderes públicos y ciudadanía en el modelo representativo en el que se sustenta.

#### *b. Política experimental*

Esta segunda estrategia no busca la aprobación de una norma jurídica, sino la experimentación mediante procesos y ámbitos que generen una nueva cultura política, y es la que han seguido especialmente las Comunidades de Cataluña y Aragón, aunque no son las únicas que lo han hecho, se destacan por ser las pioneras en esta materia<sup>560</sup>. Se trata de un modelo inspirado en el principio deliberativo, entendiendo que la ordenación jurídica de la política de participación ciudadana requiere su previa puesta en marcha, mejorando la calidad de los instrumentos ya reconocidos jurídicamente y experimentando nuevas vías<sup>561</sup>. El objetivo de estas experiencias participativas es “interiorizar un modelo de democracia participativa a través de una política global de participación ciudadana, que pone el acento en la puesta en marcha de procesos participativos de carácter deliberativo”<sup>562</sup>.

---

<sup>560</sup> En la actualidad encontramos múltiples ejemplos e iniciativas autonómicas que, al encuadrarse más ampliamente en medidas de impulso del gobierno abierto, y no centradas únicamente en la participación ciudadana, se analizarán más adelante en los capítulos reservados a estas cuestiones.

<sup>561</sup> Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 284.

<sup>562</sup> Ruiz-Rico Ruiz, C.; Castel Gayán, S. El Derecho Autonómico..., *op. cit.*, p. 19-20.



Las políticas catalana y aragonesa, en las que destacan especialmente el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana de 2008-2010<sup>563</sup> y la estrategia Aragón Participa<sup>564</sup>, respectivamente, se han plasmado en un complejo abanico de actuaciones que Castel Gayán<sup>565</sup> agrupa en tres campos bien diferenciados. En primer lugar la incorporación de la participación ciudadana a la construcción de políticas públicas, a través de medidas como el desarrollo de procesos participativos para la adopción de decisiones públicas, el apoyo a entidades sociales o creación de espacios de diálogo para tratar conflictos concretos. En segundo lugar, el asesoramiento a entidades locales para que lleven a cabo una política propia de promoción de vías que mejoren la participación ciudadana. En tercer lugar la construcción de una nueva cultura organizativa basada en los principios de apertura y participación, mediante actividades formativas, investigaciones y publicaciones. Y por último, la canalización de nuevos espacios de interrelación, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, como páginas web interactivas.

---

<sup>563</sup> Mediante este Plan la Generalitat se comprometió a incorporar a los ciudadanos en la aprobación de alrededor de una treintena de leyes, planes y programas, para incrementar la cantidad y calidad de la participación ciudadana. Por ejemplo, se incluía en el Plan la participación en el Proyecto de ley de acceso al medio natural, el Proyecto de ley contra la homofobia, el Plan estratégico de servicios sociales de Cataluña, el Pacto Nacional para la Inmigración, o la Estrategia para la conservación de la biodiversidad, entre otros. En el Informe de evaluación publicado por Ivalua el 23 de diciembre de 2009, mientras aún se estaba ejecutando el Plan, y por lo tanto, con las limitaciones que se derivan de esta situación, se concluye que los objetivos del Plan –“*constituir un primer pas vers una política més travada de participació ciutadana, avançant en la coordinació, en la programació, en la racionalització i en l’harmonització de les accions de participació*”– se muestran “excesivamente ambiciosos”, que deberían ponerse en marcha mecanismos más precisos, fijar prioridades y seleccionar las acciones concretas a las que dar apoyo. Se deduce del informe que sería necesario prever una mayor exigencia en el cumplimiento de criterios y estándares de calidad en las distintas acciones, por lo que debería realizarse un seguimiento adecuado de todas ellas para obtener una evaluación real y fidedigna. *Vid.* Kirchner, M.; Obregon, I.; Sanz, J. *Informe de evaluación intermedia de la implementación del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010*, de 23 de diciembre de 2009. Accesible online a través del siguiente enlace:

[http://www.ivalua.cat/documents/1/19\\_02\\_2010\\_11\\_59\\_17\\_INFORME\\_PIPC\\_DEFINITIU\\_20091223.pdf](http://www.ivalua.cat/documents/1/19_02_2010_11_59_17_INFORME_PIPC_DEFINITIU_20091223.pdf) [último acceso en fecha 13/10/2013]

<sup>564</sup> La Dirección General de Participación ciudadana, Acción exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón impulsó la página web [aragonparticipa.aragon.es](http://aragonparticipa.aragon.es) por considerar la participación ciudadana como un pilar fundamental de la democracia. Así, promueve una política de innovación democrática, y una mayor implicación y participación en la construcción y evaluación de las políticas públicas a través del sitio web Aragón Participa. Desde este canal se divulga información a la ciudadanía sobre las iniciativas de participación impulsadas en la Comunidad; así como la documentación que acompaña estas iniciativas; y se desarrollan espacios de participación electrónica, configurándose como una ventana abierta a las opiniones, propuestas y aportaciones ciudadanas. Recientemente incluso se ha publicado una guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana, accesible a través de la web de forma gratuita, como instrumento al servicio de las entidades locales interesadas en poner en marcha este tipo de políticas públicas.

<sup>565</sup> Castel Gayán, S. *Descentralización política...*, *op. cit.*, p. 289.

De modo que se puede observar que el contenido material de estas políticas de experimentación es bastante similar a las previsiones normativas de las leyes analizadas en el apartado anterior. Tal como apunta el citado autor, la diferencia estriba en el fundamento de la intervención de promoción, mientras que en las anteriores iniciativas es de carácter legal, en las actuaciones llevadas a cabo en Cataluña y Aragón el carácter es de naturaleza político-estratégica.

*c. Renovación de la normativa administrativa general*

Algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia, La Rioja y Cataluña, siguen, además, otra estrategia distinta y recogen el principio participativo de forma innovadora en la legislación encargada de regular la organización y el funcionamiento de la Administración pública. Aunque en la mayor parte de las Comunidades Autónomas no hay ninguna disposición relativa a la participación ciudadana en su normativa reguladora del funcionamiento de la Administración pública, o sólo se cita como uno de los principios de la actuación administrativa<sup>566</sup>.

Tal como apunta Castel Gayán<sup>567</sup>, el derecho administrativo español está respondiendo de forma progresiva a las demandas de participación activa y de calidad de todos los agentes económicos y sociales como forma para adoptar mejores decisiones públicas en un contexto complejo.

Este proceso normativo se manifiesta en la reforma de leyes como la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña; y también en

---

<sup>566</sup> Galán Galán, A.; Cerrillo i Martínez, A. Informe Foment de la participació ciutadana a Catalunya. *Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya*, 2008, p. 16.

<sup>567</sup> Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 291.

la aprobación de nuevas leyes inspiradas en los conceptos de gobernanza y buena administración<sup>568</sup>.

Un análisis exhaustivo de toda esta normativa sectorial supera las posibilidades de este apartado, sin embargo, se ha considerado oportuno comentar, ni que sea brevemente, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña. Esta Ley regula de forma bastante detallada los derechos de los ciudadanos, incorporando una nueva visión de la relación entre Administración pública y ciudadano<sup>569</sup>. En su artículo 22 regula el derecho a una buena administración, que en realidad contiene una serie de derechos en relación con las actuaciones y resoluciones administrativas, entre ellos, el derecho a participar en la toma de decisiones y, especialmente, el derecho de audiencia y el derecho a presentar alegaciones en cualquier fase del procedimiento administrativo (artículo 22.1.b)); y el derecho a que las Administraciones públicas de Cataluña deben fomentar la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, a fin de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate (artículo 22.2).

En ese sentido, los artículos 67 y 68 de esta Ley regulan la cuestión central de la participación ciudadana, a juicio de Mir Puigpelat<sup>570</sup>, “sin aportar grandes novedades”, a través de los trámites tradicionales de audiencia e información pública. Respecto de la nueva disciplina del trámite de audiencia, se establece claramente que es preceptivo respecto de todos los proyectos reglamentarios que afecten a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, del que sólo puede prescindirse cuando existan graves razones de interés público debidamente acreditadas. Este autor considera que se debería llamar al procedimiento a las entidades más representativas a nivel autonómico, de los

---

<sup>568</sup> Como la Ley foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos; la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León y de gestión pública; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares; la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; o la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

<sup>569</sup> Font i Llovet, T. “Simplificación, descentralización, liberalización. ¿Hacia una nueva Administración Pública?”, en Tornos Mas, J. *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*. Ed. Iustel, 2012, p. 63.

<sup>570</sup> Mir Puigpelat, O. “Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*”, en Tornos Mas, J. *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*. Ed. Iustel, 2012, p. 532-537.

principales intereses afectados, para ello propone una medida eficaz y económica para promover una extensa participación: la de obligar a difundir ampliamente la iniciación de todo proceso reglamentario.

Otro aspecto a destacar es el apartado quinto de este artículo 67, que faculta a llevar a cabo la audiencia por medio electrónicos. Y en este punto, el citado autor afirma que la “eficiencia administrativa, la facilitación de la participación y la garantía del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, aconsejan que su uso por parte del órgano instructor de este tipo de procedimientos sea obligatorio”. Otros de los déficits que se señalan en este artículo son, de una parte, el hecho de que no se extienda la audiencia a los procedimientos de elaboración de anteproyectos de ley y decretos legislativos, de modo que en ellos sigue siendo potestativa<sup>571</sup>; y de otra parte, que la audiencia tenga lugar cuando la Administración ya ha redactado el proyecto, mientras que lo ideal sería que las consultas se iniciaran lo antes posible para reforzar la eficacia de la participación, pues tal como indica Mir Puigpelat, “cuando la Administración ya ha hecho pública su postura, la rectificación es percibida a menudo como un signo de debilidad política y resulta, por ello, infrecuente”.

Cuanto al trámite de información pública del artículo 68, se configura de forma general como un trámite potestativo, con una regulación más parca que la prevista en el artículo 52 de la misma ley sobre la información pública en el procedimiento de elaboración de actos administrativos. Cabe entender que el anuncio debe ser publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, y que el instructor debe valorar de forma expresa y singular las alegaciones presentadas, emitiendo una respuesta razonada. En este punto, el citado autor considera que el instructor debería, de oficio, poner a disposición de los participantes toda la documentación preceptiva en sede electrónica, y no sólo a instancia de parte, pues así sería más eficiente y efectivo<sup>572</sup>.

Para acabar, considerando todas las normas que se han citado en este apartado, se debe destacar que todas ellas se relacionan directamente con la participación ciudadana, la ética pública y el buen gobierno, conceptos todos ellos que deben ir inexcusablemente unidos para conseguir un proceso de profundización democrática. En ese sentido, Castel

---

<sup>571</sup> Aunque en este punto, como se verá más adelante, la LPAC sí obliga a incluir una consulta pública previa y un trámite de información pública en todos los procedimientos de elaboración de normas de carácter general.

<sup>572</sup> Mir Puigpelat, O. Procedimiento de elaboración de..., *op. cit.*, p. 537.

Gayán<sup>573</sup> considera que la participación en estas normas pasa por tres niveles: un primer nivel trata la participación como un principio informador de la actuación administrativa al exigir con carácter general la incorporación ciudadana en los procesos decisionales; un segundo nivel en un derecho de acceso a la información según el cual la transparencia y apertura son un requisito previo e inexcusable para la participación y control ciudadanos; en un tercer nivel se convierte en el reconocimiento normativo de instrumentos innovadores de participación que se fundamentan cada vez más en el principio deliberativo, que supone una deliberación colectiva y un diálogo permanente entre representantes y representados.

Por lo tanto, esta apuesta decidida a favor de la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones, con la intención de abrir nuevos espacios y canales de participación, va a requerir una adaptación organizativa y cultural para llevar a cabo una auténtica implantación, y aún se deben realizar muchas más acciones para contrarrestar la excesiva generalidad de la mayor parte de estas disposiciones, que pueden obstaculizar una aplicación realmente efectiva de estas nuevas previsiones por la falta de vinculación jurídica en espera de su desarrollo reglamentario, pero se puede afirmar que las bases legales van ajustándose de forma progresiva al camino que se debe recorrer para generar una nueva forma de tomar decisiones públicas, se ha fijado una trayectoria.

#### **4. Experiencias ejemplificativas fuera de nuestras fronteras**

Una vez analizada a grandes rasgos la situación de la participación ciudadana en España, resulta interesante ver cómo se encuentra desarrollado el fenómeno participativo en los países de su entorno, destacando especialmente en este ámbito Suiza, seguida de otros países como Alemania, Islandia, el Reino Unido o Italia, dejando la experiencia más emblemática en relación con el objeto principal de este estudio –el *open government*, cuyos orígenes se encuentran en Estados Unidos–, para el capítulo posterior.

La experiencia suiza es un paradigma obligatorio en el ámbito de la participación ciudadana, sobre todo por contar con una de las primeras regulaciones que incorporan

---

<sup>573</sup>Castel Gayán, S. Descentralización política..., *op. cit.*, p. 292-293.

mecanismos de participación y democracia directa en los distintos niveles de la Administración en su propia Constitución desde 1848.

La Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999 incorpora la participación ciudadana directa mediante la regulación de mecanismos participativos, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. De manera que, aunque no lo hace a través de un principio o un derecho, ello no obsta para que sea considerado un derecho fundamental por incluirse en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 21) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 25). Además, en virtud del artículo 189 de la Constitución suiza se considera competencia del Tribunal Federal la violación de Tratados o acuerdos internacionales<sup>574</sup>.

En relación con esto, aunque se observa que en Suiza no existe un control jurisdiccional por parte de los Tribunales respecto a las leyes promulgadas por el Parlamento Federal, se puede explicar por la existencia de fuertes elementos de democracia directa, pues las leyes no sólo se basan en una simple mayoría del Parlamento, sino en un consenso de los partidos políticos y grupos de interés importantes en el país. Una forma de control constitucional ciudadano que convierte a Suiza en una democracia mayoritaria<sup>575</sup>, desmarcándose de la tendencia de las demás democracias constitucionales de establecer Tribunales Constitucionales para interpretar la Carta Fundamental.

Para paliar algunos de los riesgos que se han comentado anteriormente en este trabajo, como el dilema que se genera cuando la voluntad de los ciudadanos limita o restringe derechos fundamentales, se aprobó en 2003 una importante reforma constitucional (artículo 139.2 Constitución Federal) que señalaba que, en caso de las iniciativas de referéndum con el objetivo de reformar la Constitución, si no se respetaba el principio de unidad de forma, o el principio de unidad de materia, o las disposiciones imperativas del derecho internacional, la Asamblea Federal la declarararía total o parcialmente nula, estableciendo así una útil herramienta de resguardo frente a situaciones extremas<sup>576</sup>.

Hay que tener en cuenta que el sistema suizo ha sido caracterizado como “el federalismo desde la base”, porque supone crecientes grados de participación desde el nivel local hasta las estructuras superiores del orden federal. Un proceso que conlleva

---

<sup>574</sup> Soto Barrientos, F. La democracia directa como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza. *Estudios Constitucionales*: año 10, núm. 1, 2012, p. 375.

<sup>575</sup> *Ibidem*, p. 375.

<sup>576</sup> *Ibidem*, p. 376.

diferencias y peculiaridades entre los distintos cantones, además de negociación entre los sectores políticos para acotar las divergencias en los temas de interés público, cosa que genera que el modelo unipartidario de gobierno se transforme progresivamente en uno pluripartidario<sup>577</sup>.

Un sistema peculiar cuyas diferencias con otros países como España ya encontramos en la propia forma de gobierno en Suiza, en que no existe un Jefe de Estado, sino que el poder ejecutivo reside en el Consejo Federal, cuyos miembros no están jerarquizados y son elegidos por mayoría absoluta de la Asamblea Federal, individualmente por cuatro años, y pudiendo ser reelegidos. A su vez, la Asamblea Federal –como instancia legislativa– tiene dos cámaras, una es el Consejo Nacional, elegida directamente por los ciudadanos, y otra es el Consejo de los Estados, elegida por los cantones. Se puede concluir que se trata de un modelo caracterizado por la colegialidad, y que por tanto, asegura el acuerdo dentro de un espectro político bastante amplio. A lo que hay que sumar la conformación de comisiones asesoras formadas por representantes de distintos grupos de interés para consensuar iniciativas legislativas mediante debates permanentes en materias ya sean generales o específicas.

Existen tres tipos de referéndum: el de reforma constitucional –total o parcial– que exige la firma de 100.000 ciudadanos con derecho a voto en 18 meses desde la solicitud; el obligatorio –para materias específicamente tasadas, en las que se organiza automáticamente, sin que deban solicitarlo los ciudadanos–, del que hay dos modalidades, una se somete al pueblo y los cantones, otra sólo al pueblo, en función de la materia<sup>578</sup>; y el facultativo –en manos de los gobiernos cantonales– relativo a las decisiones federales urgentes, de manera que se entrega la iniciativa de la propuesta a la ciudadanía exigiendo el apoyo de 50.000 ciudadanos con derecho a voto, u ocho cantones, en un plazo de 100 días desde la publicación para su votación popular, limitándolo a determinadas materias, pero en este caso se consulta únicamente al pueblo, no a los cantones<sup>579</sup>. Teniendo en cuenta que la regulación de estos tres mecanismos es distinta en cada cantón –variando el número de firmas y las condiciones

---

<sup>577</sup>Soto Barrientos, F. La democracia directa como..., *op. cit.*, p. 376-377.

<sup>578</sup> Llama la atención este sistema de las mayorías en Suiza, pues dependiendo del asunto del que se trate, puede exigirse una mayoría simple o una mayoría doble. La mayoría simple, se refiere a la mayoría del cuerpo electoral, es decir, que haya más votos a favor que en contra; mientras que la mayoría doble requiere que exista una mayoría de los votantes que se pronuncie a favor, además de que en la mayoría de los cantones el cuerpo electoral también se haya pronunciado a favor, contando veinte de los cantones un punto, y los otros seis medio punto (artículo 142 Constitución Federal).

<sup>579</sup> Soto Barrientos, F. La democracia directa como..., *op. cit.*, p. 384-391.

de validez y plazos—, una ley de 1976 regula los estándares mínimos comunes para los diferentes cantones.

En los procesos participativos, Suiza otorga una particular relevancia a la élite política en el sentido de que una iniciativa popular es sometida a debate en el Parlamento antes de su consulta, así se pronuncian sobre su legalidad, pudiendo recomendar su aceptación o rechazo, e incluso proponiendo una iniciativa alternativa para ser consultada<sup>580</sup>.

El énfasis del modelo suizo en la participación y negociación se potencia y da el sello institucional que caracteriza a este país, identificándose una relación directa entre la participación local y el compromiso de los ciudadanos en procesos participativos cantonales y federales<sup>581</sup>, pudiéndose observar los beneficios ya comentados en apartados anteriores como el fortalecimiento de la capacidad de recepción de las demandas ciudadanas por parte de los gobiernos o el efecto integrador y legitimizador de los mecanismos de democracia directa en la ciudadanía.

Por lo tanto, lo que se debe destacar del paradigmático caso de Suiza no son únicamente los mecanismos previstos para la participación ciudadana, sino todo el modelo institucional se estructura en ese sentido, girando cada decisión pública en torno al equilibrio y el poder político compartido. En consecuencia, el aporte de los mecanismos de democracia directa no se logra con su sola explicitación a nivel constitucional, requiere un entramado institucional que los relacione con la sociedad, partidos políticos y demás órganos para lograr fortalecer el círculo de las instancias de representación con la ciudadanía.

A pesar de que Suiza es el caso más paradigmático en el ámbito de la participación ciudadana, la extensión del discurso participativo ha estado dando lugar en muchos países a la mejora de los procedimientos tradicionales. Entre ellos pueden citarse en Europa a Alemania o el Reino Unido, entre otros. Introduciendo métodos tanto de base individual —iniciativa popular, derecho de petición, acción pública, etc.—, como de base asociativa, que se concretan en órganos territoriales o sectoriales<sup>582</sup>.

---

<sup>580</sup>Soto Barrientos, F. La democracia directa como..., *op. cit.*, p. 392.

<sup>581</sup>*Ibidem* p. 381.

<sup>582</sup>Colino, C.; del Pino, E. *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y*



El caso de Alemania muestra cómo las formas de democracia directa han tenido relevantes impactos en la sociedad, concretamente en el ámbito de las políticas locales, de la planificación urbana y en el medioambiental. Los ciudadanos pueden solicitar ser escuchados en el Ayuntamiento cuando se sientan excluidos o no representados, y los representantes electos pueden empezar así un procedimiento de decisión ciudadana, o bien ofrecer un compromiso a los ciudadanos que en caso de ser aceptado evita este proceso de decisión ciudadana. Se habla así de solicitud de consulta ciudadana refiriéndose a la iniciativa de unos ciudadanos de celebrar un referéndum, que supone la votación de los ciudadanos respecto a un tema de política local concreto, cuyo resultado es vinculante y debe ser ejecutado como si se tratara de una decisión del Pleno municipal<sup>583</sup>. La ley de los diferentes Länder requiere un mayor o menor número de firmas para cada parte del procedimiento, y permite un mayor o menor rango de asuntos a tratar<sup>584</sup>.

También hubo un refuerzo de los mecanismos electorales de democracia representativa con la introducción del *panachage* o voto preferencial y la acumulación de sufragios. Y se ha tendido a robustecer las estructuras políticas de los Ayuntamientos con referenda locales en todos los Länder, elección directa del alcalde, y la posibilidad de elegir a los candidatos de diferentes formaciones políticas en listas abiertas; además de la multiplicación de consejos consultivos de base territorial –como los de barrio–, o los especializados –juventud, mayores, extranjeros, etc.–<sup>585</sup>.

En el Reino Unido, se esforzaron por hacer los procedimientos de votación más atractivos y así reforzar los mecanismos electorales de la democracia representativa, con medidas como el voto de fin de semana, el voto postal para todo el mundo, el voto electrónico y la posibilidad de votar en las tiendas locales. Además, con el gobierno de Tony Blair se trata de recuperar un papel protagonista para los gobiernos locales en el desarrollo democrático con el denominado Libro Blanco *Modern Local Government: In Touch with the People* de 1998, una iniciativa que establecía una estrategia de reforma del gobierno local en un plazo de diez años, introduciendo desarrollos relacionados con la democracia directa, con la finalidad de imprimir más voz a los ciudadanos y un

---

*España*). Consejo Superior de Investigaciones científicas. Unidad de Políticas Comparadas. Documento de trabajo 07-06, septiembre de 2007, p. 15.

<sup>583</sup>Colino, C.; del Pino, E. *Un fantasma recorre...*, op. cit., p. 19.

<sup>584</sup>Eckardt, F. Cuando la gente se hace oír... Reflexiones sobre el renacimiento de la democracia directa en Alemania. *Urban*: núm.1, 2011 p. 70-71.

<sup>585</sup>Colino, C.; del Pino, E. Un fantasma recorre Europa..., op. cit., p. 9-19.

mayor compromiso de éstos. De hecho, un año después de la publicación de este Libro Blanco, se introdujo en el ordenamiento inglés el principio conocido como *Best Value*, en virtud del cual se debe ofrecer el mejor servicio en términos de coste y calidad en comparación con el que ofrezcan otras autoridades o el sector privado, de la manera más eficaz y eficiente posible, siendo responsables con los ciudadanos y los intereses nacionales<sup>586</sup> –principio que pone de manifiesto la importancia de la evaluación de las políticas públicas, tema en el que ahondaremos más adelante–. Iniciativas que se han visto reforzadas con otro Libro Blanco *Strong Local Leadership, Quality of Public Services* de 2001, que propugna un mayor compromiso e implicación en los asuntos locales, introduciendo consultas sobre temas de servicios y políticas públicas concretas, y cuestiones que afecten al desarrollo estratégico de la comunidad<sup>587</sup>.

Colino y del Pino afirman que sólo en el Reino Unido existe una información precisa y sistemática sobre la utilización de los distintos métodos de participación: los tradicionales y orientados al cliente, que dejan poco margen de maniobra a los ciudadanos, como las encuestas de opinión; los de democracia directa o innovaciones en métodos de consulta, que no buscan tanto implicar a los ciudadanos, como pedirles opinión sobre un asunto concreto, como en el caso de los paneles ciudadanos; y las innovaciones deliberativas, que buscan un enfoque proactivo de la participación, promoviendo la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan, como en el caso del jurado ciudadano<sup>588</sup>.

No está de más añadir la experiencia que tuvo lugar en Islandia, aunque el desenlace no fue el esperado y provocó una enorme frustración entre los ciudadanos islandeses, quienes lo imputan a los políticos. Tras las protestas ciudadanas acaecidas en el 2009 en Islandia por la catástrofe social que supuso la crisis financiera, el Gobierno decidió dimitir en bloque y convocar elecciones anticipadas, de las que surgió un nuevo gobierno formado por la Alianza Socialdemócrata y el Movimiento Izquierda-Verde. La propuesta principal de la nueva legislatura fue reformar la Constitución contando con la participación directa de los ciudadanos islandeses. Así, en 2010, se convocó una Asamblea Nacional (*Stjórnlagabing*) para revisar e introducir enmiendas en la Constitución de Islandia, con 950 personas seleccionadas aleatoriamente del registro

---

<sup>586</sup>Colino, C.; del Pino, E. Democracia participativa en..., *op. cit.* p. 253.

<sup>587</sup>Colino, C.; del Pino, E. Un fantasma recorre Europa..., *op. cit.*, p. 9.

<sup>588</sup>*Ibidem*, p. 15-20.

nacional, de las que quedaron 100 candidatos voluntarios y sin filiación política para ser electos al Consejo Constitucional. Se eligieron 25 delegados<sup>589</sup>, a los que se encargó la tarea de cambiar la Constitución en un plazo de 4 meses. Durante este tiempo, los ponentes utilizaron Internet, especialmente las redes sociales, para implicar a los ciudadanos en todo el proceso, no únicamente como vía informativa, sino para recabar aportaciones y opiniones pues un 90% de los islandeses contaba con acceso de banda ancha a Internet. De hecho, se la conocía como la “Constitución de Facebook”, ya que dos terceras partes de los 320.000 habitantes del país disponían de un perfil en dicha red, que aunque no fue la única que se utilizó, sí era la más común.

Así, las sesiones del Consejo eran retransmitidas en directo a través de su propia página web y también a través de Facebook, y los ciudadanos podían enviar sus ideas u opiniones. Se presentó al Parlamento un borrador<sup>590</sup> de naturaleza meramente consultiva, con 114 artículos repartidos en 9 capítulos que se había aprobado por unanimidad en julio de 2011, no obstante, el documento permaneció durante 20 meses en manos del gobierno para su revisión, hasta que en octubre de 2012 se votó mediante plebiscito no vinculante. Casi un 66% del electorado que participó se manifestó a favor de que las propuestas incluidas en el documento formaran las bases del borrador de la nueva Constitución, no obstante, este documento objeto del referéndum carecía de carácter vinculante y acabó sin ser votado en el Parlamento antes del final de la legislatura, a lo que debe añadirse que se introdujo una nueva medida para aprobar cambios constitucionales en el siguiente periodo legislativo: el voto favorable de dos tercios de la cámara además de un 40% del voto popular, siendo necesario que un 80% de personas con derecho a voto acudiera a las urnas<sup>591</sup>. De modo que, a pesar de las

---

<sup>589</sup> La Corte Suprema de Islandia invalidó el proceso en enero de 2011 por la existencia de deficiencias formales como la inexistencia de garantía suficiente del voto secreto, pero la cámara baja decidió crear un Consejo Constitucional a instancias de una resolución parlamentaria con los 25 delegados surgidos de las elecciones.

<sup>590</sup> Este borrador incluía interesantes propuestas en la línea de la democracia participativa, además de otras cuestiones relevantes relacionadas con la transparencia, la información pública y la sostenibilidad ambiental. Por ejemplo: recogía como derecho humano básico el acceso a un medio ambiente limpio e íntegro; el acceso a Internet; también reconocía la propiedad nacional de los recursos naturales; el derecho de acceso a la información pública salvo razones que justifiquen el secreto de forma excepcional; un sistema electoral con listas abiertas; o la posibilidad de convocar referéndum para convalidar cualquier ley ya aprobada por el Parlamento si lo reclama un 10% del censo electoral.

<sup>591</sup> Información extraída de los artículos: “La Constitución ciudadana de Islandia acaba congelada” publicado en [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es), accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.eldiario.es/politica/constitucion-ciudadana-Islandia-muere-llegar\\_0\\_118288687.html](http://www.eldiario.es/politica/constitucion-ciudadana-Islandia-muere-llegar_0_118288687.html) [último acceso en fecha 11/04/2014] y “Islandia usa las redes sociales para redactar su Constitución” publicado en [www.publico.es](http://www.publico.es), artículo accesible online a través del siguiente enlace:

críticas y las protestas ciudadanas, el proyecto de borrador en cuya redacción se había permitido la contribución de todos los ciudadanos, acabó siendo papel mojado, y como bien concluye de Ugarte<sup>592</sup>, “la muerte anunciada de la constitución pretendidamente surgida del «crowdsourcing» (...) confirma que tras el desahogo de las caceroladas nunca hubo un verdadero proceso deliberativo”. El hecho de que un proceso que se ha llevado a cabo “desde abajo”, en el que se ha tenido en cuenta la opinión ciudadana, y que cuenta con su apoyo manifestado a través de un referéndum incluso aunque no sea vinculante, haya sido paralizado por los propios representantes políticos, que bloquearon cualquier tipo de debate parlamentario al respecto, contribuyó más, si cabe, a la desafección ciudadana con las instituciones políticas<sup>593</sup>, y acabó generando un nuevo movimiento ciudadano conocido como SOS Nueva Constitución islandesa, que se organizaba semanalmente ante el Parlamento reclamando una reforma democrática, y un papel constructivo de los ciudadanos en la política. A pesar del fracaso, la experiencia de Islandia, con sus avances y retrocesos, debe servir como constatación de la necesidad de repensar el sistema de democracia representativa actual para adecuarse a la ciudadanía contemporánea.

Otro ejemplo que trae a colación Vizioli<sup>594</sup> es la experiencia que tuvo lugar en la región de la Toscana, que fue la primera en aprobar una ley general sobre democracia deliberativa en Italia. Se trata de la Ley 69/2007, de 27 de diciembre<sup>595</sup>, que fue resultado de un procedimiento deliberativo. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 46/2013, de 2 de agosto<sup>596</sup>, de debate público regional y promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales, que introduce novedades relevantes. De acuerdo con su primer artículo, pretende “contribuir a reforzar y renovar

---

<http://www.publico.es/internacional/385173/islandia-usa-las-redes-sociales-para-redactar-su-constitucion> [último acceso en fecha 11/04/2014]

<sup>592</sup> De Ugarte, D. “Islandia, la revolución que nunca existió”, artículo publicado en *lasindias.com*, en fecha 30/03/2013. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://lasindias.com/islandia-la-revolucion-que-nunca-existio> [último acceso en fecha 11/04/2014]

<sup>593</sup> Sobre este tema *vid.* Lluent, E. *Islàndia 2013. Crònica d'una decepció*. Autoeditado, 2014; Méndez Pinedo, M.E. La revolución de lo (im)posible o cómo los ciudadanos cambiarán la sociedad, su política y gobernanza en el siglo XXI. Ponencia presentada en el *IV Congreso Internacional de Constituyentes*, Cádiz, 08/04/2014, cuyo contenido se encuentra accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=183047> [último acceso en fecha: 10/12/2014]; y Lluent, E. *Islàndia 2014. El preu del miracle econòmic*. Autoeditado, 2015.

<sup>594</sup> Vizioli, N. La democracia participativa en la legislación regional italiana. *Revista catalana de dret públic*: núm. 48, 2014, p. 198.

<sup>595</sup> *Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. (Bollettino Ufficiale n. 1, parte prima, del 03.01.2008).*

<sup>596</sup> *Legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 Dibattito pubblico o regio n al e e prom o z i o n e della parte ci pa z i o n e alla elabor azio n e delle politic h e regio n a li e locali. (Bollettino Ufficiale n. 39, parte prima, del 07.08.2013.)*

la democracia y sus instituciones, completando su acción con prácticas, procesos e instrumentos de democracia participativa”, así como “promover la participación como forma ordinaria de administración y de gobierno de la región en todos los sectores y en todos los niveles administrativos”. El gran compromiso de esta ley para con la participación ciudadana se constata en diversos aspectos: en primer lugar, en el ámbito subjetivo, pues se reconoce el derecho a participar en los procesos deliberativos a todos los individuos con domicilio en el territorio regional (artículo 2), de manera que se incluyen los extranjeros y los apátridas con situación regular, además de todos aquellos que se encuentren trabajando, estudiando o residiendo allí. En segundo lugar, dedica normas específicas a la formación del personal al servicio de la Administración pública, y a la formación de los ciudadanos, en todo lo relacionado con la cultura de la participación ciudadana, prestando especial atención al colectivo juvenil (artículo 22). Por último, el mecanismo participativo estrella de esta norma es el debate público regional (artículos 7 a 12). Se refiere a “obras, proyectos o actuaciones de especial trascendencia para la comunidad regional, en materia ambiental, territorial, paisajística, sociocultural o económica”. Se delimitan unos plazos y se obliga a dar publicidad al informe resultante, así como al responsable de la cuestión debatida a que se pronuncie de forma motivada sobre los resultados del debate. Se prevén casos en que deberá realizarse obligatoriamente, y en el resto de supuestos, podrá ser a iniciativa tanto de los poderes públicos autorizados como de ciudadanos mayores de 16 años que representen al menos un 0,1% de la población, previéndose como limitación aquellas cuestiones que ya hayan sido sometidas a referéndum consultivo (artículo 25) u objeto de un debate público previo sin haber transcurrido seis meses desde su finalización (artículo 46.1.c) Ley 69/2007).

En definitiva, en todos estos países, en mayor o menor medida, se hace patente la necesidad de devolver a los ciudadanos un papel más activo y protagonista en la vida pública, buscando recuperar la legitimación perdida de las decisiones públicas al ampliar el número de sujetos implicados, y si en lugar de focalizar el estudio en los países de ámbito europeo se atiende a un punto de vista más internacional, es obligado el análisis de Estados Unidos y la interesante vuelta de tuerca que propone, el *open government*, al que se dedica el siguiente capítulo.

#### **Capítulo IV. Cambio en la morfología de la participación ciudadana: *Open Government***

Partiendo de un escenario de transformación cultural, en el que la ciudadanía se ha vuelto democráticamente más exigente, se está avanzando hacia un nuevo paradigma, en el que, en acertadas palabras de Clabo y Ramos-Vielba<sup>597</sup>, “confluyen y se retroalimentan la innovación tecnológica y el cambio social”.

En los capítulos precedentes se ha visto que, en resumidas cuentas, en el contexto actual de larga crisis económica e institucional los problemas principales de la participación democrática, desde el punto de vista de la Administración y el Gobierno son la legitimidad, la desconfianza institucional y el desencanto político; y desde el punto de vista del ciudadano, la distancia entre administradores y administrados, la percepción de baja calidad democrática, y la dificultad de ejercer un control social sobre los representantes y gestores públicos.

Todos estos problemas pueden subsumirse, de acuerdo con Ramírez-Alujas y Villoria<sup>598</sup>, en problemas de resultados y de procedimiento, con diversos subproblemas dentro del tipo general. Los problemas de resultados repercuten en esa falta de confianza de los ciudadanos, y se descomponen en problemas para definir, cuantificar y cumplir objetivos por una parte; ineficiencia de la burocracia gubernamental por otra, con sobrecostes inasumibles por las organizaciones que los generan y que repercuten en la competitividad de la economía española; y como tercer subproblema, se señala el de los impactos de los programas públicos, pues no se acierta al definir las hipótesis a partir de las cuales se genera la teoría del cambio, lo que complica el proceso de transformar los recursos (*inputs*) en productos (*outputs*) que generen los impactos deseables para los ciudadanos (*outcomes*).

Los problemas de los procedimientos se relacionan con la ya comentada legitimidad. En ese sentido, el primer subproblema es el de los casos de corrupción y falta de ética en las Administraciones que pueden constatarse día a día en los medios de comunicación en los últimos años. Relacionado con esto, el segundo subproblema es el de la

---

<sup>597</sup> Clabo, N.; Ramos-Vielba, I. Reutilización de datos abiertos en la Administración pública en España y uso de licencias-tipo. *Revista Española de Documentación Científica*: 38 (3), julio-septiembre 2015, p. 12.

<sup>598</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*: núm. 80, 2012, p. 22-26.

parcialidad o aplicación de las normas basada en criterios personalistas y favoritismos, politización de sistemas, clientelización y privilegios contrarios al principio de igualdad. Y el tercer subproblema se relaciona con la falta de transparencia, rendición de cuentas y participación pública en la formulación e implantación de políticas.

Todo esto viene a incluirse en los debates sobre gestión pública de las últimas décadas, que tras el inicial antagonismo o enfrentamiento entre el modelo burocrático y el modelo de nueva gestión pública, surgiendo éste último como reacción a las deficiencias del primero, nos encontramos en un momento en que ambos modelos se han agotado por su incapacidad de asumir la complejidad de los problemas que poníamos de relieve. Esto ha acabado por generar este tercer paradigma, más enfocado a la transversalidad y a la necesidad de una gestión relacional capaz de asumir esa complejidad que los anteriores modelos no han sido capaces de afrontar. Un tercer paradigma que, adoptando una visión más panorámica y transversal, ha hecho que los dos primeros se asimilen a pesar de su aparente contradicción porque parten de una lógica similar, que los diferencia y contrapone a este tercer paradigma, siendo la diferencia principal el componente cultural, la deliberación en contraposición a la tecnocracia y a la gestión empresarial, que han fracasado a la hora de adaptarse a las nuevas y cambiantes problemáticas de la sociedad. Lo que no significa que estas distintas teorías de la gestión pública sean totalmente excluyentes entre sí. Lo más aconsejable sería encontrar un equilibrio entre aquellos elementos que funcionan y son compatibles entre ellos y con la realidad presente y su complejidad en la búsqueda de la excelencia y la calidad de la gestión pública y de la democracia. Como muy acertadamente ponen de manifiesto Brugué, Canal y Paya, se trata de “aborda(r) los problemas multidimensionales con respuestas también multidimensionales”<sup>599</sup>.

Así, en el marco de este tercer paradigma de gestión pública y con la finalidad de solventar estos problemas, continuamente van apareciendo innovaciones relativas a la modernización y democratización de las Administraciones, que intentan contribuir al fortalecimiento de las democracias representativas aplicando las teorías e instrumentos analizados en el capítulo anterior con el fin de conseguir una gestión pública más relacional, transversal y colaborativa. Una de las mayores innovaciones que ha cobrado inusitada fuerza en los programas de gobierno y en las agendas políticas en todo el

---

<sup>599</sup> Brugué, Q.; Canal, R.; Paya, P. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*: vol. 24, núm. 1, 2015, p. 88.

mundo, si bien no la única alternativa existente, se vincula a la puesta en marcha de estrategias democratizadoras del sistema ligadas al concepto de “gobierno abierto”<sup>600</sup>. Y lo consideramos un paradigma porque, como bien lo define Morin<sup>601</sup>, “un paradigma está constituido por un cierto tipo de relación lógica extremadamente fuerte entre nociones maestras, nociones clave, principios clave. Esa relación y esos principios van a gobernar todos los discursos que obedecen, inconscientemente a su gobierno”, y como se verá en los siguientes capítulos, el gobierno abierto se conforma claramente de nociones maestras, de principios clave e indisociables que van a tratar de orientar en su implantación toda la acción pública.

Recuperando la difícil disociación entre gobierno y Administración que poníamos de relieve al inicio de la investigación, se debe tener en cuenta que cuando hablamos de gobierno abierto, como muy bien delimita Sandoval Almazán, “nos referimos a sus dos funciones: tanto la de gobernanza o gobernabilidad (...) como a la función de administrar (...) de la administración pública”<sup>602</sup>.

De tal modo que, ante los síntomas de una nueva crisis del modelo de gestión pública, el gobierno abierto viene a posicionarse como nuevo paradigma de modernización para solventar las lagunas y los déficits que han ido debilitando los anteriores modelos de gestión. Para ello, apuesta por dar un paso más en la humanización de la Administración<sup>603</sup>, por un cambio en los valores y la cultura administrativa, cediendo mayor protagonismo a la sociedad y esforzándose por lograr cada vez una mayor apertura de la gestión. Todo ello mediante un uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación acompañadas de la necesaria reflexión y orientación a los objetivos que pretenden conseguirse, pues como apunta Gutiérrez-Rubí, “no hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y

---

<sup>600</sup> Siguiendo la tónica de la literatura española especializada en esta materia, se van a utilizar indistintamente las expresiones “*open government*” y “gobierno abierto” a lo largo de las siguientes páginas, a pesar de que la original en inglés pueda interpretarse de forma más amplia, en este trabajo se va a utilizar su traducción literal abarcando no únicamente la acción de gobierno, sino incluyendo también la actuación administrativa.

<sup>601</sup> Morin, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa editorial: 6ª edición, 2003, Barcelona, p. 89.

<sup>602</sup> Sandoval Almazán, R. “Gobierno Abierto: conceptos, cifras y futuros”, en Gil-García, J. R.; Criado, J. I.; Téllez, J. C. *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*. Infotec, México, 2017, p. 296.

<sup>603</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva senda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios Working Papers*: Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, núm. 201109, Madrid, p. 6.



estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”<sup>604</sup>.

En ese sentido, autores como Jiménez y Gascó<sup>605</sup> han teorizado al respecto de esta modernización, concluyendo que pueden identificarse ciertas fases con base al grado de adopción de las TIC. La fase inicial supondría la digitalización de procesos internos en el seno de las organizaciones públicas, que se ha denominado fase de modernización inicial desde una perspectiva burocrática, y que comúnmente conocemos como *e-Administración* o administración electrónica. Una segunda fase, o fase media, que ya cuenta con un elevado nivel de implantación, vinculada al ámbito profesional y que se identifica con el *e-Government* o gobierno electrónico, supone interactuar con el ciudadano, por lo tanto digitalizar los procedimientos no sólo *ad intra*, sino también *ad extra*. A continuación se habla de una tercera fase más avanzada, que parte de una perspectiva relacional en la que se incluye a los ciudadanos como colaboradores de la gestión pública, lo que se conoce como *Open Government* o gobierno abierto, fase que se encuentra en su estadio de desarrollo inicial y que cuenta con un potencial innovador y democratizador ilimitado. Por último, también se habla de una última fase, en la que la Administración se encontraría en un nivel óptimo, que consiste en diseñar organizaciones inteligentes, que actuarían con la sociedad como un ecosistema interconectado, lo que se está denominando *Smart Government* o gobierno inteligente, una fase totalmente embrionaria y que aún debe explorarse por los gobiernos más desarrollados.

Centrándonos en el presente capítulo en esa tercera fase, aún incipiente en la mayoría de países donde existe un interés por implantarla, nos mostramos de acuerdo con la parte de la doctrina que considera que en el *Open Government* está la clave evolutiva y cualitativa de la democracia, lo que muy suspicazmente se ha denominado por algunos

---

<sup>604</sup> Gutiérrez-Rubí, A. “Open Government” y crisis económica. *Diario Cinco Días*: columna de opinión publicada en fecha 25 de enero de 2011, Madrid.

<sup>605</sup> Vid. Jiménez, C. E.; Gascó, M. Y ahora...Gobierno Abierto. Nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas. *Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*: vol. 30, Colombia, 2012; Jiménez, C. E.; Falcone, F.; Solanas, A.; Zoughbi, S.; Puyosa, H.; González, F. “Smart Government: Opportunities and Challenges in the Development of Smart Cities. An IT & Public Organization Approach”, en Dolicánin, C.; Kajan, E.; Randjel, D. (eds.). *Democratic Strategies and Citizen-Centered E-Government Services*. IGI Global, 2014; Gascó, M.; Ysa, T.; Longo, F.; Fernández, C. *La gestió de la interoperabilitat en govern electrònic a les administracions públiques catalanes*. Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2012.

autores como “la irreversibilidad del darwinismo democrático”<sup>606</sup> al entender que una vez iniciado este imparable proceso en el que la Administración y el Gobierno deberán ceder ante un nuevo poder sociotecnológico, la ciudadanía no consentirá una vuelta atrás. Como sugiere Noveck, estas nuevas dinámicas participativas y colaborativas en red, ya existen, por lo que “*if institutions don’t work with the networks, networks will work around them, rendering government practices increasingly disconnected, ineffectual, and brittle*”<sup>607</sup>. Esta estrategia de gestión de los asuntos públicos, supone una nueva manera de relación entre gestores públicos y ciudadanos, y encuentra su razón de ser en cuestiones cuyas raíces son puramente democráticas. Como indican Lathrop y Ruma, “*the idea that the public has a right to scrutinize and participate in government dates at least to the Enlightenment, and is enshrined in both the U.S. Declaration of Independence and U.S. Constitution*”<sup>608</sup>, pero lejos de ser una simple americanización de nuestras Administraciones<sup>609</sup>, supone el progreso y la evolución lógica del Estado Social y Democrático de Derecho, actualizándose y adaptándose al momento actual, a la realidad ciudadana de nuestra época. Trata de establecer un nuevo reparto del poder público entre diferentes actores, básicamente, que este poder sea compartido con la sociedad. En consecuencia, se trata de un modelo apolítico, extrapolable a cualquier sistema institucional, buena prueba de ello se dará cuenta en estas páginas por las réplicas de esta iniciativa en múltiples países a nivel internacional.

Hay diversos factores que, sin perder de vista el marco contextual de los problemas de legitimidad y crisis institucional que se acaban de poner de relieve, explican el surgimiento de esta alternativa en el panorama de gestión pública internacional. En primer lugar, la llegada de Obama a la presidencia de Estados Unidos supuso la reinención del concepto del buen gobierno, y cada día es mayor la identificación entre buen gobierno y *open government*. Hay que tener en cuenta que, a pesar de que todos los elementos de esta estrategia ya estaban presentes en las agendas políticas, los

---

<sup>606</sup>Almonacid Lamelas, V.; Chaveli Donet, E.; Cantos Sala, S.; Saneliment Casadejús, X. El gobierno abierto como un nuevo hito en la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho. *Revista CEFLEGAL*: núm. 166, noviembre 2014.

<sup>607</sup>Noveck, B. S. “The Single Point of failure”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010, p. 69.

<sup>608</sup>Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010, p. XIX.

<sup>609</sup>Sobre este interesante planteamiento, aunque no en el ámbito concreto que se trata en esta investigación sino de forma más amplia en relación con la incidencia del derecho comparado en el ordenamiento administrativo español, *vid.* Ballbé, M. El futuro del Derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. *Revista de Administración pública*: núm. 174, 2007, p. 215-276.

discursos y las Administraciones, lo cierto es que hasta el discurso de Obama, ningún país se había propuesto diseñar un modelo específico de gobierno abierto<sup>610</sup>. Además, tras el uso intensivo del Presidente estadounidense de las nuevas tecnologías en su campaña electoral, el *open government* se convirtió en una de las prioridades de su Administración, que ha impulsado medidas como el nombramiento de un CIO (*Chief Information Officer*) para la Casa Blanca, así como un CTO (*Chief Technology Officer*), y proyectos como *data.gov*, *recovery.gov* o *usaspending.gov*, basados en la transparencia. De acuerdo con Lathrop y Ruma, “*Obama’s memo was a signal moment in the history of open government, issued by a president who gained office in part by opening his campaign to allow his supporters to shape its message, actions, and strategy using online tools*”<sup>611</sup>.

En segundo lugar, como bien apunta López Pagán<sup>612</sup>, es imprescindible partir de la teoría política de la gobernanza<sup>613</sup>, puesto que “los objetivos que ésta persigue son claros y convergentes entorno a la idea de reforzamiento de la sociedad civil, la participación, la cooperación, la rendición de cuentas, la transparencia y el buen gobierno”. Componentes que guardan una gran interrelación entre ellos, pues como muy acertadamente cuestiona Jiménez Hernández<sup>614</sup>, “¿de qué sirve evaluar si no hay transparencia en los resultados de la misma?; ¿qué sentido tiene participar si no hay manera de controlar la ejecución de las decisiones participadas?”.

---

<sup>610</sup> Ramos Vielba, I.; Campos Domínguez, E.; Corojan, A. *Gobierno Abierto: Alcance e implicaciones*. Documento para su presentación en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 12 y 13 de septiembre de 2011. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://gigapp.org/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=277> [último acceso en fecha 28/10/2013] P. 25.

<sup>611</sup> Lathrop, D ; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. XIX-XX.

<sup>612</sup> López Pagán, J. *Open Government: un modelo interactivo entre el Gobierno y la Sociedad*. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://gigapp.org/index.php/home/comunidad/investigadores136?view=publication&task=show&id=819> [último acceso en fecha 28/10/2013] P. 3-4.

<sup>613</sup> La idea de la gobernanza se basa en el planteamiento liberal de búsqueda de un nuevo equilibrio de fuerzas en la arena política entre los distintos miembros de la sociedad. Se trata de que los poderes públicos electos no gobiernen de espaldas al resto de actores de la sociedad civil y del mercado, sino que sean todos juntos quienes protagonicen la gestión pública y tomen las decisiones de carácter vinculante en una suerte de red plural, fundamento que inspira toda la estrategia del gobierno abierto.

<sup>614</sup> Jiménez Hernández, E. Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*. Diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*: núm. 145, 2009, p. 23.

Por último, también merecen especial atención los avances tecnológicos, que en palabras de la citada autora “ofrecen un universo de posibilidades de comunicación que han modificado en tiempo récord los esquemas convencionales”. Internet ha tenido y está teniendo efectos transformadores en prácticamente todos los ámbitos de nuestras vidas. Concretamente, en el ámbito político-administrativo, se genera una nueva participación. Como bien apunta Calderón<sup>615</sup>, permite pasar de las grandes causas, que generan participaciones abstractas y difusas, a los problemas concretos, buscando efectividad e inmediatez en la resolución de cuestiones específicas. Además de la comodidad que reporta la participación asíncrona y micro-segmentada, es decir, participar en el momento en que se disponga de tiempo y sobre el tema específico que le sea de interés al ciudadano. Sin olvidar el tránsito de los hiper-liderazgos a la meritocracia, pues la red favorece que los liderazgos se deriven de las aportaciones de cada participante y varíen entre los distintos miembros en función de la calidad de las mismas.

Dicho esto, tres son las claves esenciales para la construcción de un gobierno abierto. En primer lugar, la rendición de cuentas, que supone la posibilidad de identificar y controlar a los trabajadores públicos en sus actuaciones, siendo para ello clave la transparencia, que supone que la información relevante y oportuna sobre las actividades del gobierno esté disponible para el público; en segundo lugar, la apertura, que supone que el gobierno escuche a los ciudadanos y tenga en cuenta sus sugerencias a la hora de diseñar e implementar políticas públicas, promoviendo políticas de participación ciudadana diferentes de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa que se han visto en el capítulo anterior; y en tercer lugar, la colaboración, promoviendo la corresponsabilización y el reparto de poder de tal modo que el ciudadano se convierte en un cogestor más, en un plano de igualdad con los poderes públicos. De acuerdo con estas claves, los pilares fundamentales de este paradigma son la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración, de modo tal que la participación como pilar del gobierno abierto se centra en la toma de decisiones públicas, que sean resultado de la colaboración entre poderes públicos y sociedad desde sus más tempranas fases, y no cuando el diseño esté aprobado y sólo se requiera el refrendo ciudadano.

---

<sup>615</sup> Calderón, C. “Por qué un gobierno abierto”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: [www.cepal.org/socinfo](http://www.cepal.org/socinfo) [Último acceso en fecha 9/10/2013] p. 36.

Algunos autores ponen de manifiesto que “*each major statute represents a balance among five fundamental values in the relationship between government and the governed (...): accountability, efficiency, transparency, participation and collaboration*”<sup>616</sup>. Los cambios introducidos por la evolución y progreso tecnológicos hacen necesario un replanteamiento del equilibrio existente entre ellos para fomentar una mayor participación y colaboración, siendo el Derecho administrativo el que más refleja esos cinco valores clave relacionados con la legitimidad y autoridad de los gobernantes frente a los gobernados.

Por ese motivo, este capítulo va a tratar de explicar el concepto del *open government*, como paraguas bajo el cual se encuentran numerosas actividades innovadoras que se esfuerzan por aumentar la participación y colaboración ciudadanas y la transparencia y rendición de cuentas. La aparente sencillez del concepto esconde una gran complejidad en su definición por las múltiples perspectivas desde las que puede abordarse al tratarse de un sistema que va más allá de la mera instrumentalización técnica al apostar por el mercado de los datos; por el alcance que esto puede llegar a tener en las transformaciones de la cultura político-administrativa de nuestra época en su intento por redefinir las relaciones asimétricas entre administradores y administrados; y, especialmente, porque el concepto de gobierno abierto, lejos de ser conceptual, supone un abanico casi ilimitado de prácticas en el ámbito político-administrativo. Desde su origen y evolución en Estados Unidos, pasando por su réplica en otros países. Se va a atender a los nuevos valores que representa con capacidad suficiente para generar una nueva cultura cívica y para regenerar el vínculo de confianza entre administradores y administrados, mediante la creación de un escenario de colaboración entre ambos, apostando por un nuevo modelo relacional empoderando a los ciudadanos, ya que, en palabras de Heckmann<sup>617</sup> constituye “*the most promising theoretical concept*” para repensar y acentuar el concepto de ciudadanía en una sociedad democrática. También se prestará atención a sus principales beneficios y a algunos de los proyectos internacionales más ejemplificativos de esta nueva filosofía de gobierno, en tanto que no hay precisión respecto a su definición y alcance, el enfoque práctico es esencial en

---

<sup>616</sup>Blomgren Bingham, L. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. *Wisconsin law review*, 297, 2010, p. 302.

<sup>617</sup> Heckmann, D. Open Government - Retooling Democracy for the 21st Century, ponencia presentada en *44th Hawaii International Conference on System Sciences* (HICSS-44), Kauai, Hawaii, USA: IEEE, Computer Society Conference Publishing Services, 2011, p. 1.

este ámbito, sin olvidar la mención a los principales riesgos que se le atribuyen desde la doctrina y la práctica.

### **1. Aproximación conceptual y notas características**

El concepto actual de gobierno abierto suele asociarse a la iniciativa de Barack Obama a su llegada como Presidente de Estados Unidos a la Casa Blanca en 2009, cuando firmó dos Memorándums en los que se comprometía a un nivel de apertura y transparencia gubernamentales sin precedentes. A pesar de que, como se verá a continuación, el origen del concepto se remonta a muchos años antes, lo cierto es que el impulso de Obama sí es el que recupera este concepto y asienta los pilares de este paradigma – transparencia, participación y colaboración– que se han escampado alrededor de los gobiernos de todo el mundo para tratar de replicar este modelo en su búsqueda por recuperar la confianza ciudadana y mejorar la calidad democrática y la gestión pública de forma continua.

Así, atendiendo a los tres pilares que promueve el *open government* en la actuación de los poderes públicos, cabe señalar, en primer lugar, que la transparencia hace referencia a la información que el gobierno proporciona sobre lo que está haciendo, poniendo a disposición pública sus fuentes y bases de datos, y publicando los planes de actuación debido a su responsabilidad con la sociedad. Todo esto, fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social al mismo tiempo que refuerza la confianza, cohesión social y fortalecimiento institucional. En segundo lugar, la participación, como ya se ha visto en el capítulo anterior, supone la promoción del derecho de la ciudadanía a contribuir activamente en la formulación de las políticas públicas, y facilitar el camino para que las Administraciones se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, mejorando la calidad y eficacia de la acción pública. Supone promover la creación de nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los asuntos públicos, obedeciendo todo ello a responder a la complejidad creciente de los problemas que dan pie a las políticas públicas. No se trata de la participación ciudadana propia de una democracia representativa, la participación en el gobierno abierto supone “la acción pública que mueve a la ciudadanía de forma individual, en grupo, o colectivamente a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el Gobierno se aboca a

resolver”<sup>618</sup>. De modo que se trata de una participación deliberativa y colaborativa que no puede limitarse a una simple consulta ciudadana no vinculante o a una votación de proyectos ya cerrados, sino que requiere la acción informada y voluntaria de los ciudadanos en temas en los que deseen incidir. Por último, la colaboración conlleva el compromiso e implicación de los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en la sociedad. Lo que supone la cooperación y trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, asociaciones, organizaciones y demás actores, permitiendo el esfuerzo conjunto dentro de las propias Administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Todo ello es lo que nos permite distinguir los conceptos de democracia 2.0 y gobierno abierto, pues como muy acertadamente se señala en el informe de la Fundación Telefónica sobre gobierno abierto<sup>619</sup>, mientras que la democracia 2.0 “puede definirse como una forma de democracia directa posibilitada a través de las TIC, Internet y el voto electrónico (...) en el marco de una democracia representativa”, el gobierno abierto permite “en el seno de esa democracia representativa reforzar o restaurar, según los casos, los mecanismos de control y de exigencia efectiva de rendición de cuentas a políticos y gestores públicos (*accountability* en inglés) así como los mecanismos de pesos y contrapesos al poder ejecutivo (*checks and balances*) mediante la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, que posibilita la participación, colaboración y control por parte de los ciudadanos”.

De acuerdo con Ramírez-Alujas y Villoria<sup>620</sup>, todos los principios que se han puesto de relieve pueden concretarse en las dos dimensiones que presenta el gobierno abierto y que se complementan mutuamente: el ya citado *open data* y el llamado Gobierno 2.0. El *open data* supone la apertura de datos públicos y “portales de transparencia”, que promueven la innovación utilizando, o reutilizando, los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios, y por tanto, transforma a los gobiernos de ser proveedores de servicios a gestores de plataformas, permitiendo que otros usuarios puedan crear nuevas prestaciones, generando nuevas actividades y agregando valor

---

<sup>618</sup> Valenzuela Mendoza, R. Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*: nº 21, 2013, p. 145.

<sup>619</sup> Fundación Telefónica. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración*. Editorial Ariel, SA, Barcelona, 2013, p. 7.

<sup>620</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 34.

público. De esta forma, se devuelve a los ciudadanos los datos que son financiados por ellos mismos, incrementando la transparencia, rendición de cuentas y escrutinio público permanente. Mientras que el impulso y desarrollo del llamado Gobierno 2.0, supone el uso intensivo de la Web 2.0 y las redes sociales, con el objetivo de facilitar la comunicación y participación de los actores, aprovechar el conocimiento y experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las Administraciones, así como más allá de ellas.

Ideas similares han cogido impulso internacionalmente, “*reflecting other nation’s growing recognition of the new technological realities*”<sup>621</sup>. Así, la Directiva 2003/98/CE de Reutilización de la Información del Sector Público<sup>622</sup> mantiene una visión de la reutilización de la información del sector público como un valor añadido sobre las normas de acceso a los documentos oficiales. Su artículo 3 establece como principio general que los Estados miembros velarán por que en la medida de lo posible, los documentos se pongan a disposición del público por medios electrónicos.

Así pues, se trata de un concepto amplio y abierto, que rescata elementos poco normativos pero que debe incluirse adecuadamente en el ordenamiento jurídico –lo que va a resultar complejo porque está en continua evolución–, y cuya definición depende en gran medida del enfoque que se adopte. Como bien explica Valenzuela Mendoza<sup>623</sup>, “a través de una mirada a la literatura, se identifican diversas tendencias en torno al

---

<sup>621</sup>Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of “Open Government”. *Ucla Law Review Discourse*: vol. 59, num. 178, 2012, p. 199.

<sup>622</sup>Esta Directiva 2003/98/CE de Reutilización de la Información del Sector Público, mantenía una visión de la reutilización de la información pública como un valor añadido sobre las normas de acceso a los documentos oficiales, pero no lo imponía como una obligación, de hecho, su artículo 3 disponía que los Estados miembros velarían porque en la medida de lo posible, los documentos se pusieran a disposición del público por medios electrónicos. Por este motivo en abril de 2013 el Consejo de la Unión Europea aprobó la modificación de esta Directiva, que fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea en fecha 27 de junio de 2013 a través de la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que ahora sí obliga inequívocamente a los EEMM a autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo aquellos cuyo acceso sea restringido por normas nacionales o la propia Directiva, además de ampliar su ámbito de aplicación a bibliotecas, bibliotecas universitarias, museos y archivos. Además, esta modificación pretende dotar a Europa de un nuevo marco legal para la reutilización de la información pública acorde con la evolución tecnológica registrada desde la aprobación de la Directiva original. En España se aprobó la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para incorporar al ordenamiento estatal las modificaciones introducidas por la nueva Directiva en el ámbito de la reutilización.

<sup>623</sup>Valenzuela Mendoza, R. E. Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre, 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: [www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/valenmen.pdf](http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/valenmen.pdf) [Último acceso en fecha 09/10/2013] P. 6.



Gobierno Abierto”. Mientras algunos lo asocian a la libertad de información, a la transparencia y el acceso a la información pública, otros hacen hincapié en su potencial para luchar contra la corrupción, y otros lo conciben como la siguiente generación de reformas en la línea del gobierno digital y electrónico. No obstante, a pesar de la ausencia de concepto en su definición, es cierto que todas las propuestas incluyen como elementos indisociables de este paradigma las tres dimensiones esenciales en las que se articula: transparencia, participación y colaboración.

Calderón y Lorenzo<sup>624</sup> fueron de los pioneros en nuestro país al aventurarse en una definición del concepto que combina todos estos elementos. Para estos autores el gobierno abierto es aquel “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”. Definición a la que contribuye Villoria Mendieta añadiendo “y lo consigue gracias a las TIC actualmente disponibles, sobre todo a la Web 2.0”<sup>625</sup>.

También es destacable la aproximación realizada por Don Tapscott<sup>626</sup>, ya que pone en alza los valores de colaboración y transparencia, haciendo hincapié en la necesidad de transformación y actualización de las instituciones para adaptarse a este nuevo paradigma. Para este autor “un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”.

---

<sup>624</sup> Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open government: gobierno abierto*. Alcalá del Real: Algón, 2010, p. 27.

<sup>625</sup> Villoria Mendieta, M. “El gobierno abierto como subsistema de políticas; una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En Ramírez-Alujas, A.; Hofmann, A. *La promesa del gobierno abierto*. Santiago de Chile: Chile, 2013, p. 71. Accesible online a través del siguiente enlace <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [último acceso en fecha 23/05/2014]

<sup>626</sup> Don Tapscott, “Foreword”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. XVI.

Guadián<sup>627</sup> se centra más en la transparencia y la rendición de cuentas al definir el gobierno abierto de acuerdo con Wikipedia como aquel que “sostiene que la actividad de gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad”.

Otra definición que presta más atención al capital social que potencia este modelo y que se proyecta en mejoras tanto en el sector público como en el privado, es la de Gutiérrez-Rubí<sup>628</sup> cuando afirma que “Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”.

En términos similares, también se expresa Ramírez-Alujas, citado por Cruz-Rubio<sup>629</sup>, cuando afirma que “el Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales”.

Más recientemente, Sandoval-Almazán<sup>630</sup> propone una definición que intenta integrar las distintas perspectivas que se acaban de ver, de tal modo que para este autor “el gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”. Lo interesante de esta conceptualización y que la diferencia del resto es que parte del modelo como una

---

<sup>627</sup> Guadián, C. Open Government: una nueva manera de entender las AA. PP. *Más poder local*: núm. 6, 2011, p. 48.

<sup>628</sup> Gutiérrez-Rubí, A. Open Government y crisis económica. Columna de opinión publicada en *Diario Cinco Días*, 25 de enero de 2011, Madrid.

<sup>629</sup> Cruz-Rubio, C. N. ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*: núm. 8, 2015, p. 47.

<sup>630</sup> Sandoval-Almazán, R. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia. Revista de ciencias sociales*: núm. 68, mayo-agosto 2015, p. 214.

plataforma institucional, lo que pone el acento en la imprescindible voluntad política y de los servidores públicos, y que va a comportar la necesidad de que se inviertan los recursos económicos, materiales y personales necesarios para su efectiva implementación con vocación de permanencia, y más allá de los periodos gubernamentales.

Tras todo lo expuesto, es evidente que no hay una precisión respecto a su definición y alcance, se trata de un concepto en constante cambio, y cuya amplitud como marco de referencia en la gestión del sector público no deja de acuñar nuevas acepciones en función de los elementos que se quieran integrar y en función de la perspectiva desde la cual se observe, ya sea entendiéndolo como una auténtica transformación de la cultura y de la gestión pública, ya sea como un nuevo modelo de gobernanza, o bien como una política pública con vocación de transversalidad y permanencia<sup>631</sup>. Sea como fuere, el denominador común en todas sus variantes incluye convertir al ciudadano en el eje del sistema gracias a la apertura, la transparencia, la colaboración y la participación, otorgando mayor o menor peso a cada uno de estos elementos en función de la dirección y estrategia que quiera seguir cada gobierno en su actuación político-administrativa atendiendo a las particularidades y singularidades de su contexto social, histórico, político y jurídico.

Como modesta contribución a este debate conceptual, para nosotros, el gobierno abierto es un paradigma político administrativo de gestión pública, un modelo de referencia que se caracteriza por adoptar una mirada innovadora en las relaciones entre Administración y ciudadanía, contagiándose del espíritu emprendedor y la lógica del *do it yourself* que se ha ido impregnando en las sociedades actuales, empoderadas gracias a la asunción de una igualdad intrínseca que rechaza la idea de que haya algo que no puedan tener la capacidad de hacer. Así, funciona como una plataforma que canaliza esas aspiraciones sociales, potenciando en ese sentido una serie de principios que deben orientar conjuntamente la acción pública de forma transversal y permanente, –transparencia, participación y colaboración–. Esta estrategia intenta incidir en el mapa mental tanto de las organizaciones como de las personas al servicio de la Administración, favoreciendo una rendición de cuentas pública que fuerce el mejor comportamiento de nuestros gobernantes. De modo que trata de generar sinergias entre los distintos agentes sociales

---

<sup>631</sup> Ramírez-Alujas, A.; Dassen, N. *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Internacional de Desarrollo, 2016, p. 6.

para la mejora continua de la actuación pública, desburocratizando el sistema y situando en el centro del poder a este nuevo ciudadano empoderado, tradicionalmente ajeno a la toma de decisiones públicas. Para ello, este paradigma se apoya en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el objetivo final de democratizar el poder, implantar la buena administración y el buen gobierno, así como incrementar las cotas de confianza y legitimidad de los poderes públicos apostando por la cocreación de valor público. Al mismo tiempo que busca reforzar las virtudes cívicas de la sociedad en un marco de trabajo colectivo, continuado, perseverante e innovador, cuya meta es el alineamiento común para la correcta asimilación de la complejidad y el cambio constante con el objetivo de no dejar de incrementar la calidad en todos los ámbitos de lo público. De tal modo, que, la principal bondad de este paradigma, en último término, es la de dotar a los gobiernos de sentido.

## **2. Origen y evolución: del acceso a la información pública a los memorándums de Obama**

El falsamente conocido como “joven” concepto de *open government* no es ninguna novedad, más apropiado sería hablar de redescubrimiento del gobierno abierto. En Suecia encontramos legislación de acceso a la información pública – antecedente directo y núcleo esencial del paradigma del gobierno abierto– que se remonta a 1766, y también la Constitución holandesa de 1798 contenía ya artículos sobre gobierno abierto, limitando el concepto a la transparencia de las finanzas públicas<sup>632</sup>. En Estados Unidos se le atribuye este concepto a Wallace Parks, quien en 1957 publicó un artículo en la revista *The George Washington Law Review*, que denominó “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”<sup>633</sup>, en el que reclamaba la libertad de información y la rendición de cuentas que habían prometido impulsar los partidos demócrata y republicano, pero que no cumplieron, aunque se utilizó por primera vez como tal en el año 1950, durante los debates llevados a cabo para aprobar *the Freedom of Information Act* de 1966 (en adelante, FOIA). Una ley que, como explica Calderón<sup>634</sup>, obliga al archivo de todas las comunicaciones realizadas en la

---

<sup>632</sup> Meijer, A. *The History of Transparency. Analyzing the Long-term Socio-Political Construction of Transparency in the Netherlands*. Paper for International Conference on Transparency Research, HEC Paris, de 24 a 26 de octubre de 2013, p. 9.

<sup>633</sup> Jimenez, C. Sobre el término *Open Government* y su aparición documentada. *Blog de Estratic*, abril de 2013. Accesible online a través del siguiente enlace: <https://estratic.wordpress.com/2013/04/04/el-termino-open-government-aparece-en-los-anos-50-no-en-los-70/> [último acceso en fecha 28/02/2015].

<sup>634</sup> Calderón, C. “Por qué un gobierno...”, *op. cit.*, p. 30.

Administración para posibilitar su posterior consulta, incluyendo los correos electrónicos. También en el Reino Unido, en los años setenta, se vincula el gobierno abierto con el secreto gubernamental y el derecho a saber de las decisiones públicas<sup>635</sup>.

De tal modo que, en su origen, el gobierno abierto se relacionaba esencialmente con la libertad de información, con la transparencia y el acceso a la información pública<sup>636</sup>. No obstante, tal como apuntan Yu y Robinson<sup>637</sup>, en los últimos años su significado tradicional ha degenerado en algo más complejo por el papel de la tecnología y su impacto en esta libertad. Para estos autores el concepto de “*open government data*” tiene una doble vertiente, pues “*might refer to data that makes the government as a whole more open (that is, more publicly accountable), or instead might refer to politically neutral public sector disclosures that are easy to reuse, even if they have nothing to do with public accountability*”. Así que el concepto no ha perdido esa esencia de acceso a la información, pero ahora se expande para tratar de conseguir la rendición de cuentas, la apertura, la reutilización de la información y la colaboración.

La apertura se entiende también en un doble sentido, dependiendo de si se refiere a los datos o a la gestión pública. Así, la apertura de datos (*open data*) aboga por que las Administraciones públicas pongan a disposición de la sociedad la información que tienen en su poder, para que cualquier persona u organización pueda, a partir de la misma, crear nuevas informaciones y servicios, constituyéndose en una piedra angular sobre la que se sustenta el *open government*<sup>638</sup>. “*Open data can be a powerful force for public accountability –it can make existing information easier to analyse, process, and combine than ever before, allowing a new level of public scrutiny*”<sup>639</sup>. Mientras que, por otro lado, la apertura de la gestión pública va un paso más allá de la apertura de datos, de acuerdo con Meijer, Curtin y Hillebrandt<sup>640</sup>, se relaciona con “*the extent to which citizens can monitor and influence government processes through access to government*

---

<sup>635</sup> Sandoval-Almazán, R. Gobierno abierto y..., *op. cit.*, p. 204.

<sup>636</sup> Sobre una aproximación al derecho a la información administrativa en la legislación norteamericana, *vid.* Sanz Salla, C. O. “El derecho a la información administrativa en la era digital: una aproximación al derecho norteamericano”, en García Macho, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 203-230.

<sup>637</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 178.

<sup>638</sup> Marcos-Martín, C.; Soriano-Maldonado, S.L. Reutilización de la información del sector público y open data en el contexto español y europeo. Proyecto Aporta. *El profesional de la información*: v.20, núm. 3, mayor-junio 2011, p. 292.

<sup>639</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 182.

<sup>640</sup> Meijer, A. Curtin, D.; Hillebrandt, M. Open Government: Connecting Vision and Voice. *Internacional Review of Administrative Sciences*: 78 (1), 2012 p. 13.

*information and access to decision-making arenas*". Y como muy acertadamente concluye Valenzuela Mendoza, "esta definición apunta por vez primera a destacar la importancia de interconectar la visión del actor gubernamental (transparencia), con la voz del actor societal (participación) con el objeto de alcanzar el valor de la colaboración"<sup>641</sup>, siendo éste último, tal como se insistirá en las siguientes páginas, el valor clave de esta filosofía.

Como sostiene Ramírez Alujas<sup>642</sup>, al impulsar el *open data* se busca la obtención de dos resultados importantes. Por un lado, promover la innovación usando los datos públicos como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios, transformando a los gobiernos de proveedores a gestores de plataformas. Esto permite que otros usuarios o entidades utilicen esos datos públicos liberados, y puedan crear nuevas prestaciones agregando valor público. De acuerdo con Robinson, Yu y Felten, "*when government puts data online, someone, somewhere, will do something innovative and valuable with it*"<sup>643</sup>. Por otro lado, devuelve a los ciudadanos sus propios datos y la información sobre lo que hace el gobierno, incrementando de este modo la transparencia y permitiendo que exista una rendición de cuentas.

La idea del gobierno abierto como sinónimo de rendición de cuentas es fruto de los beneficios del tiempo de paz que obtuvo América tras la Segunda Guerra Mundial, tras la opacidad de un gobierno acostumbrado a restringir el acceso a la información en los tiempos de guerra<sup>644</sup>. Como ya se ha tenido ocasión de ver, el primero en exponer el concepto de forma escrita fue Wallace Parks, en un artículo póstumo titulado "*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*". No lo definía expresamente, pero lo relacionaba claramente con la rendición de cuentas.

---

<sup>641</sup> Valenzuela Mendoza, R. E. El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: Año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013, p. 22-23.

<sup>642</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*: vol. IX, núm. 15, 2011, p. 115.

<sup>643</sup> Robinson, D. G.; Yu, H.; Felten, E. W. "Enabling Innovation for Civic Engagement", en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O'Reilly, 2010, p. 84.

<sup>644</sup> "*The federal workforce was fearful of Cold War Spies, intimidated by zealous royalty investigators within and outsider of government, and anxious about workforce reductions following the war. As a result, the federal bureaucracy generally was not eager to have its activities and operations disclosed to the public, the press, or other governmental entities*" Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 184.

Sin embargo, en las siguientes décadas se utilizó el término como sinónimo de acceso a “*previously undisclosed government information*”<sup>645</sup>, hasta los años ochenta cuando “*federal court decisions began to use the term [...] like wise referring to governmental transparency*”<sup>646</sup>.

Esto es así porque el gobierno que predominaba en los Estados Unidos en ese momento se encontraba íntimamente vinculado, por una parte, al *New Public Management*, modelo que surge como respuesta a las disfuncionalidades de la clásica Administración burocratizada mediante la introducción en el sector público de mecanismos y criterios característicos de la empresa privada para mejorar la eficiencia, considerando al ciudadano como un cliente<sup>647</sup>. Y por otra parte, durante el gobierno de Bush, se encontraba vinculado también a la *Patriot Act* (2001) y la lucha contra el terrorismo, lo que a juicio de los que entonces estaban en el poder justificaba un modelo autoritario y opaco<sup>648</sup>. Si a esto sumamos que en este modelo de *New Public Management*, como bien pone de manifiesto Sánchez Trigueros, se parte de considerar al ciudadano como mero elector de sus gobernantes, como cliente, “el ciudadano se verá aislado de los espacios de consulta, decisión y control”<sup>649</sup>, de ahí la crisis de legitimidad actual, por no tener en consideración las necesidades ciudadanas y priorizar cuestiones económicas, y de ahí, en consecuencia, el reclamo de mayores esferas de influencia y colaboración ciudadana en la gestión pública.

En la actualidad, estas demandas se incorporan en el paradigma del gobierno abierto, cuyos principios básicos tienen su origen en dos memorándums: el *Memorandum on the Freedom Information Act* y el *Memorandum on Transparency and Open Government*. El presidente Obama lanzó estos memorándums en Estados Unidos al inicio de su mandato, el 29 de enero de 2009, cuyos ejes son la transparencia, la participación y la colaboración<sup>650</sup>. Ambos se refieren tanto al incremento de la transparencia como a la innovación tecnológica para conseguir “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes”.

---

<sup>645</sup>Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 186.

<sup>646</sup>*Ibidem.*, p.187.

<sup>647</sup> Sánchez Trigueros, J. Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración pública. *Revista Enfoques*: vol. XIII, núm. 23, 2015, p. 74-75.

<sup>648</sup> Villoria, M. Paradojas y tensiones de la innovación: el caso del *Open Government*. *P3T, Journal of public policies and territories*: nº 2, vol. 1, junio-julio 2012, p. 10.

<sup>649</sup> Sánchez Trigueros, J. Los antecedentes del gobierno abierto..., *op. cit.*, p. 75.

<sup>650</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática... *op. cit.*, p. 33.

Más concretamente, el primero de ellos se diseñó para alentar a las agencias a ser más receptivas con las previsiones de la ley, ya que ésta se centra en objetivos políticos de transparencia y rendición de cuentas, y no en objetivos tecnológicos<sup>651</sup>. Mientras que el segundo, sobre transparencia y *open government*, se ocupa de una perspectiva mucho más amplia, tratando a la transparencia únicamente como uno de los tres citados principales objetivos que pretende conseguir. Representa el compromiso en alcanzar un gobierno colaborativo de arriba hacia abajo, “*it starts with different assumptions: knowledge is widespread in society and agencies do not have a monopoly on it. A strong democracy needs many voices and values*”<sup>652</sup>.

La combinación de la repulsa ciudadana a la opacidad de la Administración del antiguo presidente, George Bush, y la apuesta por el gobierno abierto de Barack Obama como política ideal, hizo que la transparencia se convirtiera en “*the sweet elixir of contemporary governance*”<sup>653</sup>.

La iniciativa de Obama parte, pues, de la idea de que la transparencia es la base de la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes, y entre sus objetivos destaca el de poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, la información generada por la Administración<sup>654</sup>.

### **A) Algunos neologismos**

Se ha visto que la original acepción del *open government* está relacionada con el acceso por parte de la ciudadanía a los datos de la Administración pública. No obstante, debido a la evolución de Internet y las nuevas tecnologías este concepto ha ido extendiéndose hasta derivar en nuevas y diferentes acepciones, entre ellas destacan *Open Source Governance*, *Wikigovernment* y *Open Politics*.

La primera de ellas, tal como apunta Guadián Orta, se produce cuando “se empieza a relacionar con el movimiento del *Software Libre* y se empieza a pedir que se apliquen

---

<sup>651</sup>Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 197.

<sup>652</sup>Blomgren Bingham, L. The next generation of..., *op. cit.*, p. 298.

<sup>653</sup>Coglianesse, C. The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Scholarship at Penn Law*: 282, 2009, p. 530.

<sup>654</sup>Buen ejemplo de ello es la publicación del presupuesto del gobierno de los Estados Unidos mediante el portal *USAspending.gov*. A través de esta página web, que supone un encomiable ejercicio de transparencia fiscal, el gobierno ofrece a los ciudadanos una herramienta que les permite conocer de qué modo el gobierno gasta los recursos que aportan los contribuyentes, desglosando cada uno de estos gastos y obligaciones federales. La información ofrecida es de fácil comprensión y ofrece múltiples opciones interactivas, como gráficos o mapas.



sus principios filosóficos a la actividad democrática del gobierno”<sup>655</sup>. Una filosofía política que defiende contenidos abiertos para permitir a los ciudadanos participar de la vida política.

Como explica Olivera<sup>656</sup>, el *Software Libre* se trata de un movimiento social que utiliza la técnica para construirse sus propias herramientas desde una visión socio-política con profundas implicaciones económicas, pues sostiene que el conocimiento es libre. Surge como reacción a la privatización del *software*, que inicialmente era público y permitía su copia e incluso su modificación, hasta que este derecho se eliminó, aplicando derechos de autor con los que poder comercializar. Así, este movimiento iniciado en 1984 por Richard Stallman en el Instituto Tecnológico de Massachussets, es la directa oposición al modelo de apropiación exclusiva de los programas por parte de empresas que lo cerraban mediante copyright.

El *Software Libre* se trata de un modelo de desarrollo distribuido, abierto, muchas veces con gran participación de voluntarios, a lo que se debe sumar la participación directa de usuarios proponiendo cambios y mejoras. En definitiva, fomenta la creación de comunidades de usuarios, comunidades pragmáticas y constructoras, con sus diversos intereses, necesidades y expectativas, pero unidas por algunos objetivos comunes.

Así, tal como afirma el mismo autor<sup>657</sup>, este movimiento da origen a otro conocido como *Open Source*, o de Código Abierto. Este movimiento, inicialmente liderado por Eric Raymond, autor de *La Catedral y el Bazar*, acercó el software libre a las empresas. La filosofía de estos movimientos responde a “un alma, una mística que se transmite y permite efectivamente crear comunidades de desarrollo alrededor de un producto que se convierte a la vez en horizonte desafiante y en objetivo concreto, y cuyos resultados serán compartidos con todos”. Con los códigos abiertos, los productores permiten que los usuarios pueden tener acceso a sus creaciones, así como modificarlas.

Por este motivo, la teoría del *Open Source Governance* apuesta por la aplicación de esta filosofía con la intención de permitir que cualquier ciudadano que quiera participar y desee estar involucrado de forma más directa en el proceso legislativo, pueda hacerlo,

---

<sup>655</sup>Guadián Orta, C. *Open Government: una nueva...*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>656</sup>Olivera, M. “Del software libre al Gobierno Abierto. Procesos de construcción colaborativa”, en Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open government...*, *op. cit.*, p. 221-224.

<sup>657</sup>*Ibidem*, p. 232.

ya sea en las fases previas del trabajo legislativo, es decir en la elaboración y debate de una ley, como en las del diseño y configuración de una determinada política pública<sup>658</sup>.

La segunda acepción proviene de la herramienta colaborativa conocida como Wiki. Parte de tres argumentos principales: la colaboración como forma distinta de participación democrática, la deliberación visual –que permita saber el rol que asuma cada participante y la labor que debe cumplir, además de reflejar el trabajo que ha hecho cada uno– y la participación voluntaria en igualdad de condiciones, es decir, que exista la opción de que la persona que desee participar, pueda hacerlo<sup>659</sup>. Se pretende utilizar este mecanismo en la definición de las leyes por parte de los ciudadanos. La idea es permitir un proceso transparente y la máxima opinión pública utilizando la última tecnología, haciendo que los ciudadanos de cualquier jurisdicción tengan acceso directo a las leyes que se les van a aplicar en su ámbito más próximo e inmediato, pudiendo así editar sus demandas en las leyes.

En esta línea, Noveck propuso el llamado “*Peer-to-Patent*”<sup>660</sup> como respuesta al problema con el que se encuentran los examinadores de solicitudes de nuevas patentes a la hora de valorar si éstas son lo suficientemente novedosas, es decir, si son patentables. En su argumentación afirma que estos examinadores no tienen por qué ser expertos en ninguna área determinada, lo que complica su valoración de la solicitud, pues deben buscar información sobre los avances en el ámbito determinado de que se trate, lo que puede llevar mucho tiempo y supone un proceso largo y costoso. Esta autora propuso que la Oficina de Patentes se transforme y diseñe una estructura que permita la participación abierta con este *Peer-to-patent*. Se inspira en las redes sociales como Facebook, y aunque cualquiera puede participar, considera que tan sólo la comunidad científica y técnica participará “*because participating in this process requires enthusiasm and expertise, those who respond to the Peer-to-Patent invitation are self-selecting volunteers. Anyone can join, but only an expert would*”<sup>661</sup>. Así, “*through this*

---

<sup>658</sup>Ramírez-Alujas, A. Innovación en la gestión pública y *Open Government* (gobierno abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*: núm. 9, 2010, p. 113.

<sup>659</sup>Noveck, B.S. *Wiki Government: How technology can make Government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Library of Congress Cataloging-in-Publication data, 2009, p.18-20.

<sup>660</sup> Proyecto piloto que tuvo réplica en Australia, Japón y el Reino Unido.

<sup>661</sup>Noveck, B.S. *Wiki Government...*, *op. cit.*, p. 12.

*sort of online collaboration, the agency could augment its intelligence and improve the quality of issued patents*”<sup>662</sup>.

De modo que el concepto de *wikigovernment* se centra en cómo los funcionarios públicos y los ciudadanos pueden trabajar en conjunto para resolver problemas, en lugar de promover la apertura de procedimientos uniformes de apoyo al diálogo y a la deliberación entre ciudadanos, otorga énfasis en la colaboración como enfoque que cambia la eficacia en la toma de decisiones y en los resultados<sup>663</sup>.

La última acepción se relaciona con la figura del gestor político, combinando los elementos que se acaban de ver de *software libre* y contenidos abiertos. Se busca “la promoción de métodos de toma de decisiones más abiertos, menos antagónicos, y más capaces de determinar lo que es de interés público”<sup>664</sup> respecto a las cuestiones de políticas públicas.

Tal como afirma Belbis<sup>665</sup>, se debe ver al cargo público como una suma de responsabilidades para con el ciudadano. Comprender la trascendencia del compromiso asumido con la sociedad que lo ubica como representante, y asumir que el paso por el escaño está directamente relacionado con ser el canal entre las necesidades sociales y su manera de ser contempladas en los procesos de generación de leyes.

Para este autor la colaboración democrática debe ser necesariamente una construcción en conjunto donde mientras más voces interactúen, más ricas sustancialmente serán las propuestas y conclusiones arribadas. La apertura de las convocatorias a los actores interesados permite la integración de posiciones y aportes positivos.

Respecto a esta última acepción –*open politics*–, se ha considerado interesante añadir la argumentación del grupo *Direct Democracy*<sup>666</sup>, según la cual “*the ordinary voter has been excluded from an increasingly unresponsive form of government. The result has been lower turnout, increased apathy, and general cynicism about the political process*”. Siendo así las cosas, se requiere la transformación de dicho proceso para que tenga más en cuenta las necesidades de los ciudadanos, que sea más receptivo y sensible

---

<sup>662</sup>Noveck, B.S. *Wiki Government...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>663</sup>Ramírez-Alujas, A. *Gobierno Abierto y...*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>664</sup>Guadián Orta, C. *Open Government...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>665</sup>Belbis, J.I. “Gobernanza abierta en espacios legislativos”, en Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open government...*, *op. cit.*, p. 242-246.

<sup>666</sup>Direct Democracy. *Open politics. The localist papers*: Centre for Policy studies, 2007 [disponible online en: <http://www.douglascarswell.com/downloads/upload8.pdf>] p. 3.

al interés general. Para ello propone cambios en el proceso de las elecciones –en este caso, británicas-, para que los candidatos sean más representativos y fortalezcan así la democracia a través de lo que denomina “*open primaries*”, que a su juicio “*will help to re-engage more people in the political process and will give the electoral real choice*”<sup>667</sup>.

En definitiva, la teoría del *Open Politics* se sustenta a partir de diversos criterios, a saber: cualquiera puede participar, incluso anónimamente; todos los participantes son iguales y resuelven las disputas a través de la igualdad de las relaciones de poder; todas las acciones son transparentes y nadie tiene más poder para revisarlas que cualquier otro; todas las contribuciones son registradas y preservadas, sin que ninguna pueda ser alterada; todo el contenido es organizado o reorganizado por los participantes; y el control del foro puede, al menos en teoría, pasar a la mayoría de los usuarios de confianza, no a los que empezaron el foro<sup>668</sup>.

## **B) Innovación tecnológica se une a transparencia y rendición de cuentas**

Resulta evidente que la transparencia es la antesala para que existan los demás pilares que van a hacer posible la apertura necesaria que propugna el modelo del gobierno abierto. Si nos remontamos a las causas que originaron esta idea fundamental veremos que nace como reacción a la desconfianza de los poderes públicos. En Estados Unidos la burocracia masiva que fue extendiéndose a principios del siglo veinte derivó en una escasa representación del interés general. El sistema exigía que las decisiones fueran tomadas por expertos más que por jueces o políticos, en consecuencia, se crearon agencias independientes con grandes responsabilidades públicas. El problema era que estas agencias no eran ajenas a los intereses políticos, y mientras los ciudadanos podían votar a sus representantes en la política, y castigar su mala gestión a través de la no votación, no podían hacer lo mismo con los miembros de estas agencias, que escapaban al control ciudadano, por lo que se empezó a sospechar de su comportamiento.

Su legitimidad para tomar decisiones fue cuestionada desde un punto de vista jurídico y constitucional. El Derecho administrativo se centró en resolver el control de la discrecionalidad de estas agencias, así, se las obligó a rendir cuentas ante otros actores

---

<sup>667</sup>Direct Democracy. Open politics..., *op. cit.*, p. 4.

<sup>668</sup>Ramírez-Alujas, A. Innovación en la gestión pública y..., *op. cit.*, p. 113.

políticos y los ciudadanos. Esto fue considerado “*the hallmark of modern democratic governance*”<sup>669</sup>.

Ahora bien, la transparencia por sí sola no garantiza que exista una rendición de cuentas. La rendición de cuentas se compone de dos elementos o principios político-normativos: la explicación y justificación de las actividades que se llevan a cabo – *answerability*–, y los elementos de sanción pública que deben acompañarlas – *enforcement*– por un uso indebido de la responsabilidad delegada. De esta definición se derivan tres clases de rendición de cuentas en función de su contenido –cabe advertir que esta clasificación se basa en una aproximación puramente teórica, ya que parte de una drástica separación entre Gobierno y Administración pública, que como se ha insistido a lo largo del presente estudio, no resulta nada clara en la práctica–. En primer lugar, se encuentra la llamada *political accountability*, que supone la rendición de cuentas vertical, entre los ciudadanos y el Gobierno, es decir, los órganos de representación, que se identifica con el concepto de la *responsiveness*, relativa a la predisposición gubernativa de adoptar en su actuación las preferencias ciudadanas; en segundo lugar, la rendición de cuentas horizontal, que tiene lugar entre Gobierno y Administración, por lo que se trata de una rendición de cuentas institucional, identificada con el concepto original de *accountability*; en tercer lugar, la más novedosa vertiente del concepto –y que más nos interesa al objeto del presente estudio–, se relaciona con la rendición de cuentas diagonal o social, que tiene lugar entre la Administración pública y los ciudadanos en los periodos interelectorales. Esta última precisión resulta de gran importancia ya que una gran parte de los políticos en España, y en otros países poco desarrollados democráticamente, cree que las elecciones son el sistema de rendición de cuentas, cuando el propósito de éstas es dotar de legitimidad a los representantes y seleccionar la ideología que orientará las distintas políticas que se lleven a cabo desde el gobierno, no rendir cuentas periódicas para con la ciudadanía<sup>670</sup>.

En el contexto norteamericano que se apuntaba, emerge el concepto de la transparencia ligado a la rendición de cuentas cuando diversos grupos de interés que se veían afectados por las decisiones de esas agencias sin poder participar en ellas presionaron al Congreso para proteger sus intereses privados. *The Administrative Procedure Act*

---

<sup>669</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out) accountability: Open Government in the United States. *Yale Law & Policy Review*: Vol. 31, No. 1, 2013, p. 8.

<sup>670</sup>Jiménez Hernández, E. Reinterpretando la..., *op. cit.*, p. 9-10, 24.

(1946) supuso el primer paso hacia la rendición de cuentas, introduciendo la participación ciudadana en la toma de decisiones de las agencias a través del mecanismo “*notice and comment*”, que transformó el derecho administrativo para siempre. Esta ley reconoció a los ciudadanos el derecho a saber, “*and, to a limited extent, participate in certain federal administrative agency action*”<sup>671</sup>. “*Citizen participation in rulemaking became one of the most fundamental, important, and far-reaching democratic rights*”<sup>672</sup>.

Más tarde, con la Guerra del Vietnam y el escándalo Watergate, se desató una gran desconfianza ciudadana hacia el poder, sentimiento que se vio reflejado en diversas leyes entre las que destaca la FOIA (1966) para intentar acabar con la corrupción política. Su objeto era ambicioso, pues pretendía que todos los datos gubernamentales fueran puestos a disposición pública con algunas excepciones. La ley garantizaba a cualquier persona el derecho a solicitar información estableciendo una fuerte presunción en favor de la revelación. Esta ley se ha ido modificando en diversas ocasiones, concretamente en 2008, mediante la aprobación de la *Open Government Act*, se reconocía que “*in practice, the Freedom of Information Act has not always lived up to its ideals*”<sup>673</sup>, por lo que se creó un servicio telefónico para lidiar los problemas de aplicación de la ley y se creó la figura del *Chief FOIA Officer* en las distintas agencias para controlar su cumplimiento efectivo<sup>674</sup>. La más reciente modificación ha tenido lugar en 2016 mediante la *FOIA Improvement Act of 2016* de 30 de junio, que incluye medidas para facilitar la solicitud de acceso por parte de los ciudadanos, estas medidas se derivan de la auditoría sobre el cumplimiento de la ley por parte de las agencias –que durante los últimos siete años y medio han tramitado más de 4,6 millones de solicitudes de acceso–. Entre las mejoras figura la codificación de la presunción de apertura, otorgando rango de ley a la regla de “*in the face of doubt, openness prevail*” que ya aparecía en el memorando del presidente –siempre que por razones de seguridad nacional, secreto profesional o protección de datos personales se exceptione el acceso–, además de incluir mejoras de ámbito procesal –destaca la llamada *Rule of 3*, de acuerdo con la que si un determinado documento ha sido solicitado en tres o más ocasiones, se debe publicar obligatoriamente para que esté disponible para todos los ciudadanos en

---

<sup>671</sup>Blomgren Bingham, L. The next generation of..., *op. cit.*, p. 305.

<sup>672</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 10.

<sup>673</sup>*Ibidem*, p. 13.

<sup>674</sup>Houston, B. “Freedom of Information Acts: Promises and Realities”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration...*, *op. cit.*, p. 328.

formato electrónico, o también el límite de 25 años para la excepción de acceso desde que se realizó la solicitud—, nuevas obligaciones para los *Chief FOIA Officers*, junto con la creación de un nuevo *Chief FOIA Officer Council* “established in the executive branch”<sup>675</sup> que servirá como un foro de colaboración entre las agencias para explorar nuevos modos de innovar en el cumplimiento de la FOIA, y la inclusión de nuevos ítems a valorar en los informes anuales sobre el cumplimiento de la ley.

Como bien afirma Jiménez Hernández<sup>676</sup>, “rendir cuentas, en su sentido más general, es devolver a alguien el resultado de la delegación otorgada”, de manera que se trata de un concepto completamente “consustancial de la democracia”, especialmente de las democracias representativas. Tratándose de una materia en la que “las características y realizaciones del sistema político, de Gobierno y de administración son a la par reflejo y referente, causa y efecto, del nivel de responsabilización en una sociedad”. Una reflexión interesante que se vincula al principio de recursividad apuntado por Morin<sup>677</sup>, “aquél en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que los produce (...) La sociedad es producida por las interacciones entre individuos, pero la sociedad, una vez producida, retroactúa sobre los individuos y los produce”. Partiendo de esa idea de “bucle recursivo”, Jiménez Hernández afirma que “una «buena» democracia, entendida aquí como el sistema que permite generar responsabilidad y solidaridad «produce» ciudadanos que producen la democracia”<sup>678</sup>. En suma, la esencia de la rendición de cuentas, y lo que persigue en última instancia, es el impulso de una cultura de responsabilidad compartida por todos los agentes sociales. Aunque pueda pensarse que añadir más sujetos a la ecuación va a complicar la gestión pública, lo cierto es que ante la desventaja de la pérdida de agilidad, muchas son las ventajas cuanto a eficiencia y legitimidad. En inspiradoras palabras de Morin<sup>679</sup> “si la complejidad no es la clave del mundo, sino un desafío a afrontar, el pensamiento complejo no es aquél que evita o suprime el desafío, sino aquél que ayuda a revelarlo e incluso, tal vez, a superarlo”. Por lo que no debemos anteponer o privilegiar la simplificación y la agilidad en detrimento de la búsqueda de sistemas de gestión capaces de integrar la complejidad y la contradicción propias de la realidad, sino que debemos aprovecharlas en pro de una mayor calidad y excelencia en la gestión pública, ya que

---

<sup>675</sup> *Freedom of Information Act Improvement Act of 2016 (Public Law No. 114-185), Section 2*

<sup>676</sup> Jiménez Hernández, E. Reinterpretando la..., *op. cit.*, p. 7-8.

<sup>677</sup> Morin, E. *Introducción al pensamiento...*, *op. cit.*, p. 106-107, 161.

<sup>678</sup> Jiménez Hernández, E. Reinterpretando la..., *op. cit.*, p. 8.

<sup>679</sup> Morin, E. *Introducción al pensamiento...*, *op. cit.*, p. 24, 34.

para este autor “un pensamiento mutilante conduce, necesariamente, a acciones mutilantes”, reduccionismo que puede evitarse con el paradigma del gobierno abierto y su apuesta por la colaboración, la apertura y la adopción de medidas que busquen el largoplacismo flexible que pueda complacer a todos y que permita su mejora constante gracias a la rendición de cuentas.

Tradicionalmente, la transparencia es considerada como el principal paso para reforzar la rendición de cuentas de las Administraciones, es más “*public accountability has been inseparably linked to transparency, and the latter is routinely regarded as a necessary precondition of the former*”<sup>680</sup>. Como bien apunta Francescutti<sup>681</sup>, pese a ser una categoría perteneciente a la física, “una propiedad óptica de la materia (...) se viene aplicando sobre todo al Estado, para dar cuenta del grado de conocimiento público que existe en una sociedad dada del funcionamiento de sus instituciones políticas”. La introducción de la tecnología supone un gran avance y un poderoso mecanismo para facilitar y hacer más factible una rendición de cuentas real. En este orden de cosas, Internet ha contribuido a la creación de un espacio con infinidad de posibilidades y oportunidades para acceder, compartir y procesar información de toda clase, además de ser considerada la herramienta correctiva de las tradicionales barreras que impiden una verdadera rendición de cuentas, entendida como una auténtica responsabilización tanto política como administrativa de los comportamientos de los empleados y representantes públicos.

De acuerdo con Ball, citado por Park y Blenkinsopp<sup>682</sup>, que la transparencia se combine con la rendición de cuentas ha permitido verla desde tres perspectivas distintas. En primer lugar, como “*one of the fundamental moral claims in democratic societies*”, por su relación con el acceso a la información pública. En segundo lugar, como “*one of the practical measures taken to curtail corruption*”, al promover la vigilancia y control ciudadano. Los ciudadanos pueden compartir así el rol de fiscalización con los actores que lo han ejercido tradicionalmente, como son interventores, medios de comunicación u oposición política. Por último, “*has a positive effect on trust and accountability*”, como instrumento de motivación de los funcionarios para que ajusten su actuación a la

---

<sup>680</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 8.

<sup>681</sup> Francescutti, L. P. Wikileaks: transparencia total. Límites y posibilidades de una demanda utópica. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*: vol. 18, núm. 1 (2012), p. 90.

<sup>682</sup> Park, H. y Blenkinsopp, J. The Roles of Transparency and Trust in the Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*: 77 (2), 2011, p. 256-257.



satisfacción del interés general, permitiendo mejorar el grado de confianza de los ciudadanos en el sistema<sup>683</sup>, así como funcionando como inhibidor de conductas irregulares.

En los Estados Unidos, voluntarios y activistas han empleado la información que el gobierno publica online en ámbitos clave, con alcance desde la rama legislativa hasta los servicios locales, “*and have created dynamic new tools and interfaces that make the information dramatically more useful to citizens*”<sup>684</sup>.

La Administración de Obama estuvo enfocada desde el principio a promover la transparencia. Insistimos en que fue en su primer día cuando Obama firmó el Memorándum del Gobierno Abierto, declarando su compromiso con la creación de un nivel de apertura gubernamental sin precedentes, y su intención de promover la rendición de cuentas y la provisión a los ciudadanos de información sobre lo que su gobierno estaba haciendo. La presunción de la que parte el Memorándum es clara: “*In the face of doubt, openness prevails*”<sup>685</sup>.

El principal propósito de las medidas orientadas a este fin es asegurar que las personas con responsabilidades públicas actúen cumpliendo su deber y satisfaciendo el interés general.

Sin embargo, Shkabatur se posiciona de forma crítica ante el modo en que se realizan las diversas actuaciones que buscan lograr la rendición de cuentas a través de la transparencia. Considera que las políticas existentes no refuerzan realmente esa *public accountability* y que la transparencia, aunque necesaria, es insuficiente para conseguir ese fin por sí sola. Argumenta que el diseño bajo el que se estructuran esas políticas permite a las agencias retener el control sobre datos esenciales, priorizando la cantidad sobre la calidad de la información que comparten. De tal modo que, a pesar de las grandes mejoras que puede suponer la introducción de Internet en este ámbito, siguen existiendo las barreras tradicionales de acceso a la información. En palabras de la autora, “*although public accountability is the raison d’être of online transparency policies, they largely fail to improve it*”<sup>686</sup>, y añade que no se debe culpar a la

---

<sup>683</sup> Mariñez Navarro, F. ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*: vol. II, núm. 2, julio-diciembre 2013, p. 314.

<sup>684</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 180.

<sup>685</sup> Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 18.

<sup>686</sup> *Ibidem*, p. 4.

tecnología, ésta puede superar esas barreras y reforzar la rendición de cuentas, pero no por sí sola, sino que necesita “*a combination of supporting institutional provisions and a more targeted reliance on technology*”.

En ese sentido, realiza una clasificación de los tipos de políticas sobre transparencia estadounidenses en tres categorías distintas, a saber: *mandatory transparency*; *discretionary transparency*; *involuntary transparency*.

Con “*mandatory transparency*” se refiere a aquellas políticas que obligan a las agencias a colgar determinados tipos de información en Internet, evitando la discrecionalidad de éstas a la hora de decidir qué información debe ser revelada y qué información debe mantenerse en secreto. Un mecanismo que puede ser realmente útil, ya que sabiendo que están bajo escrutinio público, se entiende que las agencias se abstendrán de llevar a cabo actividades irregulares, en palabras de la autora, “*assuming that some of their decisions could be publicly scrutinized, agencies would be less inclined to engage in problematic activities*”<sup>687</sup>. En este punto, Internet juega un papel esencial al reducir los costes de compartir esa información, permitiendo también una más amplia difusión, lo que conlleva que el control ciudadano sea mucho más fácil. Cabe destacar que “*the information on the website can then be used in courts, or conveyed to the media or to other political branches that can influence agencies’ behavior*”.

Además, es importante el hecho de que aplicar el citado “*notice and comment*” a las nuevas tecnologías, otorga al ciudadano un papel principal en el proceso de la toma de decisiones. Internet fomenta a los ciudadanos “*to play a more central role in the development of new agency policies and rules*”<sup>688</sup>. Muchos vieron en esta innovación el detonante de un proceso más interactivo y deliberativo de elaborar leyes, mediante chats y diálogos deliberativos. No obstante, en la práctica esto no fue así, a pesar de las oportunidades que ofrecía Internet, no se modificó el tradicional proceso de participación ciudadana. “*Hence, even if sheer numbers of participants grow, they do not necessarily imply that a broader range of interests is being represented in the rulemaking process*”<sup>689</sup>.

---

<sup>687</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 18.

<sup>688</sup>*Ibidem*, p. 20.

<sup>689</sup>*Ibidem*, p. 21.

Por otro lado, la autora también enfatiza el problema del diseño de la página web en la que deben compartirse estos datos<sup>690</sup>, a la que tilda de descentralizada, lo que, a su juicio, permite a las agencias seguir reteniendo el control pleno de la información relevante. Página que, contra la lógica de su finalidad principal, permite que las agencias decidan qué comentarios de los ciudadanos conservar y qué comentarios eliminar sin que deban dar ninguna explicación. “*Agencies still own their data and fiercely resist losing control over it*”<sup>691</sup>, lo que comporta que los ciudadanos miren con recelo y desconfianza los archivos compartidos. Todo ello repercute en la rendición de cuentas, que queda insatisfecha.

Para paliar estos efectos negativos, y acabar con los incumplimientos reiterados de la ley por parte de las agencias, el Departamento de Justicia elaboró una nueva página web (foia.gov), en la que se publican los informes anuales sobre el cumplimiento de la ley por parte de las agencias, elaborando estadísticas al respecto. Siguiendo la lógica del “*name and shame*”<sup>692</sup> se anima a las agencias a hacer la información sobre su actividad más accesible para el público. A este respecto, Shkabatur considera que aún es pronto para afirmar si esta herramienta está siendo efectiva o no respecto a la responsabilidad de las agencias, pero afirma que “*naming and shaming alone is not likely to suffice to surmount agencies’ resistance to information disclosure and overcome the traditional barriers created by the requester-driven statute*”<sup>693</sup>.

Así pues, aunque el propósito de las políticas incluidas en esta categoría es muy loable, si no se respeta la ley y no se cumple de forma apropiada, no hace más que mostrar la debilidad del sistema, pudiendo tener el efecto pernicioso de derivar en una mayor falta de confianza de los ciudadanos. De tal modo que, aunque las agencias están sometidas al mayor grado de transparencia en este tipo de políticas, ello no implica una verdadera

---

<sup>690</sup> regulations.gov

<sup>691</sup> Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 22.

<sup>692</sup> Lógica que se incluye en la gestión por resultados y objetivos (*command and control*) uno de los modelos de provisión de servicios públicos que Julian Le Grand analiza en su obra (Le Grand, L. *Motivation, agency and public policy*. Oxford UP, 2003). En este *command and control* el gobierno establece objetivos, normalmente de carácter numérico, a los proveedores de servicios y los acompaña de un régimen de sanciones. Puede haber sanciones positivas como una mayor autonomía de gestión o incentivos económicos, y sanciones negativas en caso de incumplimiento, entre éstas se encuentra el *name and shame* que supone la publicación del resultado para ejemplificar el fracaso. Un buen ejemplo es el sistema de salud británico (NHS), que adoptó este modelo en el año 2000, en función de los indicadores, los hospitales obtenían entre 1 y 5 estrellas. Se evidenciaron buenos resultados a corto plazo, pero a medio plazo aparecieron problemas de motivación por la presión social. Es conocido como el régimen del terror.

<sup>693</sup> Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 25.

y efectiva rendición de cuentas, y en parte, esto es así por la falta de previsión de sanciones o medidas disuasorias de los incumplimientos. Al no existir estas medidas, muchas agencias incumplen estas políticas, y *“online transparency efforts succumb to agencies resistance to disclose information. Taking advantage of flawed enforcement and design of regulatory policies, agencies avoid unwanted disclosures, and the traditional barriers to the translation of transparency into public accountability remain intact”*<sup>694</sup>.

En segundo lugar, con *“discretionary transparency”*, la autora se refiere a aquellas políticas según las cuales las agencias deben liberar sus datos de acuerdo con su independiente discrecionalidad y las positivas consecuencias que ello implicará. En palabras de Shkabatur, *“as agencies cannot know ex -ante how their datasets might be helpful to the public, they should simply publish them in a raw form and wait for the public to decide how to use them and for what purposes”*<sup>695</sup>.

*The Open Government Directive* (2009) adopta una presunción a favor de la apertura y el acceso, con instrucciones detalladas para las agencias sobre cómo implementar los principios de transparencia, participación y colaboración. A partir de esta norma se crea la página *Data.gov*, bandera de la política de transparencia de Obama, con la intención de demostrar el compromiso de la Administración para restablecer la confianza ciudadana en el gobierno. El problema, de nuevo, es que no necesariamente se requiere a las agencias a exponer sus agendas, sus prioridades ni sus procesos de toma de decisiones. Al ser discrecional, poco tiene que ver con la rendición de cuentas, pues los datos que rebelarían información relevante sobre el proceso decisorio o las actuaciones llevadas a cabo por las agencias están ausentes de la citada página.

En otro orden de cosas, este tipo de políticas también busca otra finalidad muy distinta, que es la de pretender la mejora de las aplicaciones, haciendo que los ciudadanos sean impulsores de innovaciones más útiles, *“the goal of government is to create core applications that demonstrate the power of platform and inspire outsider developers to push the platform even further”*<sup>696</sup>. Pero esta visión, no tiene nada que ver con la rendición de cuentas, sino con la reutilización y la generación de capital social.

---

<sup>694</sup>*Ibidem*, p. 31.

<sup>695</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op.cit*, p. 33.

<sup>696</sup>*Ibidem*, p. 34.

En fin, esta segunda categoría de políticas, supone que las agencias desarrollen sus propios planes de gobierno abierto, permitiéndoles decidir qué tipo de información van a revelar y qué pasos van a dar para mejorar la transparencia e integrar la participación y colaboración en sus actividades, sin suponer ningún incentivo para publicar información intrusiva sobre sus actividades o sus decisiones. De tal manera que esta discrecionalidad no sólo no supera las barreras tradicionales a la transparencia y rendición de cuentas, sino que las refuerza.

Por último, con “*involuntary transparency*”, la autora se refiere a los datos que trascienden al público pero que escapan de la voluntad de las agencias. Buen ejemplo de esta realidad es Wikileaks<sup>697</sup>, un canal anónimo y seguro para filtrar información relevante sobre la ética y la historia política. “*Involuntary transparency can be an important source for public accountability, functioning as an external and independent check on agencies’ behavior*”<sup>698</sup>.

Respecto a esta cuestión, Obama hizo la promesa electoral de reforzar la protección de las personas que daban esa información, los llamados “*whistleblowers*”, promesa que cumplió en noviembre de 2012 aprobando *the Whistleblower Protection Enhancement Act*.

En definitiva, los cambios necesarios son diversos. En primer lugar, se requiere que el contenido de los documentos expuestos por las agencias se centre en la rendición de cuentas pública, en lugar de permitir que las agencias elijan por si mismas qué información revelar. Las políticas de transparencia deben exigirles que expliquen y justifiquen realmente sus decisiones, y que lo hagan de forma comprensible para todos los ciudadanos, y no únicamente para los grupos de interés expertos. En una democracia es muy importante entender si una decisión es resultado de la presión de un determinado grupo de interés, o si se ha perseguido un interés particular<sup>699</sup>. Siendo lo más destacable

---

<sup>697</sup>Wikileaks es una organización sin ánimo de lucro fundada por Julian Assange, que en 2007 empezó a publicar documentos confidenciales e informes declarados secretos filtrados por personas anónimas. Se destaparon casos de abusos de poder, corrupción, prácticas ilegales o poco éticas, etc. Todo ello sumado al cuestionamiento del método de publicación de estos documentos –no siempre revisados y contrastados de forma idónea y respetuosa con los preceptos periodísticos– y las dudas sobre la financiación económica de la organización, protagonizó una sonada polémica a escala internacional por el número de países implicados, que llevó ante la justicia a una de las fuentes y al propio fundador, quien permanece en la embajada ecuatoriana de Reino Unido en ejercicio del derecho de asilo bajo la amenaza de extradición.

<sup>698</sup>Shkabatur, J. *Transparency with(out)...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>699</sup> En este sentido Shkabatur propone la realización de una suerte de cuestionarios estandarizados que permitan conocer los valores y prioridades que subyacen las decisiones que se toman, ver las distintas

la necesidad de introducir medidas que aseguren el cumplimiento de las normas por parte de las agencias.

Por otro lado, se debe añadir la importancia de conocer los resultados de las actuaciones que llevan a cabo los poderes públicos, en este caso, las agencias. “*It’s important to understand to what extent they are implemented and what is their degree of success*”<sup>700</sup>. Debe realizarse un verdadero análisis de políticas públicas, lo que es una labor compleja e incluso a veces subjetiva dependiendo del órgano encargado de elaborarlo. No obstante, las agencias están obligadas a hacerlo por *the Government Performance and Results Modernization Act* (2010), y la mejor forma es hacerlo a partir de indicadores consensuados y uniformes, desarrollados y medidos por órganos independientes, publicando los resultados en la página web creada expresamente para ello (*Performance.gov*).

A este respecto, se debe mencionar que en la Diputación de Barcelona con un importante y pionero mecanismo de evaluación de políticas públicas municipales, conocido como los Círculos de Comparación Intermunicipal (en adelante, CCI). Este mecanismo ya incorpora desde hace varios años –concretamente, desde el año 2000– la filosofía que defiende esta autora.

Estos CCI se configuran como un método de trabajo en el ámbito de la prestación y gestión de los servicios públicos provistos por los gobiernos municipales para alcanzar diversos objetivos, a saber: medir, comparar y evaluar resultados mediante indicadores comunes consensuados; formar un grupo de trabajo para intercambiar experiencias; e impulsar la mejora de los servicios<sup>701</sup>.

Se articulan como un cuadro de mando integral con cuatro dimensiones –encargo político/estratégico, relativo a los objetivos finales y la calidad del servicio; usuario/cliente, atendiendo a la satisfacción del servicio; valores organizativos/Recursos Humanos, en relación con el modelo organizativo y forma de gestión del servicio, así como la gestión de los recursos humanos; dimensión económica, relativa a los costes y la financiación–, además de otros indicadores de entorno que ayudan a contextualizar el

---

alternativas existentes y entender por qué se ha escogido una y no otra, con las consecuencias que implica.

<sup>700</sup>Shkabatur, J. *Transparency with(out)...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>701</sup> Diputació de Barcelona. *Els Cercles de Comparació Intermunicipal: definició, objectius i compromisos*. [Disponible online en <http://www.diba.cat/menugovernlocal/cci> último acceso en fecha 11/02/2013].

municipio. Los resultados obtenidos en cada dimensión se publican, y pueden ser consultados por cualquier persona, teniendo en cuenta que los datos que se publican son exclusivamente las medias del conjunto de participantes, nunca los datos concretos de cada municipio.

Se participa voluntariamente, es un ejemplo de instrumento para mejorar la gestión local con indicadores consensuados y anuales, para comparar cómo actúan respecto a la media en varias dimensiones. Un instrumento de mejora continua que permite extraer conclusiones, no de causa y efecto, pero sí de comparación al mismo nivel de administración. Se detecta quién se sale de la media, para bien o para mal.

Cada año se van incorporando políticas públicas y servicios municipales de municipios con características similares, se pacta lo que se va a medir para intentar mejorar. Una práctica realmente interesante y que sería conveniente que se extendiera a otras Administraciones públicas.

Para acabar, Shkabatur<sup>702</sup> propone un interesante conjunto de medidas, complementarias entre sí, que divide en tres categorías: medidas institucionales, medidas sociales e incentivos.

Respecto de las institucionales, defiende la importancia de introducir un cuerpo de supervisión o vigilancia independiente, dotado de poder suficiente para sancionar los incumplimientos de las agencias, además del inspector general que debe haber en cada agencia. Esta figura también es útil para llevar a cabo este control en tanto que es conocedor de las dinámicas existentes en la agencia correspondiente, por lo que aumentar sus funciones en este sentido no supone un gran reto pero puede reportar grandes beneficios.

Cuanto a las medidas sociales, propone fomentar la vigilancia ciudadana complementando la que llevarían a cabo el órgano independiente y los inspectores. Así, al estar publicada por las propias agencias la información relevante de los procesos de toma de decisiones, los ciudadanos podrían dirigirse a los tribunales en caso de discrepancia. La autora reconoce que la litigación es costosa, larga e incluso inefectiva algunas veces, pero que la sola amenaza de acudir a los tribunales podría ser suficiente para cambiar el comportamiento de las agencias.

---

<sup>702</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op .cit.*, p. 54-65.

Tampoco se debe perder de vista la importante función de los medios de comunicación y la presión mediática en este punto, y el importante rol que juega Internet a la hora de permitir que información relevante sea más fácilmente accesible, facilitando enormemente su difusión. Internet permite que el individuo se convierta en periodista, a través de blogs o redes sociales, “*multiplying and amplifying potential hubs of influence and pressure*”<sup>703</sup>. El ejemplo de Wikileaks demuestra como una pequeña organización online puede adquirir reconocimiento global y una gran influencia a través de la elección de una estrategia efectiva de recoger y diseminar información.

Internet facilita incluso que haya una mayor comunicación y cooperación entre la sociedad y los cuerpos políticos, pudiéndose dirigir a ellos para darles la alarma de un comportamiento inadecuado o irregular de las agencias.

Por último, respecto a los incentivos, habla sobre que pueden ser positivos, negativos o judiciales. Por ejemplo, cuanto a los primeros, propone que “*Congressional committees may condition the funding of federal programs on the fulfillment of transparency obligations*”; o bien que se aumente el presupuesto de aquellas agencias consideradas más transparentes. Cuanto a los negativos, que se imponga multas a las agencias que incumplan los deberes de transparencia. En lo referente a los incentivos judiciales, propone que el escrutinio judicial sea más laxo para las agencias más transparentes, “*while non-transparent agencies would be subject to more stringent judicial scrutiny*”<sup>704</sup>.

A juicio de la autora, aunque ninguna de estas sugerencias por sí sola sería suficiente, una combinación podría llevar a una regulación de las políticas de transparencia más efectiva. Y concluye que “*if the suggested measures are overly costly or difficult to implement in the existing political system, the accountability rhetoric of regulatory transparency should be abandoned [...] as long as regulatory transparency policies declare that public accountability is their ultimate objective [...] regulatory transparency policies should therefore assume a different course*”<sup>705</sup>.

---

<sup>703</sup>*Ibidem*, p. 61.

<sup>704</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 58.

<sup>705</sup>*Ibidem*, p. 66.



### C) Corrientes políticas que lo respaldan

El paradigma del gobierno abierto es reflejo de los fundamentos de diversas corrientes políticas, y se encuentra respaldado por su núcleo fundamental. Entre otros autores, Villoria<sup>706</sup> ha analizado los fundamentos teóricos del concepto, y ha concluido que detrás del gobierno abierto existen cuatro corrientes de políticas, con sus correspondientes creencias, actores, intereses e instrumentos, y una tecnología que le permite su existencia: Internet y la Web 2.0. Estas corrientes son: políticas de mejora regulatoria; políticas tradicionales de buena gobernanza; políticas de participación ciudadana; y políticas de eficiencia en la gestión pública. Pero se puede afirmar que éstas no son las únicas corrientes en las que puede encajar el gobierno abierto, también se puede justificar con otras corrientes más actuales como las políticas de innovación y modernización de las Administraciones públicas que tanto éxito han tenido los últimos años; o más tangencialmente con políticas de contención presupuestaria a medio-largo plazo; políticas de promoción económica; y políticas de integración.

Todas ellas se fundamentan en el cambio. Mientras que las que sustenta Villoria pueden dividirse claramente entre aquellas basadas en un cambio institucional, *ad intra*, –políticas de mejora regulatoria y políticas de buena gobernanza–, y aquellas basadas en un cambio social, *ad extra*, –políticas de participación ciudadana y políticas de gestión colaborativa–, el resto podrían encontrarse indistintamente en ambas clasificaciones, pues en ellas influye tanto el cambio desde la propia institución como el cambio desde la ciudadanía, y se trata de concepciones que se retroalimentan en su puesta en práctica.

Como bien apuntan Almonacid, Chaveli, Cantos Sala y Sancliment<sup>707</sup>, “de los reflejos y permeabilidad que tengan los distintos gobiernos en relación con este nueva realidad, depende su relegitimación democrática o su total obsolescencia”.

#### a. Políticas de mejora regulatoria

Villoria parte en este punto de una concepción de mejora regulatoria distinta a las corrientes actuales de *better regulation*, que se dirigen a mejorar la función del

---

<sup>706</sup>Villoria, M. Paradojas y tensiones de la innovación: el caso..., *op. cit.*, p. 11 y s.

<sup>707</sup>Almonacid Lamelas, V.; Chaveli Donet, E.; Cantos Sala, S.; Sancliment Casadejús, X. El gobierno abierto como un nuevo hito..., *op. cit.*, p. 71.

legislador intentando garantizar la calidad de las leyes<sup>708</sup>, a lo que se prestará más atención en capítulos posteriores. En esta línea pero con un sentido aplicado a la gestión pública, este autor utiliza el concepto de mejora regulatoria orientado a la toma de mejores decisiones por parte de los agentes sociales, para mejorar así la gestión pública generando valor público y contribuyendo a la calidad democrática del sistema.

Así, en la configuración del gobierno abierto tienen un papel primordial las políticas de mejora regulatoria en tanto que suponen una referencia teórica al estado regulador y paternalista. Un estado utilitarista que promueve conductas beneficiosas para la sociedad y promueve la felicidad colectiva, desincentivando aquellas actuaciones que producen un daño individual o social.

Desde la perspectiva de este tipo de políticas, el gobierno se caracteriza en el gobierno abierto por un cierto paternalismo benevolente al aportar información para la toma de decisiones inteligentes por parte de los ciudadanos.

Esta concepción apuesta por la transparencia como elemento esencial del gobierno abierto, se trata de proporcionar información a los ciudadanos sobre todas aquellas cuestiones de relevancia pública, como son bases de datos, fuentes, planes de actuación, etc. Se debe tener en cuenta que esa transparencia, esa accesibilidad a la información pública debe entenderse como aquella capaz de hacer que la información sea comprendida por los ciudadanos, capaz de permitirles tener una opinión fundamentada en relación con las cuestiones de la actividad pública, y lo que es más importante, capaz de colocarlos en un plano de igualdad con los poderes públicos al disponer prácticamente de la misma información. No es suficiente con ofrecer toda la información pública sin más, debe publicarse la información relevante, contextualizada, en formatos estándar y comprensibles para el ciudadano medio. Esto es así porque, como bien apunta Labastida<sup>709</sup>, el objetivo del gobierno abierto es “tener una sociedad bien informada, que participe en la toma de decisiones dando una opinión fundamentada y a la cual se le rinda cuentas una vez hubiera actuado en uno u otro sentido”, y, especialmente, porque el fin de la transparencia no es ofrecer información genérica, sino

---

<sup>708</sup> Vid. Casado Casado, L. La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*: Belo Horizonte, año 17, núm. 67, enero-marzo de 2017, p. 41-76.

<sup>709</sup> Labastida, I. “Transparència”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.xarxaip.cat/wp-content/uploads/2014/04/42-veus1.pdf>, [último acceso en fecha 10/10/2014] p. 39.

“achieve specific public objectives such as better schools, high-quality hospitals, and safer consumer products”.<sup>710</sup>

Es importante destacar que para concretar en la práctica esta estrategia de transparencia y acceso a la información se debe apostar por la apertura de datos públicos, que además de promover la innovación y la creación de valor social mediante la generación de nuevas actividades, aplicaciones y servicios, supone una manera de devolver a la sociedad los datos que ha financiado con el pago de sus impuestos<sup>711</sup>. Facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar. Al mismo tiempo, también incentiva el cumplimiento de las regulaciones por parte de los ciudadanos.

Así, en esta estrategia pueden incluirse mecanismos de evaluación como los rankings de transparencia, las puntuaciones, los programas de “*name and shame*”, etc. Con el consiguiente peligro de manipulación de los resultados.

Un ejemplo de estos efectos perniciosos se encuentra en Inglaterra, que para la mejora en la provisión del servicio de sanidad utilizó la gestión por resultados y objetivos (*command and control*). Entre otros propósitos, se querían reducir las listas de espera y la inversión en salud fue histórica. Uno de los objetivos era que el 75% de los casos de accidentes y emergencias médicas debían ser trasladados al hospital en menos de 8 minutos, para conseguirlo, además de manipular la información, las ambulancias se distribuyeron a los puntos en los que era más factible alcanzar el objetivo, desatendiendo las zonas más lejanas.

De modo que se debe atender a estos riesgos y efectos perniciosos a la hora de diseñar mecanismos de mejora regulatoria que actualicen las bases del contrato social reduciendo la asimetría de poder entre administradores y administrados a causa de la llamada pirámide informacional<sup>712</sup>. Una filosofía que debe orientar toda la actividad

---

<sup>710</sup> Fung, A.; Weil, D. “Open Government and Open Society”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration...*, *op. cit.*, p. 109.

<sup>711</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática... , *op. cit.*, p. 34.

<sup>712</sup> En ese sentido se manifiesta García García cuando afirma que “toda estructura de información es una estructura de poder . La jerarquía inherente a cualquier estructura de poder crea una pirámide informacional; los sectores más alejados de la cúspide son al mismo tiempo los más alejados de la información y de la toma de decisiones. Por ello, si la información no se encuentra a disposición de los ciudadanos, la sociedad puede verse expuesta a un proceso de alienación respecto a sus estructuras gubernamentales; si los miembros de la sociedad no pueden ejercer un adecuado control operativo, presupuestario o financiero, y éste se deja exclusivamente en manos de órganos de control interno o externo cerrados y profesionales, o si la ciudadanía no puede aportar sus conocimientos a la prestación,

pública en tanto que la mejora en la toma de decisiones podría decirse que es directamente proporcional a la disponibilidad de la información necesaria, útil y de calidad para esa toma de decisiones.

#### *b. Políticas tradicionales de buena gobernanza*

Es preciso señalar que el concepto de “gobernanza” surge por la necesidad de ir más allá de la palabra “gobierno”, demasiado ligada a modelos de decisión propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos. Desde una perspectiva descriptiva, Ramírez-Alujas<sup>713</sup> entiende la gobernanza como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado, y cada vez más complejo.

La gobernanza aspira a tener una acción pública de calidad, como característica de las sociedades capaces de afrontar los retos de progreso y bienestar, y como garantía de buen funcionamiento, la buena gobernanza.

Una vez asentado el concepto, es obvio que en la configuración del gobierno abierto las políticas tradicionales de buena gobernanza son muy importantes, en tanto que enfatizan la transparencia y la rendición de cuentas como *conditio sine qua non* para entender que existe realmente una buena gobernanza.

El gobierno abierto se considera desde esta perspectiva “como un instrumento eficaz en la promoción de integridad gubernamental y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación”<sup>714</sup>, permitiendo a los ciudadanos tanto acceder a la información que el gobierno provee como convertirlos en auténticos auditores de la actividad gubernamental.

Gracias a la transparencia y el acceso a la información pública, el gobierno abierto trata de potenciar un modelo de gobierno y administración que se encuentre en un permanente proceso de mejora continua, y para ello parte del control social como clave

---

mejora e innovación de servicios públicos, se corre el riesgo de que el contrato social que une a gobernantes y gobernados se perciba como obsoleto, ilegítimo y defensor de los privilegios de una clase política dominante”. García García, J. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Revista Innovar*: vol. 24, núm. 54, octubre-diciembre 2014, p. 75.

<sup>713</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y... , *op. cit.*, p. 104.

<sup>714</sup> Villoria, M.; Ramírez-Alujas, A. Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública*: volumen temático 2013, Gobierno electrónico, p. 77.

para su correcto funcionamiento<sup>715</sup>. En ese sentido, una de las características esenciales de este modelo es la sumisión voluntaria a controles externos de calidad en sus servicios, de claridad en sus cuentas, y de cumplimiento de objetivos.

La evaluación que propone este modelo permite que sea realizada desde la perspectiva del ciudadano mediante la revisión y cuestionamiento de los datos puestos a su disposición por la Administración, lo que permite que haya una auténtica rendición de cuentas constante y que pueda haber una mayor diligencia, así como adaptabilidad de los poderes públicos en función de los resultados obtenidos para mejorar la gestión de que se trate.

### *c. Políticas de participación ciudadana*

Es evidente que el gobierno abierto está estrechamente relacionado con las políticas de participación ciudadana, pues éstas buscan la implicación cívica y el ejercicio de la soberanía popular de forma más continuada y permanente, en palabras de Almonacid, Chaveli, Cantos Sala y Sancliment, “la democracia moderna no es otra que la participativa, la legitimada día a día y no cada cuatro años”<sup>716</sup>. Así, la participación y colaboración que promueve el *open government* encaja claramente con dichos objetivos, tanto para la ciudadanía en general como para las ONG, empresas y otros actores en el proceso de elaboración, diseño, implantación y evaluación de políticas públicas. Y es que, el objetivo último del gobierno abierto es empoderar a la ciudadanía de forma continuada, generando procesos de co-participación capaces de estimular el crecimiento y desarrollo de una sociedad civil fuerte<sup>717</sup>, que confíe en el sistema.

Estas políticas, partiendo de una visión republicana del Estado, se relacionan con la democracia deliberativa en la que el Estado, de acuerdo con Bourgon<sup>718</sup>, deberá promover la ciudadanía, la integración y la discusión pública; la participación ciudadana en el diseño y prestación de servicios; determinar la agenda de las políticas, convocar a los agentes apropiados y facilitar y gestionar soluciones sostenibles para problemas públicos; así como difundir la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.

---

<sup>715</sup> Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>716</sup> Almonacid Lamelas, V.; Chaveli Donet, E.; Cantos Sala, S.; Sancliment Casadejús, X. El gobierno abierto como un nuevo hito..., *op. cit.*, p. 54.

<sup>717</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>718</sup> Bourgon, J. Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*: núm. 73 (1), 2007, p. 5-27.

Se trata de incluir a los ciudadanos en el ciclo de políticas públicas desde sus fases más embrionarias, apartándose de la tradicional concepción del ciudadano-cliente, como mero evaluador de la satisfacción tras haber utilizado un determinado servicio o haberse beneficiado de una determinada política, para considerarlo como un ciudadano colaborador de la Administración, un cogestor de la acción pública, permitiéndole detectar problemas públicos que después se incluyan en la agenda, proponer el diseño de alternativas y soluciones para resolverlos, con relevancia real en la toma de decisiones, e incluso en la posterior implementación de las mismas.

Debe entenderse, pues, como una participación sostenible, resultado de aplicación de dinámicas capaces de generar confianza. Una participación que intente socializar la gestión pública, hacerla relacional y deliberativa, y se aleje de lógicas ancladas en el pasado que sólo utilizan la participación de forma anecdótica y coyuntural como instrumento para reforzar la democracia representativa, para conseguir mayor rédito político o que se limitan a socializar la responsabilidad política sin involucrar ni corresponsabilizar al ciudadano en la gestión pública cotidiana<sup>719</sup>. Los problemas que han surgido y que han forzado la necesidad de este nuevo paradigma políticoadministrativo son mutidimensionales, por lo que para poder incorporar satisfactoriamente todas las perspectivas resulta imprescindible afrontarlos mediante dinámicas de deliberación versátiles, que busquen no –o no sólo– la unanimidad ni la opción más votada, sino el consenso de todos los actores tras una reflexión y un ejercicio de convicción de las distintas propuestas sugeridas en el debate.

En definitiva, como pone de manifiesto Valenzuela Mendoza, la participación que se enmarca en el paradigma del gobierno abierto no es la participación tal como la entendemos tradicionalmente, sino que supone una concepción alternativa de la misma, “por un lado, ciudadanos interesados en hacer valer su voz como expertos en la materia, y por otro, refiere a voluntarios que desean aportar e impulsar desde su mundo de vida, diferentes propuestas para mejorar la gestión pública y el entorno de su comunidad”<sup>720</sup>.

#### *d. Políticas de eficiencia en la gestión pública*

Por último, las políticas de eficiencia en la gestión pública también se incluyen en el concepto de *open government*. Estas políticas están basadas en la idea del estado

---

<sup>719</sup> Carmona Garias, S. Nuevas tendencias en la..., *op. cit.*, p. 29-58.

<sup>720</sup> Valenzuela Mendoza, R. E. El federalismo cooperativo como..., *op. cit.* p. 25.

colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento a partir de la apertura de información y el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos.

Según Villoria la apertura de información y la transparencia generan eficiencia, y el *open government* crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de regulación y *wikigovernment*<sup>721</sup>. Un modelo de interacción entre los poderes públicos y la sociedad que hacen que los funcionarios pierdan el monopolio del conocimiento, pasando de una relación vertical a una horizontal. Una funcionalidad que favorece la continua mejora del sistema al permitir, como bien apunta el grupo Xarxa d'Innovació Pública<sup>722</sup>, que “la Administración conceptualice y transforme en políticas y servicios, ya sean nuevos o mejorados, el resultado de ese diálogo constante” entre los distintos actores.

Lo que se relaciona con la concepción originaria de la Administración como prestadora de servicios públicos administrativos. Ante una demanda de la sociedad, la Administración responde, es el fundamento último del Estado del Bienestar, y en la actualidad lo que exige la ciudadanía es la existencia de servicios públicos de calidad que se adapten al nuevo contexto electrónico en el que se desarrollan las vidas de cada vez más ciudadanos. Se reclama la incorporación de las nuevas tecnologías en la prestación de servicios públicos, que se acerque a la autogestión de los mismos mediante el desarrollo de modelos de *smart city*, para mejorar la calidad de vida en las ciudades, con la ayuda de una verdadera interoperabilidad entre Administraciones para facilitar el funcionamiento de todo el sistema. En esta línea se posicionan Almonacid, Chaveli, Cantos Sala y Sancliment, que parten de la premisa de que “el porcentaje de población que va a realizar sus trámites administrativos por la vía telemática crecerá (...) de forma geométrica”<sup>723</sup>.

#### *e. Políticas de innovación y modernización de las Administraciones públicas mediante la creación de valor público*

Como se acaba de ver, la innovación debe impregnar necesariamente las labores de coproducción de servicios que promueve el gobierno abierto, ya sea buscando nuevas

---

<sup>721</sup>Villoria, M. Paradojas y tensiones de..., *op. cit.*, p. 13.

<sup>722</sup>Xarxa d'Innovació Pública. *42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>723</sup>Almonacid Lamelas, V.; Chaveli Donet, E.; Cantos Sala, S.; Sancliment Casadejús, X. El gobierno abierto como un nuevo hito..., *op. cit.*, p. 43.

formas de colaboración y participación ciudadanas haciendo uso de las nuevas herramientas que van apareciendo en el mercado; implementando recursos que traten de aprovechar y gestionar el conocimiento, la creatividad, el potencial y el talento de los ciudadanos que quieran colaborar con la Administración en la construcción del bienestar colectivo<sup>724</sup>; buscando nuevas formas de resolver problemas públicos, y de implantar los servicios públicos de la mejor manera posible. Cosa que se encuentra íntimamente vinculada con la teoría del valor público de Moore<sup>725</sup>, de acuerdo con quien a pesar de los paralelismos con instrumentos propios del sector privado en la creación de valor que pueden aplicarse al sector público, éste crea valor en la manera en que produce bienes, mediante el diálogo comunitario, la participación y el respeto a los valores democráticos. Para García García<sup>726</sup>, esta teoría “se fundamenta en que los gobiernos crean valor para sus ciudadanos a través de la provisión de servicios públicos”, y por lo tanto “el proceso institucional de gobierno abierto creando redes con la ciudadanía sería fuente de valor por sí mismo”.

Como pone de manifiesto Marcet<sup>727</sup>, “la innovación es la capacidad de llevar nuevas ideas a la práctica, de ponerlas en marcha” y la finalidad última de la innovación pública es resolver los distintos retos y necesidades ciudadanas. Para ello el gobierno abierto es el paradigma idóneo al facilitar con su estructura esencial la creación de valor público y la experimentación de nuevas soluciones en todos los campos promovidas por todos los actores sociales, lo que a la postre posibilita innovaciones de carácter tanto incremental –mediante el desarrollo de conceptos previamente existentes– como de carácter radical –mediante conceptos completamente nuevos–. Una suerte de cultura emprendedora que debe impregnar tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos de acuerdo con esta nueva filosofía político-administrativa, “como una forma de servir a los ciudadanos y como una vía natural para el despliegue del talento de las propias comunidades profesionales”.

No obstante, como muy acertadamente advierte Parejo Alfonso, “el Derecho –en tanto que medio, en el Estado social de Derecho para la calidad de vida en libertad– debe asegurar una innovación responsable. Pues por i mismas las innovaciones no aseguran

---

<sup>724</sup> Ramírez-Alujas, A. “Cocreació de serveis”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>725</sup> Moore, M. H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós: Barcelona, 1998.

<sup>726</sup> García García, J. *Gobierno abierto: transparencia, participación...*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>727</sup> Marcet, X. “Innovació”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...* *op. cit.*, p. 33.



automáticamente tal fin”<sup>728</sup>. En ese sentido, gracias a los planteamientos colaborativos que subyacen al gobierno abierto, se permite que las pruebas ensayo-error se lleven a cabo en un estadio previo, por ejemplo parte de organizaciones privadas, antes de implementarlas en las instituciones. Las nuevas tecnologías permiten que la Administración pueda beneficiarse del progreso llevado a cabo por el sector privado. Como sugieren Robinson, Yu y Felten, “*private parties might not get it right the first time, but we believe they will explore more approaches and will recover more rapidly than government will from the inevitable missteps (...). Nobody knows what is best, so we should let people try different offerings and see which ones win out*”<sup>729</sup>.

En ese sentido, los argumentos que tradicionalmente se han esgrimido para introducir la innovación en el sector público siguen siendo vigentes, especialmente cuanto al aprovechamiento del potencial para crear valor público, para adaptarse y responder a las cambiantes necesidades públicas de forma más eficaz, contener los costes aumentando la eficiencia y para mejorar la prestación de servicios y sus resultados<sup>730</sup>. Ahora bien, la innovación que se propone en este modelo se aleja de la innovación gerencial, que como bien explica Mariñez-Navarro<sup>731</sup>, supone mejorar la satisfacción del cliente, los procesos y el desarrollo del personal, centrándose en criterios economicistas de eficiencia, equilibrio financiero, productividad y competitividad. La innovación en la gestión pública que propugna el gobierno abierto se centra en trabajar el compromiso de los ciudadanos, facilitar entornos donde se pueda desarrollar la inteligencia colectiva, así como el control social y la colaboración ciudadana. En última instancia se trata de innovar para mejorar de forma continua la cambiante definición del interés público y la cambiante consideración de qué es lo que genera realmente valor público en cada momento, pues como bien apunta Moore “para aquellos que desconfían de la integridad o utilidad de los procesos políticos, la idea de que el valor público se debe definir políticamente es difícil de aceptar”<sup>732</sup>, y la elección de los gobernantes en las elecciones no es suficiente para determinar esta definición tan voluble y variable. Como concluye este autor: “una lección ética importante para los directivos públicos: es erróneo y peligroso que los directivos lleguen a ser tan arrogantes que no se preocupen de

---

<sup>728</sup> Parejo Alfonso, L. *Estado y Derecho en proceso de...*, op. cit., p. 172.

<sup>729</sup> Robinson, D. G.; Yu, H.; Felten, E. W. “Enabling Innovation for...”, op. cit., p. 87.

<sup>730</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., op. cit., p. 27.

<sup>731</sup> Mariñez-Navarro, F. Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*: núm. 70, 2016, p. 89-90.

<sup>732</sup> Moore, M. H. *Gestión estratégica y creación de...*, op. cit., p. 66.

contrastar su ideas sobre lo que tiene valor público con los ciudadanos y sus representantes”<sup>733</sup>, y es que es indispensable para construir un gobierno abierto que los empleados públicos estén abiertos al aprendizaje resultante del diálogo, y que se consideren, si no todas las opciones, al menos el mayor número posible de opciones, cosa que sólo es posible mediante la apertura, la innovación y la colaboración.

Así pues, estas políticas están íntimamente relacionadas con las de participación ciudadana que se acaban de ver, de acuerdo con esto se manifiesta Brugué<sup>734</sup> al estudiar la idea de la administración pública deliberativa. Para este autor el principal objetivo de la modernización administrativa es el diálogo, pues afirma que la finalidad última de la Administración es la de resolver conflictos y satisfacer demandas sociales, por lo que es necesaria una continua conversación con el ciudadano.

No obstante, insistimos en que la idea que subyace a la filosofía del gobierno abierto no se limita a resolver esos conflictos y satisfacer esas demandas, sino que va más allá en la búsqueda de una adecuada gestión del conocimiento como activo intangible pero con potencial suficiente para conseguir, de una parte, mejorar la percepción de los ciudadanos –que se sienten valiosos para la acción pública y la toma de decisiones–, y de otra, mejorar el cumplimiento de los objetivos de la organización de forma más eficaz y eficiente, incrementando la calidad de los mismos a través de dinámicas sinérgicas de esos conocimientos. Ya lo trajo a colación Maier<sup>735</sup>, afirmando que *“knowledge is what we come to believe and value through experience, communication or inference (...). Thus, knowledge is always connected to the system’s history, to suitable events and episodes and therefore is bound to a memory”*, de tal modo que, para este autor, el conocimiento es una ventaja muy apreciada que puede llevarnos a formas de gobierno más inteligentes, competentes, estratégicas, capaces. También Spender<sup>736</sup> lo considera un elemento esencial para la competitividad de las organizaciones, pues la estrategia principal que debe seguir la empresa es *“the management of the firm’s position relative to its competitors, customers and suppliers. Intelligence, information and knowledge are clearly essential to this task”*.

---

<sup>733</sup> Moore, M. H. *Gestión estratégica y creación de...*, op. cit., p. 215.

<sup>734</sup> Brugué, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*: núm. 29, 2004.

<sup>735</sup> Maier, R. *Knowledge Management Systems: Information and Communication Technologies for Knowledge Management*. Springer: Berlin, 3a edición, 2007, p. 77.

<sup>736</sup> Spender, J. C.; Grant, R. M. Knowledge and the Firm: Overview. *Strategic Management Journal*: 17, 1996, p. 5.

Esta nueva filosofía parte de que el conocimiento es personal, como apunta Palomar i Baget<sup>737</sup>, “lo tienen las personas y no las organizaciones”, y por ello es de vital importancia contar con los ciudadanos para transferir, compartir y socializar el conocimiento que pueden aportar cada uno de ellos, y que éste no desaparezca con las personas que lo poseen. En palabras de McDermott, “*knowledge is widely dispersed in society, and public officials benefit from having access to that dispersed knowledge*”<sup>738</sup>. Un ejercicio en el que el uso de las TIC puede ser de inestimable importancia y que supone un cambio de modelo institucional de nuestras Administraciones, abandonando el sistema burocrático de Weber e implantando un modelo más flexible y más próximo a la nueva gestión pública combinada con la gobernanza, para así adaptarse a los continuos cambios y nutrirse del capital humano de todos los ciudadanos. En la línea apuntada por Lathrop y Ruma<sup>739</sup>, este movimiento trata de transformar el gobierno en sí mismo “*empowering employees inside governments to go beyond the traditional boundaries and limitations of bureaucracy to act across organizational lines and move from top-down to bottom-up structures of management and decision making*”.

De acuerdo con Matsuda<sup>740</sup>, el conocimiento es un producto del aprendizaje organizacional y, según Levitan<sup>741</sup> la información es un recurso institucionalizado y establecido que promueve el conocimiento. Por lo tanto el gobierno abierto es el marco de referencia más óptimo para que se generen las dinámicas organizacionales al basarse en la participación y colaboración de todos los agentes sociales, cuyo pilar es la transparencia y el acceso a la información, promoviendo el conocimiento que va a ser capaz de colocar la gestión pública en un ejercicio de mejora continua. Se trata de que el gobierno sea una plataforma de innovación social y creación de valor público, “*becoming a stronger part of the social ecosystem that binds individuals, communities, and businesses –not by absorbing new responsibilities or building additional layers of*

---

<sup>737</sup> Palomar i Baget, J. El uso de herramientas sociales digitales para la gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*: núm. 7, 2014, p. 37-39.

<sup>738</sup> McDermott, P. Building open government. *Government Information Quarterly*: 27, 2010, p. 401.

<sup>739</sup> Lathrop, D ; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. XX.

<sup>740</sup> Matsuda, T. *Organizational Intelligence: Its Significance as Process and as a Product*, The Japan Society for Management Information, Proceedings of the International Conference on Economics, Management and Information Technology, CEMIT 92/CECOIA 3, 1992, p. 219-222.

<sup>741</sup> Levitan, K. B. Information resources as “goods” in the life cycle of information production. *Journal of the American Society for Information Science*: 33, 1982, p. 181-198.

*bureaucracy, but through its willingness to open up formerly closed processes to broader input and innovation*”<sup>742</sup>.

Un buen ejemplo de esta corriente política lo encontramos en la creación en 2009 de la Oficina de innovación social y participación cívica (*Office of Social Innovation and Civic Participation*)<sup>743</sup> de Estados Unidos para invertir en la búsqueda de soluciones comunitarias innovadoras mediante nuevas formas de asociación revitalizando la vida económica, política y social. También el ambicioso programa *Big Society* que el Reino Unido inició en 2010 para empoderar a las comunidades locales y a la ciudadanía, fomentando procesos de innovación social fue ejemplo de esta tendencia, a pesar de que en la actualidad ha desaparecido de la plataforma web gubernamental<sup>744</sup>. El propio David Cameron afirmó en su lanzamiento “*today is the start of a deep, serious reform agenda to take power away from politicians and give it to the people*”. En la Generalitat de Catalunya también encontramos ejemplos, como el proyecto iniciado en 2014 denominado *Innogen*<sup>745</sup>, un blog interdisciplinar e interdepartamental de profesionales con el objetivo de detectar, compartir y promover buenas prácticas en las Administraciones catalanas, configurándose la administración electrónica como elemento clave en la mejora de las relaciones con la ciudadanía. En un ámbito más concreto también encontramos el programa *Compartim*<sup>746</sup> del Departamento de Justicia de la Generalitat para intercambiar experiencias y compartir buenas prácticas, fomentando la reflexión conjunta sobre diversos temas. Son las llamadas Comunidades de Práctica, que, como explica Palomar i Baget<sup>747</sup>, funcionan por colectivos

---

<sup>742</sup> Don Tapscott, “Foreword...”, *op. cit.*, p. XVI-XVII.

<sup>743</sup> <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp>. Gracias a esta Oficina se han desarrollado programas como: *Educate for innovate*, para mejorar el rendimiento de los estudiantes; *Let’s Move* para reducir la obesidad infantil, *Text4baby* para compartir experiencias entre madres primerizas y otras con mayor experiencia; *My brother’s keeper*, una iniciativa impulsada por Obama para mejorar las oportunidades de los jóvenes de color en el mundo laboral y académico gracias a la asignación de un mentor que les oriente y se asegure de que disponen de las condiciones básicas de salud, nutrición y educación, así como que se encargue de que asisten al colegio o instituto, apartándolos de la violencia de las calles; *Precision Medicine*, una iniciativa centrada en apoyar la investigación médica para mejorar los tratamientos aplicados no en general, sino a cada caso particular, atendiendo las diferencias genéticas y de entorno de cada paciente.

<sup>744</sup> Al respecto, Caroline Slocock, mordazmente denuncia la desaparición de este programa preguntándose: “*But are politicians really able to deliver a “good Big society”? It’s not just that they struggle with giving up power once they enter office. They also keep repeating the same mistakes. So what are the lessons they need to learn?*”. Slocock, C. What happened to David Cameron’s “Big Society”? *Huffington Post*: artículo publicado el 20 de enero de 2015. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.huffingtonpost.co.uk/caroline-slocock/big-society\\_b\\_6505902.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/caroline-slocock/big-society_b_6505902.html) [último acceso en fecha: 12/11/2015]

<sup>745</sup> [innogen.blog.gencat.cat](http://innogen.blog.gencat.cat)

<sup>746</sup> [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/formacio\\_recerca\\_documentacio/formacio/gestcon](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/formacio_recerca_documentacio/formacio/gestcon)

<sup>747</sup> Palomar i Baget, J. El uso de herramientas sociales digitales para la..., *op. cit.*, p. 42.

profesionales, siendo el propio colectivo el que elige los ámbitos de su trabajo que quiere mejorar de forma colaborativa. Entre los ámbitos de trabajo se puede destacar la justicia juvenil, al ámbito penal, la moderación, la calidad en la atención ciudadana o la justicia electrónica. Como resultado de la participación en estos distintos ámbitos, se organizan seminarios y jornadas, se elaboran ponencias, protocolos, recomendaciones, manuales, plantillas, documentos de trabajo, procedimientos... promoviendo el aprendizaje mutuo y la colaboración.

En definitiva, como ponen de manifiesto Conejero y Redondo, “comienza a percibirse cierta institucionalización, aún incipiente, de la innovación social en las políticas de los gobiernos”<sup>748</sup>, lo que permite desarrollar nuevas formas de parternariado público-privado. Como muy acertadamente apunta Galindo, “muchos ciudadanos y trabajadores están dispuestos a compartir ideas y opiniones. Sería un error imperdonable no usar todo este talento y voluntad”<sup>749</sup>, pues son los ciudadanos quienes poseen una mejor perspectiva para interpretar la realidad.

#### *f. Políticas de contención presupuestaria a medio-largo plazo*

Esto también se relaciona con las políticas de innovación en el sector público ya que se debe innovar buscando formas de financiación conjunta entre sector público y privado para reducir el gasto de las arcas públicas tanto como sea posible.

Por otro lado, las nuevas tecnologías permiten que las instituciones puedan beneficiarse de la sabiduría y los conocimientos de los ciudadanos en ámbitos ilimitados. Buen ejemplo de ello lo podemos encontrar en el contexto de los refugiados y solicitantes de asilo en Landau, un pueblo de Alemania<sup>750</sup>, en el que para acoger a este gran número de personas desamparadas que no comprenden el idioma y requieren soluciones ágiles ante multitud de problemas cotidianos –como por ejemplo cómo ir al médico, a la guardería, dónde llevar a los niños al colegio, dónde pueden aprender alemán, cómo debe realizarse la recogida selectiva de residuos, etc. además de los muchos conflictos que

---

<sup>748</sup> Conejero Paz, E.; Redondo Lebrero, J. C. La innovación social desde el ámbito público: conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y análisis de políticas públicas, Nueva Época*: núm. 15, enero-junio 2016, p. 23.

<sup>749</sup> Galindo, A. “Aprofitament del potencial social”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, op. cit., p. 20.

<sup>750</sup> País de Europa que, según datos de ACNAUR i del Banco Mundial, recibe mayor número de solicitudes de asilo, de personas provenientes especialmente de Siria y Afganistán, aunque cuanto a número de población sea Suecia el país que recibe a más solicitantes de asilo.

surgen entre estos inmigrantes y la población autóctona, entre los mismos inmigrantes por pertenecer a países o culturas distintas y verse obligados a compartir lugar de residencia en casas mixtas, incluso conflictos entre los inmigrantes y los propios funcionarios por desconocimiento del idioma, desconocimiento del inglés, e incluso, en muchos casos, desconocimiento sobre la escritura del propio idioma– se ha optado por la colaboración. Los empleados públicos han decidido utilizar los medios de que disponen gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, de modo que facilitan un número de móvil a estos ciudadanos a través del que éstos les escriben o envían mensajes en formato audio, grabando su propia voz, que a pesar de que los servidores públicos no los comprenden, les permite contactar con quién pueda ayudarles a traducirlo lo más rápido posible para poder solventar toda esta problemática, cosa que sin internet y sin móvil no sería posible. Un ejemplo cotidiano de la actividad administrativa que ilustra a la perfección como se puede mejorar la prestación de un servicio y la adecuada atención al ciudadano con la ayuda de los propios usuarios del servicio, formando una comunidad de sujetos expertos en solventar determinados problemas, creando así mismo redes de complicidad entre los ciudadanos, sin que esto suponga un coste extra para el erario público, una iniciativa promovida por los propios empleados públicos que recurren a los ciudadanos a los que ya han prestado el servicio que necesitaban para que los ayuden a prestar ese mismo servicio a nuevos ciudadanos en la misma situación en la que se encontraron ellos, de forma adecuada, generando una retroalimentación virtuosa posibilitada por las NTIC. En este caso se ha optado por una alternativa sencilla, flexible y mucho más ágil al encontrarse al margen de los procedimientos administrativos tradicionales y apostar por la colaboración ciudadana.

En otro ámbito distinto, pero con la misma finalidad de mejorar la prestación de servicios públicos, Noveck<sup>751</sup> nos ilustra acerca del principal beneficio del gobierno abierto, la colaboración ciudadana, mediante el caso de Chennai, India, una ciudad con una población superior a los 4 millones de habitantes en la que existen más de 5.000 rutas de autobús, lo que dificultaba enormemente el diseño de un mapa que las incluyera todas de forma clara y comprensible, por lo que un estudiante decidió diseñar ese mapa, *“he turned to the Web to request help from his fellow bus passengers. Commuters began contributing timetables and bus details, and in just three days, he had compiled enough*

---

<sup>751</sup> Noveck, B. S. Smart citizens, smarter state. The technologies of expertise and the future of governing. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2015, p. 12.

*data to create a fresh map for mobile phones with a clean, comprehensible design. Using the data, he then developed a visualization of where the bus network was failing to provide adequate service”.*

A esto se debe añadir que con la apertura de datos y la transparencia de la información pública, se facilita que tanto ciudadanos como empleados públicos puedan detectar duplicidades, redundancias u oportunidades de mejores soluciones. Como pone de manifiesto Koelkebeck<sup>752</sup>, *“the government would be wise to both invite and capture this kind of feedback so that the collective dialogue builds upon itself”*, lo que va a redundar en el ahorro del presupuesto de las instituciones públicas gracias a las propuestas desinteresadas de quienes deseen realizar aportaciones en este sentido<sup>753</sup>. Algo que ya hace años que se realiza en el sector privado, como pone de manifiesto Noveck<sup>754</sup> al explicar que *“Pharmaceutical companies such as Eli Lilly started opening up their research and development (R&D) efforts in the early years of the millennium to get help from outsiders using a “solver network” called Innocentive. Synack offers companies a solver network of cybersecurity experts. The “My Starbucks Idea” website asked coffee customers how to improve the company’s products and services. Dell Computers did something similar online with IdeaStorm website. Netflix famously gave away a million dollars to researchers who came up with ideas to improve the system it uses to recommend movies for its subscribers to watch”*. De tal modo que, el hecho de que las empresas pueden beneficiarse de factores y actores externos es ya una evidencia más que asentada, *“although there are no well-developed theories of the firm that take community innovation into account, there is ample evidence that co-creation between institution and network can lead to highly relevant knowledge at low cost”*.

---

<sup>752</sup> Koelkebeck, T. “Transparency Inside Out”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. 285.

<sup>753</sup> En esta línea se encuentran movimientos como el llamado *open education* –la Comisión Europea impulsó en 2013 el llamado *Opening Up Education Initiative* para conseguir estos propósitos–, que, como exponen Jan Gondol y Nicole Allen, trata de hacer más eficientes los fondos públicos en tanto que *“when the public buys educational resources, they should only have to pay for them once. The principles of open education ensure that everyone can freely access, use, share, keep, adapt, and build upon publicly funded works. This guards against duplication of efforts, since once a resource is created, it can be used by everyone, forever, for free”*, lo que también contribuye a generar una ciudadanía cívica, *“open education ensures that more people have access to information, both through formal educational structures and to educate themselves”*, y no sólo eso, pues el acceso libre y abierto al conocimiento ya no únicamente de los ciudadanos del país en concreto que ha impulsado la plataforma, sino a cualquier persona del mundo *“this can showcase the important knowledge produced within a country to a global audience, and also serve ethnic or cultural populations that reside outside of a country”*. Gondol, J.; Allen, N. Open Government Partnership as a platform for advancing open education policy. *Open Praxis*: vol. 7, issue 3, July-september 2015, p. 277-278.

<sup>754</sup> Noveck, B. S. Smart citizens, smarter state. The technologies of..., op. cit., p. 3.

Además, como apunta Cuesta<sup>755</sup>, “la creación de unas API –interfaces de programación de aplicaciones– completas y bien documentadas es la mejor inversión posible, porque siempre acaba dando lugar a más aplicaciones y mejores que las que se puedan crear con los recursos propios”.

Para acabar, es importante destacar la existencia de informes que demuestran el ahorro de la implantación de la administración digital que requiere la puesta en práctica del gobierno abierto, como se desprende del Estudio de implantación de los gastos y beneficios de la Administración Digital en Cataluña realizado por el Consorcio de la Administración Abierta de Cataluña<sup>756</sup>. De acuerdo con este estudio, que utiliza una metodología de cálculo propia analizando los gastos directos e indirectos realizados en la implantación de servicios de administración electrónica como *eTRAM*, *eFACT*, *eNOTUM*, *EACAT*, *Via Oberta* o *CATCert Servei de Certificació digital*, los ahorros generados por el uso de los servicios de administración electrónica –atendiendo a la reducción de tiempo, la eliminación de errores en la clasificación de documentos, el ahorro en el gasto de la gestión documental así como el ahorro que supone eliminar los gastos de envío–, supusieron un retorno de la inversión en el año 2013 de 9,40 euros por cada euro invertido.

#### *g. Políticas de promoción y dinamización económica*

Al promover y fortalecer la sociedad cívica, se genera riqueza y capital social, y toda esa información pública puesta a disposición de los ciudadanos mediante procesos de apertura de datos, al combinarse unos datos con otros, y con nuevas ideas no contempladas por la Administración pero sí por los particulares, que encuentran en ellos nuevos propósitos, aprovechamientos y usos distintos a los iniciales (*repurposing*), se pueden generar de forma creciente dinámicas emprendedoras con nuevas aplicaciones, aumento del empleo y creación de nuevos puestos de trabajo, elaborando nuevos productos y servicios que aporten valor y riqueza para la sociedad, con buenos impactos para el bien común<sup>757</sup>. De este fenómeno encontramos múltiples ejemplos en la

---

<sup>755</sup> Cuesta, A. “Desenvolupament”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>756</sup> Albors, I. Estudi d’implantació, costos i beneficis de l’Administració Digital a Catalunya. Presentación del 22 de enero de 2015 accesible online a través de la plataforma *Governdigital.cat*, siguiendo el siguiente enlace: <http://governdigital.cat/2015/ca/sessions/estudi-implantacio-costos-beneficis-de-ladministracio-digital-catalunya/> [último acceso en fecha 21/09/2016]

<sup>757</sup> *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 9, 12.



casuística de todo el mundo gracias a iniciativas de apertura de datos, algunos de los cuales se tratarán más adelante en el presente capítulo.

Es lo que O'Reilly llama “*government as platform*”, para éste autor “*being a platform provider means government stripped down to the essentials. A platform provider builds essential infrastructure, creates core applications that demonstrate the power of the platform and inspire outside developers to push the platform even further, and enforces rules of the road that ensure that applications work well together*”. Para ejemplificarlo de forma ilustrativa apunta que Tim-Berners-Lee no desarrolló cientos de millones de portales web, ni Google cientos de combinaciones de Google Maps, y Apple sólo desarrolló algunas de las miles de aplicaciones existentes para los iPhone, por lo que se trata de establecer las herramientas necesarias para que no se agoten en sí mismas, sino que permitan la mejora y evolución continua por parte de todos los actores<sup>758</sup>.

Las empresas que cuentan con una ingente cantidad de datos a su disposición, como pueden ser Amazon o Facebook, han generado millones de dólares aprovechándose de los mismos mediante sistemas de análisis de datos masivos. De hecho, de acuerdo con los datos arrojados por los últimos informes de ASEDIE<sup>759</sup> sobre el emergente, y en progresiva evolución, sector infomediario español, es decir, sobre las empresas que analizan y tratan los datos publicados por el sector público y privado para crear productos de valor añadido gracias a su reutilización, en el informe de 2017 se identifican 636 sociedades activas que conforman el sector infomediario, dando empleo a 19.362 personas, con un volumen de negocio anual de 1.704.829.680 euros, cifras todas ellas que suponen un ascenso con respecto al informe del año anterior. En 2016 se podían identificar 602 empresas en territorio español con un actividad directamente relacionada con la reutilización de estos datos, que daban empleo a 15.857 personas, generando un volumen de negocio anual de 1.365.288.781 euros. Cifras, por lo tanto, que van en ascenso progresivo, pues ya en 2011 se identificaron 444 empresas que daban empleo a 9.971 trabajadores, en 2013 se identificaron 623 empresas y 13.827

---

<sup>758</sup> O'Reilly, T. “Government as a platform”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, *op. cit.*, p. 36-39.

<sup>759</sup> ASEDIE. Informe sector infomediario (V edición) 2017. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.asedie.es/assets/informe-sector-infomediario-2017.pdf> [último acceso en fecha 29/06/2017]

ASEDIE. Informe sector infomediario 2016. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.asedie.es/assets/2016\\_informeselectorinfomediario.pdf](http://www.asedie.es/assets/2016_informeselectorinfomediario.pdf) [último acceso en fecha: 15/06/2016]

trabajadores, números que van aumentando significativamente y demuestran la relevancia y el impacto económico de la apertura de la información y los datos públicos.

Pero no únicamente se crean nuevos puestos de trabajo en el ámbito privado, fomentando la economía de escala, el gobierno abierto también requiere de nuevos perfiles profesionales en el seno del sector público, posibilitando la economía de abastecimiento. Las nuevas dinámicas en la gestión pública, la transparencia de la información pública tanto en su vertiente activa como pasiva, la gestión masiva de datos, la apuesta por la participación y colaboración ciudadana siguiendo una lógica virtual, la necesidad de diseñar recursos para aprovechar la creatividad y el potencial innovador de los ciudadanos, van a requerir nuevos perfiles profesionales expertos en estos ámbitos, que dominen las llamadas competencias digitales<sup>760</sup> y sean capaces de llevar a cabo estos cambios en la actividad administrativa de forma profesional y eficaz. Como bien afirma Fernández Hermana, “será necesario promover la formación de nuevos perfiles profesionales para diseñar estructuras virtuales para proyectos de gobierno abierto, para gestionar estructuras de trabajo colectivo en red y extraer el conocimiento que se genera, así como para desarrollar, experimentar y aplicar las metodologías adecuadas a cada proyecto”<sup>761</sup>.

Como se pone de manifiesto en la Guía para la implantación del gobierno abierto en los municipios de Cataluña<sup>762</sup>, “*atesa la complexitat de la implantació del govern obert, les administracions necessiten personal sensibilitzat (el que s’anomena “intraemprenadors”), altament especialitzat en diverses disciplines i amb habilitats flexibles, capaç d’assumir diverses funcions i de moure’s en entorns innovadors*”. Sin estos cambios<sup>763</sup> en el seno de las organizaciones administrativas será imposible la implantación efectiva de los postulados del gobierno abierto, por lo que será necesario definir nuevos perfiles profesionales en el ámbito público, así como actualizar y adaptar los ya existentes con cursos de formación continuos y permanentes, pues la innovación

---

<sup>760</sup> Salvador Serna, M.; Ramírez Hernández, O. Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*: vol. 3, núm. 1, 2016.

<sup>761</sup> Fernández-Hermana, L. A. “Participació”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>762</sup> Garsaball Pujol, M.; Suñé Salvador, L.; Ortiz Ripoll, T. (coords.). *Guia per a la implantació del govern obert als municipis de Catalunya*. Generalitat de Catalunya: Departament de Governació i Relacions Institucionals, Barcelona, 2015, p. 28.

<sup>763</sup> En lo que respecta a la innovación mediante el intraemprendizaje público, vid. Ortiz de Zárate Tercero, A. *Intraemprendizaje público. Por una Administración innovadora y abierta*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): 1ª edición, 2013.

depende de las personas. Elementos que van a generar nuevas oportunidades de empleo y crecimiento económico para responder a esta demanda.

Por último, resulta necesario destacar las conclusiones que se desprenden del estudio *Big and open data in Europe: a growth engine or a missed opportunity?*<sup>764</sup>, que reflejan que la transición a soluciones tecnológicas basadas en los datos puede suponer una aportación de 206 billones de euros para la economía de Europa en el año 2020, lo que incrementaría un 1,9% el producto interior bruto de la Unión, que sería lo equivalente a un año entero de crecimiento económico en la Unión Europea. De acuerdo con sus autores, “*data concerning one occurrence can provide important information about the other, so big data analysis is inherently expendable. Positive network effects occur: it is possible to gain fresh insights from constant building up, recombining and extending the scope of the analyzed data. Furthermore, all these improved insights can be used to make targeted predictions and decisions*”, lo que lleva a los analistas de datos a disponer de ingentes cantidades de información, “*the eye of the data scientist sees both a wider and a sharper picture than even before*”<sup>765</sup>. De tal modo que, como afirma Maroto, “avanzar en la aplicación de iniciativas de Big y Open Data permitirá desarrollar nuevos motores para el crecimiento del futuro”<sup>766</sup>. El gobierno abierto, y la innovación que conlleva mediante la promesa de apertura y reutilización de datos, es un desafío que puede comportar grandes oportunidades y transformaciones en la creación de valor, de conocimiento y en la toma de decisiones, redundando en el progreso y la promoción económica.

#### *h. Políticas de equidad e integración*

En tanto que el gobierno abierto trata de aprovechar el potencial social, es imprescindible contar con todos y cada uno de los ciudadanos para diseñar las estrategias administrativas gubernamentales. Como bien apunta Garmendia<sup>767</sup>, “para que esta unidad real tenga lugar, se debe completar el todo, o lo que es lo mismo, se deben integrar todos y cada uno de los individuos que componen la sociedad”.

---

<sup>764</sup> Bucholtz, S.; Bukowski, M; Sniegocki, A. *Big and open data in Europe: a growth engine or a missed opportunity?* Demos EUROPA, 2014. Accesible online a través del siguiente enlace: <https://www.microsoft.com/global/eu/RenderingAssets/pdf/2014%20Jan%2028%20EMEA%20Big%20and%20Open%20Data%20Report%20-%20Final%20Report.pdf> [último acceso en fecha 10/01/2016]

<sup>765</sup> Bucholtz, S.; Bukowski, M; Sniegocki, A. *Big and open data in Europe...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>766</sup> Maroto, C. Big Data y su impacto en el sector público. *Harvard Deusto Business Review*: núm. 256, 2016, p. 25.

<sup>767</sup> Garmendia, G. “Integració”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 32.

En palabras de Álvarez Espinar<sup>768</sup>, “pensemos por ejemplo en zonas rurales remotas de países en vías de desarrollo, o zonas degradadas, cuyos habitantes han estado aislados del exterior de su comunidad e incluso de sus propios gobernantes. El crecimiento de las infraestructuras de comunicación móvil en todo el planeta y su despliegue en estos países menos favorecidos confieren la posibilidad de comunicación global a cualquier colectivo o individuo”. Esta ruptura también es extrapolable al ámbito rural de países más desarrollados como el nuestro, el gobierno abierto permite dar voz a colectivos aislados cuyas necesidades van a poder tener mayor visibilidad gracias a estas herramientas de las NTIC. De tal modo que, como señala Sanjay Pradhan, el *Chief Executive Officer* de la Alianza para el Gobierno Abierto, “la inclusión de los grupos marginados ofrece la promesa que una verdadera equidad en cuanto a voz, puede ser un contrapeso a la desigualdad de recursos”<sup>769</sup>.

El paradigma del gobierno abierto, mediante los elementos fundamentales que lo componen de transparencia, acceso a la información pública, interoperabilidad, apertura de datos, uso de las nuevas tecnologías, participación y colaboración, es sinónimo de equidad e integración porque coloca a todos los ciudadanos en un mismo nivel, al dotarlos de todo el contexto informativo necesario y existente, y colocarlos en el centro del poder.

El gobierno abierto aboga, pues, por un nuevo modelo de interacción en el que los poderes públicos sacrifican su monopolio del conocimiento en favor del empoderamiento ciudadano, mediante una relación en un plano horizontal, en gran medida gracias al uso de las NTIC, acabando con la asimetría del poder al otorgar a todos los ciudadanos la misma capacidad de influencia en los resultados de la decisión<sup>770</sup>.

---

<sup>768</sup> Álvarez Espinar, M. *Govern Obert 2014. Apertura y reutilización de datos públicos*. Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Barcelona, 2014, p. 7.

<sup>769</sup> Pradhan, S. OGP 2.0: La adaptación al nuevo contexto geopolítico. Post publicado en el *Blog de la Alianza para el Gobierno Abierto* el 3 de diciembre de 2016. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/blog/sanjay-pradhan/2016/12/03/ogp-20-la-adaptaci%C3%B3n-al-nuevo-contexto-geopol%C3%ADtico> [último acceso en fecha: 2/1/2017]

<sup>770</sup> Esto se relaciona con la concepción de democracia de Carole Pateman, cuya argumentación, una vez revisadas las teorías de los grandes autores de la teoría democrática clásica, sostiene que la democracia debe basarse en la participación y la igualdad política, permitiendo la igualdad de posiciones en la toma de decisiones y en la igual capacidad de influencia en la toma de decisiones. *Vid.* Pateman, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, reimpresión de 1995 (original de 1970).

Para Miller, cofundadora de la *Sunlight Foundation*, esto supone que “*the outsiders are becoming insiders –or to be clearer, the barriers to entry are falling, the gatekeepers are losing their power to control access*”<sup>771</sup>. Esta autora pone el acento en el hecho de que el gobierno abierto permite que todos los ciudadanos sean sus propios lobistas, accediendo a la información que necesitan para presionar e influir en las decisiones en uno u otro sentido, subvirtiendo la tradicional práctica de que sólo los económicamente mejor posicionados pueden influir en la política.

En definitiva, el gobierno abierto trata de generar un nuevo ecosistema aprovechando el potencial de las nuevas tecnologías superando las fronteras tradicionales del ámbito de lo público para ser capaces de innovar y mejorar la gestión pública atendiendo a la complejidad de los problemas sociales actuales, valorando por igual todas las ideas y propuestas de cualquier ciudadano, independientemente de su edad, género, origen, formación o categoría profesional, pues como bien apunta Manish Bapna, “*while open government alone can’t fix all of these problems, these problems cannot be solved without open government*”<sup>772</sup>.

### 3. Principales beneficios

El gobierno abierto ofrece una variedad prácticamente ilimitada de incentivos de diversa índole, especialmente en el ámbito social, democrático y económico. Un amplio conjunto de beneficios que van a repercutir directa e indirectamente tanto en los ciudadanos como en las Administraciones y el sector económico, a medio y largo plazo.

Como afirman Corojan y Campos, “la apertura de datos e información del Gobierno representa un requisito imprescindible en el ejercicio público transparente como principio esencial para la mejora del sistema democrático. Se posibilita y fomenta así el acceso a la información como un derecho necesario en el funcionamiento social”<sup>773</sup>. Todo ello contribuye a mejorar la representatividad y la legitimidad de los poderes públicos, que tan en entredicho se encuentran en el contexto actual de creciente

---

<sup>771</sup> Miller, E. S. “Disrupting Washington’s Golden Rule”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. 193-194.

<sup>772</sup> Bapna, M. Fighting exclusion, inequality and distrust: the Open Government challenge. Post publicado en el *Blog de la Alianza para el Gobierno Abierto* el 8 de diciembre de 2016. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/blog/manish-bapna/2016/12/08/fighting-exclusion-inequality-and-distrust-open-government-challenge> [último acceso en fecha 7/1/2017]

<sup>773</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Fundación Ideas, 2011, p. 8.

desafección<sup>774</sup>, fortaleciendo los pilares sobre los que se asienta el Estado de Derecho. El gobierno abierto es capaz de permitir una mayor visibilidad de la separación de poderes mediante la información facilitada sobre la acción de las distintas instituciones, así como mediante el sistema de contrapesos que pueden ejercer los propios ciudadanos al supervisar esas acciones y tener posibilidad de exigir las oportunas responsabilidades.

Así pues, los elementos fundamentales del gobierno abierto dotan de mayor calidad a la democracia representativa tradicional al apostar por la rendición de cuentas y un mejor reparto del poder entre los distintos agentes afectados por la gestión pública mediante la participación y colaboración en un plano de igualdad cuanto al acceso a la información pública que facilita la exigencia de responsabilidades.

Josip Kregar afirma que aunque lleve aparejados costes en términos económicos y temporales, el resultado es una decisión gubernamental mucho mejor, pues involucrar a los ciudadanos en el *policy process* permite una mayor comprensión ciudadana de las razones por las que se adopta una alternativa y no otra. En palabras del autor, “*it takes time, but then it is much less problematic to implement the plan. It is much easier to have a kind of understanding among the people, about the reasons for decisions*”<sup>775</sup>. Todo ello comporta que la Administración esté respaldada por una mayor aceptación, ya no sólo otorga una mayor legitimidad política, sino que también permite que los ciudadanos entiendan el porqué de las actuaciones de su gobierno, “*it’s better to have a little bit more discussion than to make mistakes*”. El hecho de que la gestión pública sea participativa, de acuerdo con la definición aportada por Im y Lee<sup>776</sup>, contribuye a la satisfacción ciudadana pues, como ponen de manifiesto estos autores, supone “*the combination of general and subjective assessments of the experiences people have with public services, which include not only feelings or opinions about «objective services» but also judgmental evaluations*”.

---

<sup>774</sup> De acuerdo con el barómetro publicado por el CIS en octubre de 2016 (Estudio núm. 3156), a la pregunta sobre la situación política general de España el 56,2% de los encuestados considera que es *muy mala*, y el 31,9% que es *mala*, siendo de 0,0% los que consideran que es *muy buena*, y de 0,8% los que consideran que es *buena*. A lo que se debe añadir que la percepción sobre si consideran que la situación es peor a la de hace año, se confirma para un 58% de los encuestados, considerando que la situación se mantiene igual para un 35,8%, erigiéndose la corrupción como el segundo problema actual, por detrás del paro y seguido de los políticos en general, los partidos y la política.

<sup>775</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Open Government. Fostering dialogue with civil society*, 2003. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government\\_9789264019959-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264019959-en) [último acceso en fecha: 10/10/2014], p. 43.

<sup>776</sup> Im, T.; Lee, S. J. Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction? *The American Review of Public Administrations*: vol. 42, núm. 4, 2011, p. 420.

Uno de los objetivos del gobierno abierto es aprovechar el “*know-how*” y el espíritu empresarial de aquellos terceros ajenos a las instituciones gubernamentales para trabajar juntos con los que están dentro de éstas, y así, encontrar mejores soluciones a los distintos problemas. Podría decirse que mejora la gestión del talento, como se ha indicado anteriormente al hablar de las políticas de innovación y modernización de la Administración. Beth Noveck, experta en tecnología e innovación institucional, quien lideró la iniciativa de Obama sobre el gobierno abierto, afirma que esta colaboración “*emphasizes the ability of ordinary people using network technology to do extraordinary things by working together for the public good*”<sup>777</sup>. Esta autora argumenta que cada proyecto requiere un nivel distinto de conocimientos y experiencia, y que “*a person may be an expert on wetlands because she possesses professional credentialing. Another person may be an expert on wetlands because she lives near one. Perhaps it is a level of know-how or the enthusiasm to commit more time that generates status in other domains*”<sup>778</sup>.

En esta línea, la misma autora considera que “*networks make institutions smarter by overcoming the limits of their intelligence*”<sup>779</sup>, es decir, que somos más inteligentes trabajando juntos que de forma individual, y una organización no es tan inteligente como una red de trabajo con varias organizaciones. La tecnología hace posible para grupos externos al gobierno participar de forma activa y compartir su experiencia y “*know-how*”. Así, la autora añade “*by connecting the network to the institution, we may be able to overcome the deficit of expertise from which our political institutions suffer*”. Se parte de la hipótesis de que todo el mundo es experto en alguna materia, y que algunos están dispuestos a compartir sus conocimientos de forma constructiva si se les da la oportunidad de aportar su talento, experiencia, habilidades y entusiasmo por el bien público. Como ponen de manifiesto diversos autores, “en la sociedad del conocimiento los ciudadanos están dispuestos, como demuestran numerosas iniciativas, algunas muy interesantes, a poner desinteresadamente su tiempo y sus conocimientos a disposición de la sociedad en general y de su gobierno y Administraciones en

---

<sup>777</sup>Noveck, B.S. *Defining Open Government*. Artículo publicado en fecha 14 de abril de 2011 en su blog: [cairns.typepad.com](http://cairns.typepad.com). Accesible online a través del siguiente enlace: <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-gov-20-collaborative-government.html> [último acceso en fecha: 12/05/2013].

<sup>778</sup>Noveck, B.S. *Wiki Government...*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>779</sup>Noveck, B.S. *Peer to policy*. Draft for Yale-Oslo Conference on Epistemic Democracy in practice, October 2011, p. 2.

particular”<sup>780</sup>. La premisa básica, entonces, es que los poderes públicos no tienen el monopolio de la pericia entendida como el término anglosajón “*expertise*”, por lo que se deben evitar los abusos que pueden llegar a cometer estos poderes públicos alegando esa pericia, ese *expertise*<sup>781</sup>.

Aunque difíciles de calcular, los beneficios económicos del gobierno abierto son innegables, e incluso podría decirse que ilimitados, tanto en el sector público como en el privado, pues con la apertura de datos públicos pueden conseguirse efectos positivos inesperados. Por ejemplo, si un empleado público tiene acceso al precio del combustible en todas las gasolineras de España, y esos datos son públicos, “alguien puede reutilizarlos y hacer una aplicación que te diga en qué sitio cercano se reposta más barato”<sup>782</sup>, de tal manera que esos datos generan actividad económica, aumenta la competitividad entre las distintas gasolineras y redundan en un beneficio para los ciudadanos. La búsqueda de nuevos usos de la información pública mediante la reutilización también puede invitar a los ciudadanos a comportarse de un modo más cívico o responsable, como explica Cameron, “*citizens can be notified of how their real-time energy consumption compares to their neighbours, «shaming» citizens into more responsible behaviours while promoting a friendly competition to the top*”<sup>783</sup>, una oportunidad de mejorar, de progresar, sin tener que incrementar necesariamente el gasto público. Otro ejemplo ilustrativo de estas ventajas lo encontramos en Vancouver, donde el Ayuntamiento decidió poner a disposición de los ciudadanos los resultados de las inspecciones realizadas en los restaurantes de la ciudad, “alguien aprovechó esa información en bruto para diseñar una aplicación móvil en la que podías saber la nota que había sacado cualquier restaurante en la última inspección. Después de un tiempo, se cruzó esa información con la de ingresos en los hospitales por intoxicación en restaurantes y se vio que habían descendido significativamente”<sup>784</sup>. Así pues, además de ayudar en la toma de mejores decisiones, el gobierno abierto representa una buena oportunidad para el crecimiento económico, la responsabilidad ciudadana y la mejora de la competitividad, para todo el conjunto del tejido productivo nacional, y,

---

<sup>780</sup> Fundación Telefónica. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia...*, op. cit., p. 21.

<sup>781</sup> Noveck, B. S. “The Single Point of...”, op. cit., p. 50-52.

<sup>782</sup> Losa, D. Gobierno Abierto. Nuevas vías para la democracia. *Revista Números Rojos*: nº 7, 2013, p. 17.

<sup>783</sup> Cameron, D. *The Next Age of Government* (Video). TED febrero de 2010, disponible online a través del siguiente enlace: [http://www.ted.com/talks/lang/eng/david\\_cameron.html](http://www.ted.com/talks/lang/eng/david_cameron.html) [último acceso en fecha 15/03/2014]

<sup>784</sup> Losa, D. Gobierno Abierto. Nuevas vías para..., op. cit., p. 17.



especialmente, para fomentar la creación de un tejido empresarial innovador relacionado con el tratamiento de datos públicos<sup>785</sup>.

Pero no sólo eso, a nivel interno en las instituciones, hacer uso de las herramientas que van desarrollando las nuevas tecnologías, e incluso contando con la gran inversión inicial que eso puede suponer, se generan ahorros significativos para el erario público, como ya se ha visto anteriormente en el estudio del Consorcio AOC<sup>786</sup>.

En relación con la participación ciudadana, el gobierno abierto pretende generar nuevas formas de participación que no requieran de la mediación de estructuras formales entre ciudadanos y poderes públicos, como ponen de manifiesto Prince y Jolías<sup>787</sup>, “el Gobierno Abierto no denota necesariamente una mayor participación a través de los canales tradicionales, sino una transformación cualitativa de los mismos”. En ese sentido, otro de los beneficios capaces de generar el gobierno abierto es dar voz al ciudadano “desorganizado”, que quiere participar en los asuntos públicos sin pertenecer a una asociación, partido o sindicato, y sin que esa participación se limite al voto electoral cada cuatro años. Esto se traduce necesariamente en la búsqueda de nuevas formas y canales de comunicación y participación ciudadana muy diferentes a las tradicionales que se han visto en el capítulo anterior, fórmulas más inclusivas, constantes, con menos formalismos, y por lo tanto, más flexibles, cercanas y atractivas para los ciudadanos, que les permitan realmente influir en la toma de decisiones.

Estos nuevos canales de participación, más directos y cotidianos, van a permitir que las instituciones puedan dar respuesta a las necesidades públicas de forma mucho más ágil, rápida, eficaz y eficiente, mejorando la gestión pública, especialmente en el ámbito municipal. Esto es así porque se promueve el llamado *open process*, que en palabras de Gallego Solaetxe<sup>788</sup>, consiste en la generación de “canales de interacción a través de los cuales la ciudadanía pueda opinar, instar, solicitar, aportar y colaborar”. Ese contacto directo y transparente entre los distintos actores, va a permitir el intercambio de información y la conversación de forma directa, continuada y constructiva entre ellos, lo

---

<sup>785</sup> Fundación Telefónica. *Las TIC en el Gobierno...*, op. cit., p. 23, 27.

<sup>786</sup> Albors, I. Estudi d'implantació, costos i beneficis de l'Administració Digital..., op. cit.

<sup>787</sup> Prince, A.; Jolías, L. Open Data: Las fuentes conceptuales del Gobierno abierto. *Revista Telos, Cuadernos de Comunicación e Innovación*: núm. 94, enero-abril 2013, p. 8.

<sup>788</sup> Gallego Solaetxe, A. Open Government: una nueva forma de relación entre gobiernos locales y ciudadanía. *Inguruak, Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*: núm. 57-58, 2012, p. 2923.

que va a contribuir a tomar mejores decisiones, más acordes con las necesidades de los ciudadanos.

En otro orden de cosas, como se afirmaba más arriba, la transparencia es una herramienta que sirve para aumentar la legitimidad en la toma de decisiones, pues al incrementar la participación ciudadana se reduce la discreción administrativa. De acuerdo con Coglianesi, “*transparency can affirmatively improve governmental decision making by helping inform the public about the problems governmental officials seek to solve and the options they are considering. By making more information available, the public can then participate more thoughtfully in the governmental process*”<sup>789</sup>. Todo ello, puede contribuir a que los poderes públicos tomen mejores decisiones. A esto hay que sumar que la tecnología puede permitir que expertos de distintos niveles del gobierno se relacionen, coordinen y colaboren más fácilmente entre ellos para solventar los problemas de forma más eficaz y eficiente –buen ejemplo de ello es el ya citado *Peer-to-patent*–.

Ramírez-Alujas<sup>790</sup> afirma que todo ello restablece una mayor confianza en el gobierno, pues “si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas o impuestos por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas”, lo que lleva también aparejado el incremento de los niveles de cumplimiento, en tanto que “hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas”.

Tal como se ha señalado anteriormente, Internet tiene un papel esencial en todo el proceso en tanto que reduce inconmensurablemente los costes de publicación de esa información, permitiendo que su difusión sea mucho mayor, e incluso facilita que los ciudadanos puedan dirigirse ante los tribunales con la información que ha sido válidamente publicada si no están de acuerdo con la decisión tomada por las agencias y desean recurrirla.

Por otro lado, tal como indican Yu y Robinson, “*when many individuals or groups are able to access information themselves and interact with it on their own terms (rather*

---

<sup>789</sup>Coglianesi, C. The Transparency President, *op. cit.*, p. 535.

<sup>790</sup>Ramírez-Alujas, A. Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local*: núm. 12, 2012 (Ejemplar dedicado a: Redes locales y gobernanza), p. 18.

*than in ways prescribed by others), significant benefits can accrue*<sup>791</sup>. Estos beneficios pueden insertarse tanto en el ámbito tecnológico como en el filosófico. En el primero porque permite manejar información de forma eficiente, haciendo factible su uso en una gran variedad de ámbitos. Desde el punto de vista filosófico, los beneficios de que la información pueda ser compartida y reutilizada de forma accesible, implica una ausencia de barreras legales a la innovación de nuevos proyectos, y un entusiasmo cultural por la innovación y el desarrollo. Poniendo en marcha sinergias positivas para la dinamización del conjunto social. A juicio de Cottica<sup>792</sup>, “los datos abiertos producen ciudadanos más inteligentes y más activos”, y esto es así porque al entender que se tiene un poder sobre esos datos, la ciudadanía se activa por “la voluntad de ir más allá de la comunicación envasada, de poder discrepar, de buscar la verdad y actuar en consecuencia”, y, especialmente, por no ser dependientes a la hora de acceder a esos recursos, que pueden consultar directamente cuanto mayor sea el grado de transparencia y la disponibilidad de datos abiertos, permitiendo un empoderamiento ciudadano real.

En ese sentido, “la apertura de datos puede hacer del mundo un lugar mejor”<sup>793</sup>, en tanto que la información es un motor fundamental en la innovación, y supone un bien público en términos económicos, es decir, el consumo de información por un individuo no reduce la disponibilidad de la información para los demás. Por este motivo Ramírez-Alujas asevera que el beneficio de la información puede extenderse mucho más allá de su propósito inicial, estimulando avances en lo cotidiano e impulsando la economía.

Desde el punto de vista de la Administración, también permite mejorar la eficacia y la eficiencia en la acción administrativa, pues al ser transparente y accesible la información de las acciones que se llevan a cabo en otras Administraciones, se pueden llevar a cabo de forma más fácil y rápida ejercicios de evaluación de las propias políticas y actuaciones que se desarrollan en cualquier ámbito en comparación con las ajenas, aprovechando las buenas prácticas llevadas a cabo en otras organizaciones, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas, y facilitando el diseño de indicadores para comparar y evaluar esas acciones y sus impactos. Como bien se apunta por diversos autores, esa colaboración entre Administraciones puede “evitar duplicidades, abaratar

---

<sup>791</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 188.

<sup>792</sup> Cottica, A. “Obertura de dades”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>793</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y..., *op. cit.*, p. 115-116.

costes, reducir los tiempos de gestión, prestar servicios de manera conjunta o coordinada y aprender de las experiencias (casos de éxito) de otros”<sup>794</sup>.

Además, cumple una función preventiva contra los posibles abusos o errores que pueden cometer los gobernantes. En palabras de Coglianese, “*when officials know that those outsider government can see what they are doing, they are presumably more likely to comply with norms of good governance. They may be more careful, less susceptible to expediency or improper influence, and more inclined to try to listen to all concerned*”<sup>795</sup>. Especialmente en el ámbito económico, se parte de que los poderes públicos harán un uso más responsable de los fondos públicos, evitando financiar proyectos derrochadores e innecesarios, si los detalles de los gastos públicos se encuentran disponibles online para su inspección por parte de los ciudadanos<sup>796</sup>.

Se trata de un paradigma que gráficamente recuerda a un panóptico, diseño arquitectónico ideado por Bentham<sup>797</sup> en el siglo XVIII, para garantizar el control de los presos en los centros penitenciarios, que al saber que podían ser observados en cualquier momento, se autocensuraban en su comportamiento. Así, el gobierno abierto puede vislumbrarse como una reinterpretación de un panóptico en el mundo digital, una vez desprendido el concepto de toda acepción negativa, invasiva y jerarquizada relacionada con el control totalitario y el “Gran Hermano” de Orwell (1984), es decir, desligándolo del “ver sin ser visto”, para entenderlo como un panóptico recíproco, horizontal y bidireccional, o incluso multidireccional, con una gran ramificación de núcleos de poder, en el que la torre central (el sector público) es totalmente accesible para los ciudadanos y demás actores, que hasta ahora no podían ejercer prácticamente ningún tipo de control sobre las instituciones. Lo más interesante de esta idea es la técnica de observación, mediante la que se garantiza un funcionamiento automático del poder, en tanto que al tratarse de Administraciones transparentes y accesibles, el poder ciudadano se puede ejercer de forma efectiva en cualquier momento, por su visibilidad

---

<sup>794</sup> Fundación Telefónica. *Las TIC en el Gobierno...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>795</sup> Coglianese, C. *The Transparency President...*, *op. cit.*, p. 536.

<sup>796</sup> Shkabatur, J. *Transparency with(out)...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>797</sup> Bentham, J. *El panóptico*. Ediciones de la Piqueta (Madrid), 1979.

permanente que causa un efecto disuasorio de conductas indeseables entre los servidores públicos<sup>798</sup>.

En definitiva, el hecho de que la información relevante sea pública, accesible, y por ende, sometida a escrutinio público, facilita el control ciudadano, que, como bien afirma Ballester<sup>799</sup>, va a poder compartir el rol de fiscalización y control con los actores que lo habían venido desempeñando hasta ahora –los interventores, los medios de comunicación y los integrantes de la oposición política–. La evaluación de las actividades de los gobiernos contribuye por una parte a mejorar permanentemente la acción pública, fijando objetivos tras el análisis de los resultados obtenidos tras la evaluación, y por otra parte, contribuye también a denunciar prácticas irregulares, abusivas o corruptas, al someterse a supervisión pública, funcionando así mismo como inhibidor de ciertas conductas de legalidad o moralidad relajadas a causa de la exposición pública.

Finalmente, supera el esquema del ciudadano – cliente que se ha visto en los capítulos anteriores. En este modelo el ciudadano se posiciona de igual a igual con los poderes públicos, erigiéndose como uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento del sistema público.

#### **4. Valores que potencia este paradigma de gestión político-administrativa**

A diferencia de la administración electrónica, que supone un mero traslado de los mismos procedimientos al escenario digital, la administración abierta implica un cambio de valores, no se trata de una mera traducción sino de una auténtica transformación en la lógica de la gestión pública y en la manera de entenderla, reconfigurando los roles de los distintos actores a la hora de ejercerla gracias a poner el acento en los nuevos valores e ideales que caracterizan a las sociedades contemporáneas y parecen no haber cristalizado todavía en el ámbito institucional. Es evidente, tras todo lo expuesto, que los valores básicos y definidores de esta corriente son la transparencia, la colaboración y la participación, si bien no son los únicos valores que defiende este movimiento, ya que,

---

<sup>798</sup> Carmona Garias, S. La permanente renovación administrativa y la necesidad de regenerar la democracia: reinterpretación del panóptico a través del *Open Government*. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 99-100, mayo-diciembre 2014, p. 783-806.

<sup>799</sup> Ballester, A. Administración electrónica, transparencia y Open Data. Generadores de confianza en las Administraciones Públicas. *Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*: febrero-mayo 2015, p. 3.

como bien apuntan Corojan y Campos<sup>800</sup>, pivotan también en torno a aspectos sociales, democráticos y económicos. Por lo que, resulta evidente cómo “sus connotaciones son sinónimo de rentabilidad política”<sup>801</sup>.

En la esencia de esta nueva filosofía de gestión pública reside también la concepción del nuevo ciudadano digital<sup>802</sup>. Esto es así porque el gobierno abierto está íntimamente ligado a las nuevas tecnologías y al uso de herramientas digitales que se encuentran al alcance de todos los ciudadanos, como son las redes sociales o los sistemas de difusión de audio o vídeo en Internet. Como muy acertadamente apunta Ontañón Carmona<sup>803</sup>, “en una comunidad virtual todos sus integrantes son a la vez productores y consumidores de contenidos: prosumidores<sup>804</sup>. Sus usuarios están acostumbrados a que la información esté siempre presente, accesible, y a la prioridad que se le da al propio contenido que ellos generan. La autoridad en la comunidad virtual la da el crédito que la totalidad de los miembros otorga a cada individuo en función de los méritos de éstos en su desempeño al servicio de la comunidad: meritocracia positiva”. Es este un concepto muy interesante, pues se trata de una meritocracia que se construye a partir de las reacciones y el sentimiento social que fluyen en la red, y que es consecuencia, en el marco de un debate y un razonamiento colectivo, de la expresión de predominio del mejor argumento, generando dinámicas de participación porque “la gente se ve incitada a opinar y participar”<sup>805</sup>.

---

<sup>800</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>801</sup> Almonacid Lamelas, V.; Chaveli Donet, E.; Cantos Sala, S.; Sancliment Casadejús, X. El gobierno abierto como un nuevo hito..., *op. cit.*, p. 38.

<sup>802</sup> Se habla de ciudadanía digital en referencia a las nuevas generaciones que han manejado herramientas tecnológicas desde una edad muy temprana, y eso les permite enfrentarse a cada nuevo avance en este ámbito de forma natural y prácticamente innata. Calderón, C. “Por qué un gobierno... *Op. cit.*, p. 44. Se entiende en relación con el concepto de la sociedad de la información, que en palabras de del Castillo, es “el entrelazado de sistemas y redes de telecomunicaciones que ya no solo tratan de tecnologías, anchos de banda, espectro y radio entre otros aspectos, sino que se concentra en la articulación de servicios en torno al ciudadano digital siempre conectado que hace uso de las TIC para su beneficio y buena calidad de vida”. del Castillo, A. La inversión en TIC para el desarrollo local. Una mirada compuesta en torno a las Ciudades Digitales. *Revista digital de Derecho Administrativo*: núm. 12, segundo semestre 2014, p. 109.

<sup>803</sup> Ontañón Carmona, J. F. *El Partido Político como Plataforma. Modelo para un partido abierto basado en el Gobierno Abierto y la Tecnopolítica*. Documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013, p. 6.

<sup>804</sup> Este término hace referencia a los agentes activos en la producción de contenido que a la vez consumen los contenidos de otros agentes, teniendo en cuenta que esa creación de contenidos no tiene fines lucrativos, solo se participa por el placer de compartir ese contenido con el resto de la comunidad.

<sup>805</sup> Almonacid Lamelas, V.; Chaveli Donet, E.; Cantos Sala, S.; Sancliment Casadejús, X. El gobierno abierto como un nuevo hito..., *op. cit.*, p. 43.

Lo que se relaciona con la disolución de las jerarquías, Internet se erige como una herramienta capaz de “redefinir las relaciones de fuerza en el tejido social”<sup>806</sup> e institucional, se trabaja en colaboración con la sociedad en un plano horizontal, de igual a igual, sin las tradicionales asimetrías de poder, o al menos limitándolas considerablemente, en tanto que la información pública se encuentra al alcance de todos. Cosa que debe conectarse con la incorporación de la ciudadanía como un agente activo, como explica Freire, su participación debería orientarse a modelos más propositivos, situados en momentos previos del trabajo que deba realizarse, y que no únicamente se basen en la crítica o análisis de proyectos temporalmente avanzados en su redacción y ya cerrados<sup>807</sup>. En palabras de Candón Mena<sup>808</sup>, “la cultura horizontal, participativa y abierta de la Red contagia sus aspiraciones de una democracia «real» o «auténtica» que se enfrenta a la cultura política hegemónica de una democracia autoritaria, basada en unos medios igualmente jerárquicos y verticales”.

En los espacios en los que interactúan estas comunidades digitales, se facilita un contacto directo entre los distintos miembros, que es flexible y asíncrono, y permite el debate sosegado e informado al existir cauces suficientes para compartir la información relevante necesaria para tomar decisiones importantes. La realidad práctica de esto en el ámbito político-administrativo si se invitara a los ciudadanos a participar asiduamente a través de estos instrumentos, se sostendría, en última instancia, en la confianza hacia los ciudadanos para mejorar la labor pública. Que los poderes públicos pongan a disposición de los ciudadanos toda la información pública (*open data*), para que sea la propia ciudadanía quien los interprete sacando sus propias conclusiones, de una parte tiene el doble efecto de colmar y despertar el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos, ya que aquellos que buscan información pública podrán encontrarla, y aquellos que la encuentren sin haberla buscado es posible que vean agitada su curiosidad, y al mismo tiempo, satisfecha, y de otra, promueve la responsabilidad y el compromiso entre aquellos ciudadanos dispuestos a participar, pues tienen la percepción de ser decisivos en la gestión pública, se transmite el mensaje de que se les tiene en

---

<sup>806</sup> Re, F. A. La política transmediática. Nuevas formas de participación ciudadana. *La trama de la comunicación*: vol. 18, enero-diciembre 2014, p. 47.

<sup>807</sup> Freire, J. *La oportunidad del gobierno abierto*. Artículo de opinión publicado en La Voz de Galicia, en fecha 17 de septiembre de 2011. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.lavozdegalicia.es/opinion/2011/09/17/0003\\_201109G17E9992.htm](http://www.lavozdegalicia.es/opinion/2011/09/17/0003_201109G17E9992.htm) [último acceso en fecha 08/10/2013].

<sup>808</sup> Candón Mena, J. Movimientos por la democratización de la comunicación: los casos del 15-M y #yosoy132. *Razón y palabra*: núm. 82, marzo-mayo 2013, p. 1.

cuenta a la hora de decidir. Un valor nada desdeñable a la hora de promover una ciudadanía cívica, consciente, participativa, informada, comprometida y responsable de sus acciones en el ámbito público<sup>809</sup>. Lo que, inevitablemente, contribuye al fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones al contar con la opinión pública en cualquier dirección que vaya a tomarse para adoptar una determinada decisión, promoviendo, a fin de cuentas, un rendición de cuentas y un control social permanente de la ciudadanía. En palabras de Ontañón Carmona<sup>810</sup>, este nuevo modelo “es iniciador de un círculo virtuoso: empoderar a la gente corriente a través de una comunidad de cooperación”.

Además, y en relación con esas comunidades digitales, al no haber ninguna restricción en el acceso a estos espacios, abiertos a todos, se permite la colaboración entre ciudadanos que pertenecen a campos, clases e ideologías diferentes, lo que promueve una cultura colaborativa que puede generar dinámicas beneficiosas para la sociedad, con innovaciones tanto a nivel social como institucional, a partir de las distintas respuestas que una misma información puede provocar en los distintos sujetos. Esto nos lleva a lo que se conoce como el valor de la reutilización, que promueve el capital social mediante la colaboración y la información liberada. En acertadas palabras de Robinson y Yu<sup>811</sup>, “publicar datos abiertos pone en marcha un motor innovador: capacita a las empresas privadas, a los grupos de la sociedad civil, a los periodistas, los estudiosos y los ciudadanos corrientes para que obtengan un nuevo valor de la información que el Gobierno recaba, dedicándola a nuevos usos inesperados y valiosos”. Pero no sólo eso, también permite, como ya se ha dicho anteriormente, el control por parte de los ciudadanos de la actuación de los poderes públicos. Mediante el acceso a la información pública puede fiscalizarse no sólo en qué se invierte y cómo se invierte el dinero

---

<sup>809</sup> En relación con esta cuestión, Ramírez-Alujas afirma, en base a un estudio de Rainie y Purcell de 2011, que “a mayor apertura, se generan mejores índices de felicidad en los ciudadanos y estos se implican de manera más concreta en las tareas de Gobierno, por lo que surge un círculo virtuoso en una sucesión que comprueba que cuanto más abierto es un Gobierno, se genera mayor participación y se exige más transparencia, lo que promueve esfuerzos por desarrollar mejores prácticas que, dado el ciclo, nacen con el respaldo ciudadano suficiente para disponer de legitimidad y adecuados niveles de aprobación”. Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública..., *op. cit.*, p. 106.

<sup>810</sup> Ontañón Carmona, J. F. *El Partido Político como Plataforma...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>811</sup> Robinson, D. G.; Yu, H. “Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: [www.cepal.org/socinfo](http://www.cepal.org/socinfo) [Último acceso en fecha 9/10/2013] p. 87.



público, sino también, por ejemplo, distorsiones en el precio de servicios como el transporte público<sup>812</sup>.

Para López Pagán<sup>813</sup>, este es el valor que “marca y singulariza” a la estrategia del gobierno abierto, el de la colaboración, tejiendo un “nuevo patrón de «gobernanza colaborativa» en el que se coopera, se contribuye, se trabaja conjuntamente para mejorar en la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas públicas”. En palabras de Valenzuela Mendoza, este proceso de sinergia entre ciudadanía y poderes públicos “se irá desarrollando progresivamente en la medida en la Administración pública aumente su compromiso de favorecer la participación cívica”, lo que va a conducir a “una nueva visión relacional, donde se abordan los asuntos públicos para crear situaciones de carácter colaborativo en la solución de problemas comunes”<sup>814</sup>.

Todo esto se relaciona también con la inteligencia colectiva –también denominada inteligencia de la multitud o inteligencia colaborativa<sup>815</sup> que ya se ha visto anteriormente–, pues se trata de dotar de protagonismo a la sociedad, no a los individuos y su conocimiento, sino al conjunto de individuos y conocimientos alineados de tal modo que puedan aplicarse a un fin común. En palabras de Schuler<sup>816</sup>, “*because the government and other elite groups are not capable of addressing the problems we’re faced with, a deeper form of civic intelligence built upon rich interactions between citizens distributed throughout the world will be required. This intelligence won’t emerge solely from a series of votes or other algorithmic techniques no matter how clever they are*”. Se trata de la capacidad de organizaciones ciudadanas de adquirir conocimiento mediante la deliberación, y aplicarlo de forma reflexiva y creativa, compartiéndolo con quien lo necesita, con el fin último de resolver problemas

---

<sup>812</sup> Existen ya algunos ejemplos, como la iniciativa llevada a cabo por [www.tuderechoasaber.es](http://www.tuderechoasaber.es), que en fecha 12 de abril de 2012 preguntaba al gobierno de la Comunidad de Madrid el número de billetes de metro vendidos en cada mes, desagregado por tipo de billete y mes, en un periodo concreto de 6 años. Como bien explica Borja Bergareche, en Londres ese dato es público, y se desprende que sólo el 7% de los billetes de metro se emiten cobrando la tarifa completa, mientras que el resto de la población se beneficia de distintos regímenes de descuento, por lo que “un visitante armado de esta información podría acusar al ayuntamiento de tener ahí una lucrativa tasa encubierta al turismo”. Bergareche, B. *Umbrales de transparencia en la era WikiLeaks*. Política exterior, vol. 26, núm. 148, 2012, p. 164

<sup>813</sup> López Pagán, J. *Open Government: un modelo interactivo entre...*, op. cit., p. 5.

<sup>814</sup> Valenzuela Mendoza, R. E. El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *Politai*: vol. 3, núm. 5, 2012, p. 130-131.

<sup>815</sup> Criado Grande, J. I. Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núms. 18-19, 2012, p. 6.

<sup>816</sup> Schuler, D. “Online Deliberation and Civic Intelligence”, en Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. 92.

colectivos<sup>817</sup>. Y esto es así porque, como muy acertadamente afirma Morin<sup>818</sup>, “tenemos conocimientos simples que no ayudan a conocer las propiedades del conjunto. Una constatación banal que tiene consecuencias no banales: la tela es más que la suma de las fibras que la constituyen. Un todo es más que la suma de las partes que lo constituyen”.

De manera que, serán los ciudadanos que compongan esa comunidad virtual los que propondrán y debatirán las distintas alternativas y se decidirán por una de ellas o serán los poderes públicos quienes tomarán la última decisión pero sobre propuestas que habrán emergido de la sociedad, dejando a un lado las élites políticas o grupos de presión, combinando y contrastando sus ideas, conocimientos, talentos y experiencias para generar un conocimiento colectivo que no habría sido posible prescindiendo de los ciudadanos que componen esa comunidad. Esto involucra de forma más intensa a los ciudadanos con la gestión pública, obligándolos a buscar colectivamente soluciones creativas a determinados problemas y forzándolos a desarrollar competencias y habilidades tanto individuales como colectivas derivadas del trabajo en grupo. Favoreciendo que los ciudadanos desarrollen una lógica de crítica constructiva, e incluso sentimientos de pertenencia a la comunidad, enriqueciendo los mecanismos democráticos de que disponemos. Un valor cuya máxima dificultad radica, en acertadas palabras de Pisani<sup>819</sup>, “en el hecho de ser el valor más exigente” pues “requiere que cada uno de nosotros asumamos una responsabilidad activa y constante”, no hay que limitarse a obedecer o protestar, se requiere una nueva lógica colaborativa y deliberativa.

Todo un complejo proceso que, de conseguirse, indefectiblemente contribuye a mejorar la confianza de los ciudadanos en el sistema, fortalecer su sentido del compromiso, así como a conseguir mayores cotas de cohesión social alcanzando una sociedad equitativa e inclusiva que privilegia los valores de la comunicación, compartir conocimientos, el consenso, la colaboración y la cooperación en la construcción colectiva de preferencias. Lo que se relaciona con el concepto de la ética hacker que ha aparecido en capítulos anteriores, en contraposición a la tradicional ética mercantilista<sup>820</sup> y capitalista, al dejar de ser “la remuneración del trabajo la única compensación”<sup>821</sup>. Se trata de buscar el bien

---

<sup>817</sup> Mariñez-Navarro, F. Los saberes cívicos en..., *op. cit.*, p. 95.

<sup>818</sup> Morin, E. *Introducción al pensamiento...*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>819</sup> Pisani, F. “Col·laboració”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>820</sup> Fundación Telefónica. *Las TIC en el Gobierno...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>821</sup> Prince, A.; Jolías, L. Las fuentes conceptuales..., *op. cit.*, p. 3.

común contribuyendo a la inteligencia colectiva, dejando a un lado los intereses privados. En ilustradoras palabras de Calderón<sup>822</sup> “en Internet, en esta nueva sociedad que se está construyendo, una persona es la que comparte”.

Esto puede relacionarse también con la ejemplaridad, que debe caracterizar a representantes, instituciones, y también a los representados, a los ciudadanos, si, como hace Gomá<sup>823</sup>, se concibe la ejemplaridad como un proceso personal, de praxis e imitación, a diferencia del ejemplo, entendido como una cuestión de hecho, el *ser*, que puede ser negativo o positivo, la ejemplaridad se corresponde al *deber ser*, y por lo tanto su impacto es positivo, un imperativo moral. En ese sentido, la cultura colaborativa puede promover conductas ejemplares entre todos los agentes sociales que van a observar, analizar y transferir mediante la imitación los aspectos más beneficiosos y las mejores prácticas. En tanto que vivimos en sociedad, unos somos ejemplos de los otros, “estamos arrojados a una red de influencias mutuas”, entre las que se van a emular y asimilar las conductas que sean ejemplares, puesto que todos los ciudadanos están llamados a la ejemplaridad y la excelencia.

Muchos son los autores que ponen el acento en el valor de la colaboración, en la generosidad que promueve Internet por encontrarnos, a juicio de Reig<sup>824</sup>, en “la era del acceso a servicios o productos que no implican la propiedad: valoramos las cosas por la satisfacción o servicios que nos proporcionan, y deja de ser importante si las poseemos en materia”. Esta premisa se traslada a la economía colaborativa, al consumo colectivo de bienes de todo tipo, como coches<sup>825</sup>, bicicletas<sup>826</sup> (*Bicing*), inmuebles<sup>827</sup>, comida<sup>828</sup>,

---

<sup>822</sup> Calderón, C. “Por qué un gobierno...”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>823</sup> Gomá, J. La ansiedad de los políticos es suscitar confianza entre la ciudadanía para obtener de ellos una obediencia de ciudadanos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*: núm. 7, 2014, p. 89-91.

<sup>824</sup> Reig, D. “Compartició”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>825</sup> En este ámbito encontramos múltiples ejemplos, tal vez el más extendido sea *Blablacar*, una compañía que permite poner en contacto a diferentes personas para compartir coche en trayectos interurbanos o interestatales mediante una plataforma online a través de la cual se paga al conductor al finalizar el viaje, previendo una comisión para la compañía. Otra plataforma es *Amovens*, a través de la cual se comparten trayectos realizando el pago en efectivo, y no únicamente a nivel privado, también se prevé un servicio para universidades y administraciones públicas. Así es como se origina *Moveuskadi*, a iniciativa del gobierno vasco, incluyendo los transportes públicos de la región, funcionando también como plataforma para compartir coche entre ciudadanos, y con rutas para utilizar la bicicleta en lugar de vehículos a motor. Una plataforma que apuesta por fomentar un cambio de hábitos en la ciudadanía para reducir el deterioro medioambiental ocasionado por el sector transporte. Además de otras plataformas privadas similares como *Carpling*, *Carpooling.es*, *VoyEnCoche*, *CocheAmigos*, *MokMokCars*... También existe la aplicación *JoinUp Taxi* para compartir taxi permitiendo dividir el coste entre los usuarios, y en la misma línea, *Diacamma*, *Uber* o *Cabify*.

<sup>826</sup> Es el caso de *Bicing*, en Barcelona, *mBici* en Manrsea

ropa<sup>829</sup>, recursos de conectividad<sup>830</sup>, y a la creación de nuevos contenidos como *Wikipedia*, o recursos como el *freeware*, las licencias *Creative Commons*, portales de intercambio<sup>831</sup>, o formas de financiación colectiva<sup>832</sup>. Ejemplos todos ellos que, como pone de manifiesto Subirats<sup>833</sup>, “nos dicen que compartir es mejor que competir o que limitarse a las aportaciones de expertos”. Todo ello no hace más que reafirmar la existencia de nuevos modelos de negocio, de nuevas maneras de hacer las cosas, y de entender y practicar la actividad pública, convirtiendo las dinámicas promovidas por la red en un catalizador para el progreso de la sociedad y el desarrollo humano.

Conviene detenerse en el concepto mencionado más arriba de sociedad equitativa a resultas del gobierno abierto, y decimos que lo promueve por una sencilla razón, el valor de la colaboración que pone en alza el gobierno abierto supone una forma de democracia que es igualitaria, y no en el sentido tradicional del término, al menos no es la igualdad que se desprende del ejercicio democrático de las elecciones, en que claramente todo el mundo participa de la misma manera. En la colaboración, como bien explica Cusba<sup>834</sup>, a pesar de que se exige cierto nivel de conocimiento y experiencia – esto no se refiere únicamente a especialistas y estudiosos del sector, ya que, en materia de educación, por ejemplo, tan experto es el maestro, como el alumno y sus padres–, también hay un nivel importante de autonomía en tanto que son los participantes quienes eligen en qué procesos participar, aquellos en los que su experiencia y conocimientos tengan mejores potencialidades. Así, “*the ability to self-select to*

---

<sup>827</sup> En este sector también pueden encontrarse varios casos ilustrativos de la economía colaborativa, como *Airbnb*, *Bemate*, *Alterkeys* o *Homeway*, gestionando todas ellas inmuebles de particulares como viviendas vacacionales, incluso con los servicios de un hotel en algunos casos.

<sup>828</sup> Es el caso de *Looqueo*, *Eatwith* o *LaColmenaquedicesí*, plataformas para compartir comida entre particulares, contratar cocineros para que preparen la comida en casa de un particular o grupos de consumo de proximidad para conseguir alimentos sin intermediarios.

<sup>829</sup> Hay múltiples proyectos que permiten vender y comprar ropa de segunda mano, como *Chicfy*, *Closet*, *Pequefy*, *MilModelitos* o *Nuptialista*, entre otras.

<sup>830</sup> Es el caso de *Guifi.net*, *FON*, *Wifis.org*, *CompartirWifi*, *EntreVecinos*...

<sup>831</sup> Algunos ejemplos son: *nolotiro.org*, una plataforma a través de la cual se donan objetos que sus propietarios ya no necesitan; *bookmooch.com*, una comunidad a través de la que sus usuarios intercambian libros usados; *creciclando.com*, una plataforma que permite realizar trueques de juguetes, ropa y accesorios infantiles y premamá; o *polyglotclub.com*, una curiosa plataforma gracias a la que se intercambian idiomas.

<sup>832</sup> Es el caso del fenómeno del crowdfunding, con plataformas como *Verkami* o *SpacemanProject*, que permiten el micromecenazgo de proyectos que buscan ser financiados. También se puede incluir aquí el llamado fenómeno del crowdlending, un buen ejemplo es *Comunitae*, una plataforma que permite llevar a cabo préstamos entre particulares, se enfoca especialmente a microempresas con escasas posibilidades de obtener otros métodos de financiación. En la misma línea encontramos *Arboribus*, *LoanBook*, *Zencap*...

<sup>833</sup> Subirats, J. “Conceptualització”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre...*, op. cit., p. 23.

<sup>834</sup> Cusba, E. “Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: [www.cepal.org/socinfo](http://www.cepal.org/socinfo) [Último acceso en fecha 9/10/2013] p. 117-118.

*participate in the arena of one's choosing is what makes collaborative democracy egalitarian. (...) Perhaps it is a level of know-how or the enthusiasm to commit more time that generates status in other domains*<sup>835</sup>. De modo que, como sugiere Noveck, los expertos se unirán a aquellas oportunidades que mejor aprovechen su inteligencia o su interés, *"in this choice lies the equality of opportunity"*.

Además, el gobierno abierto promueve la mejora continua, lo que se conoce como *"perpetual beta"* en palabras de O'Reilley<sup>836</sup>, o permanente fase beta. Cosa que se relaciona también con lo que David Eaves llama *"patch culture"*, que vendría a ser la cultura del parche o del remiendo. Para este autor el problema actual es que *"Governments are built on the assumption that they know more, and have greater expertise, than the public. Public servants are also oriented toward managing and controlling scarce resources, not to overseeing and engaging an abundant but scattered community. Most of all, government's culture still values presenting final product, not works in progress"*<sup>837</sup>. De modo que el gobierno abierto trata de conseguir cambiar esta concepción, apostando por el reconocimiento de la capacidad de todos los ciudadanos para contribuir en la gestión de lo público, y pasando a esta cultura del parche a la que nos lleva indefectiblemente el uso de las nuevas tecnologías. En palabras de Eaves *"the great thing about a patch culture on the Web is that once users understand that nothing is final and everything can be improved, this worldview quickly shifts from the online to the offline space"*<sup>838</sup>.

Como muy acertadamente apunta Villoria<sup>839</sup>, si se publican datos como cuáles son los hospitales o colegios con mejores resultados, o cuáles son los restaurantes con peor calificación en las inspecciones sanitarias, además de permitir al ciudadano tomar mejores decisiones, *"ayudará a que actores públicos y privados «se pongan las pilas» para dar mejores servicios, si no quieren cerrar o verse abocados a reestructuraciones dolorosas"*. Por lo que fomenta un aumento de la productividad, el rendimiento y la competitividad que van a redundar en efectos positivos para la calidad de vida de los

---

<sup>835</sup> Noveck, B. S. "The Single Point of...", *op. cit.*, p. 65.

<sup>836</sup> O'Reilley, T. "Government as a...", *op. cit.*, p. 35.

<sup>837</sup> Eaves, D. "After the Collapse: Open Government and the Future of Civil Service", en Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration...*, *op. cit.*, p. 142-143.

<sup>838</sup> Eaves, D. "After the Collapse...", *op. cit.*, p. 144.

<sup>839</sup> Villoria Mendieta, M. Open Government y redes sociales. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núms. 18-19, 2012, p. 13.

ciudadanos<sup>840</sup>, y, en definitiva, va ligado al incremento del buen gobierno y la buena administración. Un control social que, al colocar al ciudadano en la posición de vigilante va a mejorar la confianza ciudadana en las instituciones. Quedar expuestos a la opinión pública, y que se invite a los ciudadanos a colaborar tras obtener toda la información necesaria, puede repercutir en una mejora de los servicios, de su prestación, y a desarrollar nuevos enfoques y puntos de vista que inviten al cuestionamiento de la manera de funcionar de los distintos agentes.

Lo expuesto también supone poner en alza el valor de la creatividad, pues para el ciudadano o servidor público resulta más apetecible compartir una nueva idea que sencillamente criticar, ya sea positiva o negativamente, una propuesta ya cerrada. Como bien afirma Alorza<sup>841</sup> resulta “más motivador construir que reparar”, y “más enriquecedor participar que criticar”. Siguiendo a Moore, la necesaria imaginación gerencial de los gestores públicos trata de ir más allá de una reacción instintiva según el mandato tradicional, abandonando restricciones convencionales de su puesto de trabajo y manifestando un espíritu emprendedor, de modo que se trata de fomentar la creatividad para alcanzar la excelencia, siempre que al aplicar esas ideas se cuestionen si el propósito es adecuado, si genera valor público, si recibirá apoyo político y legal y si será o no viable tanto administrativamente como operativamente<sup>842</sup>.

Además, de acuerdo con Robinson y Yu<sup>843</sup>, poner a disposición de los ciudadanos la información pública que les va a permitir participar de manera informada, “puede crear un vibrante ecosistema para seguir la innovación, lo que estimulará al mismo Gobierno a mejorar la forma en que se presenta la información”. Esto se relaciona con los

---

<sup>840</sup> De hecho, un estudio de la consultora Mckinsey que se publicó en 2012 sobre el impacto que tiene el uso de las tecnologías sociales en las empresas, plantea cuestiones interesantes al respecto, como una estadística que arroja como dato una mejora del 20-25% de del potencial posible en la productividad del trabajador del conocimiento (concepto desarrollado por Peter F. Drucker como “*knowledgeworker*” en su obra *Landmarks of Tomorrow* de 1959) mediante el uso de estas tecnologías sociales, además de una mejora del 200% del valor potencial de la comunicación y la colaboración empresarial, en comparación con otros beneficios. Chui, M.; Manyika, J.; Dobbs, R.; Roxburgh, C.; Sarrazin, H.; Sands, G.; Westergren, M. *The social economy: Unlocking value and productivity through social technologies*. McKinsey Global Institute, July 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.mckinsey.com/insights/high\\_tech\\_telecoms\\_internet/the\\_social\\_economy](http://www.mckinsey.com/insights/high_tech_telecoms_internet/the_social_economy) [último acceso en fecha 12/09/2013].

<sup>841</sup> Ortiz de Zárate, A. *¿Por qué es tan importante la innovación para la administración pública?* Artículo publicado en el blog Administraciones en red: Conversaciones para poner las administraciones públicas en red, en fecha 17 de enero de 2008, Accesible online a través del siguiente enlace: <http://eadminblog.net/post/2008/01/17/por-que-es-tan-importante-la-innovacion-para-la-administracion-publica/> [último acceso en fecha 28/10/2014].

<sup>842</sup> Moore, M. H. *Gestión estratégica y creación de...*, *op. cit.*, p. 43, 48.

<sup>843</sup> Robinson, D. G.; Yu, H. “Apertura de datos: primeras lecciones para...”, *op. cit.*, p. 93.

movimientos llamados “*do it yourself*”, tan en alza desde hace algunos años, fundados en la idea de que todos tenemos inspiración y capacidad para hacer cosas por nosotros mismos, sin esperar que otros lo hagan antes y ofreciendo esa idea a los demás. De acuerdo con ello, O’Reilly<sup>844</sup> afirma que se trata de “*rediscover the spirit of public service, and apply de DIY spirit on a civic scale*”. También Linders se manifiesta en términos similares cuando reflexiona entorno a un nuevo contrato social que empodere a los ciudadanos citando el concepto de Dunleavy & Margetts del “*Do-It-Yourself Government*”<sup>845</sup>, en tanto que “*social media and online collaboration platforms enable communities to more easily and effectively self-organize (...) provides a vehicle for citizens to self-perform functions of government that the state has refused or is unable to provide on its own*”<sup>846</sup>.

En palabras de Cotino Hueso, “lo más original y reciente del concepto es la colaboración, la usabilidad y el uso de redes sociales y todo bajo la filosofía de la web 2.0 como pauta que, proyectada en las organizaciones políticas y administrativas, impone la primacía del conocimiento frente a la jerarquía, la flexibilidad y el logro de objetivos colectivos frente a la individualidad y la burocracia”<sup>847</sup>. La colaboración se trata del valor más exigente y complejo del gobierno abierto, ya que requiere un esfuerzo y una responsabilidad activa y constante de todos los actores intervinientes en la acción pública. Así se manifiesta también Pisani<sup>848</sup>, quien considera que es el valor que implica realmente un cambio relacional real en la comunidad de que se trate.

A esto debemos añadir la precisión de Cusba<sup>849</sup> al hablar de la colaboración como uno de los elementos que forman parte de ese gran cambio que se produce en las formas de gestionar los intereses públicos. Pues, tradicionalmente, los ciudadanos han colaborado con la Administración mediante mecanismos distintos, “algunos cooptados y otros más espontáneos. Pero la colaboración vista a la luz del gobierno abierto ofrece a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y sobre todo de crear soluciones

---

<sup>844</sup> O’Reilly, T. “Government as a...”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>845</sup> Linders, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*: 29, 2012, p. 446-447.

<sup>846</sup> Linders, D. From e-government to we..., *op. cit.*, p. 449-450.

<sup>847</sup> Cotino Hueso, L. Derecho y gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*: XIV, 2013, p. 58.

<sup>848</sup> Pisani, F. “Col·laboració”, en *Xarxa D’Innovació Pública...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>849</sup> Cusba, E. “Colaboración: El Gobierno en Doble Vía con...”, *op. cit.*, p. 115 y s.

que generan valor en donde realmente quieren y pueden aportar”<sup>850</sup>. Todo esto se relaciona íntimamente con el interesante concepto de la democracia cognitiva. En ese sentido, las plataformas de datos abiertos tienen la capacidad de atraer a personas voluntarias interesadas en buscar soluciones para problemas complejos. Esta democracia cognitiva, como apuntan Clabo y Ramos-Vielba<sup>851</sup>, aboga por la idea de que “se encuentran mejores soluciones cuando se amplía la densidad y diversidad de las mentes dedicadas a la resolución de problemas”, mediante la apuesta por la inteligencia colectiva a que hacíamos referencia anteriormente.

En definitiva, un gobierno abierto supone un Estado consecuente y comprometido con la democracia, que garantiza tanto los principios de legalidad como de participación, y que aspira a expandir los derechos vinculados a los sistemas democráticos. Como se ha visto anteriormente, no se trata de una mera adición de voluntades individuales, sino que se propone conseguir la construcción de políticas públicas y la gestión del sector público mediante la colaboración y la deliberación entre administradores y administrados, dejando éstos últimos de ser tal cosa para convertirse en colaboradores. La colaboración que promulga el gobierno abierto no se refiere únicamente a la necesidad de establecer acciones coordinadas entre instituciones sino que añade al ciudadano y su capacidad de aportar sugerencias en la gestión pública, no restringiendo su capacidad a la mera decisión sino invitándole a la deliberación y facilitando que ésta se produzca en igualdad de condiciones gracias a la transparencia y el acceso a la información pública. En ilustradoras palabras de Noveck, la estrategia colaborativa supone que “*citizens are no longer talking about the process: they are the process*”<sup>852</sup>.

Se trata, en fin, de transitar de un Estado unicéntrico a uno policéntrico, con múltiples centros de poder, y que éste no se agote únicamente en los administradores y representantes. En acertadas palabras de Ramírez-Alujas<sup>853</sup>, “apela a un modelo de administración en la que lo relacional cobra principal protagonismo”. Teniendo presente que, en todo caso, el gobierno abierto no es una simple tecnología específica para la consecución de la transparencia<sup>854</sup>, y tampoco debe confundirse este paradigma identificándolo exclusivamente con los datos abiertos, pues como advierten Yu y

---

<sup>850</sup> Mariñez-Navarro, F. ¿Qué transparencia requiere... , *op. cit.*, p. 311.

<sup>851</sup> Clabo, N.; Ramos-Vielba, I. Reutilización de datos abiertos en..., *op. cit.*, p. 3.

<sup>852</sup> Noveck, B. S. “The Single Point of... , *op. cit.*, p. 65.

<sup>853</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y modernización de..., *op. cit.*, p. 111.

<sup>854</sup> Cruz-Rubio, C. N. ¿Qué es (y qué no..., *op. cit.*, p. 42.



Robinson<sup>855</sup>, “*Open government and open data can each exist without the other: a government can be an open government, in the sense of being transparent, even if it does not embrace new technology (the key question is whether stakeholders know what they need to know to keep the system honest). And a government can provide open data on politically neutral topics even as it remains deeply opaque and unaccountable*”.

En definitiva, aunque el impulso de políticas participativas es un avance significativo, mientras no sean sobre la toma de decisiones, y se desarrollen desde sus más tempranas fases<sup>856</sup> de forma colaborativa, y acompañadas de la adecuada transparencia en la información pública, no deberían subsumirse en el concepto de gobierno abierto, pues éste trata de construir el contexto idóneo para el desarrollo de los llamados saberes cívicos, que como apunta Mariñez-Navarro, incluyen los principales valores que se han ido viendo derivados de este paradigma, que son el compromiso cívico, la inteligencia cívica, el control social y la participación colaborativa. Para ello es necesario reconfigurar las relaciones y centros de poder, “generando el aprendizaje colectivo necesario para una gestión de calidad e inclusiva”<sup>857</sup>, que tenga en cuenta distintos puntos de vista en todo el ciclo de la gestión pública, generando cambios significativos en el modo en que las instituciones públicas han venido trabajando.

## 5. Ensayos de *Open Government* en distintas Administraciones

Una vez expuestas las principales características, beneficios y valores de esta filosofía de gobierno que nace en Estados Unidos tal como se entiende en la actualidad, resulta necesario detenerse en las aplicaciones prácticas que ha tenido este modelo en distintas Administraciones y en distintas localizaciones, pues, como bien apunta Ramírez-Alujas, “la tendencia se orienta hacia la institucionalización progresiva de este tipo de políticas en el mundo”<sup>858</sup>. Siendo así que las distintas culturas jurídicas comportan necesariamente distintas morfologías de la democracia, distintas concepciones y formas de entenderla y articularla, a pesar de encontrar elementos comunes en todas ellas que

---

<sup>855</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of “Open Government”. *Ucla Law Review Discourse*: vol. 59, num. 178, 2012, p. 181.

<sup>856</sup> Como muy acertadamente pone de manifiesto Noveck, debe ofrecerse a los ciudadanos “*the chance to participate rather than simply react*”. Noveck, B. S. “The Single Point of...”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>857</sup> Mariñez-Navarro, F. Los saberes cívicos en... , *op. cit.*, p. 88.

<sup>858</sup> Ramírez-Alujas, A. *Gobierno abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23-24 de septiembre de 2013, p. 7.

pueden subsumirse en el transversal modelo de gestión pública denominado gobierno abierto. Así, este apartado trata de ofrecer un marco comparado de los desiguales esfuerzos que se han venido haciendo, las lecciones aprendidas y las posibles pautas o líneas de actuación comunes en la implantación práctica de esas experiencias inspiradas en las ideas que se han ido poniendo de manifiesto a lo largo del presente capítulo, pues un análisis comparado muestra que es posible conseguir los objetivos propuestos siguiendo vías alternativas.

A nivel internacional encontramos infinidad de experiencias de gobierno abierto en múltiples países, muchas de ellas confluyen, se inician o se comparten en la llamada Alianza para un Gobierno Abierto, organización formada por los gobiernos de múltiples países que promueve innovaciones y reformas con un elevado potencial transformador para conseguir gobiernos más transparentes, abiertos y participativos en todo el mundo, motivo por el que se va a dedicar especial atención a sus bases, requisitos y objetivos, incidiendo especialmente en la actuación de España como miembro integrante de esta organización. También se van a destacar algunas de las acciones más relevantes en este ámbito que se han llevado a cabo a nivel europeo, tanto desde la perspectiva institucional de la Unión Europea como desde la de los países que la integran; por último se ha considerado necesario detenerse en la perspectiva iberoamericana del gobierno abierto, que se remonta a modelos referenciales distintos, lo que nos facilita obtener una visión diferenciada, pero que cada vez más avanza hacia el modelo norteamericano implantado por la que fuera la Administración de Obama.

#### **A) Réplicas a escala internacional: empieza el *Open Government Partnership*. Especial referencia al papel de España en la Alianza**

Países tan dispares como Australia<sup>859</sup>, Nueva Zelanda<sup>860</sup>, Finlandia, Ucrania, Canadá, Malawi, Indonesia, Filipinas, Guatemala, Chile, Corea del Sur, Tanzania, Kenya,

---

<sup>859</sup>En Australia se da una situación particular, a pesar de que ya en los ochenta se empezaron a tomar medidas relativas al acceso a la información pública –*Freedom of Information Act 1982*– y apertura gubernamental –*Australian Law Reform Commission, 1995 (ALRC Report 74)*–, de forma expresa, no es hasta el 2009 cuando, el entonces primer ministro, Kevin Rudd, convoca la cumbre *Australia 2020*. En esta cumbre, entre otras propuestas incluía renovar la democracia y abrir el gobierno, por lo que se publicó a finales del mismo año el programa *Open Government Engage: Getting on with Government 2.0*, y a continuación, en julio de 2010, la *Declaration of Open Government*, siguiendo el ejemplo de Obama en Estados Unidos. También se implantó la plataforma [data.australia.gov.au](http://data.australia.gov.au), para centralizar los datos gubernamentales en un único punto de acceso. Destaca la exigencia a las instituciones de que aprueben y publiquen planes específicos de acción para reducir las barreras de acceso electrónico a la información, y para fomentar la colaboración de los ciudadanos en el desarrollo de políticas públicas. Además, también se implantó la figura del *Information Commissioner* mediante la *Australian Information Commissioner Act*

Ghana, Sri Lanka o Túnez, se han sumado al lanzamiento del gobierno abierto a través de la puesta en marcha de planes estratégicos, asumiendo el *open government* norteamericano como modelo de gobierno.

El *Open Government Partnership* (en adelante, OGP), o Alianza para el Gobierno Abierto, presidida por los Estados Unidos y Brasil, es una iniciativa multilateral instigada, principalmente, por los Estados Unidos, que ha acelerado el surgimiento de las ideas que subyacen al *open government*. En octubre de 2010 el Presidente Obama se dirigió a la Asamblea General de las Naciones Unidas y urgió a los Estados miembros a que hicieran esfuerzos en pos del progreso: promoviendo la transparencia, luchando contra la corrupción, impulsando el compromiso cívico y haciendo uso de las nuevas

---

2010, que establecía una Oficina que reunía las funciones relacionadas con el acceso a la información, la privacidad y su control. No obstante lo anterior, lo cierto es que ha habido cierta polémica por la falta de voluntad política demostrada tanto por el actual primer ministro Malcolm Turnbull como por su antecesor, Tony Abbott, ambos representantes del partido liberal, que propuso suprimir *the Office of the Australian Information Commissioner* con la excusa de reducir el número de agencias, para que su trabajo fuera distribuido entre otras agencias. Esta medida no fue aprobada por el Senado, pero aún así la falta de fondos públicos asignado en el Presupuesto del gobierno de mayo de 2014 a esta oficina, encargada de controlar la aplicación de la ley de acceso a la información en todo el país, prefiguró su disolución el 31 de diciembre de ese mismo año –la prensa se hizo eco de que el responsable de la oficina, el profesor John McMillan, tuvo que trabajar desde su propia casa hasta la efectiva disolución del cargo público que ostentaba para pasar a ser Defensor del Pueblo, como ya lo había sido de 2003 a 2010–, con las consiguientes dudas sobre la constitucionalidad de la actuación gubernamental de negar el ejercicio de sus obligaciones a una autoridad pública, función reservada al poder legislativo, no al ejecutivo, “*in defunding the OAIC while the office still remained a legal entity with statutory obligations (...) the government was usurping the constitutional role of Parliament, which has the sole right to legislate*”, lo que también estaría vulnerando el principio de separación de poderes. Así lo explica Richard Mulgan en base a los argumentos desarrollados por jueces y juristas australianos en Mulgan, R. *The slow death of the Office of the Australian Information Commissioner*. Artículo publicado en el periódico *The Canberra Times*, el 1 de septiembre de 2015, accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.canberratimes.com.au/national/public-service/the-slow-death-of-the-office-of-the-australian-information-commissioner-20150826-gj81dl.html> [último acceso en fecha: 18/01/2016]. A pesar de todo, en 2016 el gobierno reconsideró su criterio de abolir la oficina, así que se aprobaron fondos adicionales para que pudiera seguir funcionando, aunque la figura responsable de la misma ya no es John McMillan, quien fuera *the Information Commissioner*, pues abandonó el cargo en 2015, sino Timothy Pilgrim, *the Privacy Commissioner*, su sucesor desde esa fecha como *the Information Commissioner*, lo que deja vislumbrar la nueva orientación de la oficina, ya que Pilgrim ha contribuido enormemente al ámbito de la privacidad en Australia.

<sup>860</sup> Lo mismo podríamos decir de Nueva Zelanda, donde en agosto de 2010 se adoptó el *NZGOAL – Government Open Access and Licensing Framework*. Un marco creado a partir de proyectos anteriores (*Promoting Government Information and Data Re-use - Background Paper*, *The E-government Strategy*, *Digital Strategy*, *Digital Content* o *Digital Continuity Strategies*) que intentaban adaptar el funcionamiento del gobierno a las nuevas tecnologías y que pusieron en evidencia la necesidad de acceso y apertura del gobierno. A partir de ese marco se han diseñado plataformas igualmente paralelas a las adoptadas por el gobierno norteamericano, como el *Open Data Catalogue* –[cat.open.org.nz](http://cat.open.org.nz)–, que sistematiza y organiza toda la información pública, o [data.govt.nz](http://data.govt.nz), el *Government datasets on-line*, equiparable a las ya comentadas como [data.gov](http://data.gov), [data.gov.uk](http://data.gov.uk) o [data.australia.gov.au](http://data.australia.gov.au).

tecnologías para fortalecer los fundamentos de la libertad, “*while living up to ideals that can light the world*”<sup>861</sup>.

Como destacan Ramírez-Alujas y Villoria<sup>862</sup>, la iniciativa de gobierno abierto ha entrado en la actualidad en una fase de promoción global con el OGP. Esta iniciativa reúne a los líderes de países de los cinco continentes –siendo los Estados fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos–, configurándose como una red en constante crecimiento. Estos países, en su “Declaración de Gobierno abierto” se comprometen a respetar los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno. Concretamente, se comprometen a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos sus gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Esta iniciativa utiliza cuatro criterios para medir la apertura gubernamental: transparencia fiscal, acceso a la información, publicidad de la actuación e intereses de los directivos públicos, y participación ciudadana<sup>863</sup>.

El OGP representa una oportunidad de ir más lejos en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, permitiendo que los Estados miembros compartan experiencias que puedan complementar la implementación de las reformas en busca de una mayor transparencia y apertura en sus respectivos gobiernos. De hecho, como apunta Mariñez Navarro<sup>864</sup>, la misión de esta alianza es “introducir a los gobiernos así como las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas con experiencia, habilidades y tecnologías a asistir a los países tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de gobierno abierto en sus compromisos de reformas”.

En el acto inaugural del lanzamiento del OGP Fórum, la entonces secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, afirmó que: “*When a government hides its work from public view, hands out jobs and money to political cronies, administers unequal justice,*

---

<sup>861</sup>Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 200.

<sup>862</sup>Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 35.

<sup>863</sup>*Ibidem*, p. 25-26.

<sup>864</sup>Mariñez Navarro, F. ¿Qué transparencia requiere..., *op. cit.*, p. 306.

*looks away as corrupt bureaucrats and businessmen enrich themselves at the people's expense, that government is failing its citizens*”, describiendo el nuevo OGP como: “*a network of support for those leaders and citizens working to bring more transparency and accountability to governments worldwide*”<sup>865</sup>.

Como condiciones para entrar al OGP, se requiere a los países que sean miembros potenciales que tengan unos estándares mínimos basados en los contornos tradicionales de la rendición de cuentas, a saber: “*timely publication of essentials budget documents, an access-to-information law that allows the public to obtain key government information, anticorruption disclosure requirements for public officials, and measures to promote citizen participation and engagement*”<sup>866</sup>. A pesar de estos estándares mínimos para formar parte de la iniciativa, y los ejes estratégicos hacia los que deben orientarse los compromisos que tendrán que asumir los miembros –mejora de servicios públicos; incremento de integridad pública; gestión eficaz y eficiente de recursos públicos; incremento de la seguridad pública; incremento de la responsabilidad corporativa–, lo cierto es que el OGP permite a los gobiernos definir lo que significa la apertura para cada uno de ellos, sin imponer obligaciones concretas cuanto a los pilares del gobierno abierto, ni cuanto a la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos adoptados mediante los planes aprobados por cada miembro. De hecho, aunque existe un mecanismo de evaluación independiente, el *Independent Reporting Mechanism* (IRM), sólo delibera cada dos años, y se limita a valorar los hechos aportados por el Estado en cuestión, por lo que la fiscalización es un tanto descafeinada.

Dejando al margen las limitaciones que presenta la iniciativa, es de agradecer el impulso que le ha dado a la filosofía del gobierno abierto, colocándola en la agenda de muchos países –actualmente son más de 70 los países que forman parte de esta Alianza, además de cientos de organizaciones de la sociedad civil, y algunas organizaciones multilaterales–, y generando conversaciones y vinculaciones internacionales sobre temas de los que antes no se trataba a nivel global. Configurándose, en consecuencia, como un instrumento útil para generar ciertos cambios en la gestión de lo público.

---

<sup>865</sup> Fragmentos extraídos del artículo de opinión de Daniel Kaufmann y Veronika Penciakova, titulado *Open Government Partnership: First Steps and the Road Ahead*, en fecha 19 de julio de 2011, en [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu) [último acceso en fecha 29 de marzo de 2013]

<sup>866</sup> Yu, H.; Robinson, D. *The new ambiguity of...*, *op. cit.*, p. 200.

Para conseguirlo, además de los Planes de Acción con los correspondientes compromisos asumidos bianualmente por cada uno de los países que forman parte de la Alianza, también destaca la convocatoria de premios de gobierno abierto, *Open Government Awards*, un programa en el que puede participar cualquier institución, y desde el 2016 también organizaciones de la sociedad civil, compartiendo su experiencia de éxito relacionada con el gobierno abierto<sup>867</sup>. Entre todas las propuestas enviadas, se elige a tres ganadores, se realizan cuatro menciones honoríficas y también se hace un reconocimiento especial para la iniciativa que haya sido liderada por jóvenes menores de 30 años y que haya sido votada más veces por los jueces de estos premios, incluso si forma parte de las anteriores categorías. Con este programa se pretende compartir casos de éxito, inspirar a las demás instituciones y a la sociedad en general, para conseguir un mayor impacto en las iniciativas de gobierno abierto de todo el mundo, fomentando la creatividad, la innovación, la cocreación y todos los valores que propugna este paradigma de gestión político administrativa.

Como veníamos diciendo pues, los principales objetivos del OGP se orientan tanto a la eficiencia como a la rendición de cuentas, aunque aún es pronto para saber cuál de ellos tiene más peso. El OGP ha recibido una gran cantidad de compromisos por parte de

---

<sup>867</sup> La última edición de 2016 se centraba en la transparencia, el tema era *Making Transparency Count*, y los ganadores fueron en primera posición la iniciativa ucraniana *ProZorro*, que persigue mostrar al público prácticas corruptas; en segundo lugar una plataforma indonesia llamada *API Pemilu*, que se centra en mejorar la implicación ciudadana en los procesos electorales; y en tercera posición la iniciativa de Honduras llamada *Construction Sector Transparency Initiative (CoST)*, para mejorar la rendición de cuentas en los gastos de construcción e infraestructuras públicas. Sobre las iniciativas con menciones honoríficas, fueron: el proyecto de Malawi *Transparency Infrastructure*; el proyecto de Mongolia *Check My Service*, que permite a los ciudadanos valorar la prestación de servicios públicos mediante ciertos ítems para contribuir mediante críticas constructivas y no destructivas; la iniciativa mexicana Transparencia Presupuestaria, que permite conocer el detalle de distintos proyectos locales, además de una gran cantidad de información relacionada con la rendición de cuentas de las localidades respecto los recursos transferidos por las entidades federativas, presupuesto, obras públicas, programas y datos abiertos; y el proyecto holandés *Open Spending Portal*, también relacionado con la rendición de cuentas mediante la publicación de datos públicos.

muy diversos países, incluyendo regímenes históricamente cerrados como Rusia<sup>868</sup>. Aunque el impacto práctico de estos compromisos nacionales aún está por ver<sup>869</sup>.

España formalizó su participación el 31 de agosto de 2011, y entró a formar parte formalmente de esta iniciativa internacional para la promoción de la transparencia, la lucha contra la corrupción, la participación social y la promoción del desarrollo de las nuevas tecnologías, en fecha 20 de septiembre de 2011. De modo que formó parte del segundo grupo de países que integraban la plataforma.

Esta Alianza requiere a todos los gobiernos en ella participantes que desarrollen planes de acción nacionales bianuales, en los que figuren compromisos concretos y realistas para ese periodo que avancen hacia la consecución del gobierno abierto en sus países<sup>870</sup>.

---

<sup>868</sup> No obstante, en 17 de mayo de 2013 Rusia se retiró del OGP, un año después de su solicitud para unirse a esta iniciativa (que data del 17 de abril de 2012). Rusia preparó un plan nacional de acción pero nunca lo completó. De los más de 70 países que actualmente forman parte de esta iniciativa, Rusia es el único que se ha unido y después retirado.

Por otro lado, Turquía es el único país al que la Alianza ha designado en septiembre de 2016 como inactivo por actuar de forma contraria al proceso OGP en dos ciclos consecutivos del Plan de Acción. Las consecuencias de que su estatus sea inactivo son que únicamente puede asistir como observadora a los eventos de la OGP, y no tendrá voto en las elecciones de la OGP.

<sup>869</sup> De hecho, el éxito de los mismos no depende únicamente de la voluntad real de los poderes públicos que quiere impulsarlo, incluso contando con ella esa trayectoria se puede ver condicionada por factores externos como la situación electoral del país de que se trate. Buen ejemplo de ello lo encontramos en Croacia, cuyo proceso de participación en la Alianza se inició a finales de agosto de 2011, y sus dos primeros Planes de acción eran ilustrativos de la innovación pública y el compromiso con el gobierno abierto, erigiéndose como un país ejemplar para el resto de miembros de la Alianza. No obstante empezaron a haber desacuerdos entre los miembros del gobierno croata, y el nuevo gobierno formado tras las elecciones de noviembre de 2015 sólo se mantuvo seis meses en el poder, por lo que se convocaron nuevas elecciones en septiembre de 2016 con resultados que no diferían demasiado de los resultados anteriores, por lo que todo lleva a pensar que se pudo prolongar la situación de inestabilidad, una situación política convulsa que coloca al gobierno abierto en una posición menos prioritaria en la agenda política del país.

Otra situación política compleja que puede afectar a los trabajos de desarrollo de los planes del gobierno abierto es la modificación de estructuras institucionales, es el caso de Brasil, pues el 12 de mayo de 2016 el Senado Federal removió a Dilma Rousseff de su cargo de Presidente, y el Presidente interino Michel Temer eliminó la Oficina del Controlador Federal encargada de coordinar el proceso de OGP en Brasil. Esta Oficina fue reemplazada por el Ministerio de Transparencia, Inspección y Control, perdiendo autonomía y el vínculo directo con la Presidencia, lo que debilita su capacidad de acción y su papel transformador en el marco del gobierno abierto, y puede afectar negativamente a la actuación de Brasil en el proceso OGP, de hecho la aprobación del tercer Plan de Acción de Brasil se encuentra en suspenso por este motivo.

<sup>870</sup> Por otro lado, además de ser una iniciativa principalmente dirigida a gobiernos nacionales, desde el 2011 esta organización está expandiendo su radio de acción a gobiernos subnacionales, para descubrir y promover nuevas aproximaciones al gobierno abierto. Según la propia Alianza, *“this approach allows us to test two methods for strengthening OGP engagement at the subnational level: first, developing subnational commitments on open government using OGP’s existing model and support structure; and second, building a global network of subnational governments to foster peer learning and encourage closer involvement with national action plans”*. Por ahora tan sólo han puesto en marcha un programa piloto en el que cuentan con la participación de 15 ciudades de países miembros de la Alianza con una población superior a 250.000 personas que cumplan una serie de requisitos, como por ejemplo tener experiencia en colaborar con sus ciudadanos y que estén dispuestos a compartir experiencias con el resto

Actualmente, España ya ha elaborado tres Planes de Acción –correspondientes a los periodos que van del 2012-14; del 2014-16; y recientemente del 2017-19– el último debía comprender el periodo 2016-18, no obstante su preparación se fue aplazando hasta publicarse finalmente en junio de 2017. A estos Planes se va a prestar sucinta atención en las siguientes páginas.

En el primer Plan de Acción de España<sup>871</sup> se menciona expresamente su compromiso a la iniciativa de gobierno abierto, entendiendo que la transparencia y responsabilidad deben convertirse en el eje básico de la acción política, pero es poco ambiciosa y no profundiza realmente en la implantación de un modelo de gobierno abierto.

En este plan se afirma que el objetivo del Gobierno es “superar el modelo de administración burocratizada, formalista y centrada en los procesos, para entrar en el ámbito de la nueva gestión pública, más orientada hacia la obtención de resultados de calidad y la exigencia de responsabilidades”<sup>872</sup>. Por ello se hacía un listado de las medidas que se habían adoptado hasta el momento en España en materia de Gobierno Abierto, incorporando también un conjunto de compromisos que se previeron cumplir entre los años 2012-2014. Ahora bien, como muy acertadamente se ha apuntado desde la organización *Access Info Europe*, algunas de las medidas que incorpora son adecuadas para tiempos de crisis pero no guardan relación alguna con la implementación de un modelo de gobierno abierto, como la posibilidad de crear una empresa en 24 horas, la reducción de cargas administrativas para ganaderos y agricultores o poder solicitar las ayudas de la Política Agraria Común (PAC) online<sup>873</sup>, tampoco aprobar la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, realizar una revisión y simplificación normativa o agilizar los trámites con la seguridad

---

de participantes del programa: Austin-Texas en los Estados Unidos; Bojonegoro en Indonesia; Buenos Aires en Argentina; Elgeyo Marakwet en Kenya; Jalisco en México; Kigoma en Tanzania; La Libertad en Perú; Madrid en España; Ontario en Canadá; París en Francia; Sao Paulo en Brasil; Escocia en el Reino Unido; Sekondi-Takoradi en Ghana; Seúl en Corea del Sud; y Tbilisi en Georgia. *Vid.* <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/subnational-government-pilot-program> [último acceso en fecha 10 septiembre 2016]

<sup>871</sup> Este primer Plan de Acción de Gobierno Abierto ha sido muy criticado por no incluir realmente propuestas de Gobierno Abierto y por no haber sido sometido a consulta pública, tal y como exige la organización del *Open Government Partnership*.

<sup>872</sup> Plan de Acción España. *Open Government Partnership*, 2012. Disponible online en <http://www.mpr.gob.es/documents/c492-9364-ogplandeaccinespaadefin.pdf> [último acceso en fecha 28 de mayo de 2013] p.2

<sup>873</sup> Access Info Europe. Valoración de la implementación del plan de acción de España sobre políticas de gobierno abierto. Documento de 28/10/2013, accesible online a través del siguiente enlace: [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/10\\_2013\\_28\\_evaluacin\\_AIE\\_ogp\\_spain.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/10_2013_28_evaluacin_AIE_ogp_spain.pdf) [último acceso en fecha: 20/05/2014]



social por cauces electrónicos son medidas propiamente de gobierno abierto. Por otro lado, este plan se aprobó sin contar con un proceso de consulta pública respecto a su contenido, carencia que se reiteró durante su implementación, lo que es contrario a las directrices de la Alianza. De manera que se incluyen diversas medidas que, independientemente de que sean o no necesarias para un mejor funcionamiento del sistema, poco tienen que ver con una voluntad real de implementación de una filosofía de *open government* en el gobierno español<sup>874</sup>, lo que sumado al desinterés por involucrar a la sociedad en todo el proceso, convierte a este primer plan en un primer paso más aparente que real.

En el primer informe de autoevaluación del Plan de acción de España, se detalla, bajo un prisma excesivamente optimista<sup>875</sup>, el grado de cumplimiento de cada uno de los trece compromisos que constaban en dicho Plan. Por destacar algunos de ellos, en lo tocante a la “Aprobación de una Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” (compromiso 1), consta como cumplido en su totalidad, y aunque es cierto que en diciembre de 2013 se aprobó por primera vez una Ley de transparencia en España, se deben matizar algunas expresiones aseveradas en el informe. Sin perjuicio del tratamiento de esta cuestión con mayor profundidad en el siguiente capítulo, se considera necesario avanzar aquí ciertas cuestiones. Así, cuando en la autoevaluación se explica que se hizo la aprobación “siguiendo una tramitación novedosa que incluyó la articulación de un mecanismo directo por el que la ciudadanía pudo presentar sus aportaciones al texto”, además de contar con las comparecencias de 24 expertos académicos durante la tramitación parlamentaria, debemos tener en cuenta que no fue realmente un ejemplo ilustrativo de proceso participativo.

El Consejo de Ministros presentó el Anteproyecto de la Ley sin contar para su elaboración con la participación ciudadana, que quedaba relegada a un proceso de consulta exprés para que se formularan opiniones sobre el mismo durante tan sólo

---

<sup>874</sup> De acuerdo con esto se mostró Cotino Hueso en octubre de 2013 en un comentario sobre el debate de evaluación del Plan al afirmar que “lo convierte todo en un cajón de sastre y por ello vende todo aquello que suene a administración electrónica, simplificación, transparencia, redes, etc. En modo alguno se percibe una filosofía 2.0 y del OGov, ni políticas transversales coordinadas por nadie”. Ver nota al pie infra. [https://docs.google.com/document/d/1c7plqePtx\\_dzBjYVOSRtIh8vmSdXi-Wqoe8C\\_O7PHUI](https://docs.google.com/document/d/1c7plqePtx_dzBjYVOSRtIh8vmSdXi-Wqoe8C_O7PHUI)

<sup>875</sup> Para una evaluación completa más realista y crítica véase: Grupo de debate de evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en Novagob. *Comentarios al borrador de Informe de Auto-evaluación del Plan de Acción de España con la Alianza para un Gobierno Abierto*. 19 de octubre de 2013. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.novagob.org/file/view/18121/comentarios-borrador-informe-de-auto-evaluacion-plan-de-accion-ogp-docx> [último acceso en fecha 28/10/2013]

diecisiete días (del 26 de marzo al 11 de abril de 2012) coincidiendo con la Semana Santa. Y las 3.683 aportaciones que se recogieron, paradójicamente, no se publicaron, ni tampoco se informó respecto de si algunas de esas contribuciones se incluyeron o no en la versión definitiva del texto normativo. Hecho que sirvió para que organizaciones de la sociedad civil recogieran 80.000 firmas críticas por las insuficiencias de la norma<sup>876</sup>. El 18 de mayo el Consejo de Ministros realizó retoques menores a la luz de esas aportaciones, y se acordó la creación de una Comisión de expertos en el Centro de Estudios Políticos, pero la celeridad e impulso que quiso darse a la aprobación de la norma acabó por hacer que esta Comisión no sirviera de mucho –a pesar de que después se prorrogara durante 9 meses el plazo para presentar enmiendas, lo que hacía injustificable la prisa inicial–. El informe del Ministerio de la Presidencia sobre la consulta pública no se publicó, aunque se filtró a la luz pública y resultaba ser totalmente descriptivo, sin ninguna valoración. No se habilitaron foros para el diálogo, y las únicas alegaciones que se tuvieron en cuenta fueron las aportadas por organismos públicos y no por la sociedad civil, lo que sólo generó frustración. De hecho, en el informe de evaluación independiente<sup>877</sup>, se destacan las imperfecciones del proceso de consulta ciudadana, “*characterised by haste, lack of transparency, and weak consultation formats*”. Además de disfunciones relativas a la naturaleza jurídica que la ley establece para el derecho de acceso a la información pública, que “*does not meet international standards and does not recognise access to public information as a fundamental right*”.

Respecto de la administración de justicia electrónica (compromiso 5), que requería la creación de una Agencia para garantizar la interoperabilidad y el intercambio de información entre Administraciones competentes en la materia, debe decirse que se trata de un compromiso que no contribuye directamente a implantar ninguno de los valores del gobierno abierto, pues se trata de una medida de administración electrónica para favorecer la eficacia de la gestión interna de del sistema de justicia, y pese a que consta como parcialmente cumplido en la autoevaluación, realmente no se ha cumplido al no crearse dicha Agencia alegando restricciones presupuestarias. Sin embargo, sí se ha creado un Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE) –cumpliendo con el mandato del artículo 44 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora

---

<sup>876</sup> Bergareche, B. Umbrales de transparencia en..., *op. cit.*, p. 163.

<sup>877</sup> Cruz-Rubio, C. N. Mecanismo de revisión independiente: España, informe de avance 2012-13. *Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism*, 2014.

del uso de las tecnologías de la comunicación y la información en la Administración de Justicia— para desarrollar esos objetivos, y se informaba en este primer informe de que se aprobaría una Hoja de Ruta y el Plan de Acción por el que se regirían los trabajos de dicho Comité, en ese sentido, se aprueba la hoja de ruta en abril de 2014 incluyendo cuatro líneas principales de actuación, que son: el sistema integrado de justicia; la transparencia y los servicios a los ciudadanos; la gobernanza, en el sentido del buen gobierno y las buenas prácticas; la colaboración con otras Administraciones; y el esquema judicial de interoperabilidad y seguridad.

En cuanto al “Impulso de las redes sociales para facilitar la participación ciudadana” (compromiso 6), se considera que ha habido un cumplimiento parcial, cuando realmente sólo se acredita la presencia en redes sociales del Cuerpo Nacional de Policía y la Dirección General de Tráfico —y por tanto ese cumplimiento “parcial” tan sólo está acotado al ámbito de la seguridad pública—, hechos que no contribuyen a la participación ciudadana como tal pues se encaminan más a una tímida colaboración ciudadana en la labor policial, partiendo de nuevo de la concepción del ciudadano como cliente, como receptor de servicios públicos —la campaña relacionada con el tráfico de drogas y actos de vandalismo conocida como *tweetredada* o la aplicación llamada Sistema de Movilidad de Alertas de Seguridad Ciudadana (SIMASC), para comunicar incidentes de interés policial de forma más ágil, son buenos ejemplos de ello—, o como simples delatores anónimos ante una infracción. Por otra parte, se hace constar como evidencia del cumplimiento parcial la puesta en marcha en las redes sociales de campañas de información y sensibilización como se destaca expresamente mediante los perfiles de Twitter de la Dirección General de Tráfico, a través de los que se ofrecían consejos e información sobre seguridad vial, o la campaña “Mi casa a salvo”, para prevenir robos en viviendas durante el verano, que permitía difundir consejos compartidos por los propios usuarios. A esto se debe añadir la creación de un Grupo de Trabajo de Redes Sociales en la Oficina de comunicación y Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior en noviembre de 2012, pero su potencial está desaprovechado en tanto que este organismo sólo trabaja para mejorar la presencia de los organismos gubernamentales y administrativos en las redes sociales, lo que no debe confundirse con la facilitación de la participación ciudadana que promulga el compromiso en cuestión. De manera que este compromiso, no debería haberse considerado cumplido ni tan siquiera parcialmente pues ninguna de las evidencias que aportan para justificar ese

cumplimiento parcial se orienta a permitir que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones, o en la evaluación de las políticas, como debe entenderse la participación ciudadana.

Es importante señalar en este punto, que el gobierno no continúa autoevaluando el grado de cumplimiento de los compromisos pendientes de este primer Plan de Acción una vez acabado el periodo del Plan, lo que no favorece la rendición de cuentas sobre estos aspectos, y retrata al gobierno español como desinteresado de los compromisos adoptados más allá de lo mínimo exigible por la Alianza, demostrando ausencia de voluntad real de implantación del gobierno abierto. A esto debe añadirse la conclusión de *Access Info Europe* en sus comentarios al segundo Plan de Acción que se verá a continuación, pues se afirma que “existe una clara falta de voluntad política por parte del Gobierno de España de aplicar de manera efectiva los compromisos y principios de la Alianza para el Gobierno Abierto. Esta falta de voluntad se percibe no sólo respecto de la falta de información y mecanismos de participación de la sociedad civil sino también por la escasa ambición de las diferentes medidas implementadas”<sup>878</sup>.

En el segundo Plan de Acción de España 2014-2016, como apunta Cruz-Rubio<sup>879</sup>, se aprecia un “aprendizaje instrumental vinculado a la redacción y orientación de los compromisos” con respecto al primer Plan que se acaba de ver. Mientras que el primero tenía una escasa vinculación con los principios del gobierno abierto –que parecía confundirse con el gobierno electrónico–, el segundo incluye compromisos con algunas acciones directamente relacionadas con la transparencia y el acceso a la información, aunque también encontramos compromisos con un impacto sobre la implantación del gobierno abierto mucho más limitado<sup>880</sup>. En este plan se afirma expresamente que “España participa, al igual que los países fundadores de esa Alianza, del

---

<sup>878</sup> Access Info Europe. Comentarios y recomendación al informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b6cca542-ab9d-4078-9faa-8361c99a4413/gobierno-abierto-comentario-ACCES-INFO.pdf> [último acceso en fecha 30 de mayo de 2016], p. 1.

<sup>879</sup> Cruz-Rubio, C. N. Segundo Plan de Acción de España en Gobierno Abierto 2014-2015: hallazgos preliminares hacia el informe de avance. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, Perú, 10-13 de noviembre de 2015, p. 1.

<sup>880</sup> Es el caso del compromiso relativo a los recursos educativos abiertos, que mejora el proceso educativo, y fomenta el trabajo colaborativo y el intercambio de buenas prácticas entre los usuarios, pero no contribuye a la apertura del gobierno, ni facilita que los usuarios puedan realizar sugerencias a las políticas educativas existentes, así como tampoco se ha diseñado para incrementar la transparencia y redición de cuentas de este sector; en la misma línea encontramos el compromiso relativo a la mejora del Portal de Administración de Justicia, que se orienta a la administración electrónica pero no a la administración abierta.

convencimiento de que la adopción de una política de Gobierno Abierto no es sólo una opción sino un deber de las administraciones e instituciones públicas<sup>881</sup>.

Este segundo plan fue sometido en su versión de borrador a valoración ciudadana del 29 de abril al 31 de mayo de 2014, y tras la consulta se elaboró la versión definitiva del plan, que incluye 10 compromisos, con fecha aproximada de cumplimiento en el 2015. No obstante, de acuerdo con el informe de evaluación independiente, “no hubo cocreación en la definición del segundo plan de acción. Aunque se incorporaron herramientas básicas de consulta, no se cumplió con la mayoría de los criterios definidos para desarrollar el plan de acción OGP<sup>882</sup>. Entre los compromisos definidos destacan: la puesta en marcha de un Portal de la Transparencia, dando cumplimiento al mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; también la creación de un Portal de la Administración de Justicia; y otros compromisos tendentes a la mejora de la calidad de la información pública, de su accesibilidad y de su reutilización. En lo tocante a participación ciudadana, llama la atención la excesiva sectorialidad de los dos compromisos, pues el plan se acota al ámbito de la salud pública al comprometerse en la creación de un Consejo español de drogodependencia, y al sector marítimo al incluirse una mejora en la participación ciudadana en el ámbito de definición de los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo<sup>883</sup>, pero no se incluyen herramientas de comunicación que permitan el debate continuo entre ciudadanos y poderes públicos, ni tampoco que les permitan participar en la toma de decisiones, como requiere el

---

<sup>881</sup> II Plan de Acción de España. *Open Government Partnership*, 2014. Disponible online en <http://www.mpr.gob.es/documents/c492-9364-iiplandeacci%C3%B3nopengovernmentpartnershipdef.pdf> (último acceso en fecha 28 de mayo de 2013) p. 2.

<sup>882</sup> Cruz-Rubio, C. N. Mecanismo de revisión independiente: España, informe de avance 2014-15. *Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism*, p.16.

<sup>883</sup> Son muchas las voces que se han manifestado contrarias a la inclusión de estos dos últimos compromisos en el Plan de acción. De acuerdo con el CEPC, en el caso del Consejo “aunque se trata de un órgano colegiado que integra la sociedad civil, su creación poco aporta al cumplimiento de las exigencias de la Alianza para el Gobierno Abierto”, y en referencia a ambos compromisos, considera que al tratarse de medidas excesivamente específicas y sectoriales “incluso cuando sean completamente ejecutadas, tendrán una incidencia mínima en el avance hacia el Gobierno Abierto”. *Vid.* CEPC. Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:46e4a8fc-0785-4181-ae1b-8b75f1cd9d81/gobierno-abierto-comentario-CEPC.pdf> [último acceso en fecha 30-05-2016], p. 6.

Por otro lado, y en opinión del evaluador, respecto del Plan de Salvamento marítimo para el periodo 2018-2026, “este compromiso no debió incluirse dentro de este plan de acción” ya que se supone que las medidas, si bien no en su totalidad al menos sí algunas de ellas, deben cumplirse en ese periodo del 2014-2016, y en este caso queda claramente fuera desde su programación inicial. Cruz-Rubio, C. N. Mecanismo de revisión independiente: España, informe de avance 2014-15..., *op. cit.*, p. 81.

gobierno abierto. Se trata de dos compromisos que, en acertado juicio de OpenKratio no son merecedores de incluirse en un Plan de estas características porque “están relacionados con la participación ciudadana de una forma muy sectorial y bajo invitación”<sup>884</sup>.

En el informe de autoevaluación de este segundo Plan de Acción, se reflejan los avances que se han llevado a cabo en relación con la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y las tecnologías de la información, centrándose especialmente en el Portal de Transparencia del gobierno<sup>885</sup> –medida estrella de este segundo Plan, que se puso en marcha en diciembre de 2014–, y en los avances en administración electrónica. Como en el informe de autoevaluación anterior, el grado de cumplimiento alcanzado a juicio de los redactores del informe es excesivamente optimista, aunque más ajustado a la realidad que el anterior, y, en algunos casos, consideran el cumplimiento integral de compromisos, cuando realmente adolecen de deficiencias importantes. Así, en el caso del Portal de Transparencia (compromiso núm. 1), a pesar de que se incluya como compromiso completado, todavía hay barreras al acceso a la información por parte de los ciudadanos, como ponen de manifiesto tanto Transparencia Internacional<sup>886</sup>, como *Access Info-Europe*<sup>887</sup>, Civio<sup>888</sup>, Cruz-Rubio<sup>889</sup>, o Jiménez<sup>890</sup>, por no hablar de la

---

<sup>884</sup> OpenKratio. Gobierno Abierto en España, ¿suspense? Artículo publicado en el blog *OpenKratio*, en fecha 11 de febrero de 2016, accesible online a través del siguiente enlace: <http://openkratio.org/ii-plan-de-gobierno-abierto-suspense/> [último acceso en fecha 20/05/2016]

<sup>885</sup> [www.transparencia.gob.es](http://www.transparencia.gob.es)

<sup>886</sup> Transparencia Internacional España. Observaciones de Transparencia Internacional España sobre el Informe de Autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto, octubre de 2015, accesible online a través del siguiente enlace: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:84cee34d-21c3-45c2-8bdf-787a5373a574/gobierno-abierto-comentario-TRANSPARENCIA-INTERNACIONAL.pdf> [último acceso en fecha: 26/02/2016], p. 1.

<sup>887</sup> Esta organización presentó una queja formal el 17 de diciembre de 2014 ante el Defensor del Pueblo, denunciando el “complejo sistema de solicitud de información que el Gobierno ha puesto en marcha en el Portal de la Transparencia”, ya que no contenía información sobre cómo realizar solicitudes por vías ajenas al portal, y el sistema utilizado era complejo y excluyente al exigir la presentación de un DNI para registrarse, extremos a los que el Defensor del Pueblo contestó dándoles la razón. *Vid.* *Access-Info Europe*. El Defensor del Pueblo reconoce que el Portal de Transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información. Artículo publicado en *Access-Info Europe*, en mayo de 2015. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.access-info.org/es/esp-es/15451> [último acceso en fecha 15 de febrero de 2016]. También respondieron con una nueva carta al Defensor del Pueblo en fecha 5 de mayo de 2015 aportando nuevas pruebas de lo denunciado, especialmente respecto a la incoherencia en el diseño de las vías al margen del portal, constatando que algunas instituciones permiten formular quejas mediante correo electrónico y otras no, apuntando que entre las que no lo permiten por la falta de constancia de la identidad del solicitante, algunas permiten que se formule por correo postal. Además, se debe tener en cuenta que el artículo 17.2 de la Ley 19/2013, tan sólo exige que las solicitudes dejen constancia de la identidad del solicitante, pero no exige nada más en relación con la identificación electrónica de los interesados, por lo que no debería tratarse de forma distinta a los solicitantes por vía electrónica de los solicitantes que utilicen otras vías.

dificultad de obtener datos e indicadores que permitan evaluar el uso que se ha dado del portal, y del desconocimiento generalizado de su existencia por parte de los ciudadanos debido a la insuficiente y escasa publicidad que se ha hecho del portal, y la no inclusión de opciones para difundir su contenido mediante redes sociales. Para Cruz-Rubio<sup>891</sup>, “no facilitar estas formas de viralización, gratuitas y de suyo accesibles para millones de usuarios de las redes sociales, son criterios contrarios a tales propósitos pues reduce el tráfico web a la vía tradicional”.

Lo mismo ocurre en el caso del control y transparencia de las subvenciones públicas (compromiso núm. 8), pues en la autoevaluación figura como de cumplimiento sustantivo, cuando el evaluador independiente pone de manifiesto que el cumplimiento ha sido limitado, y no han tenido lugar avances significativos en lo tocante a medidas de simplificación y flexibilización de trámites, ni sobre la publicación de la información de las convocatorias, ni tampoco en materia de coordinación entre Administraciones.

Por lo que respecta al avance en el acceso de la información geográfica y la posibilidad de su reutilización (compromiso núm. 5), no se considera que haya tenido un cumplimiento completo sino avanzado –para el evaluador independiente el cumplimiento de dicho compromiso es “sustantivo”–. Se trata de una medida ciertamente importante en lo tocante al acceso a la información pública y su reutilización, ya que mediante su correcto funcionamiento supone una herramienta muy útil en la colaboración público-privada para la creación de valor social, además de permitir un mayor control social gracias al seguimiento de los resultados de las políticas públicas territoriales que se desprenden de esos datos, especialmente en lo referente a las inversiones realizadas. En el informe de evaluación independiente se pone de relieve que “no es fácil saber cuántas aplicaciones web se han desarrollado a través del uso de

---

<sup>888</sup> Civio. Comentarios al II Plan de Acción de España en la Alianza para el Gobierno Abierto, octubre de 2015, accesible online a través del siguiente enlace: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:04d31014-66af-405f-b235-c4665dcb9196/gobierno-abierto-comentario-FUNDACION-CIVIO.pdf> [último acceso en fecha: 26/02/2016]

<sup>889</sup> Cruz-Rubio, C. N. Segundo Plan de Acción de España en..., *op. cit.*

<sup>890</sup> Este autor apunta que el portal no actúa como portal sino como “un acceso a diferentes portales” y su diseño –nada operativo–, resulta por su complejidad “excluyente hacia un público que no conoce”. *Vid.* Jiménez, S. El portal de transparencia (I): Presentación general. Artículo publicado en *El Blog De Analítica Web Pública*, en marzo de 2015, accesible online a través del siguiente enlace: <http://blog.publilitica.es/el-portal-de-transparencia-i-presentacion-general/> [último acceso en fecha: 23/06/2015]

<sup>891</sup> Cruz-Rubio, C. N. *Segundo Plan de Acción de España en..., op. cit.*, p. 6.

esta información”<sup>892</sup> pero se citan diversos ejemplos como el geoportal de hidrocarburos –que ofrece información sobre los precios de la gasolina en las distintas gasolineras españolas–, la aplicación Guía de Playas –que ofrece información de interés en relación con los accesos y servicios que se ofrecen en cada una de las playas, además de otras informaciones relevantes–, y la georreferenciación de las actuaciones de conservación derivadas de la Ley de Patrimonio Histórico –para ver las actuaciones llevadas a cabo al amparo de esta ley y demás información relacionada–.

En el caso de la participación en los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo, el informe de autoevaluación indica que su cumplimiento aún no ha sido iniciado, y como apunta el evaluador independiente: “no se especificaron fechas, y salvo la celebración de algunas reuniones previas con algunos colectivos y agentes sociales, así como con asociaciones de marina mercante, no se han llevado a cabo acciones para dar avance a este compromiso”<sup>893</sup>.

Así pues, salvando los avances en administración electrónica y apertura de datos públicos –relevantes, pero no suficientes–, el resto de líneas de actuación no han sido objeto de avances significativos para una implantación real y efectiva del gobierno abierto, por lo que, como afirma Transparencia Internacional España “en general, el informe de autoevaluación y el II Plan de Acción de España en Gobierno Abierto traducen cierto compromiso del ejecutivo con el gobierno abierto, pero sin un entendimiento claro aún de todos sus componentes e implicaciones”<sup>894</sup>.

Estos Planes se orientan más bien a la simplificación administrativa y a facilitar la digitalización de los procedimientos administrativos, y no tanto a generar el cambio cultural que promueve la filosofía del gobierno abierto, centrándose en el ciudadano como agente colaborador, que interactúa en la gestión pública con poder decisorio suficiente gracias a la transparencia, la rendición de cuentas y los espacios participativos<sup>895</sup>.

---

<sup>892</sup> Cruz-Rubio, C. N. Mecanismo de revisión independiente: España, informe de avance 2014-15..., *op. cit.*, p. 61.

<sup>893</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>894</sup> Transparencia Internacional España. Observaciones de Transparencia Internacional España sobre el Informe de Autoevaluación del II Plan..., *op. cit.* p. 1.

<sup>895</sup> El mismo proceso de participación de España en la Alianza para el Gobierno Abierto es buena muestra de ello, pues no es pública la información acerca del contacto de Gobierno Abierto en España, apenas hay consultas a la ciudadanía al respecto, y las que hay no se difunden lo suficiente, se elaboran los Planes de Acción sin tener en cuenta la opinión social respecto de las prioridades de los compromisos, y sin dar



Es importante destacar la afirmación del CEPC en este sentido, que a la vista del informe de autoevaluación concluye que se deben “incorporar más compromisos de carácter horizontal o transversal que, de manera paulatina pero decidida, apuesten por la apertura de la acción de gobierno y la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas”, llamando la atención respecto que la Administración General del Estado no es la única que puede adoptar compromisos, sino que el resto de poderes territoriales también deben involucrarse, por lo que “debería optarse con mayor decisión por la realización de proyectos conjuntos”<sup>896</sup>.

Respecto al tercer Plan de Acción de España en la Alianza para el Gobierno Abierto, hasta hace escasas semanas se encontraba todavía en su fase de elaboración. Este Plan se debía corresponder con el periodo del 2016 al 2018, no obstante ha acabado por corresponderse con el periodo de 2017 a 2019, y en el Portal de transparencia –en la sección dedicada a Gobierno Abierto– puede encontrarse una presentación en la que se realiza una explicación de la sistemática seguida en los planes anteriores respecto a su definición y evaluación, y se incluye lo que han denominado “plan de trabajo” con las fases que se han seguido para la configuración de este tercer plan, que básicamente se compone de definiciones de los principios que deben regir los compromisos y los desafíos a que deben atender. En el mismo apartado también era accesible mientras el proceso seguía vivo un formulario de consulta<sup>897</sup> para que cualquier ciudadano pudiera realizar una aportación a este Plan. La fecha de aprobación del mismo se previó para finales de junio de 2016, no obstante, por la situación del Gobierno –en funciones en esos momentos, y a la espera de la posible celebración de unas terceras elecciones para formar gobierno que finalmente no se celebraron por la investidura del representante del Partido Popular, Mariano Rajoy, tras 10 meses en funciones, gracias a la abstención de la gran mayoría de diputados socialistas–, esta previsión se vio pospuesta de forma indefinida, sin informar respecto de la nueva fecha de aprobación. El 14 de noviembre

---

cuentas sobre las modificaciones –el borrador del segundo Plan incluía 20 compromisos, mientras que el documento definitivo se redujo a 10 sin justificación alguna–, y lo mismo puede predicarse de la elaboración de los informes de autoevaluación, en que no se implica a la sociedad a la hora de cuestionar el grado de cumplimiento de esos compromisos. Una serie de cuestiones que nos llevan a la conclusión de que, en palabras de Transparencia Internacional España, “el proceso de elaboración tanto de los planes de acción como de la autoevaluación de España presenta grandes debilidades de transparencia y participación”.

<sup>896</sup> CEPC. Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción..., *op. cit.* p. 6.

<sup>897</sup> Se trata de un formulario sencillo en el que cualquier persona interesada en participar realizando una aportación al Plan puede hacerlo si facilita su nombre y apellidos, así como su correo electrónico. Este formulario ha estado disponible online hasta el 15 de septiembre de 2016.

de 2016 la Alianza llamó la atención a España por no haber presentado a tiempo el Tercer Plan de Acción, recordándole que *“countries more than four months late in submitting their National Action Plan (NAP) will be considered acting contrary to OGP process for that action plan cycle. The Government of Spain has not submitted its new NAP as of October 31, 2016, four months after the deadline of June 30, 2016”*<sup>898</sup>, y recomendando la publicación del Plan antes del 31 de diciembre de 2016, cosa que no se produjo<sup>899</sup>, pues su publicación se ha efectuado a finales de junio de 2017. En este punto se debe aplaudir que, a diferencia de los Planes anteriores, en este sí ha habido una apuesta por la participación ciudadana en su proceso de elaboración, con dos trámites de información pública, una en junio de 2016, de la que se derivaron 21 propuestas, y otra en abril de 2017, en la que se recibieron 9 aportaciones, cuyo contenido puede consultarse en el Portal de Transparencia. En este Plan se han incluido 20 compromisos –cabe recordar el incremento significativo con respecto a sus predecesores, pues el I Plan constaba de 13 compromisos y el II Plan de 10– que se han dividido en 5 ejes diferenciados: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación. Entre los primeros relativos a la colaboración, eje al que no se había prestado atención hasta este III Plan, destacan la puesta en marcha de un foro de Gobierno abierto, una Comisión sectorial de Gobierno abierto, y el impulso de una red de entidades locales de transparencia y participación ciudadana, contribuyendo a la cooperación interadministrativa en esta materia. También se debe aplaudir el compromiso de constitución de un Observatorio de participación y la implantación de presupuestos participativos en el segundo eje, y la apuesta en materia de formación, a la que tampoco se había dedicado la atención que merece en los anteriores Planes, tanto enfocada a los empleados públicos como a la sociedad civil. Habrá que ver cómo se

---

<sup>898</sup> Carta de Sanjay Pradhan, *Chief Executive Officer* de la *OGP Support Unit*, dirigida a Angelina Trigo Portela, Directora de la Oficina para la ejecución de la Reforma de la Administración del gobierno español, en fecha 14 de noviembre de 2016, accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LateLetterNovember2016-Spain.pdf> [último acceso en fecha: 8/1/2017]

<sup>899</sup> Para el desarrollo de este III Plan de Gobierno Abierto para el periodo 2017-2019, se ha previsto un calendario de actividades que se desarrollará en tres fases, con la intención de contar con la máxima participación de las distintas Administraciones públicas y agentes de la sociedad civil. En ese sentido, la primera fase era una fase preparatoria con distintas actividades: la preparación de un plan de trabajo, la publicación de un calendario y de las propuestas recibidas, la valoración de estas propuestas y una campaña de sensibilización sobre la apertura de un nuevo plazo de información pública entre los días 17 y 30 de abril de 2017. La segunda fase, comportó la aprobación del Plan a la vista de las aportaciones recibidas, en este Plan, publicado en junio de 2017, si encontramos medidas directamente orientadas a cada uno de los objetivos pretendidos por el gobierno abierto, por ejemplo el primer compromiso es la constitución de un Foro multisectorial de gobierno abierto para potenciar la colaboración. La tercera fase está prevista para el 2019 y consistirá en la ejecución y evaluación de este tercer plan.

ejecutan estos compromisos y cuál será su grado de cumplimiento para analizar si se puede concluir que hay una mayor voluntad del gobierno con respecto al gobierno abierto, o vuelve a quedar todo en medidas más superficiales que de gran calado.

Así pues, se puede afirmar una inicial falta de compromiso para con la Alianza –dejando a un lado el incumplimiento de los plazos en la presentación del tercer Plan de Acción, no hubo ningún representante del gobierno español en la cumbre de la OGP de México de 2015, ni tampoco hubo representación española a nivel Ministro o Secretarios de Estado<sup>900</sup> en la celebrada en París en diciembre de 2016–, y a pesar de que se percibe una mejora notable en una lectura superficial de los nuevos compromisos del III Plan –de los que aún, evidentemente, no se puede valorar el cumplimiento–, a la luz del contenido de los anteriores Planes, lo cierto es que el gobierno español hasta ahora se encontraba empeñado en una idea equivocada al asociar el gobierno abierto con el gobierno electrónico, pues mientras que para el segundo, el fin se alcanza con la efectiva digitalización de los procedimientos, el primero trata de ir más allá empoderando al ciudadano gracias al uso de las nuevas tecnologías, sin que su implementación sea un fin, sino un medio para la continua y permanente mejora de la calidad democrática.

Por otra parte, aunque esta Alianza supone un gran impulso para la implementación de medidas relacionadas con el gobierno abierto en distintas Administraciones, y ha generado una gran cantidad de beneficios –como colocar estos temas en las agendas políticas de los países, promover el debate, incentivar una sana competición entre países para obtener mejores resultados o crear conexiones entre países que no intercambiaban este tipo de experiencias– lo cierto es que su ambición es muy limitada, en tanto que acaba resultando débil e inefectiva ante la falta de voluntad o el desinterés de los países a la hora de asumir compromisos que realmente sean prioritarios para sus ciudadanos, o a la hora de cumplir con los compromisos asumidos. De hecho, existe el riesgo que apuntan Ramírez-Alujas y Dassen, de que “el proceso de elaborar planes de acción cada dos años se convierta en una bola de nieve”, pues “habrá países con una gran deuda de

---

<sup>900</sup> Aunque a nivel estatal sí acudieron María Pía, Directora General de Gobernanza Pública, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; María Victoria Figueroa Domínguez, Subdirectora de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI); y Socorro Prous Zaragoza, Subdirectora General de Relaciones Internacionales, Publicaciones y Archivo. Además de algunos representantes a nivel local como Pablo Soto Bravo, concejal en la Delegación del Área de participación ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid.

compromisos sin cumplir”<sup>901</sup>, que irá asumiendo nuevos compromisos que se sumarán a los pendientes. Esto es así por la ausencia de mecanismos coercitivos, al no estar dotada de potestad sancionadora de ningún tipo ante el incumplimiento de los Planes por parte de los Estados –ni en lo tocante a su redacción (inclusión de compromisos poco ambiciosos, vagos o inasumibles por su contenido o por el plazo establecido para su cumplimiento), ni en su efectiva ejecución–, ni al establecer medidas de carácter obligatorio para que se dote a los ciudadanos de la capacidad suficiente para denunciar estos incumplimientos, y que esas reclamaciones se traduzcan en sanciones u obligaciones determinadas. Esta ausencia de mecanismos de reacción ante eventuales incumplimientos es lo que hace que el potencial de esta organización quede muy diluido, de hecho en ese sentido se ha manifestado recientemente Paul Maassen<sup>902</sup>, declarando que “*OGP rules of the game are seen as relatively weak in design and enforcement. As a community you feel that countries get in taht shouldn't, stay in despite undermining OGP principles, get away with not doing the OGP process right or not delivering on their promises. This is a big one [headline] and a priority for the Steering Committe to address in 2017*”.

## **B) El *Open Government* europeo**

Desde hace décadas, en el escenario europeo se ha visto la gran importancia de la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública, pilares fundamentales en la estrategia de implementación del gobierno abierto. De forma más reciente, también destaca su preocupación por las iniciativas de *open data*, en las que está centrando buena parte de sus esfuerzos para fomentar la redistribución de los datos compartidos por los poderes públicos, así como su transformación y reutilización, atendiendo a su potencial económico y social. De hecho, los compromisos más destacados en los últimos años se orientan más a arrojar luz sobre la actividad financiera y económica de los gobiernos, que no a la búsqueda de la colaboración ciudadana, como sí lo fue inicialmente.

---

<sup>901</sup> Ramírez-Alujas, A.; Dassen, N. *Vientos de cambio II. Avances...*, *op. cit.* p. 35.

<sup>902</sup> Paul Maassen es the *Director for Civil Society Engagement* de la Alianza, e hizo estas declaraciones durante la celebración de la Cumbre de la Alianza en París, que han sido transcritas en: Maasen, P. The need for dialogue and participation to push back on populism and polarisation. Transcripción de la intervención en la Cumbre de París, publicada el 6 de diciembre de 2016 en el blog de la Alianza. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/blog/paul-maassen/2016/12/06/need-dialogue-and-participation-push-back-populism-and-polarisation> [último acceso en fecha 28/12/2016]

En este apartado no se pretende ofrecer un estudio exhaustivo de todo lo que se ha hecho desde la Unión Europea ni desde los Estados miembros en esta materia, ni tampoco un análisis completo de cada uno de los instrumentos que se van a citar, pero sí ofrecer algunos ejemplos que atestiguan la evolución y el interesante desarrollo de esta tendencia, y que nos permiten concluir que no se trata de una moda pasajera sino de una estrategia transformadora del gobierno y la administración con vocación holística y de perdurabilidad.

#### *a. El impulso de la Unión Europea*

Concretamente, y si vamos avanzando de forma cronológica, vemos la sensibilidad de la organización supranacional por la materia del acceso a la información pública desde su entrada en un texto jurídico mediante la declaración nº 17 sobre el derecho de acceso a la información anexa al Tratado de Maastricht de 1992, que establecía que “la transparencia del proceso decisorio refuerza el carácter democrático de las instituciones” desarrollando la confianza ciudadana para con la Administración. Por ello, se recomendaba a la Comisión la elaboración de un informe sobre las medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de las instituciones. A raíz de esa declaración, se aprueba por la Comisión europea y el Consejo el Código de Conducta<sup>903</sup> sobre el acceso público a los documentos, incluyendo los principios generales en esta materia, adoptando posteriormente cada uno de estos organismos una decisión relativa al acceso del público a sus documentos<sup>904</sup>, también el Parlamento europeo adoptó una decisión similar<sup>905</sup>, textos todos ellos ya derogados. Más tarde, se elevó la relevancia y estatus de la transparencia gracias al impulso de esta materia desde el ámbito ambiental, una de las principales líneas de actuación de la organización supranacional, con la aprobación del Convenio de Aarhus en 1998, y su consiguiente regulación sobre el derecho de acceso a la información pública en materia ambiental, así como de las obligaciones de las autoridades públicas en relación a su difusión<sup>906</sup>.

---

<sup>903</sup> Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (93/730/CE), de 6 de diciembre de 1993.

<sup>904</sup> Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre el acceso del público a los documentos del Consejo; y Decisión 94/90/CE de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión.

<sup>905</sup> Decisión 97/632/CE del Parlamento Europeo relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento europeo, de 10 de julio de 1997.

<sup>906</sup> *Vid.* Carmona Garias, S. “L’accés a la informació, la participació ciutadana i l’accés a la justícia en matèria de medi ambient a l’àmbit local”, a Casado Casado, L.; Fuentes i Gasó, J. R. (dirs.), *Dret ambiental local de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, 2017, p. 87-147.

En enero de 1999, la Comisión Europea publica el *Green paper on Public Sector Information in the Information Society*, centrado en promover los datos abiertos para su reutilización atendiendo a los posibles conflictos que se podrían generar con su comercialización, especialmente cuando a la privacidad, fijación de precios, responsabilidad o derechos de autor. Más centrado en el derecho de acceso que en el potencial valor económico de la reutilización de esa información, que no capta la atención de la institución hasta algunos años más tarde.

En el 2001 se aprueba el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. En este texto normativo se incluyen los principios, las condiciones y las limitaciones del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones, incluyendo medidas complementarias como por ejemplo la formación y responsabilidad de los empleados públicos (artículo 15.1), o la realización de informes anuales que permitan el seguimiento y evaluación de la actuación administrativa (artículo 17).

Posteriormente también el Consejo de Europa ha ido desarrollando un conjunto de Recomendaciones para los gobiernos de los Estados Miembros, como la Recomendación de 2002 de 21 de febrero sobre acceso a documentos oficiales, el primer texto internacional que incorpora los criterios mínimos de acceso. No obstante, como pone de manifiesto Subirana de la Cruz, “no existe una norma equivalente al Reglamento 1049/2001, aplicable a los Estados miembros, que tenga por objeto la armonización de las legislaciones internas en materia de acceso a la información. Sin embargo, es importante indicar que existen directivas que regulan el acceso a la información en poder de las Administraciones de los estados, con respecto a materias concretas”<sup>907</sup>.

Es importante destacar en este punto la aprobación de las Directivas 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativo al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, así como la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas

---

<sup>907</sup> Subirana de la Cruz, S. Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, open data y reutilización de la información del sector público. *Revista Aranzadi Doctrinal*: núm. 2/2016, Ed. Aranzadi, SA, Cizur Menor, 2016, p. 4.

relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. También la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales establece la participación ciudadana en relación con información al respecto, y también para que contribuyan en la definición de medidas de prevención, evitación y reparación de dichos daños,

Otra Directiva que merece especial mención en ese mismo año es la Directiva 2003/98/CE, orientada a la reutilización de la información del sector público<sup>908</sup>. Esta Directiva tuvo efectos positivos sobre la disponibilidad de la información del sector público, pues une la visión del acceso a la información con la reutilización de esa información, lo que ha contribuido a generar una cierta confusión entre ambas concepciones<sup>909</sup>, cuyas fundamentos son dispares. Mientras el fundamento del acceso a la información es puramente democrático, en la esencia de la reutilización encontramos razones más bien económicas. Así, la Comisión Europea, a través de esta Directiva lo que pretendió es desarrollar el mercado de datos europeo partiendo del interés económico subyacente, pero sin olvidar su íntima conexión con los postulados democráticos que permiten a los ciudadanos controlar la actuación de los poderes públicos, buscando una coherencia interna entre ambos propósitos<sup>910</sup>. Esta Directiva, como ya se ha tenido ocasión de señalar, fue modificada en 2013, mediante la aprobación de la Directiva 2013/37/UE, buscando favorecer la circulación de la

---

<sup>908</sup> En algunos casos encontramos sentencias condenatorias por no haber adoptado sus disposiciones en el plazo otorgado, así la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 18 de julio de 2007 de la Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Austria (Asunto C-517/06); o la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala octava) de 27 de septiembre de 2007, de la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España (Asunto C-465/06).

<sup>909</sup> Janssen, K. The influence of the PSI directive on open government data: An overview of recent developments. *Government Information Quarterly*: 28, 2011, p. 446-456.

<sup>910</sup> En el informe *Open Data Maturity in Europe 2015. Insights into the European state of play*, se ofrecen ciertos datos relevantes en esta materia, entre ellos destaca el hecho de que el 57,4% de los países de la UE 28+ – así se denomina a los Estados miembros de la Unión a los que se añaden Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza– ya dispone de políticas en materia de datos abiertos, y que un 87% de los países ya cuenta con un portal nacional en materia de datos abiertos, aunque también se señala que hay una importante falta de coordinación a nivel nacional, ya que no se proporciona orientación en áreas específicas o locales. En definitiva, aunque se han dado los primeros pasos, aun queda mucho por recorrer en materia de datos abiertos, pues para determinar el nivel de madurez se basaron en una serie de indicadores que, en conjunto, han resultado en una puntuación media de 447 sobre 1.000, de modo que hay un amplio margen de mejora en este ámbito. Vid. Unión Europea. *Open Data Maturity in Europe 2015. Insights into the European state of play*. Accesible online a través del siguiente en lace: [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_landscaping\\_insight\\_report\\_n1\\_-\\_final.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n1_-_final.pdf) último acceso en fecha: 9/11/2016]

información pública tanto para agentes económicos como para los ciudadanos en general<sup>911</sup>, atendiendo a los cambios producidos desde la aprobación de la primera Directiva en 2003 en lo tocante al volumen de información pública y avances tecnológicos en materia de tratamiento de datos.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, cuyo objetivo principal es conseguir un mercado interior en el ámbito de los servicios que sea realmente efectivo a través de la remoción de obstáculos legales y administrativos, en la que se reconoce también el derecho a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos, haciendo hincapié en el establecimiento de una ventanilla única como medida de simplificación administrativa, en la tramitación de los procedimientos por vía electrónica y en el derecho de información.

El 13 de diciembre de 2007 se firma el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, que a objeto de lo que nos interesa en este apartado, regula el derecho de acceso a los documentos en poder de las instituciones comunitarias.

Se debe destacar que a partir del 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tribunal internacional configurado como la máxima autoridad en la garantía de los derechos y libertades fundamentales en toda Europa, cambia su criterio jurisprudencial y afirma que el derecho de acceso a la información pública debe considerarse *de facto* incluido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derecho Humanos relativo a la libertad de expresión<sup>912</sup>, a pesar de que anteriormente consideró que no podía abstraerse este derecho general de ese artículo 10<sup>913</sup>.

---

<sup>911</sup> Uno de los cambios más significativos ha sido que, mientras en la Directiva de 2003 se regulaba una autorización potestativa de reutilización de la información pública, que garantizaba la igualdad de condiciones para todos los solicitantes, en la Directiva de 2013 se establece la obligación de autorizar esa reutilización de forma inequívoca, salvo en los casos previstos como excepción en el ordenamiento jurídico nacional o europeo. Además se ha ampliado el ámbito subjetivo de aplicación a entidades como museos, bibliotecas o archivos, y se obliga a que los formatos a utilizar para la puesta a disposición de la información sea en formatos abiertos y legibles, garantizando la interoperabilidad. Otra obligación importante que incorpora la Directiva es la de elaborar un informe trienal que los Estados deberán remitir a la Comisión Europea, respecto de la amplitud de la reutilización, sus condiciones de disponibilidad y sus prácticas en materia de recurso. Estos y otros cambios son los que recoge la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se transpone dicha Directiva al ordenamiento español.

<sup>912</sup> Tendencia que se inicia en sentencias como la STEDH de 14 de abril de 2009, caso *Társaság a Szabadságjogokért* contra Hungría, en la que establece que “*The Court has consistently recognised that the public has a right to receive information of general interest. Its case-law in this field has been developed in relation to press freedom which serves to impart information and ideas on such matters (...) in this connection, the most careful scrutiny on the part of the Court is called for when the measures*



Si seguimos avanzando en el 2009, también es el año en el que se aprueba el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa, de 18 de junio, sobre el Derecho de Acceso a la Información<sup>914</sup>, cuya regulación contiene los requisitos mínimos e indispensables que todo Estado debería cumplir para garantizar este derecho, en palabras de Ares González, “constituyen el mínimo común europeo”<sup>915</sup>, pues supone el estándar vinculante para todos los Estado firmantes, inspirado en la Recomendación de 2002 que se ha visto más arriba.

Además de instrumentos directamente relacionados con este ámbito, como la Comunicación COM(2011)882 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las regiones sobre datos abiertos: un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente<sup>916</sup>; o la Decisión 2011/833/UE de la Comisión sobre la reutilización de los documentos de la Comisión<sup>917</sup>, también encontramos otros instrumentos que no presentan una vinculación tan evidente en lo tocante a su ámbito principal, pero que también influyen en esta materia como la Directiva 2014/24/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de

---

*taken by the national authority are capable of discouraging the participation of the press, one of society's "watchdogs", in the public debate on matters of legitimate public concern”, concluyendo que “in view of the interest protected by Article 10, the law cannot allow arbitrary restrictions which may become a form of indirect censorship should the authorities create obstacles to the gathering of information“; o la STEDH de 26 de mayo de 2009, caso Kenedi contra Hungría, en la que el Tribunal afirma que “The Court observes that the Government have accepted that there has been an interference with the applicant's right to freedom of expression. The Court emphasises that access to original documentary sources for legitimate historical research was an essential element of the exercise of the applicant's right to freedom of expression”; y acaba consolidándose esta nueva orientación jurisprudencial con Sentencias como la STEDH de 25 de junio de 2013, caso Youth Initiative for Human Rights contra Serbia, en la que el Tribunal considera que “the Court recalls that the notion of “freedom to receive information” embraces a right of access to information (...)The Court has also held that when a non-governmental organisation is involved in matters of public interest, such as the present applicant, it is exercising a role as a public watchdog of similar importance to that of the press”, doctrina en las que se interpreta el derecho de expresión de forma mucho más amplia, incluyendo en él el acceso a la información pública.*

<sup>913</sup> Entre dicha jurisprudencia encontramos la STEDH de 1987, en la que se sostenía que “The Court observes that the right to freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him. Article 10 does not, in circumstances such as those of the present case, confer on the individual a right of access to a register containing information on his personal position, nor does it embody an obligation on the Government to impart such information to the individual.”

<sup>914</sup> Cabe destacar que España aún no ha firmado este Convenio, pese a contar ya con normativa reguladora de esta material a nivel estatal.

<sup>915</sup> Ares González, V. La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública. *Participación Educativa. Revista del Consejo Escolar del Estado*: segunda época, vol. 2, núm. 3, 2013, p. 17.

<sup>916</sup> Esta Comunicación incorpora un conjunto de medidas enmarcadas en la Agenda Digital para Europa, con el objetivo de adaptar el ordenamiento jurídico a la reutilización de la información, potenciar los portales de datos abiertos y facilitar la coordinación e intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

<sup>917</sup> Esta Decisión tiene el objetivo de facilitar la reutilización de los documentos pertenecientes a la Comisión o entidades que actúen en su nombre, suprimiendo cargas administrativas innecesarias

febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que incorpora también disposiciones relativas al derecho de acceso a la información, pues trata de contextualizar la contratación pública, no como algo burocrático sino un marco de buena gobernanza, partiendo de que la transparencia es la clave para ser más eficiente, entendiendo la eficiencia no como mero criterio economicista sino como optimización para incrementar la calidad. Buen ejemplo de ello lo encontramos en el hecho de que esta Directiva ya no habla de “precio” sino de “valor”. El criterio que orienta la contratación para la Unión Europea debe ser el buen gobierno, ya que se considera que la contratación pública no es un gasto sino una inversión, y por tanto, se debe justificar, siendo la transparencia la herramienta fundamental para corregir disfunciones y gestionar mejor, lo que demuestra en consonancia con la tendencia europea que venimos señalando, que el buen gobierno es el eje de la nueva cultura de contratación; o la Directiva 2014/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, que modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, que establece la obligación de las grandes compañías a mejorar la divulgación de cierta información de contenido social y medioambiental que las compañías deben poner a disposición de las autoridades para que sean publicadas, atendiendo a la responsabilidad social de las empresas.

Una vez trazado a grandes rasgos el marco normativo europeo, es necesario ver algunos ejemplos sobre qué se ha hecho realmente para avanzar en esta materia, pues los avances normativos deben complementarse con un desarrollo real. A propósito de esta cuestión, merece la pena resaltar el papel que ha jugado en este ámbito la Agenda Digital Europea de 2009, que fijaba diferentes objetivos entre los que hay que destacar el de facilitar el acceso a los servicios y contenidos digitales, garantizar la neutralidad en Internet o aumentar la velocidad de la banda. Un ejemplo importante de esfuerzo supranacional para digitalizar los servicios, procedimientos y la participación ciudadana, así como para promover la inclusión social y reducir la brecha digital.

En la línea de la reutilización encontramos el proyecto LOD2<sup>918</sup>, cofundado por la Comisión Europea y el *FP7 Information and Communication Technologies Work*

---

<sup>918</sup> <http://lod2.eu/Welcome.html>

*Programme*. Este proyecto se inicia en 2010 y va más allá al orientarse hacia el *linked open data*, trabajando para coordinar el contenido de la información pública de los Estados miembros, un desafío constante para aprovechar al máximo los beneficios de la reutilización.

Llama especialmente la atención en este ámbito la Agenda Digital para Europa 2020, que posiciona al gobierno abierto como línea estratégica para llevar a cabo acciones concretas en el ámbito de la interoperabilidad, mercado de datos abiertos e implementación de servicios digitales en el ámbito de la acción pública. De hecho en su documento *A vision for public services*, la Unidad de Servicios Públicos de la Comisión Europea considera que la provisión de servicios no puede ser ofrecida únicamente por los gobiernos, sino que “*the transformation of the 21st century shifted towards empowerment values; the ability and incentive to participate, by increasing the capacity of people to function in society, empowering citizens and communities to enhance their own as well as collective benefits, extending transparency and openness, personalising services for individual users and empowering the individual service users. In this context the provision of public services is oriented towards the creation of public value and user empowerment (...) Open government co-innovates with everyone, especially citizens, shares resources that were previously closely guarded, harnesses the power of mass collaboration and becomes a stronger part of the social ecosystem. By opening up formerly closed processes to broader input and innovation, it can benefit from the distributed and collective intelligence of crowds (e.g. crowd-sourcing). It can also facilitate sharing, self-organisation, decentralisation, transparency of processes, and plurality of participants. It can also assist social innovation, enabling people to create new and more effective answers to the biggest challenges of our times. Consequently, there is a growing demand for new ways of innovation through more network governance based on public-private partnerships*”<sup>919</sup>. De tal modo que, como pone de manifiesto Álvarez Espinar, se define el gobierno abierto como “parte de una estrategia global necesaria, que usa las TIC como mecanismo para ofrecer y compartir datos y documentos abiertos para su acceso y uso (datos abiertos), servicios a disposición de la

---

<sup>919</sup> European Commission. *A vision for public services*. 2013, p. 3. Accesible online a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services> [último acceso en fecha 27/03/2015]

ciudadanía y las empresas (Servicios abiertos) y establecer canales de diálogo con la ciudadanía y para la mejora de la democracia (decisiones abiertas)”<sup>920</sup>.

Como proyecto estratégico en el marco de implementación de esta Agenda Digital para Europa, a finales de 2012 se desarrolló un portal de datos abiertos, el *European Union Open Data Portal*<sup>921</sup>, que “se presenta como un punto de acceso único para una gran diversidad de datos que han sido producidos por las diversas instituciones y organismos de la Unión Europea”<sup>922</sup>, entre ellas destacan la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) o la Agencia Europea de Medio Ambiente. Este portal está basado en los principios de *Linked data*, es decir, se configura como un sistema de datos enlazados entre ellos a pesar de su origen diferenciado, lo que contribuye a crear conexiones y relaciones entre los datos proporcionados, que se van a combinar facilitando su reutilización. También está basado en el software libre, permite que cualquiera pueda reutilizar los datos que se contienen, y que se facilitan en distintos formatos, mediante un acceso fácil y gratuito de todo su contenido, permitiendo la aparición de nuevos proyectos e investigaciones en todo el mundo a un menor coste gracias a los datos disponibles, con el único requisito de citar la fuente.

Para la Unión Europea es de vital importancia la mejora de las distintas dimensiones de la interoperabilidad –tanto la jurídica, como la técnica, la organizativa o la semántica–, pues siendo la consecución del mercado único europeo uno de sus principales objetivos, es imprescindible trabajar para reducir los obstáculos electrónicos que surgen por la ausencia de un marco común que permita generar un entorno adecuado para el intercambio de información entre Administraciones y entre ciudadanos e instituciones.

Destaca así mismo *Joinup*<sup>923</sup> el portal común para soluciones de e-gobierno que se puso en marcha en diciembre de 2011. Se trata de una plataforma colaborativa creada por la Comisión Europea en el marco del programa *Interoperability Solutions for European Public Administrations (ISA)*<sup>924</sup>, cuyo objetivo es almacenar y ofrecer servicios que

---

<sup>920</sup> Álvarez Espinar, M. *Govern Obert 2014. Apertura y...*, op. cit., p. 9.

<sup>921</sup> open-data-europa.eu

<sup>922</sup> Arquero Avilés, R.; Marco Cuenca, G. El portal de datos de la Unión Europea: análisis y evaluación. *Revista General de Información y Documentación*: vol. 24-1, 2014, p. 104.

<sup>923</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/>

<sup>924</sup> Este programa de la Comisión Europea consistió en la búsqueda conjunta de soluciones para la interoperabilidad entre las distintas Administraciones públicas, y su rango de acción alcanzaba los años del 2010 al 2015. En el marco de este programa se desarrollaron importantes iniciativas como *Open eTRUSTex*, para el intercambio seguro de documentos entre instituciones europeas y Estados miembros; *Open e-PRIOR*, una herramienta que facilita la digitalización de los procedimientos de contratación

permitan a los expertos en e-gobierno de todos los países europeos compartir sus experiencias con el resto, contribuir al desarrollo de nuevas herramientas, así como utilizar y beneficiarse de herramientas ya desarrolladas en distintas materias, especialmente de interoperabilidad y reutilización.

Derivado de este proyecto, en 2013 nace el DCAT-AP, que ha sido revisado en 2015 en el marco del programa ISA<sup>2</sup> de la Comisión Europea<sup>925</sup>, que se define como “un Perfil de Aplicación que se puede utilizar para el intercambio de descripciones de conjuntos de datos entre los portales de datos”<sup>926</sup>, es decir, se trata de un portal de datos que permite acceder a los portales de datos de los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Esta aplicación supone un intento por homogeneizar la información pública de los portales de datos abiertos a escala local, regional y nacional de los Estados miembros, con la finalidad de facilitar la reutilización de esa información pública mediante la habilitación de búsquedas cruzadas de datos publicados en estos distintos canales, ampliando su visibilidad, además de procurando la mejora de la interoperabilidad entre las Administraciones de los Estados miembros. Esto también ha permitido cruzar datos útiles para otras aplicaciones como el diccionario EuroVoc, o vocabularios de metadatos como Dublin Core, SDMX o Inspire metadata<sup>927</sup>.

La Comisión Europea habilitó también un Portal de la Transparencia<sup>928</sup>, donde publica una gran cantidad de contenidos que se agrupan en 15 categorías distintas, siendo especialmente relevantes las denominadas “Tu voz en Europa: acceso a consultas abiertas” y “*Contribute to EU law-making*”, destacando así mismo la llamada “Información sobre la evaluación de impacto de la Comisión” y el “Registro de transparencia” en el que aparecen todos los grupos de interés que influyen en la toma de decisiones del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea –actualmente se

---

administrativos; o *s-TESTA*, un servicio de comunicación de datos en red mediante canales altamente seguros, ya sea dentro de una misma organización o entre diversas organizaciones.

<sup>925</sup> Este programa de la Comisión Europea es una continuación del anterior, ISA, y se prevé que con un presupuesto de 131 millones de euros su rango de acción sea para el periodo del año 2016 al 2020. Su objetivo consiste igualmente en la búsqueda conjunta de soluciones para la interoperabilidad entre las distintas Administraciones públicas, pero para ello, además de la creación de nuevas herramientas como *the European Interoperability Reference Architecture* (EIRA) para reducir los gastos mediante la reutilización, adoptando soluciones ya desarrolladas, o *the European Interoperability Cartography* (EIC), que incluye un catálogo con esas soluciones, planifica revisiones y actualizaciones de las herramientas desarrolladas por su programa predecesor, ISA.

<sup>926</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/asset/dcat\\_application\\_profile/asset\\_release/dcat-application-profile-data-portals-europe-final](https://joinup.ec.europa.eu/asset/dcat_application_profile/asset_release/dcat-application-profile-data-portals-europe-final)

<sup>927</sup> <http://datos.gob.es/content/dcat-ap-perfil-de-aplicacion-de-dcat-portales-open-data-europeos> [último acceso en fecha 20 de marzo de 2015]

<sup>928</sup> [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm)

encuentran inscritas más de 11.000 organizaciones–, cuáles son sus intereses y con qué presupuesto contribuyen. Además, en esta categoría se permite realizar alertas y denuncias respecto a la información contenida o respecto a las presuntas infracciones que puedan estar relacionadas.

De modo que se han implementado algunas herramientas que permiten avanzar en el camino del gobierno abierto. Buen ejemplo de ello es la plataforma *Demos@Work*<sup>929</sup>, impulsada por la Unión Europea, que trata de facilitar cauces para el debate a nivel europeo entre representantes y ciudadanos, en relación con asuntos políticos con efectos potenciales en todos los Estados Miembros.

Un ejemplo europeo de iniciativa participativa es la denominada “*VoicE: Giving European People a Voice in EU Legislation*”, un punto de acceso online que permite acceder a las consultas y debates de la agenda europea (*Your Voice in Europe*)<sup>930</sup>, posibilitando recoger la opinión de cualquier ciudadano interesado en contestar los cuestionarios de las consultas abiertas; también “*Your Europe*”<sup>931</sup>, un portal online europeo que describe los servicios públicos a los que tienen derecho los ciudadanos europeos en los distintos países de la Unión, explicando cuáles son sus derechos y limitaciones en diversos ámbitos como la salud, la educación o la jubilación, entre otros. Además de la iniciativa ciudadana europea, que ya se ha tenido ocasión de analizar en el capítulo anterior, que permite que los ciudadanos, directamente, pidan a la Comisión Europea la presentación de una propuesta de nueva legislación de ámbito europeo.

También encontramos iniciativas más concretas y específicas, con sujetos determinados, como fue el Proyecto Red Rural Digital Transfronteriza, un proyecto de colaboración entre Administraciones públicas de Portugal y España, aprobado en el marco del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (POCTEP), apoyado por la Unión Europea y cofinanciado por FEDER y POCTEP, cuyo objetivo fue incrementar y mejorar los Servicios Públicos Digitales transfronterizos a base de alta tecnología<sup>932</sup>, además de la cooperación y gestión conjunta en áreas como el empleo, la integración económica, patrimonio y entorno natural, etc. Una iniciativa que se reprogramó mediante Decisión de la Comisión Europea de 23 de noviembre de 2016,

---

<sup>929</sup> [www.demosatwork.org](http://www.demosatwork.org).

<sup>930</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm)

<sup>931</sup> [http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_es.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_es.htm)

<sup>932</sup> Díaz Arenas, M. Buenas prácticas. El impulso del gobierno abierto en la red de municipios de Castilla y León. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núms. 18-19, 2012, p. 35.

para el POCTEP 2014-2020 mediante el Programa INTERREG, con objetivos como potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación, la competitividad, la protección del medio ambiente o la eficiencia de la Administración pública.

Por último, se deben destacar desde el 2012 los premios que se convocan por la Comisión Europea, que del mismo modo que los que se han visto más arriba de la Alianza para el Gobierno Abierto, están focalizados en diversas áreas temáticas (contratación, *Smart city...*), los llamados *Prize for Innovation in Public Administrations* (PIPA), que tienen en cuenta criterios como el impacto económico de las iniciativas, su relevancia a la hora de afrontar los retos de la sociedad actual, o su originalidad y facilidad para ser replicadas. Así, por ejemplo, en 2013 España fue premiada en dos categorías distintas: la Comunidad Autónoma de Murcia fue premiada en la categoría “Educación e Investigación” por su iniciativa de convertir equipos de estudiantes en empresarios que compitieron en una carrera de vehículos eficientes desde el punto de vista energético; y en la categoría “Empresas”, fue premiado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español por el proyecto Aporta, cuyo principal objetivo es la reutilización de la información pública, y que se tendrá ocasión de analizar en el siguiente capítulo. El último concurso que ha lanzado la Comisión en el marco de estos PIPA son los “*Sharing and Reuse Awards*”, en julio de 2016, financiados por el programa ISA<sup>2</sup>, con dos primeros premios de 15.000 i 10.000 euros respectivamente, en cuatro categorías distintas, a saber: casos de éxito de colaboración para desarrollar y ofrecer soluciones TIC comunes en el ámbito transfronterizo, en el ámbito nacional, en el ámbito regional y en el ámbito local. Los ganadores finales de estos premios serán anunciados en la ceremonia prevista para marzo de 2017.

#### *b. Las distintas velocidades de los países de la Unión Europea*

Al margen de lo que se ha hecho a nivel supranacional en Europa, también se va a tratar de dar unas pinceladas a algunos de los pasos que se han ido dando en este ámbito en los distintos Estados miembros de la Unión, reservando lo que se ha hecho en España para su estudio en el siguiente capítulo. Destaca la heterogeneidad de las actuaciones por los distintos grados de madurez de los compromisos y la diferente intensidad de voluntades políticas en los distintos Estados. Incluso a nivel interno, llama la atención las diferentes velocidades de las medidas de gobierno abierto entre los poderes públicos

territoriales de un mismo país en función de la convicción, el interés, el compromiso y voluntad política de cada gobierno.

Partiendo de una perspectiva legislativa en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, el Estado pionero en esta materia a nivel europeo es Suecia, que regula su ley de libertad de prensa y derecho de acceso a los archivos públicos en 1766. Habrá que esperar casi 200 años a que países del entorno se decidan a regular esta cuestión básica en la democracia, es el caso de Finlandia en 1951, Dinamarca en 1970 o los Países Bajos y Francia en 1978. Ahora bien, a pesar de la existencia de antecedentes en Derecho comparado, no hasta prácticamente la década de los 90 cuando se da el gran impulso a la transparencia (es el caso de Grecia en el 1986, Austria en 1987, Italia en 1990, Hungría en el 1992, Portugal en 1993, Bélgica en 1994, Irlanda en el 1997, Letonia en 1998, Chequia en 1999 o Lituania y el Reino Unido en el 2000). En el caso de España, todavía habrá que esperar hasta 2013 para la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen gobierno (Ley 19/2013, de 9 diciembre), que analizaremos más adelante, siendo Malta y Chipre los únicos países que, a día de hoy, continúan sin disponer de una ley que regule específicamente este derecho.

Para Guichot<sup>933</sup>, puede hablarse de un núcleo duro importante de regulación común en los países europeos en materia de acceso a la información pública, que coexiste con diferencias de “densidad normativa”, recalando que en los países de la Europa occidental se han adoptado, por lo general, por regulaciones escuetas y principales, mientras que en los países anglosajones y de la Europa oriental se han desarrollado leyes más completas y precisas.

En lo que respecta a modernizar el sector público, uno de los países líderes es Finlandia, que desde los años noventa trabaja las aristas del concepto *Open Government*, siendo el intercambio de datos y el acceso a la información pública prioritarios antes de que lo fuera en los países anglosajones<sup>934</sup>, buena cuenta de ello da la aprobación en el 1999 de la *Act on the Openness of Government Activities* (621/1999).<sup>935</sup> Según la OCDE<sup>936</sup> es

---

<sup>933</sup> Guichot Reina, E. *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*. Ed. Derecho Global, Sevilla, 2011.

<sup>934</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>935</sup> Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf> [último acceso en fecha: 19/05/2015]

<sup>936</sup> OCDE. *e-Government Studies: Finland 2003*. País: OCDE Publishing, 2004, p. 9.



uno de los países que mejor ha aprovechado el potencial de las NTIC para mejorar su economía y el funcionamiento del sector público. Como hitos más significativos encontramos el portal *data.suomi.fi* con toda la información necesaria relativa a los servicios públicos, como punto de acceso común para los ciudadanos respecto de la información pública, visualmente sencilla y fácil de utilizar, con una gran cantidad de información. La ciudad de Oulu, por ejemplo, es conocida por la puesta en marcha de una gran cantidad de iniciativas relacionadas con el gobierno abierto por su apuesta por la innovación tecnológica. Una de las aplicaciones que ha recibido mayor atención es la e-salud, una aplicación en el área sanitaria que permite a los ciudadanos ingresar información sobre sus hábitos, como su dieta o rutina de ejercicios, pudiendo compartir esta información con su médico para que éste pueda ofrecerle consejos al respecto, también permite hacer un seguimiento de los pacientes a distancia y proponerles una consulta presencial o la realización de una determinada prueba si los datos ingresados merecen mayor atención.

Uno de los Estados que han trabajado más para avanzar en esta materia es, sin lugar a dudas, el Reino Unido<sup>937</sup>, que en base a las conclusiones de dos informes independientes –*The Power of Information: an Independent Review, 2007* y *The Power of Information: an Independent Review, 2009*– diseñó un plan de actuación específico, el llamado “*Putting the Frontline First: Smarter Government*”<sup>938</sup>, aprobado por el primer ministro Gordon Brown en diciembre de 2009. La prioridad que manifiesta este plan es la adopción del gobierno abierto en el ámbito gubernamental británico, para otorgar nuevos derechos a los ciudadanos que les permitan controlar la gestión de los poderes públicos, así como deliberar con ellos para mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. A esto se debe añadir la estrategia *UK*

---

<sup>937</sup> Actualmente inmerso en un proceso de salida de la Unión Europea. En junio de 2016 en Reino Unido se sometió a referéndum la decisión de si el país debía permanecer o salir de la Unión Europea. Votaron más de 30 millones de personas y por una diferencia del 4% ganó la opción de la salida. El fenómeno se conoce como “Brexit” por la combinación de las palabras inglesas *Britain* (Gran Bretaña) y *exit* (salida). El gobierno británico todavía no ha definido el plan de salida, ni tampoco ha estudiado las consecuencias que va a implicar que este país esté fuera de la organización, aunque hay voces que se resisten a aceptar los resultados del referéndum e insisten en que una decisión de tal envergadura debería ser ratificada por los cuatro parlamentos, o incluso mediante un segundo referéndum con una ciudadanía mejor informada, aún no está claro cuál será el futuro del país en relación a su permanencia o no en la Unión.

<sup>938</sup> Accesible online a través del siguiente enlace: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228889/7753.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf) [último acceso en fecha: 15/08/2014]

*Government ICT Strategy*<sup>939</sup>, aprobada un año después y que se centra en el papel que desempeñan las tecnologías de la información y la comunicación en todo este proceso, fijándose el horizonte del año 2020 para alcanzar un determinado nivel de implantación de estas nuevas tecnologías<sup>940</sup>. También se puede destacar la construcción de la plataforma *e-petition*<sup>941</sup>, mediante la que los ciudadanos pueden efectuar peticiones relacionadas con los servicios y responsabilidades del poder ejecutivo. Adaptando a las nuevas tecnologías el derecho de petición, se les permite realizar campañas de recolección de firmas en un año para que la petición se analice formalmente en la Cámara de los Comunes, requiriendo únicamente 100.000 firmas para que se discuta<sup>942</sup>, además, la propia página te indica las peticiones que han obtenido una respuesta del gobierno, y las peticiones que han sido debatidas en la Cámara de los Comunes, contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas, y generando relaciones de confianza con los ciudadanos, que saben que sus propuestas van a ser tenidas en cuenta.

David Cameron, quien fuera primer ministro del Reino Unido, estaba muy comprometido con la transparencia de la información pública, motivo por el que promovió la publicación de mapas sobre el nivel del crimen de las calles, mostrando qué crímenes se habían cometido, así como las actuaciones concretas que llevaba a cabo la policía al respecto. En palabras del propio Cameron “*information is power. It lets people hold the powerful to account, giving them the tools they need to take on politicians and bureaucrats. It gives people new choices and chances, allowing them to make informed judgements about their future. And it lets our professionals judge themselves against one another, and our entrepreneurs develop new products and services*”<sup>943</sup>.

Del gobierno británico también merece especial atención su portal de datos abiertos<sup>944</sup>, pues como pone de manifiesto Rubinstein “a diferencia de otros portales de datos,

---

<sup>939</sup> Accesible online a través del siguiente enlace: <https://www.gov.uk/government/collections/ict-strategy-resources> [último acceso en fecha: 15/08/2014]

<sup>940</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, op. cit., p. 34-37.

<sup>941</sup> <https://petition.parliament.uk/>

<sup>942</sup> Hernández, P. “Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, CEPAL Colección Documentos de proyectos, 2012, p. 53.

<sup>943</sup> Cameron, D. *David Cameron: We are creating a new era of transparency*. Artículo publicado en The telegraph, en fecha 6 de julio de 2011. Artículo accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/8621560/David-Cameron-We-are-creating-a-new-era-of-transparency.html> [último acceso en fecha: 24 de marzo de 2014]

<sup>944</sup> [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk)

data.gov.uk pone énfasis no solo en los datos, sino también en proporcionar servicios útiles para los ciudadanos”<sup>945</sup>.

Especial mención merece Irlanda, pues tras los efectos de la crisis económica, cuyo impacto se incrementó por la opacidad del sector público y el nulo control sobre los grupos de interés y su gran influencia en las políticas del gobierno<sup>946</sup>, se desarrolló un registro público de *lobbies*<sup>947</sup>, que permite visualizar quién está tratando de influir en la gestión pública y cuáles son sus intereses.

En Francia encontramos el portal data.gouv.fr des de finales del 2011, diseñado dentro de una ambiciosa estrategia de *open government* a la que denominan *Étalab*. Destacan así mismo iniciativas de participación y colaboración ciudadanas, en palabras de Hollande, en aquel entonces presidente de Francia, *“J’ai voulu qu’il y ait d’abord la transparence y compris sur les patrimoines de nos élus -cela n’était pas facile- que chacun puisse savoir ce que possède ceux qui décident en son nom. Nous avons fait aussi un effort pour qu’il puisse y avoir des milliers d’informations partagées, que nous puissions construire des projets de loi avec les citoyens. Nous l’avons fait notamment pour une loi sur le numérique qui a connu de ce point de vue un succès important en termes de participation. De la même manière, de nombreuses collectivités publiques -la première d’entre elle étant Paris- ont mis en place des budgets participatifs ou en tout cas des consultations qui permettent aux citoyens de dire quelles sont leurs priorités, voire même d’identifier dans le budget un certain nombre de dépenses qui sont décidées par les citoyens eux-mêmes. La ville de Paris l’a donc fait, des régions l’ont fait, des collectivités se sont engagées dans ce processus”*<sup>948</sup>

Especial mención merece también la caja de herramientas de gobierno abierto que desarrolló el gobierno de Francia en 2016 con la ayuda de programadores y reformadores de 135 países. Un sitio web colaborativo en el que se pueden compartir y

---

<sup>945</sup> Rubinstein, M. Perspectivas del Open Government Data. *Actualidad Administrativa*: núm. 7-8, julio-agosto 2014, p. 814.

<sup>946</sup> Open Government Partnership. *Reformas destacadas de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2016*. Open Government Partnership, 2016, Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Compromisos-Destacados-en-la-AGA.pdf> [último acceso en fecha 20 de septiembre de 2016] p. 11.

<sup>947</sup> <https://www.lobbying.ie/>

<sup>948</sup> Hollande, F. La déclaration pour les 5 ans de l’OGP. Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2016. Declaración publicada en el *blog de la Alianza para un Gobierno Abierto*, el 23 de septiembre de 2016. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/blog/fran%C3%A7ois-hollande/2016/09/23/la-d%C3%A9claration-pour-les-5-ans-de-logp> [último acceso en fecha 26 de septiembre de 2016]

reutilizar herramientas digitales por parte de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, ciudades o parlamentos de todo el mundo<sup>949</sup>. Se trata de una página web interactiva, con recursos digitales pensados para mejorar la democracia de la institución que quiera utilizarlos. Su diseño permite localizar con facilidad herramientas de gobierno abierto, de las que hay disponibles más de 1.200, clasificadas de acuerdo con su principal finalidad, pudiendo encontrarse una misma herramienta en distintas categorías, como por ejemplo: herramientas relativas a procesos de votación, herramientas de *crowdsourcing*, herramientas de consulta, herramientas de servicios públicos, herramientas enfocadas a mejorar los debates, herramientas de mapeo, herramientas para mejorar el funcionamiento de foros, o para impulsar el establecimiento de *smarts cities*, entre otras. Diseño que simplifica la búsqueda de estas herramientas, ayudando a encontrar de forma sencilla la herramienta más adecuada al proyecto que se quiera emprender. Además, la página web te ilustra sobre su uso explicando algunas de las aplicaciones prácticas que han tenido estas herramientas en distintos países. Una red social que permite que aquellas instituciones comprometidas con el gobierno abierto puedan beneficiarse de experiencias ya existentes, así como contribuir al beneficio de otras compartiendo sus propios casos de éxito.

En Alemania también se están llevando a cabo gran cantidad de medidas orientadas a implementar el gobierno abierto. Así, disponen de una guía que han realizado en colaboración con la ciudad de Viena<sup>950</sup>, en la que se planifica un desarrollo por fases para implementarlo, en primer lugar definiendo las condiciones iniciales necesarias para la apertura y realizando las planificaciones oportunas, a continuación una primera fase centrada en la apertura de datos y la transparencia, continuando por la apuesta por la participación ciudadana hasta llegar a una tercera fase de colaboración, mejorando la cooperación entre poderes públicos y actores externos, diseñando actuaciones conjuntas en la gestión pública, para acabar con una última fase de participación continua e integral de las partes interesadas en la cogestión pública. En esa primera fase centrada en el *Open Government Data*, destaca la página alemana de datos abiertos<sup>951</sup>, que sigue la línea de las ya mencionadas, con información pública sistematizada por categorías como salud, infraestructuras, educación, política y elecciones, transporte, medio

---

<sup>949</sup> <https://ogptoolbox.org/es/>

<sup>950</sup> KDZ; Stadt Wien. *Open-Government-Vorgehensmodell, V. 3.0*, p.4. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> [último acceso en fecha 8/1/2017]

<sup>951</sup> [www.govdata.de](http://www.govdata.de)

ambiente, geografía o derecho entre otros., apostando por la transparencia y la reutilización de la información. Además, también disponen de un apartado dedicado a aplicaciones útiles para la mejor comprensión de la información publicada en el portal, así, por ejemplo, encontramos una aplicación que incluye un mapa electoral de Berlín, llamada *Berlinwahlkarte*, con los resultados de las elecciones, pudiendo modificar los parámetros de búsqueda en función de la información concreta que se necesite; otra dedicada a los datos obtenidos de las mediciones de los niveles de agua corriente del país, conocida como *Pegelstand*; también se ha desarrollado una aplicación para hacer más comprensible y sencilla la tramitación de servicios de asistencia social como solicitar empleo o prestaciones de seguridad básicas, llamada *Infoline Sozialhilfe*, entre otras interesantes aplicaciones generadas gracias a la reutilización, la colaboración y la transparencia. De otra parte, también llama la atención el desarrollo de un portal para calificaciones extranjeras, el *BQ-Portal*<sup>952</sup>, una plataforma online en la que se puede consultar la información relevante sobre equivalencias en la calificaciones profesionales de distintos lugares. Como se explica en el informe EPSA de 2015, “*the aim is both to reduce the time taken to assessing equivalence of qualifications and improve the quality of the equivalence assessment. The portal benefits (potential) employers who can now gain a better understanding of what a particular set of foreign professional qualifications actually entails and how they compare to German qualifications*”<sup>953</sup>.

La ciudad alemana de Colonia también destaca en este ámbito por su elaboración de los presupuestos municipales con ayuda de sus ciudadanos. Desde el ayuntamiento se configuró una página web que permitía propuestas respecto a qué destinar los fondos públicos. Lo más reseñable de esta iniciativa es la planificación previa a la puesta en marcha de este aplicativo, pues se enviaron 600.000 encuestas a todas las viviendas para delimitar con mayor precisión cuáles eran los temas que más interesaban a la gente, una vez hecho esto, mediante la web se recibieron 5.000 propuestas durante las 4 semanas que estuvo en abierto, y entre éstas, 300 fueron debatidas y sirvieron para priorizar la asignación de los recursos<sup>954</sup>. De esta manera, no sólo dieron a conocer la iniciativa entre los ciudadanos antes de poner en marcha el aplicativo, sino que mejoraron el

---

<sup>952</sup> [www.bq-portal.de/de](http://www.bq-portal.de/de)

<sup>953</sup> Bosse, J.; Burnett, M.; Møller Nielsen, S.; Rongione, C.; Scholtens, H. The public sector as partner for a Better Society, European Public Sector Award 2015: *European Institute of Public Administration*, 2015, p. 34.

<sup>954</sup> Hernández, P. *Tendencias y primeros...*, op. cit., p. 53.

funcionamiento del mismo al estar realmente orientado a lo que más importa a los ciudadanos.

Otro país europeo que sigue la tendencia al alza de diseño de medidas de gobierno abierto es Grecia, donde el plan de gobierno abierto se remonta a finales del 2009, en el contexto de crisis política e institucional que atravesaba el país, con el principal objetivo de reducir la corrupción y recuperar la confianza ciudadana en las instituciones a través de su colaboración en la gestión pública. Como en el resto de países, la primera herramienta puesta a disposición ciudadana en la implantación de esta filosofía de gobierno fue un portal institucional de gobierno abierto<sup>955</sup>, que no se trata de un portal de datos abiertos en el que se encuentre la información sistematizada por categorías para su reutilización, sino que funciona como ventanilla única desde la que acceder a las distintas páginas oficiales. Más tarde sí se desarrolló este portal de datos abiertos al uso mediante la plataforma *geodata.gov.gr*, que se centra especialmente en datos geoespaciales a partir de los que se permite localizar los distintos servicios públicos, infraestructuras o una determinada información. Por último destaca también *labs.opengov.gr*, que permite la participación y colaboración ciudadanas desde el momento inicial de puesta en marcha de las políticas públicas<sup>956</sup>, uniendo los esfuerzos de ciudadanos, técnicos y expertos en proyectos del sector público.

En Italia, país que históricamente se ha caracterizado por su opacidad y falta de transparencia fiscal, también se han llevado a cabo iniciativas en esta materia, pues los cambios constantes en el gobierno de este país han redundado en una gran desafección ciudadana y han impulsado la aparición de diversos mecanismos de gobierno abierto para tratar de contrarrestar esta situación. Así, encontramos un portal de datos abiertos<sup>957</sup>, con un diseño dinámico, comprensible y visualmente atractivo, que permite localizar y reutilizar datos agrupados de acuerdo con criterios distintos, de tal modo que un mismo dato se clasifica en un tema (cultura, turismo, deporte, sanidad, etc.), en un género (datos estadísticos, económicos, electorales, etc.), y según el territorio de acuerdo con los distintos niveles administrativos. Llama la atención también el desarrollo en diciembre de 2015 de la *Soldi Pubblici website*, una página web<sup>958</sup> que permite a los ciudadanos realizar un seguimiento de los gastos del gobierno central y de

---

<sup>955</sup> [opengov.gr](http://opengov.gr)

<sup>956</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, *op. cit.*, p. 43 y s.

<sup>957</sup> [www.dati.gov.it](http://www.dati.gov.it)

<sup>958</sup> <http://soldipubblici.gov.it/>

los gobiernos locales. En la misma línea pero enfocado a un recursos y sujetos concretos, también cuentan con *OpenCoesione*, plataforma que muestra como una iniciativa gubernamental, combinada con participación y colaboración ciudadanas, permite que exista una auténtica rendición de cuentas, promoviendo una mayor cohesión social mediante la interacción, fomentando especialmente la participación de estudiantes. Esta plataforma permite el seguimiento de datos sobre recursos asignados a proyectos por áreas temáticas y lugares, atendiendo a las inversiones, su naturaleza y la materia en la que se adhieren, mediante indicadores.

En Lisboa, desde 2008, encontramos una muy buena plataforma de participación en línea, *Lisboa eu participo!*<sup>959</sup>, mediante la que los ciudadanos pueden compartir sus propuestas, para que sean analizadas por los técnicos y a continuación pasen a ser proyectos que podrán ser votados por los ciudadanos. Todas las propuestas se publican y se clasifican en función del área temática y la ciudad a la que pertenecen, así como el presupuesto estimado para llevarlas a cabo. Una vez realizada la votación, también los resultados son públicos, de modo que se aprecia un constante incremento de la participación de unas ediciones a otras, de forma sostenida, pues en 2008 hubo 2.802 votos, mientras que en 2015 el número asciende a 42.130, y del mismo modo aumenta el número de propuestas, lo que evidencia la generación de una dinámica de confianza entre ciudadanos y poderes públicos que permite una auténtica sinergia y colaboración en la gestión pública, en tanto que los ciudadanos han comprobado que sus propuestas son valoradas, tenidas en cuenta y, según los casos, realmente implementadas. Un reciente ejemplo que resultó aprobado por este mecanismo es la instalación de una red wifi de acceso gratuito para los ciudadanos en una determinada zona de la ciudad, uno de los proyectos propuestos que resultó ganador en 2016.

Vale la pena mencionar que, desde 2009, el Instituto europeo de Administración pública, organización independiente de la que forman parte representantes de los Estados miembros y otros asociados, convocan los conocidos como *European Public Sector Awards* –Premios europeos del sector público–, que intentan hacer visibles las buenas prácticas de los Estados miembros, para el aprendizaje recíproco y el intercambio de experiencias con el fin último de implementar la excelencia en el sector público. Estos premios suponen un importante motor de cambio, así como una gran

---

<sup>959</sup> lisboaparticipa.pt

inspiración de mejora e innovación en la gestión pública de los nuevos desafíos y necesidades ciudadanas. La convocatoria está abierta a todas las áreas de la gestión pública, aunque se organizan por temas –por ejemplo la última se dedica más a la temática de la colaboración, la de 2013 se dedicaba a las mejores soluciones en tiempo de crisis, etc.–. Si analizamos las candidaturas, vemos que menos de la mitad se centran en las NTIC, pero entre los mejores proyectos sí dominan los que usan las NTIC. Gracias a estos premios se da visibilidad a buenas iniciativas en materia de innovación pública y de gobierno abierto, como bien apunta su actual Directora, Marga Pröhl, “*EIPA is in a privileged position to observe public sector innovation and new trends at the various administrative levels*”<sup>960</sup>. De sus catálogos de buenas prácticas destacaremos algunas a título de ejemplo.

Así, Italia fue premiada en 2013 por su brújula de transparencia<sup>961</sup>, que se diseña para resolver el complejo control de las más de veinte mil páginas sobre transparencia en Italia, entre Administraciones provinciales, regionales, etc. Por este motivo el Ministerio ha generado esta plataforma para chequear de forma sencilla el cumplimiento de la ley por parte de todas las administraciones y sujetos obligados. Como se explica en el informe EPSA 2013, “*the heart of the system is a validation mechanism, composed of software sensors and mathematical algorithms, with the ability to analyse PA websites in both real time and at certain intervals. The analysis is performed by comparing the found data and information with contents defined and standardised by the laws of transparency and guidelines on websites*”<sup>962</sup>. Un mecanismo del que se puede aprender mucho acerca de agilizar los métodos de evaluación del cumplimiento normativo en materia de transparencia, así como de rendición de cuentas ante los ciudadanos, y que además ofrece una gran cantidad de opciones para cruzar datos entre Administraciones permitiendo a los ciudadanos comparar resultados y cumplimiento de la ley por parte de sus Administraciones, realizar comentarios de forma anónima, o consultar rankings de transparencia entre las Administraciones. Se premia porque la comparación incentiva la competitividad entre las Administraciones para mejorar, también intenta reducir la corrupción y aumentar la confianza ciudadana.

---

<sup>960</sup> Bosse, J.; Burnett, M.; Møller Nielsen, S.; Rongione, C.; Scholtens, H. *The public sector as...*, *op. cit.* p. 11.

<sup>961</sup> [www.magellanopa.it/bussola](http://www.magellanopa.it/bussola)

<sup>962</sup> Bosse, J.; Burnett, M.; Heichlinger, A.; Rongione, C.; Scholtens, H. *Wathering the Storm: Creative EPSA Solutions in a Time of Crisis: European Institute of Public Administration*, 2013, p. 59.



En Islandia, concretamente en Reikiavik, en el ámbito policial se empezaron a utilizar las redes sociales en 2010 para que la información que quieren comunicar estos servidores públicos llegara a todo tipo de ciudadanos y así incrementar la visibilidad y proximidad del cuerpo policial. Como se explica en el informe EPSA de 2013, “*social media gives police the ability to be seen and experiences by more people than they would if they were only in cars, on bicycles, motorcycles or foot*”<sup>963</sup>, cosa que mejora la confianza de los ciudadanos en las fuerzas policiales, así como aumenta la percepción de seguridad en la comunidad. Estas nuevas formas de comunicación y acceso a la ciudadanía tienen un efecto económico constatable aunque difícilmente medible, cosa que puede desincentivar a algunos poderes públicos que, erróneamente, sólo tengan en cuenta datos objetivos y perfectamente evaluables a la hora de apostar por nuevas políticas, y no estén realmente comprometidos con la implantación del modelo de gobierno abierto en sus Administraciones.

De hecho, la importancia del liderazgo político en esta materia es inestimable, si quien dirige la gestión pública no está comprometido con el modelo, por mucho que quiera innovarse y colaborar con la ciudadanía, los proyectos no van a prosperar, ya se ha tenido ocasión de citar algunos ejemplos, pero otro caso ilustrativo de ello lo encontramos en Múnich. En 2011, se inicia un proyecto –*MOGDy- Munich Open Government Day*– compartido con Universidades y ONG’s para fomentar el uso de canales de información abiertos, que permitan a los ciudadanos realizar “*brainstorming*” sobre temas que les conciernen, una iniciativa en la que los poderes públicos se esforzaron por acercar a la ciudadanía, por involucrar a los jóvenes, creando vínculos y comunidades, pero este proyecto ya no existe, por toparse con unos políticos conservadores y no comprometidos con el gobierno abierto.

A diferencia de lo que sucede en la República Checa, donde encontramos el proyecto denominado *Better Place* en la ciudad de Kolin, una iniciativa que permite a los ciudadanos realizar propuestas sobre como mejorar los espacios públicos, ya sea identificando algo que pueda mejorarse, como un tramo peligroso en una carretera, un semáforo estropeado, o bien sugiriendo una nueva idea para la mejora de la calidad de vida ciudadana. Cada una de estas intervenciones tiene respuesta de la autoridad responsable, y todo el mundo puede verla, así como contribuir a su desarrollo. Como se

---

<sup>963</sup> Bosse, J.; Burnett, M.; Heichlinger, A.; Rongione, C.; Scholtens, H. *Wathering the Storm: Creative...*, *op. cit.* p. 86.

describe en el informe EPSA 2015, “*it represents a modern and effective tool for communication between citizens and city mangement. It also promotes openness and transparency of the office (...) Better Place is a fulfillment of true democracy for citizens and civil society, where the public affairs are being co-decided by citizens*”<sup>964</sup>.

Otro ejemplo ilustrador de los nuevos roles de los gobiernos en la calidad de vida de los ciudadanos gracias al uso de las NTIC es el llamado Programa de acción para familias numerosas que se ha desarrollado en Lublin, una ciudad de Polonia. Este programa parte de que la Administración no puede hacerlo todo por si misma por falta de recursos y experiencia, por lo que colabora con entidades privadas que se encargan de dar apoyo a las familias, mejorando su acceso a la cultura, los deportes y el ocio, y ofreciéndoles ventajas o descuentos en esas actividades<sup>965</sup>.

En definitiva, puede constatarse que en mayor o menor medida, con mayor o menor compromiso de las autoridades, las Administraciones públicas de los países de la Unión Europea están desarrollando e implantando multitud de iniciativas encaminadas a la apertura y la colaboración porque son conscientes de las transformaciones sociales de la ciudadanía del siglo XXI, de los desafíos de un mundo globalizado y un presupuesto ajustado, y son conocedoras de que deben esforzarse para adaptarse a esta nueva realidad, a las nuevas necesidades, que pasan indefectiblemente por promover un gobierno abierto y colaborativo que tenga en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos, sus ideas, sus aportaciones y sus propuestas, centrándose en ellas para alcanzar una auténtica excelencia en el sector público.

### **C) La perspectiva latinoamericana del *Open Government***

América Latina constituye uno de los espacios más activos y que mayores avances ha venido desarrollando en materia de participación ciudadana y apertura gubernamental a nivel internacional. Antes de que tuviera lugar el Memorando de Obama sobre *Open Government*, en distintos países de América Latina ya encontrábamos una gramática distinta de la democracia, especialmente de la participación ciudadana, que trataba de implicar más a los ciudadanos y conseguir que dispusieran de una mayor influencia en la política y la Administración poniendo en práctica los principios de transparencia,

---

<sup>964</sup> Bosse, J.; Burnett, M.; Møller Nielsen, S.; Rongione, C.; Scholtens, H. The public sector as..., *op. cit.* p. 62.

<sup>965</sup> *Ibidem*, p. 23.

colaboración y rendición de cuentas, intentando mejorar las aristas de la gestión pública a través de dinámicas de gobernanza, con mayor o menor acierto. De manera que, encontrábamos otros modelos referenciales que, partiendo de los mismos objetivos, seguían caminos distintos para conseguirlos, centrándose en los incentivos que podían hacer que los ciudadanos quisieran participar. Algunos priorizando la agilidad en la comunicación, otros una mayor transparencia en la información, y otros ahondando en la continua supervisión, control y rendición de cuentas.

Se trataba de distintas alternativas que otros países barajaban alrededor de los fundamentos que sustentan la teoría del gobierno abierto. No obstante, en los últimos años, esa gramática distinta que hacía que la estrategia latinoamericana se distinguiera del resto de iniciativas, se ha combinado con los postulados compartidos por los distintos países que han puesto en marcha iniciativas de gobierno abierto –de hecho, actualmente hay 16 países latinoamericanos que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que nos lleva a concluir la importancia que esta región ha otorgado al gobierno abierto en sus agendas–, consiguiendo que podamos hablar de una perspectiva latinoamericana diferenciada de esta filosofía, por su contexto en países considerados en vías de desarrollo, por su origen referencial desmarcado del Memorando de Obama y más ligado a los problemas de corrupción y prácticas ilegales de los gobiernos, sumado a ciudadanos poco formados, y por su trayectoria, que cuenta ya con experiencias relacionadas con los valores del gobierno abierto tanto de éxito como de fracaso, puestas en marcha en los distintos países de la región y que va a permitir emular lecciones aprendidas en otros modelos de democracia más avanzada pero con corta experiencia en estas materias. Como pone de relieve Taewoo Nam, el gobierno abierto empieza a ser una realidad “*not only in the U.S., but also in other advanced industrial democracies, as well as certain developing countries*”<sup>966</sup>.

Esto nos llevaba a concluir que, a pesar de que la tendencia iberoamericana actual está cada vez más inspirada en el modelo norteamericano, no hay respuestas únicas para los problemas públicos a los que se enfrenta la gestión pública actual, sino que los servidores y autoridades deben ser capaces de adaptarse a las peculiaridades propias de

---

<sup>966</sup> Nam, T. Toward the new phase of e-government: an empirical study on citizens' attitude about open government and government 2.0. Ponencia presentada en junio de 2011, en *The 11th Public Management Research Conference*, p. 3. Accesible online a través del siguiente enlace: [https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Nam\\_Toward%20the%20New%20Phase%20of%20E-government.pdf](https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Nam_Toward%20the%20New%20Phase%20of%20E-government.pdf) [último acceso en fecha: 15/05/2014]

cada sistema y elegir aquellos aspectos que más convengan a sus administrados, porque, como venimos insistiendo a lo largo de estas páginas, lo importante no son los medios sino los resultados. Y el fin último, en cualquier caso, debe ser transformar la relación entre administradores y administrados, y que la colaboración sea el principio que rija la gestión en el sector público.

Así pues, en tanto que de acuerdo con Ramírez-Alujas y Dassen, en los países de América Latina “existe una apuesta institucional relativamente consolidada para diseñar e implementar políticas de gobierno abierto frente a una creciente crisis de confianza y legitimidad de la acción pública, la desaceleración económica y, lo que no es menor, delitos de corrupción y faltas administrativas graves a la probidad pública”<sup>967</sup>, este apartado se va a dedicar a algunas de las iniciativas más destacables en este ámbito de los países latinoamericanos mejor valorados en su implementación por sus esfuerzos y gran interés en la incorporación real del gobierno abierto como estrategia político administrativa, teniendo como denominador común, una especial preocupación por el fortalecimiento de la integridad pública y de la transparencia<sup>968</sup>.

Brasil es un país de referencia en lo que políticas de participación y transparencia se refiere, además de ser cofundador de la Alianza para el Gobierno Abierto y codirector de la iniciativa junto con Estados Unidos. Se trata de un país de grandes dimensiones, lo que lo convierte en un país complejo y heterogéneo cuanto a iniciativas en este ámbito. Como apuntan Jiménez Gómez y Gascó<sup>969</sup>, “Brasil dispone de iniciativas relacionadas con licitaciones y contratos gubernamentales, acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia presupuestaria o participación ciudadana”. Su gobierno, además de realizar grandes esfuerzos en lo que a interoperabilidad se refiere, dispone de diversas páginas web en las que se actualizan diariamente datos sobre finanzas públicas, contrataciones y convenios, compras públicas, e incluso los gastos detallados de las tarjetas de crédito de los ministros<sup>970</sup>. En relación con estas herramientas, también desde

---

<sup>967</sup> Ramírez-Alujas, A.; Dassen, N. *Vientos de cambio II. Avances...*, op. cit. p. 1.

<sup>968</sup> Dassen, N. ; Cruz Vieyra, J. (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Washington, D. C., 2012, p. 60.

<sup>969</sup> Jiménez Gómez, C. E.; Gascó, M. Y ahora...gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*: Cartagena, Colombia, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.igfspain.com/doc/archivos/jimengob.pdf> [último acceso en fecha: 26/11/2014] p. 3.

<sup>970</sup> [brasilaberto.org](http://brasilaberto.org); [dados.gov.br](http://dados.gov.br); [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br); [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br); [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

la sociedad civil se desarrollan propuestas de compromiso cívico, es el caso de VotenaWeb<sup>971</sup>, una plataforma en línea desarrollada por la empresa Webcitizen que recoge los diversos proyectos de ley en tramitación, permitiendo que los ciudadanos interactúen entre sí, debatiendo el contenido e implicaciones de esos proyectos, y posicionándose a favor o en contra de los mismos, para después trasladar esos resultados a los diputados y senadores, que pueden o no tener en cuenta esas opiniones<sup>972</sup>. Además, para la mejora del control del gasto público y de la transparencia financiera, llama la atención especialmente el Observatorio del Gasto Público, institución mediante la cual se realizan análisis de riesgo y buena aplicación en una gran variedad de temas financieros para garantizar la integridad del gasto público<sup>973</sup>. Gracias a este organismo, que utiliza las nuevas tecnologías de forma intensiva para permitir el control de cuestiones antes difícilmente auditables, se han podido detectar ciertas irregularidades en ámbitos como por ejemplo las prestaciones de desempleo de ciertos colectivos, o los gastos efectuados con tarjetas de crédito corporativas, comportando ahorros significativos para el presupuesto federal<sup>974</sup>. Otro relevante ejemplo de iniciativas llevadas a cabo en este ámbito por el gobierno brasileño es el llamado Catastro Empresa Pro-Ética Registro Mercantil<sup>975</sup>, un registro de empresas que incentiva al sector privado a evitar la corrupción y cumplir con la ética empresarial al dar visibilidad a las empresas que cumplen con los requisitos e invierten en medidas relacionadas con la integridad y la confianza entre el sector público y el sector privado. Esta herramienta, que aborda cuestiones relativas a la corrupción privada, fue desarrollada por la Oficina de la Contraloría General de la Unión en colaboración con el Instituto Ethos, una organización de la sociedad civil<sup>976</sup>.

Dentro de Brasil, el emblemático caso que más ha captado la atención a nivel internacional es el promovido por Porto Alegre, donde desde hace años, concretamente desde 1989, los ciudadanos pueden participar en la planificación del presupuesto, lo que se conoce como presupuesto participativo que ya ha tenido réplica en múltiples países y

---

<sup>971</sup> [www.votenaweb.com.br](http://www.votenaweb.com.br)

<sup>972</sup> Iasulaitis, S.; Pineda Nebot, C. Una administración pública transparente, participativa y responsable: el uso de las TICs. Documento presentado en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*: Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23 y 24 de septiembre de 2013.

<sup>973</sup> Dassen, N.; Cruz Vieyra, J. (eds.). *Gobierno abierto y transparencia...*, op. cit., p. 99.

<sup>974</sup> *Ibidem*, p. X.

<sup>975</sup> <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/setor-privado/empresa-pro-etica>

<sup>976</sup> Cruz-Rubio, C. N. *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Organización de los Estados Americanos: Departamento para la Gestión Pública Efectiva, 2014, p. 55-56.

ciudades<sup>977</sup>, incluso diversos municipios españoles han puesto en marcha iniciativas inspiradas en estos presupuestos participativos<sup>978</sup>. Mediante esta figura, que se ha mantenido a pesar de los cambios de color político en el gobierno, una parte del presupuesto municipal de esta ciudad se elabora atendiendo a las peticiones de los ciudadanos. Porto Alegre se divide en 16 distritos, y se configuran seis comités temáticos. En las asambleas vecinales todos los asistentes puede realizar propuestas respecto a las prioridades de gasto, y a continuación se realiza una votación. Posteriormente se convoca una reunión del Consejo de Presupuesto Participativo, integrado por representantes de cada distrito y de cada comité, además de técnicos del Ayuntamiento que participan únicamente para asesorar, y se procede a la aprobación del plan de inversiones. Como pone de manifiesto Silverio Moreno, “el presupuesto participativo de Porto Alegre demuestra que la única condición necesaria para implementar una herramienta de participación de la ciudadanía es la voluntad de los legisladores”, y la lección que sugiere su ejercicio es “que la participación ciudadana en democracia es una epidemia que crece a medida que pasa el tiempo y se traslada a otras iniciativas que buscan monitorizar la labor de los dirigentes por parte de los ciudadanos”<sup>979</sup>.

---

<sup>977</sup> Hay miles de iniciativas en todo el mundo que tratan de apoyar el desarrollo local mediante la participación ciudadana en el destino de los presupuestos públicos, sin importar en qué contexto se encuentren esas ciudades, desde Nueva York hasta Chengdú (China). Por ejemplo, en la ciudad de Lublin, en Polonia, en 2012, se inició el programa “*Your City, You Decide*” que incluía distintas iniciativas, entre ellas la “*Lublin Public Consultation Platform*” en 2014, a partir de la cual se recogía información sobre el proceso de aprobación del presupuesto municipal, se proponían proyectos y se votaba en cuáles invertir el dinero público. En Amsterdam se replicó yendo un paso más allá al hacerlo a nivel vecinal, trabajando por barrios y no sólo a nivel local de toda la ciudad en IndischeBuurt, donde se comprobó que al ser más próximo al ciudadano la política era más efectiva y conseguía involucrar en mayor medida a la sociedad, como se explica en la web de la OGP: “*Upon being informed of the pilot program and that they would have a say in the allocation of public money, local residents who were previously uninvolved in neighborhood activities began to emerge in high numbers. They were then trained in budget practices so that they could most effectively contribute to the new collaborative form of budget allocation and monitoring*”. Vid. <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/subnational-government-pilot-program> [último acceso en fecha 10 septiembre de 2016]

<sup>978</sup> Han sido más de 150 municipios, gobernados por distintos partidos políticos, los que en algún momento han desarrollado esta experiencia, aunque en la mayoría de los casos no ha tenido continuidad. La Comunidad autónoma líder en este aspecto es Andalucía, con Málaga como paradigma con más de 20 municipios que los han impulsado. Los pioneros en 2001 fueron Córdoba, las Cabezas de San Juan y Puente Genil, aunque no los mantuvieron por los cambios políticos tras las elecciones municipales. Madrid los ha llevado a cabo recientemente, y Barcelona prometió hacerlo durante el 2017. Pero también han seguido este método, por citar algunos ejemplos, los Consistorios de A Coruña, Bilbao, Burgos, Ciudad Real, Figaró, Guadalajara, Las Palmas de Gran Canaria, Lugo, Murcia, Palma de Mallorca, Puertollano, Salamanca, Santander, Soria, Teruel, Terrassa, Toledo, Valencia, Viladecavalls, Vitoria, Zamora.

<sup>979</sup> Silverio Moreno, P. Condiciones comunicativas e institucionales para una mayor implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones. *Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*: Instituto Nacional de Administración

En México, otro de los países fundadores de la Alianza para el gobierno abierto, también disponen de un portal web de datos abiertos<sup>980</sup>, pero lo que merece especial atención son sus esfuerzos en materia de acceso a la información pública. Ya la Constitución, en su modificación de 1977, establecía que el derecho de acceso a la información sería garantizado por el Estado, aunque no es hasta el 2002 cuando se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>981</sup>, y se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información. Este Instituto, como bien explican Corojan y Campos, “es el máximo órgano encargado de centralizar toda la labor de apertura de la información del Gobierno”<sup>982</sup>, además de asumir la importante función de sensibilizar a los ciudadanos sobre este derecho. Esto es así porque, en palabras de Bojórquez Carrillo, Manzano Loría y Uc Heredia, “en el caso de los municipios de México, si a la falta de voluntad, desidia y desinterés por parte de las autoridades, y la falta de presión y demanda por parte de los ciudadanos, se le añade que las administraciones públicas municipales no tienen la capacidad administrativa para generar la información necesaria, la realidad de entregar cuentas claras se debilita”<sup>983</sup>, lo que ha llevado a las autoridades comprometidas con los valores de transparencia y rendición de cuentas a diseñar mecanismos que traten de involucrar a la ciudadanía y concienciarla de sus derechos, centrando sus mayores esfuerzos en el nivel municipal. Buen ejemplo son los Observatorios Ciudadanos, que se iniciaron en el Ayuntamiento de León en 2010, y se ha trasladado a los diferentes municipios, estos Observatorios, cuyos integrantes son ciudadanos capacitados en los ámbitos objeto de análisis, los llamados Consejeros Ciudadanos. Así, estos Observatorios cumplen una función de control social, revisando la gestión pública municipal mediante indicadores sobre distintas áreas temáticas –Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable–, que arrojan resultados en tres colores, verde, amarillo y rojo, en función del grado de cumplimiento, y al final se concluye cada revisión con un diagnóstico y

---

Pública, Madrid, 23-24 de septiembre de 2013, p. 15. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/695?Itemid=28> [último acceso en fecha 28 de octubre de 2014]

<sup>980</sup> [opendata.mx](http://opendata.mx)

<sup>981</sup> Vid. Arzt, S.; Mena, A. El acceso a la información pública en México. Transparencia y combate a la corrupción. *Nueva Sociedad*: núm. 194, noviembre-diciembre 2004, p. 105 a 118.

<sup>982</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, op. cit., p. 45.

<sup>983</sup> Bojórquez Carrillo, A. L.; Manzano Loría, M. E.; Uc Heredia, L. J. Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales*: 31, 2015, p. 102.

una propuesta para el plan de gobierno<sup>984</sup>. Aunque a nivel nacional también encontramos iniciativas destacables como la habilitación de un Portal de Obligaciones de Transparencia, donde se publica la información pública de todos los estados mexicanos, es a nivel local donde se hallan mayores iniciativas, mayores esfuerzos por implementar los principios de transparencia y participación ciudadana. Así, en 2012, el alcalde de Ciudad de México inauguró el Laboratorio para la Ciudad, que funciona como una plataforma que trata de institucionalizar la innovación desde la ciudad. En este contexto surge la idea de aprovechar la inteligencia colectiva para solucionar distintos problemas de gestión pública, como es el caso de controlar los gastos en viajes de los servidores públicos, por lo que se convocó a los ciudadanos a diseñar una herramienta que transparentara estos recursos, presentando la información de forma comprensible y dinámica, así surge el *#RetoViajesTransparentes*, una iniciativa para cocrear una solución. En este proyecto participaron más de 100 personas con 14 prototipos funcionales entre los que ganó *Viajes Claros*, base conceptual de la plataforma gubernamental que se acabó denominando *Comisiones abiertas*<sup>985</sup>. Otro buen ejemplo del recurso a la colaboración ciudadana es la iniciativa “Yo propongo” para tratar de solucionar los problemas públicos, especialmente dirigida a los estudiantes.

Chile, también destaca por sus progresos en materia de transparencia<sup>986</sup> y contratación electrónica. Este país ha sido reconocido internacionalmente por la implementación de prácticas innovadoras de acceso a la información, gestionando de forma estratégica las instituciones encargadas de monitorear y garantizar la aplicación de las disposiciones contenidas en la normativa sobre acceso a la información<sup>987</sup>. En ese sentido, destaca especialmente por la regulación que hace sobre los lobbies en una ley específicamente

---

<sup>984</sup> Valenzuela Mendoza, R. E. Retos del gobierno abierto bajo..., *op. cit.*, p. 19 y s.

<sup>985</sup> Como explica Joel Salas Suárez, Comisiones Abiertas se trata de una “herramienta de código abierto que pone a disposición las bases de datos en formato de datos abierto para proveer información pública para la rendición de cuentas sobre los viajes de los servidores públicos”. Salas Suárez, J. Hábitos democráticos: Comisiones Abiertas. Post publicado en el *Blog de la Alianza para un Gobierno Abierto* en 3 de noviembre de 2016. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/blog/joel-salas-su%C3%A1rez/2016/11/03/h%C3%A1bitos-democr%C3%A1ticos-comisiones-abiertas> [último acceso en fecha: 2/1/2017]

<sup>986</sup> Dispone de ley de acceso a la información pública desde abril de 2009, cuando entró en vigor la ley número 20.285, que le otorga la categoría de derecho fundamental, entendiéndose como un principio, como “un mandato de optimización que obliga algo a ser realizado en la máxima medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas”. *Vid.* García, G.; Contreras, P. Derecho de acceso a la información en Chile: Nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional. *Estudios Constitucionales*: año 7, núm. 1, 2009, p. 142.

<sup>987</sup> Dassen, N. ; Cruz Vieyra, J. (eds.). *Gobierno abierto y transparencia...*, *op. cit.*, p. X



dedicada a esta materia, aunque a diferencia de las regulaciones que realizan otros países, Chile no incluye un registro de lobistas, sino que se centra en el sujeto pasivo del lobby, es decir, en la agenda de las autoridades públicas<sup>988</sup>. Además de contar también con un portal web de datos públicos<sup>989</sup>, y otros dedicados al gobierno abierto<sup>990</sup>, a las compras públicas<sup>991</sup> o a la aproximación de los servicios públicos a los ciudadanos<sup>992</sup>, sobresale en materia medioambiental por el desarrollo de un marco de política ambiental que coloca a la ciudadanía en el centro para fortalecer las iniciativas de gobernanza en los recursos naturales así como incrementar la confianza del público. Es lo que se conoce como democracia ambiental, recogida en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, de acuerdo con el cual si no hay una democracia ambiental robusta, es decir si no hay un derecho a la información, a la justicia y a la participación en temas ambientales, los países con industrias extractiva son más susceptibles a conflictos. Como se pone de manifiesto desde la Alianza para el Gobierno Abierto, “Chile ha sufrido un incremento en conflictos socioambientales, pues con la expansión de la extracción de los recursos naturales, los ciudadanos piensan que los intereses de la comunidad y del medio ambiente pueden estar relegados a un segundo plano, después de los intereses industriales”<sup>993</sup>. Por este motivo, se ha hecho una apuesta por implementar de forma efectiva este principio mediante la inclusión ciudadana en la política ambiental nacional y regional, con mecanismos de participación pública, acceso a la justicia y concienciación ciudadana sobre la materia. Lo que demuestra el compromiso de la región y su apuesta real por la orientación estratégica de gobierno abierto en todos los ámbitos de la acción pública.

En Paraguay los casos de corrupción, la falta de transparencia y la nula rendición de cuentas han tenido como consecuencia una ausente participación ciudadana en el gobierno local, por ello se están implantando mecanismos de democracia directa como los llamados Consejos de Desarrollo Municipal, que permiten a los ciudadanos participar en las decisiones de ámbito local, pues se trata de empoderar a la ciudadanía para luchar contra la corrupción a través de la supervisión. Estos Consejos están diseñados como una suerte de foro participativo que permite a los ciudadanos

---

<sup>988</sup> Cruz-Rubio, C. N. Hacia el gobierno abierto: una caja..., *op. cit.*, p. 57-58.

<sup>989</sup> datos.gob.cl

<sup>990</sup> alpha.gobiernoabierto.cl

<sup>991</sup> www.chilecompra.cl

<sup>992</sup> www.chileatiende.cl

<sup>993</sup> Open Government Partnership. *Reformas destacadas de...*, *op. cit.*, p. 19.

desarrollar, supervisar y proponer medidas de desarrollo local para mejorar la calidad y prestación de los servicios públicos<sup>994</sup>.

Uruguay, además de contar con una larga trayectoria en la implementación de instituciones de democracia directa –su Constitución reconoce este tipo de mecanismos desde 1919–, también se encuentra entre los países de referencia de América Latina en lo que concierne a la implementación del gobierno abierto como estrategia político administrativa. De hecho, en septiembre de 2010 se inaugura su portal nacional de datos abiertos, convirtiéndose en el primero de América Latina. Como apuntan Jiménez y Gascó<sup>995</sup> “incorpora normativa y facilita información potenciando el área de transparencia y rendición de cuentas”, además de disponer, como en los casos anteriores, de páginas web con información relativa a datos públicos<sup>996</sup>, compras<sup>997</sup>, servicios públicos<sup>998</sup>, concursos y licitaciones<sup>999</sup>. En este país se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en 2008, y posteriormente se han llevado a cabo iniciativas como Atuservicio.uy y pormibarrío.uy, para abrir la información del sector público a la ciudadanía, o Rampita.uy, y precios.uy, en las que se fomenta la tarea del periodismo de datos en este país. Destaca especialmente el caso de los e-fondos, “un mecanismo de ayuda técnica y financiera dirigida a organismos de la Administración central uruguaya, a fin de apoyar el desarrollo de soluciones basadas en el uso del gobierno electrónico”, a pesar de su origen como medida de gobierno electrónico, se ha abierto a la ciudadanía convirtiéndose en una medida de gobierno abierto, pues los ciudadanos pueden participar en el proceso de definición de la agenda, en la búsqueda de soluciones, “proponiendo específicamente trámites y servicios para que éstos estén disponibles en línea, y de los cuales, las tres mejores propuestas serían desarrolladas y apoyadas por los e-fondos”<sup>1000</sup>.

Dentro de Uruguay, se puede destacar el caso de Montevideo, donde desde los ochenta se están llevando grandes esfuerzos por implementar la participación ciudadana en la agenda pública. Dentro de esos esfuerzos, los Concejos vecinales se han convertido en

---

<sup>994</sup> Open Government Partnership. *Reformas destacadas de...*, op. cit., p. 31.

<sup>995</sup> Jiménez Gómez, C. E.; Gascó, M. Y ahora...gobierno abierto: nuevos..., op. cit., p. 5.

<sup>996</sup> datos.gub.uy

<sup>997</sup> www.comprasestatales.gub.uy

<sup>998</sup> www.buscador.gub.uy

<sup>999</sup> www.uruguayconcurso.gub.uy

<sup>1000</sup> Cruz-Rubio, C. N. *Hacia el gobierno abierto: una caja...*, op. cit., p. 59.

el mecanismo participativo estrella de la ciudad. Similares a los Consejos de Desarrollo Municipal que se han visto en el caso paraguayo, se trata de ámbitos de participación ciudadana, en los que se permite a los ciudadanos realizar tareas de asesoramiento a los órganos del Gobierno departamental, formular propuestas para mejorar la gestión local, colaborar en la definición del presupuesto, realización de seguimiento y control de la gestión, siendo un gran ejemplo de institución con vocación de deliberación, colaboración, participación y rendición de cuentas, estando integrados por ciudadanos de cada una de las zonas en las que se divide el territorio, elegidos por los propios vecinos. No obstante, y a pesar de la dinámicas de madurez cívica que generan estos concejos, de acuerdo con Fera, Marzuca, Serdüit y Welp, su papel y función “es más testimonial que real”, en tanto que sólo pueden tratar de influir a quienes tienen capacidad de decisión, sin disponer de una intervención directa en la gestión de lo público, dependiendo el éxito del mecanismo en gran medida de la voluntad y características personales de ediles y secretarios, que pueden generar una gran frustración entre los ciudadanos si minusvaloran la importancia del rol de los concejos<sup>1001</sup>. Por otro lado, en Maldonado, una ciudad de Uruguay, se ha desarrollado una plataforma online para que los ciudadanos puedan dirigir sus quejas<sup>1002</sup>, permitiéndoles realizar un seguimiento de la respuesta del gobierno a esa queja, lo que incorpora las nuevas tecnologías en sus propuestas de participación ciudadana.

Para acabar, Colombia es un país que cuenta con una gran tradición y amplia legislación sobre participación ciudadana desde los años noventa. De acuerdo con Jiménez y Gascó<sup>1003</sup> las iniciativas de gobierno abierto colombianas se centran en la búsqueda de la eficiencia. Además, como en los anteriores países citados, también encontramos un portal web de datos públicos<sup>1004</sup> y otro dedicado a la transparencia económica<sup>1005</sup>. Así mismo, destacan las políticas implantadas en materia de interoperabilidad, y, especialmente, el proyecto “Urna de Cristal”<sup>1006</sup>, relativo a las iniciativas ciudadanas, el control y la participación ciudadana. En palabras de Cruz-Rubio<sup>1007</sup>, “es una plataforma multicanal del gobierno colombiano para la participación ciudadana y la transparencia

---

<sup>1001</sup> Fera, P.; Marzuca, A.; Serdüit, U.; Welp, Y. “Corriendo de atrás”. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo. *Íconos*: núm. 48, 2014, p. 126 y s.

<sup>1002</sup> <http://www.municipiomaldonado.gub.uy/reclamos>

<sup>1003</sup> Jiménez Gómez, C. E.; Gascó, M. Y ahora... gobierno abierto: nuevos..., *op. cit.*, p. 5.

<sup>1004</sup> [www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co)

<sup>1005</sup> [www.pte.gov.co](http://www.pte.gov.co)

<sup>1006</sup> [www.urnadecristal.gov.co](http://www.urnadecristal.gov.co)

<sup>1007</sup> Cruz-Rubio, C. N. *Hacia el gobierno abierto: una caja...*, *op. cit.*, p. 65-66.

gubernamental que surge de una iniciativa presidencial”. Mediante esta herramienta los ciudadanos pueden informarse acerca de los resultados y la actuación del gobierno, así como obtener información sobre ámbitos de la gestión pública e interactuar con las autoridades públicas, ya sea mediante consultas o mediante ejercicios para influir en políticas públicas. También las llamadas veedurías ciudadanas son muestra de la preocupación de la región por incluir a los ciudadanos en la gestión pública más allá del voto electoral.

## **6. Proyectos ejemplificativos de la creación de valor social**

Tras ver los esfuerzos de múltiples gobiernos en todos los continentes y en todo tipo de sistemas, independientemente de su color político, por dotarse de un contexto jurídico administrativo adecuado para el desarrollo e implementación de medidas de gobierno abierto, en este apartado se hará referencia a algunas de las estrategias que ponen en práctica todo lo dicho hasta ahora, y que pretenden convertir a los ciudadanos en coprotagonistas de la iniciativa política y de gestión administrativa, profundizando en la calidad democrática, haciendo que el poder sea más accesible y transparente, y reduciendo el peso de la tutela que ejercen los partidos sobre el sistema democrático. Estrategias para que los ciudadanos puedan forzar el debate en asuntos públicos, ya sean político-administrativos o legislativos, porque la revolución democrática del siglo XXI, de la que es ilustrativa el gobierno abierto, como muy locuazmente afirma Víctor Sampedro<sup>1008</sup> “no consiste en tomar el poder. Sino en atarlo corto: hacerlo participado y transparente”.

Cada vez es más común el desarrollo de experiencias que preanuncian aplicaciones inimaginables poco tiempo atrás. Nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad, entre gobierno y ciudadanía. El progreso tecnológico tiene mucho que ver en todo este proceso pues, tal como afirma Oszlak<sup>1009</sup>, el paso a la web 2.0 ha producido una verdadera revolución, multiplicando las aplicaciones de las TIC. Todo ello ha permitido la aparición de nuevas y variadas modalidades de interacción social que están modificando velozmente las distintas culturas. En función de su origen, podemos

---

<sup>1008</sup> Sampedro, V. La (R)evolución islandesa. No una, sino tres (I). *Propolis*: 28 de octubre de 2011, artículo accesible online a través del siguiente enlace: [http://propolis-colmena.blogspot.com.es/2011/10/la-revolucion-islandesa-no-una-sino\\_31.html](http://propolis-colmena.blogspot.com.es/2011/10/la-revolucion-islandesa-no-una-sino_31.html) [último acceso en fecha: 20/2/2013]

<sup>1009</sup> Oszlak, O. *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. VIII Conferencia Anual INPAE: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, 2012, p. 2.

clasificar las iniciativas que más directamente involucran y afectan a la ciudadanía en dos tipos: las que son impulsadas por las mismas instituciones, y las que son totalmente independientes de las mismas.

Entre las primeras, podemos destacar diversas. Una iniciativa realmente alentadora es la que se realiza a través del programa *CompStat (Computer Statistics)*, que fue desarrollado en 1993 por el comisario de policía de Nueva York, William Bratton. Un programa a partir del cual se miden y reportan estadísticas de delincuencia periódicamente, y que tuvo mucho éxito en la reducción de los delitos cometidos en los distintos distritos de la ciudad<sup>1010</sup>, ya que muestra las tendencias delictivas de forma tan rápida que resulta realmente útil a la hora de orientar la acción policial e impulsar a las unidades de policía para que se enfrenten a estos comportamientos de manera creativa. El programa parte de la idea básica de condicionar los recursos a los resultados<sup>1011</sup>, a través de la comprobación de datos fiables, objetivos y sistemáticos. Utiliza las estadísticas de equipo, la entrada oportuna de los datos y una base geográfica de seguimiento de los puntos de interés para colocar los recursos adecuados en el lugar adecuado y el momento adecuado. El programa se ha ido perfeccionando y expandiendo de tal modo que permite, a través de los datos recogidos, incluir información sobre más de 700 indicadores de rendimientos diferentes que miden el desempeño de todo el organismo, identificando aquellas áreas en las que la mejora es necesaria; el seguimiento de las horas extras de la policía; las denuncias de los ciudadanos; la rapidez con que se necesita obtener un nuevo vehículo de la policía que se encuentre en reparación; el mantenimiento de los edificios de la policía, etc.<sup>1012</sup>.

En la línea de la participación ciudadana, el gobierno de los Estados Unidos creó un portal llamado *We the People*<sup>1013</sup>, que permite a los usuarios realizar peticiones. Antes de la publicación de la petición, la plataforma muestra peticiones similares ya en marcha para evitar duplicidades, facilita herramientas sociales 2.0 para difundir dicha petición y conseguir apoyos suficientes, y una vez alcanzadas ciento cincuenta firmas,

---

<sup>1010</sup> Por este motivo la herramienta para reducir la delincuencia recibió el Premio a las Innovaciones de Estados Unidos en 1996.

<sup>1011</sup> Rizvi, G. Innovar, un requisito esencial para el buen gobierno. La magnitud de los desafíos que la globalización impone a los gobiernos provoca niveles sin precedentes innovación y liderazgo. *Política digital*: Nexos, año 2, núm. 13, noviembre 2003, p. 16-19.

<sup>1012</sup> PRmob. Una campaña de cambio de gobierno debe incluir CompStat. Artículo accesible online a través del siguiente enlace: <http://es.prmob.net/compstat/estado-unidos/oficina-de-responsabilidad-gubernamental-2551804.html> [último acceso en fecha: 22/02/2013]

<sup>1013</sup> [petitions.whitehouse.gov](http://petitions.whitehouse.gov)

la petición se hace visible en la web, exigiéndose veinticinco mil firmas en un plazo de treinta días para recibir una respuesta oficial de la Casa Blanca.

También encontramos la plataforma *Apps.gov*, a partir de la cual cualquier persona pública o privada, física o jurídica, puede acceder y descargar aplicaciones que mejoren su funcionamiento a precios asequibles, o incluso de forma gratuita. Así, el gobierno estadounidense se comporta como una plataforma tecnológica desde la que ofrece un servicio público, y que además permite que agentes privados que se dedican a este ámbito de desarrollo tecnológico de aplicaciones puedan comercializar sus productos<sup>1014</sup>.

Tal como explican Ramírez-Alujas y Villoria<sup>1015</sup>, en el gobierno británico se encuentra el *Open Public Services White Paper*, de julio de 2011, como equivalente al mencionado Memorando del presidente Obama. Iniciativa vinculada a la estrategia global “*Big Society*”, impulsada por David Cameron en 2010, cuyo objetivo era descentralizar el poder a entidades que estaban más en la raíz de la sociedad que el gobierno local, en concreto, al sector de trabajo voluntario y el emprendimiento social. En ese contexto se entienden mejor las iniciativas tendentes a favorecer el control directo de la ciudadanía sobre los servicios que utilizan. Así, las *Free Schools* implican un derecho de los padres a elegir y fundar escuelas con apoyo estatal, o el *Self-directed Support*, programa de apoyo autodirigido que se basaba en presupuestos personales<sup>1016</sup> que permitían un uso autónomo de fondos públicos para comprar servicios por parte de familias con especiales dificultades.

Otra herramienta que llama la atención es la KPI (*Key performance indicator*). Se trata de una herramienta de gestión de la información que es asimétrica. La ciudad más ejemplificativa de este sistema es Birmingham, se utiliza para gestionar servicios públicos de forma indirecta. En el caso de esta ciudad se negociaron las KPI durante 8 años con la empresa Amey. Por ejemplo, se instalaron sensores en cada farola que

---

<sup>1014</sup>Calderón, C. *Por qué un gobierno abierto...*, op. cit., p. 42.

<sup>1015</sup>Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. *Innovaciones de raíz democrática...*, op. cit., p. 35.

<sup>1016</sup>De acuerdo con Carolina Pontones, “se basa en una nueva fórmula de asignación de recursos denominada genéricamente presupuesto personal, que ha de ofrecerse a todos los usuarios elegibles de forma obligatoria. A través de un sistema de asignación de recursos que permite traducir en cantidades monetarias las valoraciones de las problemáticas emitidas por los profesionales de los Servicios Sociales, se procede al cálculo del importe concedido para financiar sus servicios” Pontones Rosa, C. La prevención y los presupuestos personales en la prestación de Servicios Sociales: dos áreas potenciales de generación de eficiencia. La experiencia del Reino Unido. *Cuadernos de Trabajo Social*: vol. 26-2, 2013, p. 389.

permitían información al día en tiempo real sobre si las farolas estaban o no encendidas. Aunque el coste inicial fue elevado, se amortizó rápidamente porque el servicio mejoró. Supone un cambio en la gestión de una ciudad avanzada.

También en el Reino Unido, los datos abiertos en medicina permiten a los ciudadanos comparar las tasas de éxito en las distintas intervenciones llevadas a cabo por los diferentes hospitales, lo que mejora la competitividad entre estos y que las tasas de supervivencia mejoren en altos porcentajes<sup>1017</sup>.

Las propias Administraciones están fomentando el desarrollo de aplicaciones, lo que realmente supone un ejemplo de buen gobierno y buena administración, en relación con la apertura y colaboración, al asumir las limitaciones de los servidores públicos y reconocer que los ciudadanos tienen ideas interesantes y buenas propuestas que no se les ocurren a los poderes públicos.

Un excelente ejemplo del recurso a los ciudadanos es la web *challenge.gov*, diseñada por el gobierno estadounidense en la que se pone a disposición de los ciudadanos una plataforma que invita, o “desafía” como su propio nombre indica, a los ciudadanos que quieran participar, a resolver problemas públicos, favoreciendo su implicación en la búsqueda de soluciones. Buen ejemplo de ello lo explica Noveck<sup>1018</sup>, “*When the Air Force needed to solve the problem of how to halt an uncooperative vehicle at a checkpoint without hurting bystanders, it issued a sixty-day prize-backed challenge and posted the content on Challenge.gov (...). A thousand people showed interest, and a hundred submitted solutions. The winner was a 65-year-old retired mechanical engineer from Lima, Peru, who proposed a remote-controlled robotic vehicle that catches up to the fleeing vehicle and deploys an airbag underneath it, lifting it off the ground and bringing it to a stop. The Peruvian won \$20.000, and the Air Force has developed an electro-mechanical prototype to test the concept prior to production*”. Accediendo a la página se pueden ver distintas propuestas que requieren una solución para ser implementadas, se describe concretamente el encargo y se recurre a los conocimientos y el ánimo de voluntariedad de los ciudadanos que quieran contribuir al mismo, ofreciendo una recompensa económica para las mejores contribuciones en diversas categorías de lo que se busca conseguir en el encargo. Así, por ejemplo,

---

<sup>1017</sup>Ramírez-Alujas, A. Gobierno abierto es..., *op. cit.*, p. 20.

<sup>1018</sup>Noveck, B. S. Smart citizens, smarter state. The technologies of..., *op. cit.*, p. 24.

actualmente se requiere construir un escáner de huellas dactilares que funcione de forma autónoma, el proyecto se ha denominado *Nail to Nail* (N2N) y estará activo hasta marzo de 2017, y en sus bases se prevén diversos premios como 100.000 \$ para el mejor sistema, 25.000 \$ para el más rápido, etc.

También es habitual la convocatoria de concursos<sup>1019</sup> en los que desarrolladores, programadores y demás ciudadanos con conocimientos en la materia que se corresponda se congregan y presentan sus aplicaciones basadas en datos públicos<sup>1020</sup>. Así, en Australia, además de contar con un apartado en la página de datos públicos que permite a los ciudadanos sugerir bases de datos que debería poner a disposición de la sociedad mediante la iniciativa *Suggest a Dataset*<sup>1021</sup>, para mejorar el desarrollo de los servicios tecnológicos, el Gobierno puso también en marcha un concurso para aplicaciones informáticas de apertura y de reutilización de los datos públicos, *App My State*, dotado con un primer premio de 100.000 \$. También en Finlandia se llevó a cabo una iniciativa similar con el propósito de incentivar la participación y colaboración ciudadana, cuando se creó un concurso de ideas y nuevas aplicaciones, *Apps for Democracy Finland*, con un premio dotado con 13.000 €. También el Reino Unido destaca por iniciativas que se mueven en esta línea, una de las más populares fue el concurso *Show us a better way*. A través de una página web se solicitó a los ciudadanos que propusieran maneras sobre cómo aprovechar y usar la información pública para generar servicios de valor útiles para la sociedad, entre ellos, algunos de los ganadores fueron *Can I recycle it?*, una plataforma que permitía a los ciudadanos conocer lo que se reciclaba en su municipio; *UK cycling*, que permitía planificar rutas para ir en bicicleta atendiendo al nivel de dificultad del camino; *Location of postboxes*, que mostraba donde se ubicaba el buzón o

---

<sup>1019</sup> En España encontramos también algunos ejemplos, como el concurso denominado *Desafío Abredatos*, del que se realizaron dos ediciones que tuvieron lugar en 2010 y en 2011, duraba 48 horas y pretendía incentivar el desarrollo de servicios tecnológicos útiles para la ciudadanía, basados en el uso de datos públicos. Entre los ganadores encontramos “*El Disparate*”, una aplicación que informaba sobre los conflictos en los que habían participado las distintas comunidades autónomas mediante importación o exportación de armas; la aplicación “*Aquí os quedáis*” que ofrecía información sobre economía, sanidad o medio ambiente para conocer la Comunidad ideal en la que vivir según las preferencias de cada ciudadano; o “*AbreLibros*”, aplicación mediante la que se puede crear una lista de libros que se quieren leer, y te informa de su disponibilidad en las bibliotecas públicas. También se convocan premios por parte de instituciones como los Premios de Calidad e Innovación Pública por parte de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), que se convocaron anualmente desde 2007 y hasta 2014, y que se dirigían tanto a los servicios que afectaban directamente a la ciudadanía como a la gestión pública, de administraciones públicas de todos los niveles

<sup>1020</sup> del Campo Becares, R. El Gobierno abierto al exterior. *Boletín*: núm. 57, 2010, p. 33.

<sup>1021</sup> [dataset.gov.au/suggest](http://dataset.gov.au/suggest)



la oficina de correos más cercana; o *Loofinder*, que te permitía conocer la ubicación del baño público más cercano.

Dejando a un lado las iniciativas que se llevan a cabo desde las Administraciones, con la apertura de los datos públicos están apareciendo aplicaciones creadas por los ciudadanos que aportan información a partir de esos datos, y que son completamente independientes de las instituciones públicas, si bien aprovechan o pueden aprovechar los datos que éstas facilitan.

Así, puede ser el ciudadano el que se convierta también en proveedor de datos, siendo la Administración quien los utilice. Buen ejemplo de ello es la aplicación *Fix My Street*<sup>1022</sup> –ha tenido réplicas en un creciente número de ciudades<sup>1023</sup>, entre ellas destacan Nueva York, Boston, San Francisco o Washington D. C.–, que permite reportar problemas en las calles a la propia Administración de forma muy sencilla. Tal como explica del Campo Becares<sup>1024</sup>, es el ciudadano el que ofrece los datos a la Administración, a la que de otro modo le resultaría mucho más costoso conseguirla, y los utiliza para ofrecer mejores servicios. Por ejemplo en el caso de baches, semáforos averiados, grafitis, residuos sin recoger o demás incidencias locales de índole similar.

En Estados Unidos también encontramos ejemplos que no vienen impulsados por el sector público pero que son posibles gracias a que el gobierno y la Administración liberan los datos públicos, como es la aplicación *Congress*, diseñada por la *Sunlight Foundation* para obtener información detallada y actualizada de Washington aprovechando al máximo las potencialidades que ofrece la telefonía inteligente.

También la llamada *Washington Watch*<sup>1025</sup>, que como explica Noveck<sup>1026</sup>, ayuda al gobierno a hacer lo que no es capaz de hacer por sí mismo en lo que se refiere a transparencia y rendición de cuentas, un programa “*to track bills in Congress and estimate their costs or savings, if implemented into law*”.

---

<sup>1022</sup> Ver <http://www.fixmystreet.com>

<sup>1023</sup> Así, por ejemplo, [seeclckfix.com](http://seeclckfix.com), es una plataforma desarrollada por el condado de New Haven, en Connecticut, que permite su descarga por parte de los gobiernos para que la implementen en sus páginas institucionales.

<sup>1024</sup> del Campo Becares, R. *El Gobierno abierto al...*, op. cit., p. 34.

<sup>1025</sup> <http://www.washingtonwatch.com>

<sup>1026</sup> Noveck, B. S. “The Single Point of...”, op. cit., p. 54.

En la misma línea, Joshua Tauberer<sup>1027</sup> fundó *GovTrack.us* en 2001, un programa que realiza referencias cruzadas sobre votos e información biográfica de los miembros del Congreso, además de información geográfica sobre los distintos distritos, datos sobre el presupuesto, etc. Reutilizando la información que se publica en *THOMAS*, como se conoce la biblioteca del Congreso. A partir de esa información, *GovTrack.us* elabora estadísticas sobre el historial legislativo de cada miembro, incluyendo su ideología, teniendo en cuenta las propuestas y quién las financió. Una base de datos que ofrece la información pública de tal manera que permite hacer un control real para la rendición de cuentas, ayudando a la ciudadanía a comprender realmente lo que es el Congreso. Pero no se queda ahí, este programa ha sido aplicado por otros para cruzar más datos, reutilizando la información que genera, para darle nuevos usos que expandan ese control, contribuyendo a que sea más efectivo, por ejemplo para identificar más fácilmente las correlaciones existentes entre dinero y votos en el Congreso, como lo ha hecho *OpenSecrets.org*, o, en la misma línea *MAPLight.org*, que combina datos del dinero invertido en campañas, votos e intereses específicos de cada propuesta. También en el ámbito del Senado, para señalar cuáles son los senadores que obstaculizan la aprobación de nuevas medidas utilizando tácticas dilatorias o votando en contra, como hace *Filibusted.us*, que además ofrece enlaces para contactar directamente con dichos senadores para exigirles una explicación.

Como muy bien ilustran Ferrer-Sapena, Peset y Aleixandre-Benavent<sup>1028</sup>, la ciudad de San Francisco ofrece *datasets* muy variados, algunas de sus aplicaciones más interesantes son: *Routesy San Francisco*, que permite conocer en tiempo real dónde se encuentra el medio de transporte más adecuado para llegar al lugar que se quiere, con una aproximación del tiempo que se tardará en llegar según el tipo de transporte que se utilice; el *Every Block*<sup>1029</sup>, con noticias sobre cada bloque o manzana de la ciudad con tan sólo introducir el código postal, permitiendo conocer las llamadas realizadas a la policía, los permisos de construcción, las inspecciones a restaurantes, etc. Una aplicación que, además, ofrece a los usuarios la posibilidad de discutir entre ellos sobre los problemas que están padeciendo (ruidos, vandalismo, etc.); *The original parking*

---

<sup>1027</sup> Tauberer, J. "Case Study: Govtrack.us", en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration...*, op. cit., p. 201-204.

<sup>1028</sup> Ferrer-Sapena, A.; Peset, F.; Aleixandre-Benavent, R. Acceso a los datos públicos y reutilización: Open Data y Open Government. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 265.

<sup>1029</sup> Ver <http://www.everyblock.com>

*locator*, aplicación que permite localizar el coche en el parking donde se haya aparcado, indicando lugar, planta, camino más corto para llegar, etc.

También existen aplicaciones como *Fly On Time*<sup>1030</sup>, que permite conocer la probabilidad de que un vuelo en Estados Unidos llegue puntual, tarde o adelantado – también ha sido replicado en múltiples países–. Es una aplicación de geolocalización que toma conjuntos de datos de *data.gov* del Departamento Federal de Estados Unidos de Transporte, y los mezcla con datos meteorológicos, así como otros aportados por los ciudadanos (por ejemplo, el tiempo medio de espera en las líneas de seguridad de los aeropuertos). A partir de esos datos, la web muestra de forma visual y sencilla qué compañías tienen menores retrasos, en función de la hora, el día de la semana y las condiciones meteorológicas<sup>1031</sup>. El *Clean air status and trends network (CASTNET)*<sup>1032</sup>, permite conocer a partir de los datos publicados por el sector público, el estado de limpieza y calidad del aire en distintos lugares de los Estados Unidos. Otro ejemplo es el *Employment market explorer*<sup>1033</sup>, que facilita información relativa a las dinámicas del mercado laboral a nivel local, regional y estatal.

*Code for America* ha puesto en marcha diversas aplicaciones en este sentido. Así, encontramos la aplicación llamada *Textizen* para teléfonos móviles, que facilita el diálogo con el gobierno; *Localdata*, que hace una recopilación de información local que facilita su análisis; *See penny work*, que permite visualizar los presupuestos públicos con información detallada de los proyectos a los que se destina ese presupuesto.

En Uruguay existe una plataforma muy completa e intuitiva llamada *A tu Servicio*<sup>1034</sup> que permite comparar los distintos centros de salud del país mediante la información publicada sobre los mismos, especialmente en lo tocante a tiempos de espera, coste de medicamentos o especialistas disponibles.

Desde el Laboratorio para la Ciudad de México<sup>1035</sup> que se han visto anteriormente, se han creado aplicaciones que relacionan a los expertos en innovaciones tecnológicas con la información pública, así, por ejemplo, se desarrolló una aplicación conocida como *Traxi*, que permite a los ciudadanos ver qué taxis son legales y cuáles son ilegales,

---

<sup>1030</sup> Ver <http://flyontime.us>

<sup>1031</sup> del Campo Becares, R. El Gobierno abierto al..., *op. cit.*, p. 33.

<sup>1032</sup> <https://www.epa.gov/castnet>

<sup>1033</sup> <http://pujaplicaciones.javeriana.edu.co/Employment/>

<sup>1034</sup> <http://atuservicio.uy/>

<sup>1035</sup> <http://labcd.mx/>

empoderándolos para tomar decisiones más inteligentes y seguras a la hora de utilizar ese transporte.

En relación con este tipo de aplicaciones, cabe señalar que en España también se están impulsando herramientas similares, concretamente, dos empresas catalanas y una sevillana han sido pioneras en este ámbito desarrollando herramientas que facilitan la vida diaria de los ciudadanos y los implican en la gestión de las políticas públicas. Así, la empresa *Open Data Cities* creó *Repara Ciudad*<sup>1036</sup>, una herramienta inspirada en *Fix My Street* a partir de la cual los ciudadanos pueden reportar incidencias de la vía pública de forma fácil y sencilla a través de la web o del móvil, permitiendo a los ayuntamientos reaccionar más rápidamente y focalizar en las incidencias que afectan y preocupan a los ciudadanos. Y la empresa *Worldsending*, desarrolló un sistema de sensores inalámbricos de bajo consumo que permiten monitorizar todo tipo de variables. Sus aplicaciones son múltiples, entre ellas destaca *Fastprk*<sup>1037</sup> –aplicable a cualquier ciudad, y que está actualmente operativo en algunas calles del centro de Moscú- que permite localizar plazas de aparcamiento libres a través de los citados sensores, guiando al conductor hasta la más cercana, tanto en exteriores como en el interior de un edificio.

La empresa sevillana *Wellness Telecom* creó un software pionero en la línea del gobierno abierto, pues permite a los ciudadanos interactuar con la Administración. Esta herramienta ha sido utilizada por la Junta de Extremadura en el marco del proyecto “Opina Extremadura”, al que se puede acceder a través de Internet o desde el móvil, permitiendo a la clase política acercar sus ideas, propuestas e iniciativas al ciudadano, que a su vez, tiene la posibilidad de seguir las, valorarlas y votarlas<sup>1038</sup>.

Por otro lado, otra reciente e interesante aplicación desarrollada en este campo –por la compañía madrileña *MoonCastTv SA*– es la llamada *Appgree*<sup>1039</sup> –“aplicación para el acuerdo”–, “una revolución sin precedentes en el mundo de la comunicación”<sup>1040</sup>. Gracias a esta herramienta, grupos de miles o incluso millones de personas pueden ponerse de acuerdo sobre sus propias ideas de forma inmediata y sencilla, para expresar

---

<sup>1036</sup> Ver <http://reparaciudad.com/indice/introducción/>

<sup>1037</sup> Ver <http://fastprk.com>

<sup>1038</sup> Godino, M. WellnessTelecom acerca a ciudadanos y gobernantes. *Expansión*: 19/01/2011.

<sup>1039</sup> Ver <http://www.appgree.com>

<sup>1040</sup> Pereira González, M. Appgree: Una revolución en el mundo de la comunicación. Post publicado en el *Blog de Manuel Pereira González* en fecha 23/04/2013, accesible online a través del siguiente enlace: <http://manuelpereiragonzalez.blogspot.com.es/2013/04/appgree-una-revolucion-en-el-mundo-de.html> [último acceso en fecha 20/11/2013]

su voluntad con claridad y sin intermediarios. El desarrollo de esta aplicación permite que nadie pueda manipular el proceso de acuerdo, que todas las ideas tengan la misma oportunidad de representar al grupo sin recurrir a nadie externo, y que los resultados estén al alcance de todos de forma instantánea mediante fórmulas algorítmicas estadísticas –concretamente el algoritmo *DemoRank*– que dividen a los usuarios en subgrupos basadas en un principio fundamental: “la opinión de una muestra de personas elegidas al azar de un grupo grande representa con cierta aproximación a la opinión del grupo en su conjunto, y cuanto mayor sea la muestra, mayor será la precisión”. De este modo, obtiene una opinión aproximada de todo el grupo sobre cada una de las propuestas. A continuación se seleccionan las propuestas más populares y se repite el proceso, teniendo menos subgrupos, con muestras más numerosas, y un margen de error muy escaso –la fiabilidad es del 99.9%–. Así, se encuentra al instante la idea con más aceptación en un grupo de entre las ideas sugeridas por sus propios miembros, dando al grupo el poder de organizarse y comunicar su voluntad de forma autónoma.

Todos estos proyectos son diseñados y construidos a partir de los datos liberados por los gobiernos, y transformados por grupos de ciudadanos mediante aplicaciones sencillas y útiles y disponibles para quien las necesite<sup>1041</sup>.

## **7. Algunos riesgos de la apuesta por un gobierno abierto**

A pesar de los valores que promueve el gobierno abierto, y los beneficios que se han visto más arriba, es necesario señalar la existencia de ciertos riesgos que se generan en este nuevo modelo, principalmente por el uso de las nuevas tecnologías y otros intrínsecos a los nuevos valores que potencia, teniendo en cuenta que las principales limitaciones relacionadas con la participación y colaboración ciudadanas ya se ha tenido ocasión de apuntarlas en el capítulo anterior y por ello no van a reiterarse en este apartado, pero debemos ser conscientes de que, en su gran mayoría, se trata de riesgos de los que, al fin y al cabo, tampoco están exentos los procedimientos administrativos clásicos de la Administración.

En primer lugar, por lo que respecta a los riesgos asociados al principio de los datos abiertos y la transparencia –que, como bien apunta García García<sup>1042</sup>, se erige como el componente más visible de las políticas de gobierno abierto en las diferentes iniciativas

---

<sup>1041</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y..., *op.cit.*, p. 119.

<sup>1042</sup> García García, J. Gobierno abierto: transparencia, participación y..., *op. cit.*, p. 86.

llevadas a cabo en este ámbito—, se debe apuntar que una mayor transparencia o una transparencia en ámbitos equivocados puede perjudicar a la habilidad de los gobernantes en la toma de buenas decisiones. La transparencia no es siempre beneficiosa. En palabras de García García citando a Hood, “la transparencia en las administraciones públicas se habría convertido en un concepto *quasi-religioso*, afirmación que encuentra su base en el hecho de ser prescrita universalmente para solucionar todo tipo de problemas, especialmente relativos a mala gestión, ineficiencia y corrupción”<sup>1043</sup>, con el riesgo de que un mal enfoque del problema no llevaría necesariamente a su solución con la mera implementación de la transparencia.

Como bien advierte Osimo<sup>1044</sup>, “la responsabilidad de rendir cuentas total e inmediata podría generar un exceso de retroacción inmediata (y posiblemente de baja calidad) que desalentaría la toma de decisiones impopulares pero correctas y aumentaría la tendencia al cortoplacismo y la demagogia”. De modo que puede conllevar grandes costes, impedir la correcta aplicación de las leyes, la ejecución de objetivos relacionados con la seguridad, y retomando lo que se acaba de señalar, inhibir la habilidad de los gobernantes para deliberar sobre los problemas políticos por la inevitable presión que acompaña al escrutinio público<sup>1045</sup>. Como afirma Coglianese, “*officials will not engage in as probing and self-critical forms of deliberation because they know that outsiders could be monitoring everything they say and do, and perhaps will try to use against them later what they say when simply thinking aloud*”<sup>1046</sup>.

Un gobierno abierto no es lo mismo que un *reality* televisivo que muestra cada movimiento que realizan los poderes públicos y cada conversación que mantienen. De hecho, un buen gobierno requiere ciertos límites a la transparencia. Determinados datos personales o pertenecientes al ámbito de la vida privada de las personas pueden y deben mantenerse al margen cuando no poseen una relevancia pública o interés general que legitime y justifique su difusión. En ese sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo civil, Sección 1ª) núm. 561/2013, de 30 de septiembre, que resuelve el recurso de casación núm. 2089/2010, en su Fundamento jurídico tercero afirma que “para la ponderación debe tenerse en cuenta si la información tiene relevancia pública o

---

<sup>1043</sup> García García, J. Gobierno abierto: transparencia, participación y..., *op. cit.*, p. 82.

<sup>1044</sup> Osimo, D. “Claredat i rendició de comptes”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>1045</sup> Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op. cit.*, p. 9.

<sup>1046</sup> Coglianese, C. The Transparency President..., *op. cit.*, p. 536.

interés general en cuanto pueda contribuir al debate en una sociedad democrática cuando se proyecta sobre personas que desempeñan un cargo público o tienen una personalidad política y ejercen funciones oficiales, lo cual es sustancialmente distinto de la simple satisfacción de la curiosidad humana por conocer la vida de otros, aunque se trate de personas con notoriedad pública que no ejerzan tales funciones (SSTEDH 1991/2051, Observer y Guardian, 2004/2036, Plon, Von Hannover y Alemania, SSTC 115/2000 y 143/1999 y SSTs de 5 de abril de 1994, 7 de diciembre de 1995, 29 de diciembre de 1995, 8 de julio de 2004, 21 de abril de 2005)”.

Ello no supone una defensa a la opacidad en la gestión de lo público. El temor a problemas relacionados con la protección de la información gubernamental es lógico, pero no justifica el ejercicio de tácticas deliberadas para esquivar solicitudes de acceso a la información, como el uso de cuentas privadas de correo electrónico, o la inclusión de erratas deliberadas como “p0lítica” o “Afg\*anistán”, para sortear los motores de búsqueda de las bases de datos, como pone de relieve Bergareche<sup>1047</sup>. En ese sentido, el comisario de Información que garantiza la correcta aplicación de la FOIA en el Reino Unido, rechazó en septiembre de 2011, la exclusión del ámbito de aplicación de la ley los correos enviados desde cuentas de correo personales, y esto es así porque, en palabras de Francis Maude, quien fue ministro del gabinete de David Cameron mientras fue Primer ministro, en sede parlamentaria, la ley estaba empujando las discusiones “al salón de té, y no al consejo de ministros, donde deberían producirse”.

Especialmente relevante en este sentido es lo tocante a la protección de datos personales que aparecen en archivos, documentos y datos públicos y que se encuentran vinculados a personas individuales, como bien señala Rajevic<sup>1048</sup>, “tanto la transparencia activa como el oGov pueden llevar a que estos datos circulen de una manera incontrolada afectando la privacidad de las personas o [...] su autodeterminación informativa”, sobre esta cuestión se abundará en próximos capítulos, pero se ha considerado necesario realizar una mención expresa en este apartado relativo a los riesgos de un gobierno abierto.

---

<sup>1047</sup> Bergareche, B. Umbrales de transparencia en la..., *op. cit.*, p. 167.

<sup>1048</sup> Rajevic, E. “Transparencia: qué están haciendo los gobiernos”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012, p. 109.

De otra parte, también es lógico el temor por sistemas de violación de seguridad informática o cibernética, de hecho encontramos diversos ejemplos<sup>1049</sup> de robos de datos de carácter personal, así como “chantajes y extorsiones a cambio de no vender la información confidencial de empresas y organismos que han sido hackeados [...] o infectados con todo tipo de virus”<sup>1050</sup>, además de casos de falsificación y fraude informáticos<sup>1051</sup>. Un problema derivado tanto de la transparencia como del uso de las nuevas tecnologías, que puede amenazar no sólo a la integridad y disponibilidad de servicios, sino también a la confianza de los usuarios en el sistema, tal como ponen de manifiesto Corojan y Campos citando a Reylea<sup>1052</sup>. Incluso cuando de forma aislada la información se considera que no es sensible de crear un riesgo, puede que en relación con otros datos aparentemente inocuos acabe por generar información con potencial suficiente para justificar su privacidad y confidencialidad por razones de seguridad cuando ya es demasiado tarde por su exposición pública desagregada<sup>1053</sup>.

Por lo tanto, crear unas elevadas expectativas dando preeminencia a la transparencia, puede acabar creando decepciones que no hagan más que alimentar el cinismo público y la frustración ciudadana, así lo afirma Coglianesi<sup>1054</sup>, quien muestra una gran preocupación por el riesgo que asumió Obama al ser un ferviente y entusiasta abanderado de una transparencia difícil de cumplir.

Una transparencia total puede llevar a agentes privados a ser menos proclives a compartir información que los gobernantes necesitan para una correcta toma de decisiones, porque conllevará su revelación al público; “*businesses know it would not only help regulators but also need to be disclosed to competitors and to the public*”<sup>1055</sup>.

---

<sup>1049</sup> La compañía tecnológica Yahoo informó en agosto de 2013 que había sido víctima de un ataque informático en el que se robaron datos de más de mil millones de usuarios en todo el mundo, más tarde, en septiembre de 2014 volvió a admitir un robo masivo que afectó a 500 millones de cuentas, y de nuevo en diciembre de 2016 tuvo que anunciar el robo de datos de mil millones de cuentas. También LinkedIn, una red de contactos profesionales, sufrió un ataque que afectó aproximadamente a 360 millones de sus perfiles. Otro ejemplo reciente tuvo lugar en noviembre de 2016, cuando las bases de datos de Sivasa, filial de tasaciones hipotecarias de Banco Santander, fueron *hackeadas* teniendo acceso a la información relacionada con las hipotecas de sus usuarios. En este tipo de sucesos, los responsables de los accesos ilícitos a los sistemas informáticos pueden acceder a nombres, direcciones, números de teléfono, fechas de nacimiento, contraseñas, preguntas y respuestas encriptadas de los usuarios, o en el peor de los casos, información sobre cuentas bancarias o tarjetas de pago.

<sup>1050</sup> Davara Fernández de Marcos, L. La importancia de la ciberseguridad en la Administración Pública. *Actualidad Administrativa*: Editorial La Ley, núm. 7-8, julio-agosto 2016, p. 1.

<sup>1051</sup> Copias de la numeración de tarjetas, compra de perfiles en la conocida como *Deep Web*, etc.

<sup>1052</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>1053</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 206.

<sup>1054</sup> Coglianesi, C. The Transparency President..., *op. cit.*, p. 530.

<sup>1055</sup> *Ibidem*, p. 536.



Es cierto que la transparencia puede poner en peligro ciertos secretos o información sensible para diferentes sectores, por ello hay que diseñar un sistema que permita una protección adecuada del bien que potencialmente resulte estar en peligro. En ese sentido, Shkabatur propone la introducción de una figura independiente asimilable a un inspector, que valore los intereses en juego y decida censurar o no esa información más sensible<sup>1056</sup>.

Incluso puede que gobernar en una “pecera” genere consecuencias no deseadas como los efectos perversos en la medición del rendimiento y evaluación del desempeño si se centran en lo que puede medirse y no en lo que realmente importa, o la posible menor calidad del asesoramiento a autoridades políticas si las deliberaciones son siempre públicas<sup>1057</sup>. En ese sentido, Williamson y Eisen<sup>1058</sup> apuntan que “*transparency can sometimes distort agent’s incentives, encouraging them to put on a good show rather than actually improve performance*”, efectos perversos que pueden venir por diversas actitudes frente a la transparencia: en primer lugar, por ser complacientes en la superficie pero no en el núcleo, generando una apariencia de excelencia que no se encuentra en el fondo por “*behave according to their principal’s expectations, rather than in the principals’ best interest*”. En segundo lugar por intentar trasladar el comportamiento reprochable a otra zona menos controlada por el público, sin evitar ese comportamiento, pues “*sunlight in one area can simply displace corruption to another less observed arena*”; por último, por aparentar mejoras que realmente no lo son, “*engage in strategic behaviour that gives the impression of compliance with new rules but does not result in actual improves to services*”. De modo que es totalmente esencial la voluntad política, pieza clave del gobierno abierto.

Por otro lado, algunos autores advierten del peligro que puede generar la transparencia al dar a conocer rápidamente casos de corrupción o actividades irregulares que van a repercutir en la confianza de los ciudadanos en el sistema, así “*with a media that live of scandals, trust in institutions can decrease as a result of an open system*”<sup>1059</sup>.

---

<sup>1056</sup>Shkabatur, J. Transparency with(out)..., *op .cit.*, p. 48.

<sup>1057</sup>Ramírez-Alujas, A. Gobierno Abierto y..., *op. cit.*, p. 111.

<sup>1058</sup>Williamson, V.; Eisen, N. The impact of open government: assessing the evidence. *Brookings*: Center for effective public management, working paper December 2016, p. 13.

<sup>1059</sup>Bauhr, M.; Nasiritousi, N. Transparency and its discontents. How IO Transparency influences domestic resistance to government reforms. *The Quality of Government Institute: QoG Working Paper Series*, 2010:14, 2010, p.17.

En relación con esta cuestión, Fung y Weil<sup>1060</sup> apuntan que la transparencia podría desviar una atención excesiva hacia los errores del gobierno y, por lo tanto, “*have the consequence of reinforcing a conservative image of government as incompetent and corrupt*”, todo lo contrario que se pretende con las políticas progresistas de transparencia administrativa.

Por otro lado, se debe tener en cuenta como pone de manifiesto Álvarez Espinar<sup>1061</sup>, que “demasiada transparencia produce opacidad”. Esto es así cuando los poderes públicos comparten una ingente cantidad de datos brutos, con un lenguaje demasiado técnico o sin explicar el mensaje final que quieren transmitir esos datos. Es necesario que además de publicar la información en bruto se acompañe de un documento que adapte su contenido para que pueda ser comprendido por todos. El hecho de que la información que se revela desde los poderes públicos no sea comprensible para el ciudadano de a pie, deriva en que la efectividad de las leyes que se promulguen respecto al libre acceso a la información dependa en realidad de los medios de comunicación, los grupos de interés público y las ONG<sup>1062</sup>. Así que uno de los grandes retos es el nivel de pericia o experiencia de estos intermediarios y su capacidad para trasladar la información realmente relevante al gran público, y, especialmente, el trabajo de la Administración a la hora de publicar la información, buscando una transparencia fáctica y no una transparencia nominal. De acuerdo con esto se muestran Williamson y Eisen cuando afirman que “*much of the information about government activities is complex (...) often require expert intermediation (...). Accessibility therefore requires serious consideration of the organizations and institutions likely to make primary use of the information, such as media, government watchdog groups, and academic researchers*”<sup>1063</sup>.

En relación con la provisión de grandes cantidades de información, Oszlak<sup>1064</sup> advierte de los riesgos que puede entrañar una sobrecarga de información para los usuarios. A juicio de este autor, el exceso de información provista a una persona puede llevarlo a adoptar una decisión errónea o a emplear información equivocada. Además, considera que la sobreabundancia tiene un “carácter distractivo”, no sólo por el volumen cada vez

---

<sup>1060</sup> Fung, A.; Weil, D. “Open Government and...*Op. cit.*, p. 106.

<sup>1061</sup> Álvarez Espinar, M. *Govern Obert 2014. Apertura y reutilización...*, *op. cit.*, p. 28-29.

<sup>1062</sup> Shkabatur, J. *Transparency with(out)...*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1063</sup> Williamson, V.; Eisen, N. *The impact of open...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1064</sup> Oszlak, O. *Gobierno abierto: promesas...*, *op. cit.*, p. 14.

más difícil de manejar, sino también porque esta exposición puede tener impactos sobre el proceso de pensar, obstruyendo el pensamiento profundo, la comprensión o la formación de memoria, volviendo el aprendizaje más dificultoso. En sus propias palabras, la “sobrecarga cognitiva resulta en una reducción de la capacidad de retención informativa y en fallas para conectar recuerdos con experiencias almacenadas en la memoria a largo plazo, adelgazando y diseminando los pensamientos”.

Además, puede darse la paradójica situación del “ignorante racional”, pues como bien exponen Cardenal y Batlle<sup>1065</sup>, aunque Internet permite disminuir costes en la puesta a disposición de la información, no elimina todos los costes intrínsecos de esta práctica, sino que siguen existiendo los costes mentales y temporales, y esto, unido al criterio de la maximización de la utilidad, lleva a cuestionarse el por qué un individuo iba a tomar la decisión de participar en un proceso cuando no conoce si va a obtener un beneficio en consecuencia. En ese sentido, y de acuerdo con Downs, señalan que “será racional informarse cuando el beneficio marginal de obtener una unidad adicional de información supere el coste marginal”. Es decir, que los ciudadanos únicamente participaran y se informaran si consideran que su aportación individual será decisiva para el resultado colectivo, y en tanto que la probabilidad de esto es próxima a cero “Downs concluye que lo racional para el ciudadano común será no informarse”.

Para poder trabajar conjuntamente con la ciudadanía, ésta debe hallarse completamente convencida de que su aportación va a servir para algo, va a ser escuchada y tenida en cuenta, pues en caso contrario las relaciones de confianza mutua serán imposibles. En palabras de Williamson y Einsen, “*an individual needs to believe that he or she can and should participate in the political sphere*”<sup>1066</sup>, si se convence a la ciudadanía de que su aportación va a tener un impacto se generará la suficiente confianza como para que el modelo de gestión colaborativa del gobierno abierto sea posible.

Este es tal vez el riesgo más importante en lo tocante al valor de la colaboración ciudadana, la ausencia de confianza en que el resultado de su colaboración y participación vaya a ser tangible para la gestión pública y para la ciudadanía,

---

<sup>1065</sup>Cardenal, A. S.; Batlle, A. La utopía virtual: Una..., *op. cit.*, p. 3 y s.

<sup>1066</sup>Williamson, V.; Einsen, N. The impact of open..., *op. cit.*, p. 14.

comprometiendo la legitimidad. Como muy acertadamente expone Luna-Reyes<sup>1067</sup>, confianza y colaboración van de la mano, para este autor “la colaboración puede definirse como el proceso mediante el cual dos o más partes crean una visión compartida de un problema o solución sobre la base de sus percepciones particulares del problema”, y “en este contexto, la confianza se convierte en un elemento importante, no sólo para acercar a las dos partes a una conversación, sino también para facilitar la apertura y transferencia efectiva de los puntos de vista individuales”. En ese sentido, citando a Vangen y Huxham, este autor concluye que para que realmente exista confianza debe generarse “la habilidad para formar expectativas acerca de los futuros resultados de la colaboración y la voluntad de tomar un riesgo”<sup>1068</sup>, en caso contrario no se está creando el marco idóneo para la confianza, lo que va a comportar que no se produzca la colaboración porque no se va a creer en el proyecto. Y no sólo eso, la confianza también se basa en el conocimiento que se genera a medida que la relación de colaboración va madurando y se producen intercambios entre los integrantes de esa relación, de modo que si los poderes públicos no interactúan con los ciudadanos, no se involucran, no se produce un debate sino que simplemente se les permite opinar, sugerir, proponer o quejarse, unidireccionalmente sin que haya ninguna respuesta, sin que realmente se influya en la gestión pública, ese contexto de confianza tampoco se va a producir, no se va a incentivar el esfuerzo ciudadano y la experiencia de la colaboración se verá, de nuevo, frustrada por la falta de compromiso y voluntad política.

Otro grave problema es el cambio conceptual que padecen algunas políticas de *open government*, que parten de la premisa de que un gobierno puede ser abierto en el sentido de ser transparente, incluso si no utiliza para ello las nuevas tecnologías<sup>1069</sup>; y de que será transparente publicando una ingente cantidad de información pública, cuando un gobierno puede proveer a la población de una gran cantidad de información y aún así “*remains deeply opaque and unaccountable*”<sup>1070</sup>. El principal problema que subyace es que los Estados son más proclives a introducir cambios tecnológicos que cambios en

---

<sup>1067</sup> Luna-Reyes, L. F. Trust and Collaboration in Interorganizational Information Technology Projects in the Public Sector: *Gestión y Política Pública*, Mexico, CIDE, Volumen Temático sobre Gobierno Electrónico, 2013, p. 174.

<sup>1068</sup> Luna-Reyes, L. F. Trust and Collaboration..., *op. cit.*, p. 174.

<sup>1069</sup> Aunque se podría decir que si un gobierno no es transparente a través de Internet, entonces no es efectivamente transparente en absoluto.

<sup>1070</sup> Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 181.

sus políticas públicas, se utiliza a Internet como un fin y no como un medio para aproximarse a la transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, y a pesar de que las tecnologías, y especialmente Internet, son un factor clave en el desarrollo e implementación del gobierno abierto, no se puede negar que parte de la doctrina muestra una cierta preocupación por la fascinación que produce Internet y sus posibilidades en los gobernantes, pues como muy elocuentemente advierte Coglianesse, “*modern information may give us more noise, when what we really need is better music*”<sup>1071</sup>. Es decir, la transparencia debe incrementarse sólo cuando eso va a traducirse en efectos positivos para la calidad o legitimidad de las decisiones gubernamentales, dejando de lado la obligación de publicar información que no sea útil para lograr este fin, sin perjuicio de la facultad discrecional de las organizaciones para hacerlo.

En igual sentido se manifiestan Yu y Robinson al admitir que incrementar la cantidad de información publicada puede mejorar la calidad de vida y la prestación de servicios públicos, “*but may have a little impact on political accountability*”<sup>1072</sup>.

El problema principal en estos casos es el diseño, que puede crear muchas barreras para conseguir una efectiva participación ciudadana. Blomgren Bingham pone de relieve el hecho de que, si por ejemplo se escoge el formato del blog para que la gente pueda participar en el proceso de elaboración de las normas, el personal encargado “*can not use or participate in blogs for rulemaking because it is not clear that comments in the blogs are intended as formal comment son a proposed rule; they may simply be responses to someone else’s blog entry*”<sup>1073</sup>. Además, puede resultar un método poco apropiado a la hora de elaborar normas, pues resulta harto complicado atender al diálogo simultáneo de cientos de personas. De modo que, lo importante en última instancia es el diseño.

A ello se debe añadir la advertencia de Ramírez-Alujas<sup>1074</sup> cuando afirma que muchas de las iniciativas llevadas a cabo para implementar el gobierno abierto, “se limitaron a automatizar procesos obsoletos y trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes”. Esto supone un grave error, ya que el gobierno abierto implica una

---

<sup>1071</sup>Coglianesse, C. The Transparency President..., *op. cit.*, p. 537.

<sup>1072</sup>Yu, H.; Robinson, D. The new ambiguity of..., *op. cit.*, p. 180.

<sup>1073</sup>Blomgren Bingham, L. The next generation of..., *op. cit.*, p. 315.

<sup>1074</sup>Ramírez-Alujas, A. Gobierno abierto es..., *op. cit.*, p. 20.

transformación, un cambio de paradigma, y no puede limitarse a publicar en Internet lo que ya existe anacrónicamente en formato papel, se debe hacer un esfuerzo por mejorar el servicio y adaptarlo a esta nueva y compleja realidad que exige la interacción y colaboración entre gobernantes y gobernados.

En este escenario cobran especial importancia las habilidades y conocimientos sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación del personal al servicio de la Administración pública, que debe estar capacitado para incorporarlas adecuadamente, adaptándose a su acelerado ritmo de evolución y desarrollo. Las redes sociales son muy significativas en este ámbito por las enormes posibilidades de actuación que ofrecen, tanto a nivel político como a nivel de gestión administrativa, y en este último campo se suele hablar de tres formas de actuación, como *push, pull and networking*<sup>1075</sup>, es decir como simple vía de comunicación y presión, como forma relacional de implicar a la ciudadanía en la actuación pública o, finalmente, como forma de interactuar potenciando relaciones de bilateralidad en la búsqueda de la colaboración y la cocreación. Si los operadores que deben poner en marcha este tipo de herramientas no están adecuadamente formados en ese sentido, todos los avances tecnológicos no van a servir de nada, quedarán inutilizados, por lo que se van a requerir ciertos perfiles profesionales que hasta ahora no eran necesarios para hacer posible una auténtica implementación de esta nueva forma de gestión pública, y así evitar su fracaso.

En relación con estas cuestiones, también el establecimiento de prioridades puede suponer un riesgo si las instituciones dan preferencia a instaurar medidas de gobierno abierto, anteponiéndolas a otras necesidades básicas de los ciudadanos<sup>1076</sup>. O como bien señalan Ramírez-Alujas y Dassen, incluso existe la amenaza de una “politización excesiva de la agenda de gobierno abierto por actores de sociedad civil en algunas coyunturas y contextos”, que podrían acabar por la búsqueda de intereses privados, empeorando escenarios de clientelismo y corrupción, es “el riesgo del solapamiento o del uso oportunista de las posibilidades que alberga el gobierno abierto por parte de grupos minoritarios bajo la excusa de una narrativa incluyente y participativa”<sup>1077</sup>. Cosa que no va a contribuir a la generación de la confianza necesaria para que el modelo sea creíble y sostenible. De hecho, el tema de las agendas políticas puede llegar a ser un

---

<sup>1075</sup> Mergel, I. Social media adoption and resulting tactics in the US federal government. *Government Information Quarterly*: vol. 30, núm. 2, 2013, p. 123-130.

<sup>1076</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno abierto... op. cit.*, p. 20.

<sup>1077</sup> Ramírez-Alujas, A.; Dassen, N. *Vientos de cambio II. Avances...*, op. cit. p. 16, 40.

punto muy conflictivo en materia de gobierno abierto también a causa de los cambios políticos de gobierno por los ciclos electorales. Ya se han visto algunos ejemplos de cómo iniciativas que funcionaban con un gobierno acaban inaplicadas por la entrada de un nuevo gobierno que no cree en ellas<sup>1078</sup>, una rotación que dificulta el diseño de estrategias a largo plazo por la incertidumbre de qué ocurrirá con ellas y con la inversión realizada con la entrada de un nuevo gobierno para el que tal vez no sean prioritarias.

No sólo eso, diseñar políticas e iniciativas de gobierno abierto sin atender a las peculiaridades de los destinatarios concretos a los que se quiere dirigir esa determinada política también va a suponer un riesgo, pues de ese modo no se identifican los intereses contrapuestos que pueden existir, si se parte de una idea de público uniforme será más difícil conseguir los objetivos propuestos así como precisar los puntos que deberían modificarse para mejorar la orientación de esa política en un futuro. Como apuntan Williamson y Eisen<sup>1079</sup>, “*instead of imagining a unitary public, many of the most effective open governance initiatives identify the specific principals who are expected to respond to and benefit from the new information the initiative is intended to provide*”. A lo que añaden la advertencia sobre los participantes en esas iniciativas, que pueden ser individuos ya poderosos, con intereses particulares alejados del interés general, “*in a host of contexts, transparent processes can lead to more domination by entrenched interests*”. Incluso se debe tener en cuenta el aspecto formal de la iniciativa, pues factores como el horario o el lugar en el que se vayan a desarrollar podría llevar a estos mecanismos a ser más excluyentes que incluyentes, “*in numerous contexts, carefully constructed public meeting initiatives have not only provided civic space for the disadvantaged, but have even disproportionately represented the poor*”. De modo que en fases previas del diseño, se deben tener en cuenta mecanismos o vías que sean capaces de compensar las jerarquías existentes en la sociedad en lugar de acentuarlas en otra dimensión más. Especialmente, debe evitarse partir de la concepción rousseauiana de ciudadano integral, pues “*members of the public are busy people who cannot spend*

---

<sup>1078</sup> Lo hemos visto con la convulsa situación política de Croacia, donde el gobierno abierto ha pasado a ser un tema mucho menos prioritario para la agenda pública; también lo hemos visto en el caso de la desaparición de la iniciativa MOGDy de Múnich, por el cambio de gobierno a un talante más conservador; en Australia cuando el nuevo gobierno plantea suprimir la *Information Commissioner Office*; en Brasil cuando se suprime la Oficina del Controlador Federal o en Guatemala, donde desaparece la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico.

<sup>1079</sup> Williamson, V.; Eisen, N. The impact of open..., *op. cit.*, p. 6, 8.

*every waking momento visisting government websites. Open government initiatives need to be compatible with individuals”.*

Por otro lado, a pesar de su papel cada vez más representativo en nuestra sociedad, muchos son los riesgos asociados al uso de las nuevas tecnologías en el ámbito público. Además de los ya citados problemas en relación con la protección de datos de carácter personal y de la ciberseguridad o ciberdelincuencia, no se debe olvidar, principalmente, la estratificación o brecha digital, también denominada marginación digital o pobreza digital. Es cierto que el número de usuarios de Internet ha ido aumentando a lo largo de los años<sup>1080</sup>, pero se debe tener presente la existencia de minorías que por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua, etc. afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos<sup>1081</sup>, así como a los distintos niveles de alfabetización tecnológica de aquellos que sí pueden acceder. De modo que nos podemos hallar ante un problema tanto tecnológico como social, por este motivo deben tomarse las medidas que sean necesarias para que aquellos individuos sin acceso al gobierno en Internet puedan hacerlo por otros canales no virtuales, e incluso trabajar des de las Administraciones para formar a los ciudadanos en estas tecnologías invirtiendo en infraestructuras que permitan que haya igualdad de condiciones en lo que respecta al acceso a la tecnología, evitando la aparición de nuevas formas de exclusión<sup>1082</sup>. En ese sentido, se debe respetar el llamado principio de neutralidad tecnológica, de tal modo que no se discrimine a favor de ciertas tecnologías en perjuicio de otras, ni se imponga su uso, sino que se busque la compatibilidad entre los distintos terminales y proveedores de servicios<sup>1083</sup>. En palabras de Davara Rodríguez, “en el

---

<sup>1080</sup> Según los datos arrojados por la *Dontknowschool*, se prevé que para el 2020 la cifra de población adulta del mundo en posesión de un smart-phone sea del 80%. Banegas, J.; Herrera, F.; García Mexía, P.; Ferrer, E.; Gil, O.; García, J.; Moreno, V.; Maldonado, J. P.; Sánchez-Terán, S.; Mira, R. Economía colaborativa. *Dontknowschool*: Ed. José Luis González-Quirós, 2015, p. 11.

<sup>1081</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>1082</sup> Así por ejemplo encontramos el proyecto *Guadalinfo* o *Telecentros*, promovidos por la Diputación de Málaga, para la formación en tecnologías de la información, dirigidos especialmente a la población con menores posibilidades de acceso, que han obtenido muy buenos resultados, cosa que demuestra el compromiso de la Corporación con el gobierno abierto.

<sup>1083</sup> A ello se orienta la normativa europea, por ejemplo puede verse en la Directiva 2008/63/CE, de la Comisión, de 20 de junio de 2008, relativa a la competencia en los mercados de equipos terminales de comunicaciones, que establece que los Estados miembros velarán porque las nuevas interfaces de la red pública sean accesibles al usuario y porque sus características físicas se publiquen por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones; y más recientemente el Reglamento (UE) 2015/2120, del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión, que dispone que los proveedores de servicios de acceso a internet



ámbito de la neutralidad tecnológica, debemos partir de que un servicio de acceso a internet tiene que ser independiente de la tecnología en red y del equipo terminal; esto es, los proveedores de servicios de acceso a internet deben proporcionar conexión con todos los puntos extremos de internet sin restringir la conectividad a/o desde ningún punto”<sup>1084</sup>.

Por otro lado, la economía colaborativa propia de la transformación en el mercado de trabajo que se ha ido poniendo de manifiesto a lo largo del presente capítulo, también conlleva ciertos riesgos a tener en cuenta, como son la inseguridad jurídica por su falta de regulación, que en cierto modo desprotege a los usuarios y puede comportar actuaciones de competencia desleal, además de la dificultad de planificar su desarrollo a largo plazo de forma viable en un contexto inestable<sup>1085</sup>.

Otro de los riesgos que no deben perderse de vista son los costes fijos que se derivan de abrir un gobierno. El uso de las TIC debe ser inteligente, las herramientas son muy costosas, la inversión inicial es muy elevada por lo que debe plantearse de forma adecuada, orientarse a la interoperabilidad. Además, se debe partir del hecho de que la tecnología no siempre va a solucionar problemas que no son tecnológicos, se requiere una estrategia clara, con unos objetivos bien definidos, y que todo ello se relacione claramente con los resultados que se quieren conseguir con la implementación de esas innovaciones tecnológicas y su potencial real para lograrlo, para así evitar inversiones a fondo perdido. Debe constatarse en la planificación que se cuenta con los recursos presupuestarios necesarios para poder garantizar la implementación de las medidas que quieran llevarse a cabo. El hecho de no contar con estos costes y lanzarse de lleno a iniciar una estrategia de gobierno abierto sin contar con la planificación suficiente a medio o largo plazo, puede tener consecuencias catastróficas para el presupuesto de un municipio, y consecuentemente, desprestigiar un modelo que puede reportar tanto a la calidad democrática de la Administración. En ese sentido, municipios con presupuestos ajustados deben buscar el modo de reducir estos costes fijos de la implementación del gobierno abierto, por ejemplo, buscando colaboración con otros municipios que se encuentren en la misma situación, para poder compartir recursos. Si se elabora un plan

---

no deben imponer restricciones cuanto al uso de equipos terminales de conexión a la red, con el objetivo de garantizar una equidad en el trato y proteger los intereses y derechos de los usuarios finales.

<sup>1084</sup> Davara Rodríguez, M. A. Nuevas tecnologías. Protección de los usuarios finales en el acceso a internet. *El Consultor de los Ayuntamientos*: núm. 3, 15 de febrero de 2016, p. 2.

<sup>1085</sup> Banegas, J.; Herrera, F.; García Mexía, P.; Ferrer, E.; Gil, O.; García, J.; Moreno, V.; Maldonado, J. P.; Sánchez-Terán, S.; Mira, R. Economía colaborativa..., *op. cit.*, p. 12.

de acción presupuestariamente rentable y sostenible que cuente de forma realista con los costes y una predicción de potenciales ingresos, y se intenta ajustar la actuación de las Administraciones a lo previsto en ese plan, esas Administraciones deberán hacer una inversión inicial pero a medio o largo plazo se beneficiarán de los múltiples efectos positivos que se han ido poniendo de relieve en estas páginas a nivel social, pero también a nivel económico por la reutilización, la mayor eficiencia, la generación de valor público y la disminución de los costes adheridos a la corrupción mediante el control ciudadano<sup>1086</sup>.

Por otro lado, esto no quiere decir que cualquier iniciativa de gobierno abierto deba externalizarse y suponer un coste extra, por ejemplo, en el caso de querer desarrollar políticas de datos abiertos es posible que pueda realizarse aprovechando los recursos de los que ya se dispone en la administración. Así nos lo explica Rubinstein, poniendo como ejemplo el caso de la aplicación israelí *tipa.li*. El gobierno contrató a una empresa privada para que desarrollase una aplicación móvil capaz de localizar las clínicas en las que se administrara una determinada vacuna para luchar contra una epidemia que se había extendido en el país en 2013. Un grupo de voluntarios de la asociación *The Public Knowledge Workshop* denunció públicamente que esa inversión era innecesaria, y se podrían haber conseguido los mismos resultados con la simple publicación de esas clínicas en un formato abierto y legible, y en tan sólo 24 horas desarrollaron la aplicación *tipa.li*, con un coste que tiende a cero, a pesar de que el gobierno sigue externalizando el desarrollo de este tipo de aplicaciones<sup>1087</sup>. Esto demuestra que a la hora de implantar iniciativas de gobierno abierto, deben explorarse las distintas alternativas existentes, buscando aquella más eficiente y que mejor se adecúe a las necesidades que pretendan cubrirse, la reflexión y el debate previos a la toma de decisiones, contando con la colaboración ciudadana, analizando las diferentes vías de conseguir un mismo fin, es muy importante para enriquecerse con las distintas perspectivas y propuestas, y no decidir precipitadamente a costa de los recursos públicos.

---

<sup>1086</sup> En relación con la cuestión del plan de negocio, ver: Garmendia Pérez, G.; Ibáñez Pascual, A. *Gobierno Abierto: Gasto, inversión y retorno*. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://gigapp.org/index.php/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=806> [último acceso en fecha 28/10/2013]

<sup>1087</sup> Rubinstein, M. *Perspectivas del Open Government Data...*, *op. cit.*, p. 813.

También existen importantes riesgos asociados a la evaluación y la rendición de cuentas, pues no todas las iniciativas llevadas a cabo bajo el prisma de las líneas estratégicas impulsadas por el gobierno abierto van a poderse analizar, cuantificar y medir en relación a su cumplimiento e impacto. Esto puede desviar la atención únicamente a aquellas propuestas que puedan ser claramente medidas, funcionando como desincentivo para llevar a cabo proyectos más ambiciosos pero que por su abstracción y difícil evaluación pasarían inadvertidos para la ciudadanía en términos cuantificables, con el pernicioso efecto de impulsar únicamente aquellos cuyos resultados van a ser claramente visibles, incluso si se trata de acciones de menor relevancia y envergadura. Por ejemplo, escolarizar a los niños es un dato fácilmente cuantificable, no así aprender, que requiere un esfuerzo mucho superior para poder ser evaluado, pues no es lo mismo medir outputs que sus impactos o resultados, que sería lo más interesante en la búsqueda de la mejora continua que plantea el gobierno abierto.

Para acabar, y en relación con las corrientes políticas que anteriormente se ha visto que respaldan el concepto de *open government*, debe atenderse a la reflexión de Villoria en el sentido que las “almas que configuran el proyecto tienen cada una sus problemas y sus beneficios y, sobre todo, pueden entrar en ocasiones en conflicto al servir a valores o intereses diversos”<sup>1088</sup>. Así, las políticas más cercanas al punto de vista republicano, entran en conflicto con las políticas más próximas al liberalismo. Las políticas más reguladoras también colisionan en algunos puntos con las políticas participativas. A juicio de este autor, estas son las principales limitaciones al desarrollo real del *open government*, pues las políticas públicas llevadas a cabo que encuentren respaldo en este sistema dependerán no tanto del fin mismo que busca esta corriente como del énfasis que se haya dado a uno u otro de los modelos, en virtud de los intereses políticos en juego y las creencias predominantes en cada momento.

Es lo que en otros estudios el autor ha descrito como teoría del pluralismo de valores. Una visión escéptica que plantean Villoria y Ramírez-Alujas<sup>1089</sup> en relación con la pluralidad de valores que promueve el gobierno abierto, algunos de los cuales se han señalado anteriormente, pues según estos autores, uno de los riesgos de la implementación del gobierno electrónico –pero que podemos extender perfectamente a la implementación del gobierno abierto–, es lo que se conoce como la teoría del

---

<sup>1088</sup> Villoria, M. Paradojas y tensiones de..., *op. cit.*, p. 13-14.

<sup>1089</sup> Villoria, M.; Ramírez-Alujas, A. Los modelos de gobierno electrónico y..., *op. cit.*, p. 71, 72.

pluralismo de valores berliniano. De tal modo que “la armonización de valores diversos y su maximización coetánea” encuentra grandes tensiones, resistencias y obstáculos “derivados de la propia dimensión conflictiva de los valores y los modelos políticos que tienen como referencia”, y esto es así porque es sumamente complejo por no decir improbable, conseguir la maximización de un valor sin eludir la de otro.

Por ello es importante, que para comprometerse al desarrollo e implementación del gobierno abierto, no se olvide que al tratarse de un paradigma transversal y complejo que pretende alterar todo el funcionamiento e incidir en el mismo diseño del sector público en relación con la gestión pública, no puede tratarse de una política puntual, sino que debe contarse con algún tipo de acuerdo o pacto de Estado, para que sea una plataforma lo suficientemente flexible para permitir su mejora continua, pero también que sea sostenible y estable, como bien sugiere Ramírez-Alujas, “este tipo de política pública requiere de un nivel de institucionalización (como política de Estado más allá de los gobiernos de turno) que dé garantías de continuidad, sustentabilidad, compromisos de largo plazo y mecanismos y espacios concretos de trabajo conjunto entre los diversos actores (sector público, privado, sociedad civil y universidades, por mencionar algunos) en la perspectiva de mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de la acción estatal, y en paralelo, que contribuya a un proceso de construcción colectiva del modelo de sociedad al que se aspira llegar como ideal político y democrático”<sup>1090</sup>.

---

<sup>1090</sup> Ramírez-Alujas, A. *Gobierno abierto en la encrucijada: El cara y sello...*, op. cit., p. 26.



### PARTE III. LA PEDAGOGÍA DEL CAMBIO

Una vez contextualizada la crisis de valores actual, acentuada por la percepción ciudadana de ausencia de calidad democrática y de representación en la satisfacción de necesidades públicas cada vez más complejas, se ha visto que la apuesta para llenar el vacío de legitimidad y la desconfianza existente debería ser una nueva arquitectura de la participación, incluyendo al ciudadano y demás actores, externos al tradicional concepto del poder, en la gestión pública, para adaptarla a la complejidad. Esto es así porque la Administración pública por su propia definición debe estar alineada con las transformaciones sociales, y en la actualidad se pone en alza el valor del conocimiento, aceptando que no puede provenir únicamente de las instituciones públicas, por sus limitaciones y su dificultad para asumir la complejidad, sino que requiere la colaboración ciudadana, la inteligencia colectiva. En ese sentido, se ha erigido lo que ya se considera por gran parte de la doctrina como un tercer paradigma de gestión pública, una estrategia que persigue partir de una perspectiva más plural, “que admite la no existencia de soluciones unívocas para los problemas públicos”<sup>1091</sup>. Tras las corrientes legalistas de la burocracia y gerencialitas de la nueva gestión pública, nos encontramos ahora con esta nueva corriente que desarrolla el concepto de la gobernanza, que en su día se erigió como algo innovador pero que ha quedado superado por este nuevo paradigma, prometiendo poseer el potencial transformador suficiente para moldear esa nueva morfología de la participación ciudadana gracias a Internet y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que permiten otorgar un mayor papel a la ciudadanía y su capital intelectual como generador de valor público. Este paradigma es el gobierno abierto, concepto que engloba las iniciativas internacionales que siguen esta tendencia de modernización e innovación, y que se basa en lo que algunos han venido llamando la “trinidad obamiana”<sup>1092</sup>, cuyo corpus doctrinal plantea un nuevo sustrato ideológico que ya se ha tenido ocasión de analizar en capítulos precedentes, enfatizando especialmente los nuevos valores de los que se nutre y que al mismo tiempo promueve, como son la apertura, la cercanía, la transparencia, la rendición de cuentas, la

---

<sup>1091</sup> Criado, J. I. (ed.). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, 2016, p. 37.

<sup>1092</sup> Es el concepto utilizado por Mila Gascó para referirse a la transparencia, participación y colaboración. Gascó, M. “Qué es gobierno abierto (y qué no lo es)”, en Calderón, C. (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. Goberna América Latina, escuela de política y alto gobierno: noviembre 2015, p. 15.

integridad, la responsabilidad, la participación o la colaboración, partiendo gráficamente de una Administración pública entendida como una plataforma<sup>1093</sup>.

Como bien apunta Criado, “la gestión de las administraciones públicas se encuentra en una fase de cambio como consecuencia de la dinámica de adaptación a la nueva ola de transformación tecnológica en marcha”<sup>1094</sup>.

Llegados a este punto, esta tercera parte del estudio se va a dedicar, de una parte, al análisis concreto de los cambios que se han ido introduciendo, inicialmente poco a poco en nuestro sistema, y más tarde de forma algo convulsa y acelerada, para dar respuesta a los distintos problemas que se han ido poniendo de manifiesto en relación con la calidad democrática y la Administración pública. Lo que demuestra la atención que están prestando las distintas Administraciones públicas a este nuevo modelo de relacionarse con la ciudadanía, constituyendo un proceso de apertura gubernamental que se identifica claramente con esta tendencia que se está consolidando en un creciente número de países en todo el mundo. Así, se pretende abordar una visión general sobre cómo se está implantando el gobierno abierto en los distintos niveles administrativos de la Administración de nuestro Estado, una realidad heterogénea adoptada desde múltiples enfoques, cuyo diagnóstico permite identificar algunas brechas. Su grado de ejecución y cumplimiento, como se verá, no ha sido en todos los casos equiparable a las mejores propuestas existentes desde un punto de vista comparado. En algunas ocasiones esto es debido al lastre de un “modelo tradicionalmente burocratizado y poco permeable a cambios”<sup>1095</sup>, con las consecuentes reticencias en la relación entre servidores públicos y nuevas tecnologías, por no tratarse de una mera automatización de procesos sino de un auténtico cambio en la cultura organizativa. Todo lo que va a conllevar tiempo e innumerables pruebas de ensayo-error, pero, pese a ello, sigue evidenciándose un cierto compromiso hacia el avance en esta dirección. En otras ocasiones, esto es debido a la falta de reflexión, a la urgencia por actuar rápidamente ante la reacción social de desconfianza, aprobando en los últimos años de forma desmesurada y precipitada leyes estatales, leyes autonómicas, ordenanzas municipales, códigos de conducta, códigos éticos, sin miras al medio-largo plazo, sino mediante medidas abocadas al cortoplacismo. A lo que se debe añadir que, en este contexto, se ha pecado muchas

---

<sup>1093</sup> Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

<sup>1094</sup> Criado, J. I. (ed.). *Nuevas tendencias en la gestión...*, op. cit., p. 27.

<sup>1095</sup> *Ibidem*, p. 41.

veces de identificar gobierno abierto únicamente con transparencia, sin prestar atención al diseño de una arquitectura de la participación y colaboración ciudadanas más transversal y holística, como realmente requiere el paradigma del gobierno abierto para enfrentarse al gran reto social al que promete dar una respuesta. En relación con esto, no podemos mostrarnos más de acuerdo con Cerezo Peco cuando afirma que “la filosofía social que subyace bajo las estrategias de Gobierno Abierto constituye un marco global y holístico que supera el alcance sectorial de sus tres postulados por separado: transparencia, participación y colaboración (...). Estamos ante un sendero que nace en la transparencia, pasa por una cultura participativa profunda y acaba en una colaboración y responsabilidad social en la cogeneración de valor público”<sup>1096</sup>.

Así, se tratará de evaluar algunas de las iniciativas y aportaciones de las Administraciones españolas a este nuevo referente, aún en fase embrionaria y emergente, sin ánimo de exhaustividad, para, al hilo de esta cuestión, acabar el estudio con la pretensión de sintetizar los aspectos clave que puedan conformar una propuesta de un conjunto de cambios y transformaciones todavía necesarios en muy distintos ámbitos de la gestión político-administrativa desde un punto de vista politológico, sociocultural y relacional, así como jurídico-constitucional y, especialmente, desde la perspectiva de la gestión pública, con el fin de perseguir los mejores resultados posibles en la efectiva implementación de este nuevo modelo de Administración abierta, relacional y colaborativa, que la doctrina ha tenido a bien cualificar de inteligente.

---

<sup>1096</sup> Cerezo Peco, F. Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre de 2015, p. 2209.





## Capítulo V. La España neófita del gobierno abierto: los primeros pasos del camino

En el capítulo anterior se ha visto lo que se entiende por un gobierno abierto e inclusivo. Desde una perspectiva estatal, implica un gobierno que promueve la ciudadanía, la integración y la discusión política, que fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y prestación de los servicios públicos, que determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos, difundiendo la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.

Tal como afirman Ramírez-Alujas y Villoria<sup>1097</sup>, la opacidad con la que se gobierna en España sería un primer ejemplo de lo que no se debe hacer en este ámbito. La inexistencia de una ley general de acceso a la información hasta el 2013 fue la expresión más ilustrativa de este problema.

El fenómeno de la transparencia y del acceso a la información se ha plasmado en los últimos tiempos por el predominio de la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. En relación con esto, el valor instrumental de la transparencia para la consolidación del sistema democrático se ha asentado en la doctrina. Con una cierta inercia, los Gobiernos ya se están transformando debido a los cambios producidos por la introducción del concepto de transparencia. Como nos recuerdan Corojan y Campos<sup>1098</sup>, en el contexto europeo, la idea jurídico-política de la transparencia y acceso a la información pública emergió con fuerza desde el Tratado de Maastricht en 1992, con la declaración nº 17 sobre el derecho de acceso a la información, y la Convención de Aarhus de 1998, que, como ya se ha avanzado en capítulos anteriores, recoge el derecho de acceso a los ciudadanos en materia ambiental y la obligación de las autoridades públicas de su difusión, siendo la principal precursora de la regulación en materia de acceso a la información pública. También desde el Consejo Europeo se han ido desarrollando recomendaciones, incluso, como ya se ha visto, existe el Convenio del Consejo de Europa sobre el Derecho de Acceso a la Información, estableciendo unos requisitos mínimos que todo Estado miembro debería cumplir para garantizar ese derecho y que se ha visto en el anterior capítulo.

---

<sup>1097</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 25.

<sup>1098</sup> Corojan, A.; Campos, E. Gobierno Abierto..., *op. cit.*, p. 58.

Partiendo del contexto que se ha ido poniendo de manifiesto, este capítulo trata los primeros pasos que el gobierno español ha emprendido en el camino del establecimiento de un gobierno abierto, aún muy incipiente e insuficiente, como la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; la Ley 37/2007 sobre Reutilización de la información del sector público y su desarrollo reglamentario (Proyecto Aporta y Plan Avanza 2, respectivamente); comentando sucintamente la implantación del Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe), como mecanismo aún por explotar. Hasta aquí, se podría decir que el ritmo de estos primeros pasos fue algo más pausado y comedido, y a pesar de que estos esfuerzos resultan exiguos para hablar de gobierno abierto, debe considerarse que no fueron en vano, sino que supusieron la base a mejorar para su real y efectiva implantación. Más recientemente, ya encontramos una proliferación de medidas, especialmente de carácter normativo, que se han llevado a cabo de forma algo más precipitada y tal vez sin la reflexión que merecerían aspectos de gran calado que inciden directamente en categorías tan esenciales del Derecho administrativo como el procedimiento administrativo, la inclusión de un conjunto de nuevos derechos electrónicos para los ciudadanos –que muy probablemente van a ver mermado su cumplimiento en diversas ocasiones por no atender a la realidad heterogénea de nuestra planta territorial–, y un sinfín de propuestas bienintencionadas, pero que se quedan a medio camino, en parte por las reticencias propias de un sistema anclado en el modo de proceder tradicional, y en parte porque en muchos casos se trata de medidas más de maquillaje que de auténtica transformación. A lo que se debe añadir la complejidad y dificultad para su efectivo cumplimiento, lo que no contribuye a remediar la ausencia de regímenes sancionadores que traten de evitar esa elusión de sus prescripciones. Así pues, partiendo de esa proliferación y diseminación normativa, debe asumirse que se hará un esfuerzo expositivo sumamente modesto, centrando la atención en las recientes leyes que se han considerado más relevantes y con mayor impacto en la materia objeto de estudio, como es el caso de la legislación sobre facturas electrónicas, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, las nuevas leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público, destacando especialmente –y con mayor profundidad que en los casos anteriores– el régimen jurídico de la transparencia a nivel estatal y a nivel autonómico –únicamente catalán, puesto que un estudio pormenorizado de todas las normas que se han aprobado sobre acceso a la información pública excedería con creces del objeto principal de esta tesis–,

por ser uno de los pilares fundamentales del gobierno abierto, que concebimos como antesala necesaria para su implementación. Así, en esta sección se analizarán sus disposiciones, destacando algunas de sus virtudes y de sus principales omisiones.

Con las mismas limitaciones, se van a observar algunas experiencias relevantes a nivel local e innovadores proyectos que se han ido desarrollando en este ámbito también a nivel autonómico, como Irekia en el gobierno vasco, el modelo de referencia dentro de las fronteras españolas de esta emergente realidad, o las iniciativas catalana y asturiana por ser las más vanguardistas –cronológicamente hablando y acotando el ámbito geográfico al Estado español– en este campo.

Nos ha parecido interesante incluir en este capítulo una pequeña mención a la evaluación, de suma importancia en todos los aspectos, como por ejemplo la evaluación de políticas públicas o la evaluación del cumplimiento de la normativa, puesto que supone un ejercicio de auténtica rendición de cuentas que enlaza con el espíritu del gobierno abierto de mejora continua de la gestión pública. Una técnica a la que aún no se ha dado el protagonismo e importancia que merece para con la calidad del sistema, y que en muchos países avanzados ocupa un lugar privilegiado en la actuación gubernamental.

Finalmente, se va a poner el acento en el potencial infravalorado de Internet y las redes sociales en todas estas reformas, en las que el fomento de las nuevas tecnologías en el ámbito administrativo había pasado hasta hace poco por incluir al final de los artículos la coletilla de que también podría llevarse a cabo a través de medios electrónicos, sin especificar medidas concretas ni establecer una regulación detallada al respecto. Aunque poco a poco esto está cambiando, y ya la mayoría de preceptos incorporan el deber de relacionarse electrónicamente, todavía hay algunas normas que no exhortan al uso de estos medios, sino que sólo lo posibilitan o recomiendan. La falta de regulación concreta en este ámbito se explica por el rápido progreso y evolución de las nuevas tecnologías, por su dinamismo, su variabilidad técnica y su desconocimiento, lo que acaba derivando en la imposibilidad de sacar el máximo partido a las oportunidades que estas nuevas tecnologías ofrecen en las formas de relacionarse con los ciudadanos, gestionar las distintas fases de procesos participativos, y en la lucha contra la desafección política de éstos. Se va a ver a lo largo de este capítulo cómo, a juicio de parte de la doctrina, estas carencias normativas pueden ser suplidas mediante la

imposición de compromisos y obligaciones concretas de creación de mecanismos de participación y ejercicio electrónico de derechos y obligaciones en el ámbito público. Para acabar con una reflexión acerca del impulso ciudadano a este cambio cultural, mediante un proceso de desintermediación que se va haciendo inherente a múltiples aspectos de la vida de los ciudadanos, cada vez más empoderados y ávidos por participar y colaborar, que contemplan atónitos como los poderes públicos se están quedando atrás en muchos aspectos de su interés y buscan canales alternativos ante la ausencia de mecanismos ofrecidos por las instituciones que sí encuentran en el sector empresarial.

## **1. Preliminares insuficientes**

### **A) Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos**

Como puso de manifiesto Blasco Díaz, en el contexto de aprobación de esta norma, se estaba asistiendo aun momento de continuos avances en materia de administración electrónica, con una “ebullición de propuestas y proyectos de implantación o desarrollo de la administración electrónica”. Así, se dieron un conjunto de factores que propiciaron la apuesta de las Administraciones de todos los niveles en este sentido, que el autor clasificó en esencialmente en cuatro “dos externos y dos internos. Los externos han sido tanto el conjunto de estrategias y ayudas que, ofrecidas por otras instancias territoriales, empujan a los responsables políticos a sumarse al proceso y aprovechar sus ventajas, como la reciente aparición de la LAECSP [Ley 11/2007, de 22 de junio], que ha supuesto un acicate y una excusa para acometer la modernización de su entidad. Los internos, tanto el deseo de incorporarse a la revolución tecnológica de unas corporaciones cada vez más sensibles a sus ventajas (...) como una mayor demanda de la ciudadanía, sobre todo desde los sectores económicos y empresariales, que la perciben como un claro factor de desarrollo”<sup>1099</sup>.

Visto el contexto de su aplicación inicial, cabe decir que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, actualmente derogada, subrayó en su momento la relación con las Administraciones públicas por medios

---

<sup>1099</sup> Blasco Díaz, J. L. “Marco legal de la administración electrónica local”, en Cerrillo i Martínez, A.; Galán Galán, A. (dirs.). *Informe sobre la administración electrónica local*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2009, p. 54-55.

electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones<sup>1100</sup>. Esto supuso un avance sustantivo en relación con el marco jurídico que contenía la ya derogada LRJPAC con anterioridad a la aprobación de esta norma, pues sus artículos 38, 45 y 59 dejaban en manos de las Administraciones públicas determinar si los ciudadanos iban a poder relacionarse, o no, a través de medios electrónicos con ellas. Estas previsiones legales eran avanzadas para el momento, pero quedaron totalmente desfasadas por una realidad en la que el grado de penetración de ordenadores y el número de personas y entidades con acceso a Internet, no se correspondían con los servicios meramente facultativos que la LRJPAC permitía y estimulaba establecer a las Administraciones<sup>1101</sup>.

Se debe destacar el impulso que la Unión Europea dio a todos los Estados miembros en el desarrollo de normas que fomentaran el uso de medios telemáticos para avanzar en los que más tarde se conocería como Administración electrónica. En este sentido, ejerció presión a través de la polémica Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Directiva, con la finalidad de trabajar en aras a la consecución de un mercado único, impuso a los Estados miembros la obligación de facilitar a todos los ciudadanos la información necesaria para la realización de cualquier trámite en el territorio de la Unión, además de incluir previsiones relativas a la implementación de la llamada ventanilla única, como acceso común y electrónico a los servicios públicos.

Como afirma Pereyra Caramé<sup>1102</sup>, “la necesidad de transposición de esta Directiva y las demandas de una sociedad española cada vez más familiarizada con el uso de los medios electrónicos, dieron su fruto con la aprobación de la Ley 11/2007, a través de la cual se reconoció el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos”, y además se obligó a las Administraciones a facilitar los servicios públicos por vía digital, pasando así del “pueden” al “deben”.

A pesar del reconocimiento del entonces nuevo catálogo de derechos electrónicos o de tercera generación de los ciudadanos (artículo 6), no se obligaba a todas las

---

<sup>1100</sup> Rodríguez-Vela, C. Información de la Administración General del Estado en la era digital: publicaciones oficiales. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 316.

<sup>1101</sup> Villarejo Galende, H. La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición. *Revista de Derecho de la Unión Europea*: núm. 14, 2008, p. 73.

<sup>1102</sup> Pereyra Caramé, T. Las Administraciones públicas en las redes sociales. *Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá*: núm. 5, 2012, p. 453-454.

Administraciones a implementarlos por igual, de manera que cada Administración adaptó los que consideró oportunos a sus normas. De hecho, como muy acertadamente explicó Blasco Díaz, “en no pocas ocasiones, el deseo de implantar esas relaciones electrónicas supera a la posibilidad real de hacerlo, ya que se debe partir de unos presupuestos iniciales para que el proyecto pueda ser efectivo, siendo el primero el cambio de perspectiva en las relaciones entre Administración y ciudadano que comporta. Consecuencia de ello, los aspectos que condicionan la realización práctica de la Administración electrónica son el compromiso político, el conocimiento de los usuarios a quien va destinada, y el desarrollo de infraestructuras y proyectos vertebradores o facilitadores”<sup>1103</sup>. Situación que propicia la heterogeneidad entre Administraciones en el desarrollo de estos extremos, lo que, a buen juicio de Almonacid Lamelas<sup>1104</sup>, “quiebra la premisa del ejercicio de todos los derechos: el principio de igualdad, ya que cuando la decisión y la manera de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos se deja al arbitrio de cada administración territorial estos derechos dependen de su lugar de residencia”<sup>1105</sup>.

Así, la Ley 11/2007 incluyó exigencias y derechos de calidad de la información a través de medios electrónicos (artículos 4 y 6), con exigencias más concretas respecto de la información de la sede electrónica (artículo 10), también se regularon las publicaciones oficiales y los tableros electrónicos (artículos 11 y 12). No obstante, Cotino Hueso<sup>1106</sup> señaló en su momento que cabían regulaciones más concretas, además de afirmar expresamente los requisitos de la información pública –integridad, actualización, neutralidad, interoperabilidad, calidad, claridad, usabilidad, accesibilidad, veracidad, exactitud, fiabilidad, seguridad, privacidad, etc.– se debían regular las cláusulas y condiciones de uso que habían de figurar en los avisos legales; también cómo y dónde habían de aparecer estos avisos y la validez jurídica de los mismos, así como de las

---

<sup>1103</sup> Blasco Díaz, J. L. “Entidades locales y acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. (coords.) *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 190.

<sup>1104</sup> Almonacid Lamelas, V. La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre de 2015, p. 2004.

<sup>1105</sup> Más tarde, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, estableció en su Disposición adicional séptima la obligación de elaborar programas y calendarios por parte de las Comunidades Autónomas y entidades de la Administración local en las que podían ser ejercidos los derechos del artículo 6 de la Ley 11/2007, precisando las fases en las que los diversos derechos serían exigibles por parte de los ciudadanos.

<sup>1106</sup> Cotino Hueso, L. La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y..., *op. cit.*, p. 37.

comunicaciones informales de los servidores públicos a la ciudadanía. A juicio de este autor, todo ello podía implicar aclarar orgánicamente las atribuciones y competencias respecto de la información de la web institucional y su actualización.

Así pues, este autor no vió en esta norma un claro avance, y sigue considerando que la legislación española en este ámbito sigue siendo insuficiente, sobre todo si se atiende a que la adecuación al fenómeno tecnológico en Estados Unidos se produjo en octubre de 1996, cuando se modificó la FOIA de 1966, que se ha visto en el capítulo anterior, mediante la *Electornic Freedom of Information Act* (eFOIA). En ese sentido, Cotino Hueso<sup>1107</sup> insiste en varios de sus artículos en la posibilidad de detallar la exigencia de mapas de acceso, número máximo de *clicks* para acceder desde el inicio de la página a una serie de contenidos, etc. Debiéndose regular también cómo y dónde publicar los diversos tipos de información pública, la validez de mecanismos de seguridad de la información oficial, la responsabilidad y calidad de los mismos, etc.

En esta dirección, también apostó en ese momento, de forma visionaria –antes de la aprobación de las obligaciones de transparencia activa que veremos más adelante con la LTBG de 2013–, por la exigencia de regular unos contenidos mínimos de interés para la participación e información, de los que enumeró seis: 1) la obligación de incluir una serie de contenidos estructurados por temas sistematizados y accesibles ya por un punto de acceso al inicio de la página; 2) imposición de temas mínimos para instituciones municipales, provinciales, ministeriales, etc.; 3) normativa básica reguladora de la institución; 4) normativa básica generada por la institución; 5) información sobre las decisiones políticas y normativas en trámite, y el procedimiento y posibilidad de participación en las mismas; 6) información sobre los responsables políticos de la institución, con contenidos mínimos (responsabilidades públicas anteriores, declaración de haberes, resultados electorales, histórico de coaliciones y acuerdos, etc.).

Por otro lado, aunque la Ley de acceso electrónico se aprueba en 2007, su desarrollo reglamentario se demoró más de dos años, hasta la aprobación del Real Decreto 1671/2009, de 22 de junio, de desarrollo parcial. Y como bien recuerda Rivero Ortega<sup>1108</sup>, aún hubo que esperar más, hasta el 2010, para ver en el Boletín Oficial del

---

<sup>1107</sup> Cotino Hueso, L. Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas. *Revista catalana de dret públic*: núm. 35, 2007, p. 87-88.

<sup>1108</sup> Rivero Ortega, R. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Revista catalana de dret públic*: núm. 42, 2011, p.134.



Estado otros dos desarrollos reglamentarios claves de la Ley, cuales son las normas de interoperabilidad y seguridad, respectivamente aprobados por Reales Decretos 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.

Como pone de manifiesto Navarro Caballero<sup>1109</sup>, el primero constituye un conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y aplicaciones que las Administraciones deberán tener en cuenta para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. Las infraestructuras encargadas de la interoperabilidad son la Red de Comunicaciones de las Administraciones Españolas, y la Red Integrada de Atención al ciudadano, para conseguir que las Administraciones compartan las mismas tecnologías. El segundo es el instrumento que establece la política de seguridad en la utilización de los medios electrónicos, integrando los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una adecuada protección de la información.

Si bien no puede negarse que esta norma supuso un gran avance e impulso para la administración electrónica española –de acuerdo con Blasco Díaz<sup>1110</sup>, supuso “un paso decisivo” para que se comenzara a desarrollar la administración electrónica “eficaz y realmente”, para acabar con la asimetría territorial en la implantación de esta materia, suponiendo “un marco legal apropiado” para que pudiera desarrollarse de forma más homogénea, especialmente en la Administración local–, parte de la doctrina crítica que no lo fue a todos los niveles como consecuencia de la Disposición Final Tercera de la ley, que condicionaba el amplio elenco de derechos en favor de los ciudadanos, en los ámbitos local y autonómico, a las insuficiencias presupuestarias –apelando para suplir esa insuficiencia a la ayuda provincial, como sentaría algunos años más tarde la LRSAL–. Esto es así debido a que esta previsión únicamente puso fecha límite a los órganos de la Administración General del Estado, a pesar de que Comunidades Autónomas y entes locales tienen la misma obligación, podían acogerse a la falta de disponibilidad presupuestaria para no verse vinculados por la fecha límite. Como apunta

---

<sup>1109</sup> Navarro Caballero, T.M. “El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico ¿un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?”, en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Tirant lo Blanch, 2010, p. 450-451.

<sup>1110</sup> Blasco Díaz, J. L. “Marco legal de la administración...”, *op. cit.*, p. 92-93.

Pereyra Caramé<sup>1111</sup>, esta salvedad, que había sido introducida para facilitar la implantación gradual del sistema, sirvió de excusa a muchas Administraciones, convirtiéndose en una traba al desarrollo uniforme de la Administración electrónica<sup>1112</sup>.

En relación con esta cuestión, y del mismo modo que ocurre con otras normas de intensas exigencias como la de transparencia que se verá más adelante, también la miopía del legislador al diseñar un mismo nivel de exigencia de cumplimiento para todas las Administraciones, sin adoptar una mirada más heterogénea y consciente de las limitaciones que padecen la mayoría de entidades locales, dificultó el cumplimiento de la Ley. Y es que más allá de prever un plazo distinto para adaptar los procedimientos – y, como se acaba de exponer, la justificación en base a disponibilidades presupuestarias para su incumplimiento– la Ley no estableció ninguna otra diferenciación, lo que dificultó enormemente que los ciudadanos pudieran ejercer los derechos que les reconocía esta normativa en “todos” sus procedimientos. Así lo pusieron de manifiesto Blasco Díaz y Fabra Valls, quienes constataron en un estudio realizado en 2008 que “las administraciones locales, y en particular aquellas de tamaño medio y reducido, van a tener especiales dificultades por tratar de dar una mínima respuesta a las exigencias de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Y existen diversos tipos de barreras, dentro de los cuales, sin quitar relevancia a factores sociológicos (desde los ayuntamientos no se percibe una presión de los ciudadanos en demanda de servicios electrónicos), formativos (en especial en entidades locales de tamaño reducido y medio con escasos recursos técnicos, tanto jurídicos como tecnológicos) o culturales (resistencia al cambio), destacan las limitaciones en los recursos con que la mayor parte de los entes locales deben acometer proceso de transformación que implica la Ley de Acceso Electrónico”<sup>1113</sup>.

Asimismo, no representó el paso definitivo en la regulación de los medios electrónicos por parte de las Administraciones públicas, por cuanto no se reguló de forma específica la difusión de la información pública a través de medios electrónicos, y se limitó a hacerlo únicamente desde un punto de vista general. En particular, Cerrillo i

---

<sup>1111</sup> Pereyra Caramé, T. *Las Administraciones públicas...*, *op. cit.*, p. 454.

<sup>1112</sup> Para poner fin a esa falta de homogeneidad, la Ley 2/2022, de 4 de marzo, de Economía Sostenible incluyó en su Disposición Adicional Séptima un último apartado a la Disposición Final Tercera de la Ley 11/2007, obligando a las Comunidades Autónomas y entes locales que no hayan implementado los servicios públicos electrónicos a elaborar y aprobar calendarios de trabajo para ello.

<sup>1113</sup> Blasco Díaz, J. L.; Fabra Valls, M. *Las entidades locales ante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Situación en la Comunidad Valenciana*. GINTAL, Castellón, 2009, p. 5-6, 43.

Martínez<sup>1114</sup> consideró que debería preverse la difusión de la información relativa a la organización, las competencias y los procedimientos responsabilidad de cada Administración.

Se debe insistir en la idea que se ha ido introduciendo en distintos apartados del presente estudio sobre la insuficiencia de la mera traducción de procedimientos tradicionales en electrónicos. Si bien es cierto que en muchos casos la adaptación de un procedimiento administrativo a su equivalente electrónico ha supuesto una simplificación, una reducción de trámites y un ahorro de tiempo para los ciudadanos, en otros muchos no ha sido así. Antes al contrario, se ha mantenido el procedimiento tradicional, incluyendo los mismos formularios que exigían rellenar una ingente cantidad de información. Esto no debería haber sido así, pues la simplificación exige una mayor agilidad, claridad y transparencia en los procedimientos públicos, siendo necesario un esfuerzo por eliminar todo aquello que se presente como innecesario, manteniendo únicamente lo esencial de una forma clara, comprensiva y sencilla para los ciudadanos, en definitiva, avanzar en la eficacia y la eficiencia de las Administraciones públicas.

Por último, se debe atender a uno de los problemas pendientes en el desarrollo de la administración electrónica que pretendía esta Ley. En ese sentido, Fernández Rodríguez y Sanjurjo Rivo<sup>1115</sup> sacan a colación que mantener la igualdad entre los que se relacionen con la Administración por medios electrónicos y los que lo hagan por otros medios (artículo 4.b) puede tener como negativo efecto colateral que los que se hallen alejados de las nuevas TIC no encuentren alicientes para alterar esa situación, dado que su actuación por vías analógicas genera iguales consecuencias jurídicas que las que presentan en soporte digital. En un primer estadio en la evolución de la administración electrónica resulta razonable mantener esa igualdad entre los dos tipos de actuaciones, no obstante, cuando el asentamiento de la administración electrónica ya se ha producido, tal vez esta situación impida dar el salto definitivo.

---

<sup>1114</sup> Cerrillo i Martínez, A. “La difusión de la información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Tirant lo Blanch, 2010, p. 370-394.

<sup>1115</sup> Fernández Rodríguez, J.J.; Sanjurjo Rivo, V. “Acceder o no acceder: ésa es la cuestión.” en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Tirant lo Blanch, 2010, p. 285.

## **B) Proyecto Aporta: Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la información del sector público**

La reutilización de la información del sector público es un elemento que ha ido cobrando una notable importancia en las estrategias del *open data* y *open government*. No olvidemos que debe distinguirse la transparencia activa con la apertura de datos, pues mientras la primera se vincula estrechamente con la rendición de cuentas, la segunda se centra en la dinamización económica, en la búsqueda de nuevas oportunidades y aplicaciones generadoras de valor público, con un marcado carácter economicista.

A pesar de que podamos distinguir los datos abiertos de las obligaciones de transparencia activa en un plano teórico, en la práctica esa distinción no es tan clara, pues la publicación por medios electrónicos de la información pública más relevante, ya sea de datos económicos y estadísticos de organismos públicos, como de contratos, subvenciones o convenios, sin restricciones, para su consulta y su reutilización, responde a la necesidad de los gobiernos tanto de rendir cuentas ante los ciudadanos, mejorando así la confianza en la implementación de las políticas públicas<sup>1116</sup>, como a la posibilidad de contribuir al potencial desarrollo de valor público a través de esa reutilización de la información por parte de los ciudadanos. Es más, la publicación de los datos del sector público en formatos abiertos fomenta el discurso civil, proporciona un mayor bienestar social y contribuye a conseguir un uso más eficiente de los recursos públicos<sup>1117</sup>.

En ese sentido Cerezo Peco afirma que las medidas de apertura de datos tienen un denominador común: considerar que los datos son la materia prima del conocimiento y que como tales no deben desperdiciarse sino bien al contrario, tenemos la responsabilidad pública de aprovecharlos para generar riqueza y valor añadido para nuestra sociedad<sup>1118</sup>. A esto se debe añadir que la reutilización se erige como uno de los pilares de la economía digital, funcionando como palanca para la transparencia<sup>1119</sup>.

---

<sup>1116</sup> Rodríguez Ramos, M.A. Sociedad participativa y colaborativa. Transparencia, reutilización y gobierno abierto en las Administraciones Públicas. *Boletic*: núm. 57, 2010, p.18.

<sup>1117</sup> Alonso, J.M.; Iglesias, C. Del eGovernment al Linked Government Data. *Boletic*, núm. 57, 2010, p. 29.

<sup>1118</sup> Cerezo Peco, F. Mapa mental para crear cultura de..., *op. cit.*, p. 2218.

<sup>1119</sup> García García, E.; Soriano Maldonado, S. L. La reutilización de la información del sector público a España: una base sólida per a un futur prometedor. *Bid. Textos universitaris de biblioteconomia i documentació*: Universidad de Barcelona, núm. 29, diciembre 2012, p. 1.

Consciente de la potencialidad de esta idea, como ya se ha avanzado en el capítulo anterior, la Unión Europea aprobó en 2003 la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público, estableciendo un marco mínimo para la reutilización en Europa. En este contexto se encuadran las actuaciones llevadas a cabo por el Proyecto Aporta y un número significativo de iniciativas autonómicas y locales en España. Como bien recuerdan Marcos-Martín y Soriano-Maldonado<sup>1120</sup>, el marco jurídico creado por esta Directiva se vio complementado por la Declaración ministerial de Malmö, la Agenda Digital para Europa y el Plan de acción de administración electrónica 2011-2015, convirtiendo la promoción de la apertura de datos y la reutilización en un objetivo de la UE.

Una de las iniciativas pioneras en España a nivel estatal del gobierno abierto fue el citado Proyecto Aporta, lanzado en 2009 para velar por el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la OECD en la Declaración de Seúl para el Futuro de la Economía en Internet en cuanto a la reutilización de la información del sector público. El proyecto tuvo como objetivo facilitar la puesta a disposición de los datos elaborados o custodiados por las instituciones públicas. De esta forma, buscó incentivar la toma de conciencia sobre su importancia entre organismos públicos, ciudadanos y empresas<sup>1121</sup>.

La Declaración ministerial de Malmö de 2009 pretendió aprovechar el potencial de las TIC como catalizadoras de una mayor transparencia y participación ciudadana en sus relaciones con la Administración pública, impulsando los llamados servicios de tercera generación, en los que los ciudadanos asumen el rol central en la definición y diseño de los servicios públicos.

Como ya se ha avanzado, la Agenda Digital para Europa supone uno de los pilares de la Estrategia Europa 2020, con el propósito de convertir a la Unión Europea en un modelo de desarrollo económico competitivo y sostenible, y en un referente mundial de la sociedad de la información. En ese sentido, destaca el impulso al mercado único digital, apostando por la reutilización de la información del sector público como elemento dinamizador de este mercado, básico para innovar los servicios.

Por último, el Plan de acción de administración electrónica 2011-2015 de 2010, estableció un amplio abanico de compromisos concretos, entre los que se hallaba un

---

<sup>1120</sup>Marcos-Martín, C.; Soriano-Maldonado, S.L. Reutilización de la información..., *op. cit.*, p. 292-293.

<sup>1121</sup>Coroan, A.; Campos, E. Gobierno Abierto..., *op. cit.*, p. 48.

acuerdo sobre la definición de indicadores de reutilización de la información, que facilitasen su evaluación y promoviesen el funcionamiento de la Comisión Europea mediante las TIC.

En este escenario, los Ministerios de Política Territorial y Administración pública, y de Industria, Turismo y Comercio, han venido esforzándose desde el 2009 para fomentar esa reutilización en España, inicialmente a través de la ya derogada Ley 37/2007 sobre Reutilización de la información del sector público –que transpuso la citada Directiva de 2003– como marco general aplicable a todas las Administraciones públicas, y su posterior desarrollo reglamentario para aclarar algunos aspectos en busca de una mayor eficacia en la implementación de la norma.

La Ley 37/2007 vino a reforzar el concepto de transparencia de la actuación de la Administración, estableciendo el régimen jurídico para su reutilización al regular, y fomentar la utilización de los datos generados y custodiados por la Administración pública. En su preámbulo indicaba que la reutilización de la información del sector público o privado consiste en el uso por parte de las personas físicas (ciudadanos particulares) o jurídicas (empresas) de información generada por organismos del sector públicos, con fines comerciales o no<sup>1122</sup>.

De modo que trataba la explotación de la información en el sector público de numerosos campos de interés como información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas, patentes, educación, etc.<sup>1123</sup>

No obstante, aunque la ley aspirase a “armonizar la explotación comercial de la información del sector público y la publicación de todos los documentos de libre disposición que obren en su poder”, no obligaba a ello, sino que dejaba un amplio margen de libertad a cada Administración para tomar la decisión de autorizar o no la reutilización de su información. De hecho, las escasas menciones a la reutilización que aparecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –que se verá a continuación–, siguen sin imponer

---

<sup>1122</sup> La Directiva de 2003 ya incidía en el papel fundamental de los contenidos digitales para promover la sociedad de la información. Establece un marco europeo de reutilización de la información del sector público para garantizar un mercado interior de información basado en condiciones de transparencia, equidad, proporcionalidad y no discriminación.

<sup>1123</sup> Rodríguez-Vela, C. Información de la..., *op. cit.*, p. 320.

la reutilización de la información, sino que únicamente la posibilitan con expresiones como “preferiblemente” o “se fomentará”.

Admitiendo un cierto fracaso en el impulso de la reutilización en el sector público, esta Ley ha sido objeto de una reciente modificación mediante la Ley 18/2015, de 9 de julio, para adaptarse a la Directiva europea 2013/37/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, que introdujo novedades en esta materia. Así, entre las principales mejoras de la nueva Ley, se puede destacar la relativa a la aplicación de tarifas por el suministro de documentos para su reutilización, que ahora se limitarán a los costes marginales en que se incurra para su reproducción, puesta a disposición y difusión, y no ya a los costes de recogida y producción que incluía la normativa anterior y que carecían de sentido. Todavía más importante parece la configuración de la reutilización como regla general, siendo su limitación una excepción, pues se modifica el ámbito objetivo de aplicación anterior “documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, cuya reutilización sea autorizada por éstos”, por la actual definición en el sentido de “documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público cuya reutilización no esté expresamente limitada por éstos”, un aparentemente pequeño cambio que resulta substancial en la nueva orientación de la norma<sup>1124</sup>.

Junto a este marco legal, Marcos-Martín y Soriano-Maldonado<sup>1125</sup> apuntan que existen diversos organismos públicos que también han elaborado políticas favorables a la reutilización, como la Dirección General del Catastro, el Instituto Geográfico Nacional o la Agencia Estatal de Meteorología. Y a nivel autonómico y local destacan actuaciones llevadas a cabo por el País Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Principado de Asturias, el Gobierno de Navarra, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias, y los Ayuntamientos de Barcelona, Zaragoza o Gijón. Proyectos que persiguen una mayor transparencia y legitimidad, y la estimulación de la participación ciudadana, facilitando a las empresas y particulares la elaboración de aplicaciones tecnológicas de valor añadido, social o económico, y mejorar la calidad de los servicios.

En resumen, las funciones que se encomendaron al Proyecto Aporta fueron, principalmente, acciones de formación y sensibilización sobre el valor social y

---

<sup>1124</sup> Cerezo Peco, F. Mapa mental para crear cultura de..., *op. cit.*, p. 2217.

<sup>1125</sup> Marcos-Martín, C.; Soriano-Maldonado, S.L. Reutilización de la información..., *op. cit.*, p. 294.

económico de la reutilización de la información del sector público; facilitar la puesta a disposición por parte de las Administraciones y organismos públicos de la información disponible, favoreciendo la transparencia de los poderes públicos; y la difusión de las experiencias, iniciativas y proyectos seguidos en España o promovidas por ciudadanos, empresas, organizaciones o instituciones españolas en este ámbito.

Con este fin, dicho proyecto fue desarrollando actuaciones como la organización de jornadas y conferencias nacionales e internacionales relativas a la reutilización de la información del sector público para concienciar y presentar buenas prácticas entre los sectores implicados; jornadas de formación; y edición y publicación de materiales divulgativos y de formación, entre los que destaca la llamada Guía Aporta como manual de referencia para Administraciones, empresas y ciudadanos, por ser un documento práctico de rápida consulta, contemplando todos aquellos aspectos a considerar por los gestores públicos. Además de otros materiales audiovisuales didácticos, con el fin de facilitar la decisión e implementación de la puesta a disposición pública de la información, así como contar con un portal en Internet que dispone de un blog y otras herramientas 2.0 para facilitar el encuentro de todos los interesados en el proceso de la reutilización de la información del sector público.

**C) Plan Avanza 2: Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolló la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del Sector Público**

El antecesor del Plan Avanza 2 fue el Plan Avanza, aprobado por el Gobierno en 2010. Consistió en un conjunto de medidas para el período 2006-2010, con el propósito de extender el uso de las TIC para garantizar los derechos de los ciudadanos<sup>1126</sup>, y para contribuir al éxito de un modelo de crecimiento económico basado en el incremento de la competitividad y productividad. En el marco de este Plan se aprobó la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la Sociedad de la Información.

La Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza 2, aprobada por el Consejo de Ministros en julio de 2010, contenía un conjunto de acciones para el avance en el camino de la reutilización en España, impulsando y fomentando la cultura de la reutilización de la información del sector público.

---

<sup>1126</sup>Rodríguez-Vela, C. Información de la..., *op. cit.*, p. 316.



Por una parte contemplaba la continuidad, refuerzo y evolución del Proyecto Aporta que se acaba de ver, mediante la puesta en marcha de medidas de educación, sensibilización y difusión dirigidas al fomento de una cultura de reutilización de la información del sector público.

Uno de los mandatos de este Plan incluyó el desarrollo reglamentario de la Ley 37/2007. Así, más tarde se aprobó el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, para el ámbito del Sector Público estatal. Cabe destacar que preveía la obligación de una actualización adecuada en un tiempo razonable de la información puesta a disposición pública, que se contaría con un órgano encargado de la coordinación de las actividades de reutilización de la información con funciones como la coordinación o la resolución de quejas y sugerencias, también preveía que el Consejo superior de Administración Electrónica se encargara de coordinar los aspectos técnicos necesarios y elaborar y publicar un informe anual el tercer trimestre de cada año sobre las actividades de reutilización. Y establecía cuatro condiciones generales para la puesta a disposición de los documentos reutilizables, a saber: no desnaturalizar el sentido de la información, citar la fuente de los documentos, mencionar la fecha de la última actualización y conservar, no alterar ni suprimir los metadatos sobre la fecha de actualización y las condiciones de reutilización aplicables. Añadiendo que en caso de documentos sujetos a derechos de propiedad intelectual sólo podrían ser autorizados si se disponía de la preceptiva y suficiente cesión de los derechos de explotación por parte de los titulares, y en el caso de que contuvieran datos de carácter personal, se podrían autorizar siempre y cuando se procediera previamente a un proceso de disociación, de acuerdo con la normativa de protección de datos de carácter personal.

#### **D) El DNI electrónico como sistema de autenticación y firma electrónica**

En marzo de 2006 se implantaba en España el Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe), situación que auguraba el incremento de la realización de trámites telemáticos a través de las Administraciones públicas, con expectativas de una revitalización de la administración electrónica. Esto es así porque, a buen juicio de

Prieto<sup>1127</sup>, para que la administración electrónica sea una realidad deben existir todos los elementos del ecosistema, y este, sin duda, prometía ser esencial en este aspecto.

El modelo de DNIE acredita la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos, por lo que posee las mismas funciones que el anterior con la firma física, pero ampliándolas a la red e incorporando mecanismos de seguridad físicos y administrativos para evitar su falsificación<sup>1128</sup>.

Para que el ciudadano pueda usar los certificados del DNIE en la web de una Administración pública, o en el ámbito privado, necesitará: un ordenador con conexión a Internet; un navegador web compatible; un programa que debe descargarse desde la web del DNIE; el PIN personal que garantiza el acceso a los certificados del DNIE; el propio DNIE; y un lector de tarjetas inteligentes que cumpla el estándar ISO-7816.

A diferencia de estos requisitos, relativamente sencillos de cumplir, para que la Administración pública determinada pueda implementar el uso del DNIE en su web, los requisitos son múltiples y complejos. Como explica el citado autor<sup>1129</sup>, es necesario que la Administración pueda conectarse con la autoridad de validación del certificado – Fabrica Nacional de Moneda y Timbre y el Ministerio de Presidencia–, para ello deberá disponer de acceso a la red SARA (Sistema compuesto de aplicaciones y redes para las Administraciones), que ofrece el servicio Plataforma de validación y firma electrónica.

Por lo que si la administración electrónica quiere hacerse realidad con el DNIE como una de sus piedras angulares, es necesario actuar en varios frentes. Prieto sostiene que el primer y más acusado es el de la disponibilidad de lectores de tarjetas inteligentes, para ello propone favorecer la incorporación del dispositivo en los ordenadores que se venden en España. En segundo lugar, afirma que el porcentaje de población que dispone de DNIE es todavía bajo, pero el ciclo de renovación del DNI ya actuará en ese sentido. Por último, es necesario actuar en la propia administración local, pues el porcentaje de Ayuntamientos que ofrecen esta posibilidad es bajo.

De no conseguir alcanzar estos retos de forma satisfactoria, el autor propone renunciar al DNIE como sistema de autenticación y firma electrónica, pues ya existen certificados

---

<sup>1127</sup> Prieto, P. *El DNI electrónico: ecosistema y uso en la e-administración local*. El profesional de la información, vol. 20, núm. 3, 2011, p. 276.

<sup>1128</sup> García Mestanza, J. Impulso al desarrollo de la Sociedad de la Información. El DNI electrónico como catalizador. *Economía industrial*: núm. 370, 2008, p. 112-113.

<sup>1129</sup> Prieto, P. *El DNI electrónico...*, *op. cit.*, p. 278 y s.

electrónicos emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a través de su departamento CERES (CERtificación ESpañola), el FNMT Clase 2CA, el AC FNMT Usuarios y el AC Representación, que tienen la misma validez y se pueden llevar en una memoria USB, cuyo puerto para su uso efectivo sí está presente en la mayor parte de los ordenadores. Además, en 2014 se aprueba el sistema Cl@ve para el ámbito del Sector Público Estatal, que “pretende facilitar el acceso de los ciudadanos de forma uniforme a diversos servicios prestados vía Internet, tratando de minimizar los sistemas de identificación y autenticación existentes o aquellos que necesidades futuras pudieran demandar”<sup>1130</sup>, se trata de un sistema de autenticación, identificación y firma electrónica que se configura como una plataforma común para todo el sector público estatal, permitiendo el uso de claves concertadas previo registro como usuario de la misma. También se han desarrollado certificados electrónicos admitidos por la sede electrónica de la Agencia Boletín Oficial del Estado a nivel autonómico: en Cataluña se dispone de CATCert, el certificado electrónico de la Agencia Catalana de Certificación; en Valencia ACCV, de la Autoridad de Certificación de la Comunidad Valenciana; en el País Vasco cuentan con IZENPE, de la Empresa de certificación y servicios del gobierno vasco. Además, algunos colectivos también se han ocupado de desarrollar sus propios certificados, es el caso de Camerfirma, de la Autoridad de certificación de las Cámaras de Comercio Españolas; ANCERT de la Agencia Notarial de Certificación; o Firmaprofesional, de una empresa de certificación proveedora de certificados electrónicos admitidos. Todo un conjunto de herramientas que nos llevan a pensar en el escaso uso, y consecuentemente en el cierto fracaso, del DNIE como sistema de autenticación y firma electrónica en la práctica de las relaciones electrónicas que requieren autenticación entre instituciones públicas y ciudadanos.

#### **E) La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público**

A pesar de tratarse de una ley pensada para la protección a los proveedores, con la intención de acabar con la morosidad en el pago a estos actores por parte de los poderes públicos, cumpliendo claramente una función comercial, lo cierto es que supuso un paso importante y decisivo en la implementación de la administración electrónica, pues

---

<sup>1130</sup> Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba Cl@ve, la plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas, anexo a la Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica dicho acuerdo.

exhortó a la creación obligatoria de todas las Administraciones públicas del ámbito tanto estatal como autonómico y local de un punto general de entrada de facturas electrónicas<sup>1131</sup>, para tramitar todo el proceso electrónicamente, regulando al mismo tiempo la firma electrónica. En consecuencia, podemos entenderla como un preliminar necesario, aunque insuficiente, para la implantación del gobierno abierto en nuestro sistema, mejorando el control y seguimiento de estos procesos. Como bien recuerda Gracia García<sup>1132</sup>, “nótese la importancia que la Ley otorga al correcto funcionamiento del registro contable de facturas, pues prevé que anualmente, el órgano de control interno indicado debe elaborar un informe en el que debe evaluar el cumplimiento de la normativa”.

Esta ley de carácter básico entró en vigor el 17 de enero de 2014, y supuso una transformación radical en la gestión de las facturas de las instituciones públicas, especialmente de las pertenecientes al ámbito local. Su principal objetivo era incrementar la transparencia en los trámites de facturación, reduciendo los plazos en los que era obligatorio que se formalizaran los pagos a proveedores.

Así, esta Ley obligaba al uso de factura electrónica en compras públicas, de tal modo que las Administraciones debían disponer de un punto general de entrada de facturas electrónicas y de un registro contable para que los proveedores pudieran presentar sus facturas en formato electrónico. De hecho, igual que la LPAC, como se verá a continuación, esta Ley ya establecía la emisión de facturas electrónicamente de forma obligatoria para determinados sujetos, concretamente: sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, personas jurídicas y entidades sin ánimo de lucro que carecieran de nacionalidad española, establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español de acuerdo con la normativa tributaria, uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico. Permitiendo que las Administraciones pudieran excluir reglamentariamente de esta obligación las facturas cuyo importe fuera inferior a 5000 euros.

Ahora bien, esta Ley se aprueba en el marco de la Ley 11/2007, por lo que la aprobación de la nueva ley de procedimiento administrativo común ha generado

---

<sup>1131</sup> Los requisitos técnicos que debían cumplir estos puntos de acceso se regularon mediante la Orden HAP/1047/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.

<sup>1132</sup> Gracia García, D. Razones de seguridad jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013. *El Consultor de lo Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 4, 28 de febrero de 2017, p. 413.

inseguridad jurídica en determinados aspectos de esta norma, dejándola desfasada –por ejemplo, la Ley 25/2013 sólo obliga a emitir facturas electrónicas a determinadas personas jurídicas, mientras que la nueva LPAC obliga a todas las personas jurídicas a relacionarse con la Administración electrónicamente, por lo que no tendría sentido que todas las relaciones se mantuvieran electrónicamente excluyendo la facturación por aplicación de una Ley cuyo espíritu es precisamente el impulso de la facturación electrónica, por mucho que como ley especial hubiera de aplicarse preferentemente–. A esto se debe añadir que también deberá adaptarse a las determinaciones de la Directiva 2014/55/UE, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública –cuya fecha límite de transposición es el 27 de noviembre de 2018 en el ámbito estatal, y el 27 de noviembre de 2019 en el ámbito autonómico y local–, cuyo último fin es estandarizar el modelo de facturación electrónica consiguiendo la interoperabilidad entre Estados miembros, para contribuir al mercado único europeo. De tal modo que se requiere la reforma de esta Ley 25/2013 para introducir los ajustes que sean necesarios, así como para suprimir cualquier disfunción o contradicción entre sus disposiciones y las más recientes, especialmente en lo tocante al formato de las facturas electrónicas y a la firma electrónica, así como para mejorar cuestiones que con la práctica se ha visto que precisan de mayor eficacia y eficiencia<sup>1133</sup>.

#### **F) La perspectiva limitada del gobierno abierto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local**

El mismo día que se aprobó la Ley que acabamos de comentar, se aprueba también la LRSAL, una ley que, bajo la excusa de adoptar un conjunto de medidas organizativas, competenciales y financieras para garantizar el cumplimiento del artículo 135 CE en el ámbito local –como medida estrella del nuevo mantra administrativo de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria–, acaba por imponer un modelo recentralizador y claramente limitativo de la autonomía local<sup>1134</sup> al reformar de forma significativa la

---

<sup>1133</sup> Gracia García subraya distintas contradicciones como las existentes en el ámbito subjetivo de aplicación de la obligatoriedad de facturar electrónicamente; la digitalización de facturas en papel; la presentación de dichas facturas en papel en los registros electrónicos. Además de los necesarios ajustes a la normativa europea, especialmente en lo tocante al formato de la factura electrónica y la firma electrónica. *Vid.* Gracia García, D. Razones de seguridad jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013. *El Consultor de lo Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 4, 28 de febrero de 2017, p. 411-423.

<sup>1134</sup> Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015/16, p. 13.

LBRL. Una ley de cuestionada técnica jurídica, cuyo articulado ya ha sido modificado en parte por el Tribunal Constitucional en diversas de sus Sentencias, entre las que cabe destacar las primeras sobre esta materia: las Sentencias 41/2016, de 3 de marzo de 2016 y 111/2016, de 9 de junio de 2016 en las que se ha manifestado respecto de la reordenación competencial a favor de los municipios<sup>1135</sup>.

Así, se trata de una Ley ciertamente cuestionable en diversos aspectos por el efecto regresivo que genera respecto de la autonomía local por múltiples razones<sup>1136</sup>: una de ellas es el impacto sobre la potestad de autoorganización local con medidas de redimensionamiento al establecer la supresión de la personalidad jurídica de entidades inframunicipales, así como su disolución en supuestos en que no se rindan cuentas, además de limitar enormemente la posibilidad de crear consorcios o mancomunidades, estableciendo también la disolución automática de mancomunidades si no se adaptan sus estatutos. También incorpora nuevos mecanismos de control mediante informes y tutelas de Administraciones superiores, especialmente en el ámbito presupuestario y económico-financiero, en el que se refuerza la figura del interventor local<sup>1137</sup>. En lo tocante a la incidencia sobre el sistema competencial, se introduce una nueva categoría de competencias municipales, las llamadas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (artículo 7.4 LBRL), definidas de forma residual como todas aquellas que no son ni propias ni delegadas. Además, realiza un traslado forzoso de ciertas competencias a las comunidades autónomas –que el Tribunal Constitucional ya ha declarado inconstitucionales, como es el caso de servicios sociales, participación en la gestión de la atención primaria a la salud, o la inspección sanitaria, haciendo una interpretación conforme en el caso de la asunción autonómica de competencias

---

<sup>1135</sup> Se admitieron a trámite hasta 9 recursos de inconstitucionalidad y un conflicto en defensa de la autonomía local contra esta Ley. Algunos de estos recursos ya han sido resueltos y otros se encuentran aún pendientes de resolución. Entre la Sentencias ya dictadas encontramos: la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 (recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura); la STC 111/2016, de 9 de junio de 2016 (recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía); la 168/2016, de 6 de octubre de 2016 (recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias); la STC 180/2016 (recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra); la STC 44/2017, de 27 de abril de 2017 (recurso interpuesto por cincuenta diputados del Congreso de los Diputados); la STC 45/2017, de 27 de abril de 2017 (recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía); y la más reciente, la STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017 (recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña).

<sup>1136</sup> Vid. Gracia Retortillo, R. La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015/16, p. 225-280; Parejo Alfonso, L. Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 34, febrero 2014, p. 11-20.

<sup>1137</sup> Vid. Cardosa Zurita, C. El reforzamiento de la función interventora de los Secretarios-Interventores e Interventores en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: novedades y actuaciones a desarrollar. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*: Ed. La Ley, núm. 5, marzo 2014.

municipales en materia de educación—, suprimiendo otras como la participación en la gestión de la atención primaria de salud y la defensa de consumidores y usuarios.

La interpretación del Tribunal Constitucional en este aspecto sí ha favorecido a los entes locales al entender que el listado que incorpora es de mínimos, como interpretación expansiva de competencias propias<sup>1138</sup>, además de declarar inconstitucional en ciertos puntos este traspaso directo a las Comunidades. De todos modos, lo que más llama la atención es que determina traspasar servicios municipales a manos de las Diputaciones provinciales, sin prever mecanismos de participación municipal en la toma de decisiones en relación con la prestación de dichos servicios<sup>1139</sup>, sin olvidar que las Diputaciones han sido cuestionadas en los últimos años por ser una administración indirectamente representativa, cuyos órganos de gobierno no son directamente elegidos por los ciudadanos. De hecho, como recuerda Fuentes i Gasó<sup>1140</sup>, “no sólo se le atribuyen nuevas competencias propias sino que se habilita a las leyes estatales y autonómicas para su posible ampliación de competencias”. Todo lo que a juicio de Toscano Gil ha supuesto “un verdadero vuelco en la imagen, socialmente aceptada y reconocida, de los Ayuntamientos y Diputaciones democráticos, que son, con el nuevo modelo, más Administración y menos Gobierno”<sup>1141</sup>.

Dentro de las competencias provinciales que refuerza incluye la gestión tributaria, la prestación de servicios de administración electrónica, así como de contratación centralizada en los municipios de menos de 20.000 habitantes (artículo 36.1 LBRL). Con esto se pretendía dinamizar e impulsar la administración electrónica de los municipios medianos y pequeños que no había logrado la Ley 11/2007. Como recuerda Campos Acuña, el contenido de la Disposición final 3ª abría la puerta al incumplimiento de las disposiciones en materia de administración electrónica que imponía esta Ley, y ante esta situación “la asignación a las Diputaciones Provinciales de una competencia propia, de carácter instrumental, en materia de administración electrónica para los

---

<sup>1138</sup> Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. Principio democrático, autonomía local..., *op. cit.*, p. 15.

<sup>1139</sup> Cacharro Gosende, F. La asistencia provincial e insular a los municipios para la aplicación de la Ley de Transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015, p. 2040.

<sup>1140</sup> Fuentes i Gasó, J. R. Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 101, enero-abril 2015, p. 64.

<sup>1141</sup> Toscano Gil, F. El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. *Revista española de Derecho Administrativo*: Civitas, núm. 165, 2014, p. 2.

municipios de menos de 20.000 habitantes tiene que convertirse en la piedra de toque que solvente no ya una escasez de recursos municipales, sino la pura inexistencia e incapacidad de muchos municipios”<sup>1142</sup>.

Por otro lado, aunque la LBRL ya regulaba antes de la reforma operada por la LRSAL un conjunto de medidas de publicidad en el ámbito de la actividad local, dedicando un capítulo a la información y participación ciudadana (capítulo IV, título V), la LRSAL incluye como competencia municipal “la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”. Una medida con buenas intenciones en lo tocante a participación 2.0 a nivel municipal, a pesar de su desafortunada redacción, que de acuerdo con Almonacid Lamelas, “parece que el uso de las TIC se limite al término municipal, lo cual en términos telemáticos es ridículo. Parece que el legislador redacta condicionado por la arraigada creencia de que toda competencia municipal se ejerce dentro de los límites del término municipal, razonamiento totalmente inaplicable a los servicios electrónicos”<sup>1143</sup>.

De esta manera, esta regulación establece la obligación de los municipios de facilitar la más amplia información sobre su actividad, así como la participación de todos los ciudadanos en la vida local (artículo 69 LBRL). También obliga a dar publicidad a las sesiones del pleno, y aunque no se predica esta misma obligaciones para las sesiones de la Junta de Gobierno Local, sí se prevé la obligación de publicar sus acuerdos, del mismo modo que también se deben publicar los acuerdos de las corporaciones locales. En ese sentido, se hace especial énfasis en la publicación de ordenanzas, planes urbanísticos, acuerdos relativos al ámbito urbanístico, también los acuerdos referentes a materia organizativa y retributiva, en materia de contratación, en materia de subvenciones, presupuestos generales, etc.

Tras la LRSAL, también debe darse publicidad a la masa salarial que recibe el personal laboral del sector público local, así como del número de personal eventual cada seis meses. De tal modo que, en paralelo a la ley de transparencia que se verá a continuación, la LRSAL también incluye un pequeño conjunto de obligaciones en

---

<sup>1142</sup> Campos Acuña, M. C. Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015, p. 2071.

<sup>1143</sup> Almonacid Lamelas, V. La administración electrónica que soporta..., *op. cit.*, p. 2005-2006.



materia de publicidad en relación con el número de puestos reservados a personal eventual (nuevo artículo 104 bis LBRL), y masa salarial del personal del sector público local (nuevo artículo 103 bis LBRL).

En cuanto al redimensionamiento del sector público local, también se debe tener en cuenta que la LRSAL añade un conjunto de limitaciones a la creación y mantenimiento de entes instrumentales, especialmente respecto a los entes locales sujetos a un plan económico financiero o plan de ajuste en vigor (DA 9ª), lo que puede dificultar una implantación de organismos específicos dedicados a cumplir funciones relacionadas con el gobierno abierto, como pueden ser la apertura de datos, la participación pública o la transparencia, pues en determinados casos sería conveniente la existencia de organismos que se dedicaran exclusivamente, por ejemplo, a organizar los flujos de información, resolver las posibles incidencias, realizar un adecuado seguimiento y evaluación, etc.

Sea como fuere, y como muy acertadamente apunta Rivero Ortega, “las opiniones más alarmistas en relación con las consecuencias de esta Ley no parecen haberse visto correspondidas por la realidad de los hechos, porque la norma no ha sido redactada ni aplicada en versiones maximalistas. No se ha producido una reducción drástica ni de estructuras ni de competencias, aunque sí es muy probable que en adelante las entidades locales calibren más en términos de sostenibilidad la creación de nuevos órganos o la prestación de más servicios, ponderando sus costes (...) demostrando sus ineffectividades que para las grandes reformas es preferible el consenso a la unilateralidad”<sup>1144</sup>.

### **G) La nueva regulación del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas**

Recientemente se ha operado en nuestro ordenamiento jurídico administrativo una reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha supuesto su derogación y desdoblamiento<sup>1145</sup> en dos leyes que la vienen a substituir, erigiéndose,

---

<sup>1144</sup> Rivero Ortega, R. Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *REALA*: núm. Extraordinario, enero 2015, p. 8.

<sup>1145</sup> Algo que ha sido criticado por la doctrina, por ejemplo, a juicio de Gamero Casado “aunque pueda parecer un criterio atendible desde el plano puramente teórico, la cosa es bien distinta cuando se desciende a lo concreto y se comprueba la dificultad de articular esta división, dando como resultado decisiones mu discutibles (...) no se logra entender que los registros electrónicos se regulen en la LPAC en tanto que la sede electrónica se regula en la LRJSP, siendo en ambos casos medios auxiliares con los

en consecuencia, en las piedras angulares de nuestro actual Derecho administrativo, a saber: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Buena parte del contenido de estas leyes viene a ser, a grandes rasgos, coincidente con su predecesora, sin introducir cambios de gran magnitud. Ahora bien, encontramos, especialmente, dos novedades de gran calado que nos interesa destacar en este apartado por su íntima vinculación con el gobierno abierto: la administración electrónica y la participación ciudadana, suponiendo, esta vez sí, un paso decisivo en el uso de las TIC en el sector público al establecer un “nuevo principio de preferencia del medio electrónico”<sup>1146</sup> que puede constituir una base sólida para la construcción de un gobierno abierto.

El cambio que a primera vista resulta más evidente se produce a nivel formal, con un desdoblamiento de la Ley de 1992 cuya separación responde a la voluntad de dedicar una ley a las reglas que deben aplicarse en la relación entre Administración y administrados (LPAC) como una ley con efectos *ad extra*, y otra que integra las prescripciones que deben regir las relaciones con vocación *ad intra* entre Administraciones (LRJSP), pero si atendemos a su articulado también se producen algunos cambios de fondo, que afectan a la regulación anterior en diversos aspectos. Ahora bien, dejando a un lado las múltiples novedades de régimen jurídico y del procedimiento administrativo<sup>1147</sup>, queda fuera de toda duda que su principal objetivo es

---

que se articular las relaciones jurídico-administrativas, y obedeciendo, por consiguiente, a una misma naturaleza y finalidad desde el punto de vista en examen. Tampoco se comprende que la actividad administrativa automatizada aparezca en la LRJSP, cuando es obvio que produce actuaciones *ad extra*. Y asombra que los archivos hayan merecido atención por ambas normas (art. 17 LPAC y 46 LRJSP), que cuentan incluso con algunos contenidos literalmente duplicados”. Gamero Casado, E. Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *Revista española de Derecho Administrativo*: núm. 175, enero-marzo 2016, p. 1-2.

<sup>1146</sup> Gamero Casado, E. Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *Revista española de Derecho Administrativo*: núm. 175, enero-marzo 2016, p. 2.

<sup>1147</sup> La regulación de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial, que se regulaban reglamentariamente, han pasado a integrarse en la LPAC como especialidades del procedimiento administrativo común, aunque sus principios generales se recogen en la LRJSP (artículos 25 a 37); se realiza una distinción entre los derechos reconocidos de forma general a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración (artículo 13 LPAC), y los derechos específicos de los interesados en el procedimiento administrativo que corresponda (artículo 53 LPAC); se incluyen precisiones que clarifican la distinción entre la iniciación de oficio mediante denuncia (artículo 62 LPAC), que no otorga per se la condición de interesado en el procedimiento al denunciante, y la iniciación a instancia de parte, que sí la atribuye (artículos 66 y s.); la incorporación del criticado por la doctrina sistema de clemencia, también conocido como premio para el delator, que permite exonerar del pago de multa a quien denuncia habiendo participado en una infracción en la que existan otros infractores, cuando se trate del primero en

la consolidación de la tramitación electrónica de los procedimientos reduciendo las cargas administrativas impuestas a los ciudadanos, pues se establece el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo.

---

aportar los elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento, siempre que aún no dispusiera de ellos la Administración (artículo 62.4 LPAC); también se prevén novedades en el cómputo de plazos pues se determina el carácter inhábil de los sábados en el cómputo de plazos por días (artículo 30.2 LPAC), además de introducirse un nuevo cómputo de plazos por horas (artículo 30.1 LPAC); se introduce la posibilidad de tramitar los procedimientos administrativos de forma simplificada en determinados supuestos (artículo 96 LPAC); se acoge la doctrina jurisprudencial cuanto a la inexistencia de plazo para recurrir actos presuntos (artículo 122.1 LPAC); se suprimen las reclamaciones administrativas previas a la vía civil y laboral, propios del orden jurisdiccional social; se perfeccionan las reglas formales de la notificación en papel de acuerdo con los criterios jurisprudenciales que se habían dictado al respecto (artículo 41 LPAC).

Sobre esta materia se ha escrito profusamente, *vid.* por ejemplo: Aradas García, F. La configuración del silencio administrativo. De la Ley 30/1992 a la Ley 39/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 19, 2016, p. 2149-2164; Arias Aparicio, F. A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*: núm. 42, 2016; Cases Pallarés, J. El registro electrónico general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento común de las administraciones públicas. *Revista de estudios locales*: núm. 191, 2016, p. 122-136; Chinchilla Peinado, J. A. Validez y eficacia. Avances y retrocesos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas. Su incidencia en la Administración local. *Cuadernos de derecho local*: núm. 41, 2016, p. 86-123; Jaramillo Fernández, M. La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 12, 2016, p. 1435-1455; Moreno Molina, J. A. Antecedentes, objetivos y principales novedades de las Leyes 39 y 40/2015, reguladoras del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público. *Gabilex*: núm. 6, junio 2016; Álvarez García, F. Notificación y avisos electrónicos: ventajas y dificultades. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 8, 2016, p. 897-912; de Juan Casero, L. J. Documento administrativo en la nueva legislación básica de procedimiento administrativo. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 14, 2016, p. 1654-1662; Fernández Farreres, G. El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas. *Cuadernos de derecho local*: núm. 41, 2016, p. 14-49; Huergo Lora, A. J. Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 4-13; García Luengo, J. Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: os principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 14-27; Menéndez Sebastián, E. M. La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 28-37; Nicolás Lucas, M. A. Principios de actuación y funcionamiento del sector público. Las relaciones interadministrativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 38-49; Navajas Rebollar, M. Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 50-59; Álvarez Fernández, M. Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y del sector público institucional en la Ley 40/2015. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 60-69; Díaz González, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 70-78; Parejo Alfonso, L. A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las Leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular, de la autonomía local. *Revista Asamblea*: núm. 34, junio, 2016, p. 37-56; Prieto Romero, C. El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. *Revista de Administración pública*: núm. 201, 2017. Hernández Giménez, H. M. Aplicación práctica de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en la nueva Ley 40/2015. *Actualidad administrativa*: núm. 2, 2017, p. 84-95; López Donaire, M. B. Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación. *Actualidad administrativa*: núm. 5, 2017, p. 79-89.

Así, la que a juicio de la doctrina supone la principal novedad de la reforma, que en palabras de Campos Acuña<sup>1148</sup> “constituye su *leit motiv*”, es la transformación digital del procedimiento administrativo. También de acuerdo con Hernández Jiménez<sup>1149</sup> su principal objeto es “la electrificación del derecho administrativo”, modificación que sí va a suponer un cambio de gran envergadura para nuestras Administraciones.

Tanto es así, que la propia Exposición de motivos de la Ley afirma que: “Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”.

De tal modo que, en palabras de Carrodeaguas Méndez<sup>1150</sup>, “queda clara desde un primer momento la intención del legislador de superar las limitaciones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que la desarrolla parcialmente, intentando implementar una Administración sin papel, totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación”. Así, como bien apunta

---

<sup>1148</sup> Campos Acuña, M. C. Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 6, 30 de marzo de 2017, p. 783.

<sup>1149</sup> Hernández Jiménez, H. M. Aplicación práctica de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en la nueva Ley 40/2015. *Actualidad Administrativa*: Wolters Kluwer, núm. 2, febrero de 2017, p. 1.

<sup>1150</sup> Carrodeaguas Méndez, R. La e-administración en los municipios de pequeña población. ¿Un objetivo pendiente de alcanzar? *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 2, 30 de enero de 2017, p. 159.

Gamero Casado, “la administración electrónica deja de estar regulada en una ley especial, para insertarse directa y plenamente en el corazón mismo del Derecho administrativo básico-común”<sup>1151</sup>.

En relación con este impulso de la administración electrónica, una de las principales novedades es el hecho de que se reconozca a los ciudadanos la posibilidad de comunicarse con la Administración por medios electrónicos siempre que lo deseen, de tal modo que no se configura como una obligación –sólo en determinados casos se obliga a sujetos muy concretos a comunicarse electrónicamente con la Administración, es el caso de las personas jurídicas, como ya se ha avanzado anteriormente, o profesionales sujetos a colegiación obligatoria, entre otros, cuando se presume su capacidad para acceder y disponer de medios informáticos (artículo 14)– sino que se configura como un derecho al cual la Administración quedará sometida en caso de querer ser ejercido, por lo que deberá estar preparada para ello a fin de garantizar el ejercicio de dicho derecho. Además, también se prevé en el artículo 12 que las Administraciones deberán asistir en el uso de medios electrónicos a los interesados que así lo soliciten, especialmente en relación con la identificación y firma electrónica, la presentación telemática de solicitudes y la obtención de copias auténticas.

Son varias las referencias que se hacen a lo largo de todo el articulado al procedimiento electrónico, pues la finalidad subyacente es la implantación de una administración electrónica, eliminando el procedimiento en papel, y la consolidación de la digitalización social. Así, se reconocen, entre otros, el derecho de los ciudadanos a cumplir las obligaciones de pago por medios electrónicos (artículo 53); a la identificación y firma electrónica por cualquiera de los medios incluidos en los artículos 9, 10 y 11, de forma sencilla; mejorando el régimen de representación con medios como el apoderamiento *apud acta* electrónico y el registro electrónico de apoderamientos; a presentar solicitudes y documentación mediante la ventanilla única; a no comparecer ante oficinas públicas si no lo prevé una norma con rango de Ley (artículo 19); a obtener copias electrónicas auténticas de cualquier documento incorporado en el expediente administrativo (artículo 27.4); no presentar dos veces el mismo documento; se establece una nueva regulación del expediente administrativo, que obligatoriamente deberá tener formato electrónico; así como el registro electrónico; las notificaciones

---

<sup>1151</sup> Gamero Casado, E. Panorámica de la Administración electrónica en..., *op. cit.*, p. 1.

electrónicas; el archivo electrónico para facilitar el derecho de acceso a la información del que trataremos a continuación; e incluso se prevé la posibilidad de que el cómputo de los plazos sea por horas, y no sólo por días, meses u años. También la LRJSP incluye algunas previsiones relacionadas con la administración electrónica, como las convocatorias y sesiones de los órganos colegiados por medios telemáticos (artículo 17); la sede electrónica y el portal de Internet (artículos 38 y 39); sistemas de identificación electrónicos de las Administraciones, con referencias a la firma electrónica (artículos 40 a 43); o el aseguramiento de la interoperabilidad (artículo 45), entre otras.

Todo esto comporta, forzosamente, el formato electrónico del expediente administrativo. Como apunta Hernández del Castillo, la regulación incluye la definición del mismo, “algo novedoso, y a la vez loable, tal planteamiento, pues aunque se sobreentendía qué era el expediente administrativo, a veces existía cierto confusionismo entre el mismo y el procedimiento administrativo, cuando son conceptos diferentes”<sup>1152</sup>. De acuerdo con el artículo 70 LPAC, el expediente administrativo tendrá, de forma insoslayable, formato electrónico, y su formación se hará mediante la agregación ordenada de documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlo. Hay que tener en cuenta que se excluye expresamente “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento” (artículo 70.4), en los mismos términos que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno excluye estos documentos de su objeto de aplicación (artículo 18.b sobre las causas de inadmisión), lo que es cuestionado por la doctrina. Así, por ejemplo Fernández Farreres considera que “esta restricción del contenido del expediente administrativo tampoco deja de suscitar reparos, al buscar abiertamente ocultar las propias opiniones internas y juicios de valor de los servicios y funcionarios adscritos al órgano que debe resolver, y que pueden resultar de la mayor

---

<sup>1152</sup> Hernández del Castillo, A. El nuevo procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre). *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 41, junio de 2016, p. 60.

relevancia para el mejor control de la decisión administrativa”<sup>1153</sup>. Además, el artículo 17 LPAC regula el archivo único electrónico, como almacén de documentos electrónicos, obligando a todas las Administraciones a “mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”.

Hay que tener en cuenta que la ley determina un plazo de *vacatio legis* de 2 años para la mayor parte de previsiones relativas a la administración electrónica, por lo que las obligaciones impuestas a las Administraciones en este ámbito no entrarán en vigor hasta el 1 de octubre de 2018. Un plazo que, a juicio de Rivero Ortega<sup>1154</sup>, podría hacer que la finalidad de la ley se viera frustrada, pues “no es la primera vez que se procrastina la adaptación de nuestra Administración pública a las necesidades de puesta al día tecnológica, con el consiguiente retraso en el aprovechamiento de las ventajas de estas herramientas, cuyo ritmo de evolución es por cierto acelerado, y no se mide precisamente en años (sino en meses)”, a pesar de que la prudencia aconseja un plazo para que las Administraciones puedan adaptarse a un cambio de tal magnitud, especialmente en el caso de la planta local, para no abocarlas al incumplimiento irremediable de las previsiones de la ley. Tal vez deberían buscarse mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativa que permitieran un más rápido y efectivo cumplimiento, acortando dicho plazo de *vacatio legis*.

También es importante señalar la inclusión en la LRJSP de la posibilidad de gravar los Plenos (videoactas) y realizarlos telemáticamente. Aunque en su Disposición adicional vigésimo primera se establece que estas disposiciones no serán aplicables a los órganos colegiados del gobierno de la nación, de las Comunidades Autónomas ni de las entidades locales –entre los que se encuentran el Pleno y la Junta de Gobierno Local–, y por tanto no sean disposiciones directamente aplicables, podrían serlo si no entrara en contradicción con la normativa básica aplicable y, en el caso de las entidades locales, se previera, por ejemplo, vía Reglamento Orgánico Municipal. La LRJSP en su artículo 17 pretende generalizar los medios electrónicos en la convocatoria, celebración y actos de las sesiones de los órganos colegiados, permitiendo que se celebren por videoconferencia y asentando la base jurídica de las videoactas. La videoconferencia es un sistema de comunicación que permite celebrar reuniones colectivas entre personas

---

<sup>1153</sup> Fernández Farreres, G. El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas..., *op. cit.*, p. 31.

<sup>1154</sup> Rivero Ortega, R. La administración electrónica en las leyes 39 y 40/2015. *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 41, junio de 2016, p. 74, 83.

que se hallan en distintos lugares, una comunicación que se realiza a tiempo real, emitiéndose por vía telefónica, de imagen y sonido en sentido bidireccional<sup>1155</sup>. Las videoactas son un sistema de gestión de actas que permite la elaboración de las actas de las sesiones de estos órganos colegiados administrativos de forma más rápida, ágil, transparente y segura. Este sistema se basa en la integración de vídeo y documentos electrónicos firmados digitalmente, de tal modo que se combina la grabación de la sesión con la documentación electrónica que contiene los acuerdos que hayan sido adoptados, firmados por certificado digital del Secretario, quien dará fe legal del acto (artículo 18)<sup>1156</sup>. Se debe tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha avalado la grabación de las sesiones plenarias<sup>1157</sup>, pero al respecto hay que tener cuidado con la comunicación no consentida de datos (LOPD), cosa que puede producirse si decide transmitirse un Pleno en directo, por ejemplo<sup>1158</sup>. La protección de datos de carácter

---

<sup>1155</sup> En el caso de Cataluña, a la luz del marco normativo aplicable a nivel local (artículo 49 TRRL, 102 TRLLMRLC y 85 ROF), la videoconferencia no sería admisible por cuanto estos artículos exigen que las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local deben celebrarse en la sede del Ayuntamiento, con asistencia de los miembros en unos quórum predeterminados, y sólo se admitiría la celebración en lugar diferente por causas de fuerza mayor

<sup>1156</sup> Si atendemos a la normativa aplicable en el ámbito local catalán, en este caso la interpretación sí podría ser favorable al uso del sistema de videoactas, pues la normativa no indica qué medios o soluciones técnicas deben ser utilizados sino que se limitará a exigir la necesaria realización de las actas, fijando el contenido mínimo obligatorio que deben presentar. De modo que, si el sistema de videoactas que se utilice permite dar cumplimiento a todas las prescripciones fijadas por los artículos 122 LBRL, 50 TRRL, 110 y 111 TRLLMRLC y 109 y 110 ROF, no debería existir inconveniente para utilizar este sistema, que podría regularse por Reglamento Orgánico Municipal, como manifestación palpable de la potestad de autoorganización y autonomía municipal.

<sup>1157</sup> En su STS de 24 de junio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) Rec. 264/2014, trata el supuesto de un Ayuntamiento que mediante el Reglamento Orgánico Municipal prohíbe la grabación de las sesiones del Pleno si no dispone de la correspondiente autorización del alcalde. En ese sentido, el Tribunal Supremo afirma que “la libertad de expresión tutela la comunicación del pensamiento y la información garantiza el derecho a recibir esta de cualquier medio sin ninguna traba; y ha de decirse también que están íntimamente relacionadas porque sin información no es posible la comunicación del pensamiento y la opinión, y que dicha relación conlleva que toda lesión de la libertad de información produzca, así mismo, una lesión de la libertad de expresión”, una interpretación realmente favorable en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas –que debiera haber sido punto de partida en la Ley 19/2013 en lugar de configurarlo como derecho ordinario de acceso a los archivos y registros– (Fundamento Jurídico Cuarto). Así, el TS considera que no es ajustada a derecho esa previa autorización por cuanto supone una injerencia al ejercicio inmediato de las libertades de expresión e información, identificándose como censura previa incompatible con la normativa reguladora de estos derechos.

<sup>1158</sup> En el ámbito local hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional vigésimo primera de la LRJSP prevé que las disposiciones de la Ley relativas a los órganos colegiados no serán de aplicación a los órganos colegiados del gobierno de la nación, a los órganos colegiados del gobierno de las Comunidades autónomas, ni a los órganos colegiados de gobierno de las entidades locales, entre los que encontramos el Pleno y la Junta de Gobierno local, por lo que a pesar de la previsión normativa de las videoactas y las videoconferencias en el nuevo marco normativo de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público, no se trata de disposiciones directamente aplicables en el ámbito local. Ahora bien, aunque en el caso de las videoconferencias el marco aplicable descarta su posibilidad en este ámbito al entrar en contradicción (artículo 49 TRRL, 102 TRLLMRLC, y 85 ROF), en lo tocante a las videoactas parece que si se respeta el contenido mínimo que deben presentar las actas (artículo 122 LBRL, 50 TRRL, 110 y 111 TRLLMRLC, 109 y 110 ROF), no existiría inconveniente para utilizar estos



personal es un derecho fundamental, en determinados casos no se va a poder evitar que se produzca alguna mención de datos de carácter personal discutible a la luz los preceptos de esta normativa en el desarrollo del Pleno que quedaría registrado al estar retransmitiéndose en directo, pero sí existen mecanismos para eliminar su rastro –el llamado derecho al olvido<sup>1159</sup>–. Cuanto a las videoactas, existen ya algunas empresas que se dedican a disociar los datos, anonimizarlos, por ejemplo sustituyendo los nombres propios por otros nombres<sup>1160</sup>.

Al margen del importante impulso para la implantación de la administración electrónica de forma definitiva en nuestras instituciones, especialmente relevante en relación con el objeto del presente estudio resulta también la incidencia que ha tenido la LPAC en la potestad reglamentaria local, al dedicar un título al ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones de carácter general, en el que se introducen nuevos trámites para reforzar la participación ciudadana. Una novedad esencial que tiene un gran impacto en el aspecto procedimental de la elaboración de las normas, y que se justifica por la creciente preocupación de los países de nuestro entorno y, más recientemente, también de nuestro legislador por implementar políticas de mejora regulatoria, para lo que incluye en su artículo 129 los principios de buena regulación. Estos principios son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad

---

medios electrónicos a la hora de levantar acta de las sesiones, pudiendo preverse en el Reglamento Orgánico Municipal.

<sup>1159</sup> De acuerdo con la Agencia Española de Protección de Datos, el derecho al olvido “es la manifestación de los tradicionales derechos de cancelación y oposición aplicados a los buscadores de internet (...) hace referencia al derecho a impedir la difusión de información personal a través de internet cuando su publicación no cumple los requisitos de adecuación y pertinencia previstos en la normativa”. Información que junto con resoluciones estimatorias en esta materia, se pueden encontrar accesibles online a través del siguiente enlace: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/CanalDelCiudadano/derecho\\_olvido/index-ides-idphp.php](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/CanalDelCiudadano/derecho_olvido/index-ides-idphp.php) [último acceso en fecha 10-6-2017]

<sup>1160</sup> De hecho, el grupo de investigación CRISES-Cátedra UNESCO de Privacidad de Datos, del Departamento de Ingeniería Informática y Matemáticas de la Universidad Rovira i Virgili, cuyo investigador principal es David Sánchez, junto con el grupo de investigación KISON de la Universidad Abierta de Cataluña, cuya investigadora principal es Montserrat Batet, han diseñado un sistema que detecta y oculta automáticamente información confidencial de documentos de texto, de tal modo que puedan enviarse a terceros sin comprometer su privacidad y anonimización. El método desarrollado automatiza el proceso de identificar y eliminar palabras o frases capaces de comprometer información sensible o potencialmente discriminatoria, analizando la información y protegiendo los términos que podrían facilitar las deducciones. Un método exhaustivo que según las pruebas ha demostrado ser equiparable al seguido por un experto humano, no limitándose a eliminar esos términos sino a reemplazarlos por conceptos más generales y ambiguos, por ejemplo, en lugar de especificar que un paciente tiene neumonía, lo substituiría por una enfermedad del sistema respiratorio. Una investigación enmarcada en el proyecto europeo CLARUS, sobre privacidad de datos en la nube y cuenta con financiación del programa europeo Horizonte 2020. *Vid.* Sanchez, D.; Batet, M. Toward sensitive document release with privacy guarantees. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*: vol. 59, marzo 2017, p. 23-34.

jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que a buen juicio de Casado Casado, representan una escasa novedad pues “resultan directamente tributarios de las previsiones contenidas en la LES, aunque su regulación no es idéntica y, además, ahora, al incorporarse en la LPACAP en lugar de en una norma sectorial de contenido económico, se enuncian como principios de aplicación general, con independencia de la materia que constituya el objeto de la regulación de que se trate”<sup>1161</sup>.

Así, a la luz de estos principios, el cambio más significativo que introduce la LPAC<sup>1162</sup> es la exigencia de un nuevo trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento, incrementando así la participación ciudadana en la potestad normativa de las Administraciones en dos momentos procesales distintos: de forma previa mediante esta consulta pública, y de forma posterior mediante el trámite de información pública y audiencia a los interesados, que ya se preveía en el ámbito local en virtud del artículo 49 LBRL, por lo que emergen ciertas dudas ante la imprecisa previsión de la LPAC con respecto al momento procesal en que debe desarrollarse este segundo trámite<sup>1163</sup>.

---

<sup>1161</sup> Casado Casado, L. La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 107-I, enero-abril 2017, p. 103-104.

<sup>1162</sup> También introduce importantes previsiones respecto a la planificación normativa que se incorpora como mecanismo de mejora regulatoria, que obliga a las Administraciones a realizar un ejercicio previo de reflexión y planificación de su actividad normativa durante el periodo de un año, así como la evaluación normativa como complemento a esta planificación, que se realizará a la luz de los resultados obtenidos, a lo que se volverá más adelante.

<sup>1163</sup> El artículo 49 LBRL establece que el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales constará de los siguientes trámites: aprobación inicial por el Pleno; información pública y audiencia a los interesados durante un plazo mínimo de 30 días; resolución de las eventuales reclamaciones y sugerencias; aprobación definitiva por parte del Pleno, teniendo en cuenta que, en caso de ausencia de reclamaciones o sugerencias, se elevará a definitiva la aprobación inicial. De tal modo que se requiere hacer un ejercicio de encaje e integración entre la LBRL como ley especial, y las novedades introducidas por la LPAC como ley básica. En ese sentido, es claro que la consulta pública previa tiene lugar en un estadio inicial y embrionario, cuando todavía no existe ni siquiera un borrador, proyecto o anteproyecto. Las dudas surgen en lo tocante a los trámites de información pública y audiencia a los interesados, pues mientras que la mayor parte de la doctrina se decanta por entender que estos trámites regulados tanto por la LBRL como por la LPAC, son absolutamente compatibles, de tal modo que se seguiría el procedimiento previsto por el artículo 49 de la LBRL, al que se añadiría la consulta pública previa (Así: Merino Estrada, V. Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales. *Revista de Estudios Locales*: núm. Extraordinario 191, 2016, p. 19; Antelo Martínez, A. R. Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015. *REALA*: Nueva Época, núm. 6, noviembre 2016, p. 116, 119; Casado Casado, L. La incidencia de la Ley... *op. cit.*, p. 116), también sería posible interpretarlo en el sentido de duplicar estos trámites, entendiendo que obedecen a momentos procesales distintos, de tal modo que encontraríamos: formulación de la consulta pública previa; aprobación del anteproyecto o proyecto; apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados; a la luz de las reclamaciones y sugerencias, aprobación inicial; apertura de un nuevo trámite de información pública y audiencia a los interesados; y a la luz de las reclamaciones o

De modo que, la gran novedad es la que se deriva del artículo 133.1 LPAC, de acuerdo con el cual se realizará esta consulta pública previa para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y posibles soluciones alternativas. Como pone de manifiesto Casado Casado, esta medida debe valorarse positivamente “porque va a permitir tener en cuenta la opinión de los destinatarios de la futura norma incluso antes de proyectarse, cuando todas las opciones de regulación están abiertas (...) y existe margen para perfilar su contenido por parte de los ciudadanos”. No obstante, no se debe perder de vista que la propia ley prevé la posibilidad de prescindir de dicho trámite en determinados casos –normas presupuestarias u organizativas, ante la concurrencia de razones grave de interés público, cuando la propuesta no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia–, por lo que “su alcance debe ser relativizado”<sup>1164</sup>.

No olvidemos que también en esta norma el legislador impone la necesidad de compartir con los ciudadanos, mediante el portal web correspondiente, toda la información necesaria para que sean capaces de emitir un juicio razonado a la hora de materializar la participación ciudadana que les garantiza la ley en este proceso de elaboración de disposiciones de carácter general, lo que entronca directamente con la transparencia y acceso a la información pública, objeto de análisis en el siguiente apartado.

## **2. La antesala del gobierno abierto: el escenario normativo de la transparencia pública**

La información, de acuerdo con todo lo expuesto hasta ahora, es un presupuesto imprescindible de la participación y colaboración ciudadanas, se configura como un

---

sugerencias, aprobación definitiva (Así: Orduña Prada, E. Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Actualidad administrativa*: núm. 2, 2016, p. 8; Burgar Arquimbau, J. M. Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 8, 30 de abril de 2016, p. 16; Menéndez Alonso, J. M. La elaboración de ordenanzas y reglamentos con las Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 22, 30 de noviembre de 2016, p. 8).

<sup>1164</sup> Casado Casado, L. La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 107-I, enero-abril 2017, p. 111, 115.

prerrequisito, pues para participar efectivamente en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, todos los agentes deben partir de la misma base, con un conocimiento lo más parejo posible de las condiciones en las que se desarrolla el asunto de que se trate – además de posibilitar, en palabras de Jesús Lizcano<sup>1165</sup>, “un cierto control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y, por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo”–. Todo lo que conduce inexorablemente a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como medio privilegiado para el buen gobierno<sup>1166</sup>. De hecho, la tendencia de los gestores públicos que se esfuerzan por implantar el gobierno abierto se basa en la transparencia como eje central, siendo el pilar al que se ha dedicado mayor atención en todos los niveles de gestión pública, tanto por el cumplimiento de las directrices de las leyes de transparencia como por desarrollar su normativa propia al respecto, tanto a nivel autonómico como municipal, por la percepción de mayor utilidad y eficacia. En ese sentido, de acuerdo con Criado y Ruvalcaba, existe “un avance medianamente uniforme en la transparencia, tal vez debido a los imperativos normativos y legales, pero también a elementos mediáticos y culturales”<sup>1167</sup>.

Muy interesante en este punto la definición que ya pusieron de manifiesto Kaufmann y Kraay<sup>1168</sup>, en el sentido que la transparencia puede definirse como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes, siempre y cuando permita evaluar a las instituciones y formar opiniones relacionales y bien sustentadas a aquellos que deciden y a aquellos que participan o bien son objeto de la decisión.

---

<sup>1165</sup> Lizcano Álvarez, J. “Transparencia de Ayuntamientos y Diputaciones: la visión de transparencia internacional”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017, p. 126.

<sup>1166</sup> Asociación de ideas que comparte Blasco Díaz desde una perspectiva más económica al considerar la transparencia como instrumento necesario para dar cauce al principio democrático y de buena administración, así como posibilitadora de una buena gestión económica y administrativa por su función fiscalizadora. *Vid.* Blasco Díaz, J. L. “Transparencia administrativa y cuentas públicas”, en García Macho, R. (Ed.). *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*. Ed. Marcial Pons, 2014, p. 243-264.

<sup>1167</sup> Criado, J. I.; Ruvalcaba Gómez, E. A. ¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. *NovaGob.lab*: colección NovaGob Academia, núm. 1, diciembre de 2016, p. 4-6, 25.

<sup>1168</sup> Kaufmann, D.; Kraay, A. *Growth without Governance*. Policy Research Working Paper (3077), 2002.

De tal modo que, la transparencia es un arquetipo que delimita cómo debe ser y cómo debe actuar la Administración, como un parámetro que tiene que inspirar toda la actuación administrativa, haciendo visible al poder público, tanto administrativo como gubernamental y, en consecuencia, constituye una forma de control del ejercicio del poder. De modo que no se trata de una cuestión de ideologías políticas, sino que conecta directamente con la democracia. Un sistema basado en la transparencia se erige como una herramienta de gran valor al servicio del sistema democrático<sup>1169</sup>, pues evita que los poderes públicos queden al margen del control ciudadano, favoreciendo la participación y reforzando la legitimidad y la confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones públicas. Esto fortalece la seguridad jurídica del sistema, imprime racionalidad a los procesos de toma de decisiones y de diseño de políticas públicas. Además, al permitir una mayor y mejor información de los ciudadanos, se favorece la generación de entornos adecuados para una participación y colaboración ciudadanas responsables y de calidad, lo que acaba legitimando la actuación de los poderes públicos por facilitar la aceptación de las decisiones y su comprensión por parte de los diversos actores. De acuerdo con esto se manifiesta Blasco Díaz<sup>1170</sup> al reconocer la importancia de la transparencia por su estrecha relación con el principio democrático –pues “sólo con la transparencia se podrá posibilitar un control democrático de la actividad administrativa, sobre su desarrollo y adecuación con el interés público y a la legalidad, constituyéndose así en una pieza necesaria para ejercer la facultad de decidir, de participar en los asuntos públicos (...) que no hará sino legitimar aún más el ejercicio de sus funciones”–; con la buena administración y el control del poder –pues contribuye a “configurar unas nuevas relaciones entre los ciudadanos y la Administración, haciéndola más accesible y próxima”–; y con la participación ciudadana –ya que la transparencia “comporta una trasmisión hacia los ciudadanos de la información que se utiliza en las organizaciones públicas, posibilitando su conocimiento público, e integrar los diferentes intereses que pueden revelarse”, permitiendo la participación–. Se configura, pues, como un instrumento clave desde una perspectiva tanto preventiva como represora.

---

<sup>1169</sup> Así se manifiesta García Macho al considerar la publicidad y transparencia como premisas de una actuación democrática de la Administración. *Vid.* García Macho, R. “El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público”, en García Macho, R. (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 27-47.

<sup>1170</sup> Blasco Díaz, J. L. “El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa”, en García Macho, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 1132-140.

Así, también tiene un efecto disciplinario para los decisores públicos, y supone un valor esencial en la lucha contra la corrupción, ya que si se impulsa la transparencia informativa en áreas como la contratación de servicios, las finanzas locales o el urbanismo, se permite que haya un control, aunque sea *a posteriori*, de la gestión municipal en los ámbitos de mayor sensibilidad por su estrecha relación con el gasto público. Si se exponen públicamente las decisiones tomadas, sabiendo que posteriormente serán fiscalizadas y evaluadas por la sociedad, se incentiva la mejora continua de la actividad de la Administración, ya que el personal al servicio de la Administración se erige como responsable ante los ciudadanos, desincentivando los comportamientos ilegales, arbitrarios o éticamente reprobables, haciéndolos actuar de forma más cuidadosa, reduciendo los márgenes de discrecionalidad en las decisiones. Todo lo que se relaciona con la filosofía de Bentham cuando afirmó que “cuanto más te observo, mejor te comportas”<sup>1171</sup>. Cosa que también convierte a la transparencia en una medida de promoción del buen gobierno y mejora de la calidad en la gestión pública.

En ese sentido, la transparencia contribuye a que la rendición de cuentas sea efectiva, ya que al contar con más información, se permite a los ciudadanos evaluar de forma razonada la actividad de los poderes públicos y el resultado de sus políticas. De hecho, no puede haber rendición de cuentas sin una transparencia en la información que permita el control y seguimiento de la actividad de las autoridades públicas, así como un diálogo entre ambos actores en el que no exista asimetría en la información, un diálogo en el que los poderes deben responder a las preguntas de los ciudadanos, justificando sus decisiones y asumiendo las correspondientes responsabilidades. Y es que, como muy acertadamente apunta Medina Guerrero al respecto de la función de la transparencia como instrumento de escrutinio directo de la opinión pública, esto “se fundamenta en un presupuesto incontrovertible: la ciudadanía sólo puede erigirse como un tribunal competente sobre la gestión de la cosa pública si dispone de los datos suficientes”<sup>1172</sup>.

Todo esto acaba redundando también en modelos de conducta que sirven de referente para la sociedad, ya que si la actuación es honesta y transparente se fomentan conductas

---

<sup>1171</sup>En relación con esta cuestión, *vid.*: Carmona Garias, S. La permanente renovación administrativa y la necesidad de regenerar la democracia: reinterpretación del panóptico a través del *Open Government*. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 99-100, 2014, p. 783-806.

<sup>1172</sup>Medina Guerrero, M. “Prólogo”, en Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017.

positivas desincentivando las que puedan ser perjudiciales para el interés general, promoviendo la generación de una educación cívica entre los ciudadanos, además de valores como la responsabilidad, el compromiso y la integridad.

Todo lo que se relaciona también con los postulados de Kant, que leídos hoy en día están de rabiosa actualidad, en los que vemos que el autor ya puso de manifiesto que la publicidad de los actos de gobierno eran el remedio a la inmoralidad de la política. Tal como nos recuerda Silva García, en esta línea se manifestó también el filósofo alemán Georg Simmel, quien afirmó que el secreto implica una enorme amplificación de la vida porque en plena publicidad muchas manifestaciones de la existencia no podrían producirse, no obstante, apuntó una importante excepción, la de los representantes públicos. Simmel reconoce que la democracia persigue la publicidad como un estado deseable en sí mismo, en virtud de que todos deben conocer los hechos y circunstancias que les conciernen para poder decidir al respecto, es decir, que el saber implica una incitación psicológica a participar<sup>1173</sup>.

La Administración dispone de mucha información que es de interés general o de interés específico para personas o empresas. Hoy tiene en Internet un importante instrumento que le permite ponerla al alcance de todos o de quien la precise<sup>1174</sup>. En ese sentido, ya se ha visto que uno de los aspectos que ha cobrado mayor importancia entorno a la transparencia de la información pública, es la posibilidad de su reutilización para el desarrollo de nuevas aplicaciones y la dinamización económica, mejorando la competitividad del sector privado. Datos relativos al ámbito geográfico, comercial, educativo, turístico, de tráfico, etc. que en manos exclusivamente del sector público pierden el potencial que consiguen en el sector privado, más innovador en la creación y búsqueda de nuevos usos útiles en relación a estos datos y las necesidades que pueden poner de manifiesto, lo que puede contribuir enormemente a la toma de decisiones mejores y más eficientes.

A pesar de que una gestión administrativa transparente puede reportar beneficios en muy diversos ámbitos, tanto políticos, como sociales o económicos, y, especialmente, en la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos y

---

<sup>1173</sup> Silva García, F. El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional: ¿Un derecho fundamental incómodo? *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*: núm. 24, 2011, p. 285.

<sup>1174</sup> d'Alòs-Moner, A. E-gobierno: ¿modernización..., *op. cit.* p. 248.

Administraciones, lo cierto es que España estuvo aislada de todos estos potenciales e impactos de esta estrategia en el entorno europeo hasta el año 2013 por carecer de una ley de transparencia y acceso a la información a nivel estatal. Uno de los elementos distintivos de un Estado abierto lo determina fundamentalmente la presencia de una ley de transparencia en el sistema jurídico del país, que garantice el derecho de acceso a la información sobre las actividades de las instituciones públicas. Como apuntaron mordazmente Corojan y Campos<sup>1175</sup> antes de la aprobación de la ley española, “de los actuales miembros de la Unión Europea, un 89% tienen regulado el derecho de acceso y la publicidad de la información, salvo España, Chipre y Malta”.

En una declaración conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de diciembre de 2004, se afirmaba que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge el derecho a la transparencia como parte del derecho a una buena administración (artículos 41 y 42). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su sentencia de 1 de julio de 2008, resaltó la estrecha relación existente entre transparencia y democracia<sup>1176</sup>.

Todo esto, sumado a una mayor sensibilidad ciudadana por los temas de corrupción y las circunstancias de la crisis económica global, hizo que fuera necesario que la transparencia se colocara en una posición privilegiada de los ordenamientos jurídicos, impregnando una nueva cultura administrativa, en tanto que medida de gran valor para el buen gobierno al servicio de la ciudadanía.

Sommermann se hace eco de estos cambios sociales que poníamos de manifiesto en el capítulos anteriores y los relaciona concretamente con las demandas actuales de transparencia en el sentido de que “el cambio de paradigma conlleva una profunda transformación del modo de comunicación entre la Administración y los particulares, y

---

<sup>1175</sup> Corojan, A.; Campos, E. Gobierno Abierto..., *op. cit.* p. 59.

<sup>1176</sup> Así, en su considerando 59 apunta que “procede señalar que es precisamente la transparencia a este respecto lo que, al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, contribuye a conferir una mayor legitimidad a las instituciones a los ojos de los ciudadanos europeos y a aumentar la confianza de éstos. De hecho, es más bien la falta de información y de debate lo que puede suscitar dudas en los ciudadanos, no sólo en cuanto a la legalidad de un acto aislado, sino también en cuanto a la legitimidad del proceso de toma de decisiones en su totalidad”. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008, del Reino de Suecia y Maurizio Turco contra el Consejo de la Unión Europea, “Recurso de casación – Acceso a los documentos de las instituciones – Reglamento (CE) nº 1049/2001 – Dictámenes jurídicos”, en los asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P.



de la cultura administrativa en general, que se produce no sólo a través de nuevas reglas de acceso a la información, sino también en base a una nueva ética y un nuevo comportamiento de la función pública (...) En este sentido podría suponerse que la transparencia exigida en cuanto a la Administración Pública corresponde igualmente a una sociedad que externaliza siempre más de lo que antes pertenecía, según un consenso general, al *fórum internum*. En los medios como la televisión o internet, la esfera privada e íntima parece hacerse pública”<sup>1177</sup>. A esto se debe añadir también el apunte de Blasco Díaz, que muy acertadamente reflexiona sobre el origen de estas exigencias, atendiendo tanto a estas nuevas exigencias sociales por “la evolución de la sociedad, que implicaría esa modernización”, añadiendo especialmente, y de acuerdo con lo que veníamos manifestando a la luz del derecho comparado, “la influencia de otros sistemas jurídicos, que incidiría sobre las formas de hacer del tradicional régimen administrativo”<sup>1178</sup>. Sin embargo, no es hasta el 2013 cuando España dispone por primera vez de una Ley de Transparencia, algo que denunciaron instituciones como Transparencia Internacional o el Centro para la promoción de la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (Access Info). Como bien explica Guichot<sup>1179</sup>, “los impulsos de la sociedad (ciudadanos en general, organizaciones no gubernamentales, periodistas, académicos) en tiempos de una profunda crisis de confianza política, institucional y económica colocaron la transparencia en la agenda política de forma no solo nominal sino efectiva, de forma muy notoria a partir del año 2011”. A raíz de la demanda social, la transparencia fue un punto clave en todos los programas políticos de los partidos con representación parlamentaria, hasta su aprobación final en 2013.

Hasta este momento, el derecho de acceso a la información pública se contemplaba en la CE, en su artículo 105.c, desarrollado con carácter general por el artículo 37 de la actualmente derogada LRJPAC. Un régimen claramente insuficiente, que ni siquiera preveía una regulación del procedimiento o la previsión de un órgano independiente de

---

<sup>1177</sup> Sommermann, K. P. “La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho”, en García Macho, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 18

<sup>1178</sup> Blasco Díaz, J. L. “El sentido de la transparencia...”, *op. cit.*, p. 121.

<sup>1179</sup> Guichot Reina, E. “La aplicación de la ley de transparencia en las entidades locales”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017, p. 108.

control. Como muy acertadamente aseveró Guichot<sup>1180</sup>, “no es de extrañar, en consecuencia, que esta regulación, defectuosa e introducida sin autonomía en una norma burocrática, haya pasado desapercibida y haya sido incapaz de generar una cultura de la transparencia, ni en los ciudadanos ni en la Administración”.

Así las cosas, el Gobierno aprobó la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG). Apartándose de la tendencia internacional y europea al evitar el reconocimiento del derecho de acceso a la información como integrante del derecho fundamental a la libertad de información, que hubiera comportado la tramitación de la Ley como una Ley Orgánica, limitando así las posibilidades de regulación autonómica que hubieran podido realizarse en ese sentido, e incluyendo un título dedicado al buen gobierno, en discutible técnica jurídica.

Anderica Caffarena<sup>1181</sup> afirmó que, a pesar de los esfuerzos por conseguir una Ley a la altura de los estándares internacionales, se trata de una ley incompleta, que llega tarde y es insuficiente para ser el pilar de un sistema de transparencia fuerte y progresista que pueda ser también la base de las futuras políticas de gobierno abierto.

En ese sentido, lo que parecía ser un paso decisivo en el camino hacia el gobierno abierto, resultó ser una ley concebida desde el punto de vista del Derecho administrativo, la base de la cual es el artículo 105.b) CE<sup>1182</sup>, regulando el derecho de acceso a archivos y registros, y no otros derechos de mayor relevancia e intensidad democrática, como sería deseable, tales como el derecho a la participación política del artículo 23 CE o la libertad de información del artículo 20 CE. De modo que se intuye una decisión política que refleja una visión de la transparencia y el acceso a la

---

<sup>1180</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*: núm. 84, 2012, p. 94.

<sup>1181</sup> AndericaCaffarena, V. Activismo: De la transparencia al gobierno abierto. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*: núm. 94, 2013, p.74

<sup>1182</sup> A este respecto, ya en 2010, Blasco Díaz ponía de manifiesto el carácter poliédrico de la transparencia, que no puede acotarse a este artículo de la CE, pues “la obligación que impone a la Administración la transparencia, como forma de ser y de manifestarse, comporta una variedad de instrumentos que la concretan, partiendo de los diversos valores de nuestra Constitución. En consecuencia, esa transparencia administrativa, es patente, puede concretarse por diversas vías, es decir, puede realizarse gracias a institutos jurídicos diversos, y por ello trasciende del tradicional derecho de acceso por el interesado a los documentos administrativos recogidos en el art. 105.b) CE. Ha de suponer todavía más, propiciando una actitud activa de la Administración en orden a satisfacer anticipadamente las necesidades de información”. Blasco Díaz, J. L. “El sentido de la transparencia...”, *op. cit.*, p. 127.

información pública muy limitada, y no falta de incoherencias con otras previsiones de su propio articulado –como, por ejemplo, el hecho de que sean sujetos obligados por la Ley organismos que no forman parte del sector público ni desarrollan funciones administrativas–. Además, sigue manteniendo una concepción errónea y anticuada de la relación entre Administración y ciudadanos, pues, en lugar de articularse como una herramienta en manos de la Administración para mejorar el ejercicio de su actividad, se diseña como un instrumento de los ciudadanos contra la Administración. Sigue un paradigma en el que la Administración es concebida como *potentior persona*, revestida de privilegios y prerrogativas –claros ejemplos son el carácter negativo del silencio y el no establecimiento de un régimen sancionador fuerte en caso de incumplimiento de la Ley– ante el ciudadano, un paradigma obsoleto que está en vías de extinción como demuestra la tendencia normativa a la corresponsabilización que viene siguiendo desde hace ya algunos años el propio legislador estatal en muy diversos ámbitos del ordenamiento en los que se está admitiendo la madurez cívica de la ciudadanía<sup>1183</sup>, pero que contrariamente no imprime en el régimen de acceso a la información pública.

---

<sup>1183</sup> Por poner algunos ejemplos de esta tendencia que se aproxima a la anglosajona por tratar al administrado como a un adulto, alejándose de la visión paternalista de la Administración y aumentando la responsabilidad de los ciudadanos podemos citar: generalización de la comunicación previa y la declaración responsable en lugar de licencias o permisos previos, trasladando la eventual responsabilidad al particular puesto que la Administración sólo se compromete a realizar un control *a posteriori*, sin perjuicio de su posible responsabilidad en determinados supuestos, pues que el control sea *ex post* no exime de realizar dicho control en un plazo razonable; introducción de un nuevo recurso de contratación en vía administrativa para poderes adjudicadores que no son administración pública; apuesta por la modalidad del procedimiento del diálogo competitivo en materia de contratación administrativa en la que cada licitador presenta una oferta basada en su propuesta de solución para las necesidades que hayan sido definidas por el órgano contratante, que pueden ir modificándose mediante el diálogo competitivo, pensado para proyectos complejos cuyas prescripciones técnicas van a ser difíciles de anticipar; regulación del nuevo procedimiento de asociación para la innovación, que pretende desarrollar productos, servicios u obras innovadores, comportando la ulterior compra de los suministros, servicios u obras resultantes de acuerdo con los niveles de rendimiento y coste máximo acordados, que deja entrever que la Administración es consciente de que no puede hacerlo todo por sí sola; introducción de un nuevo trámite de consulta previa e información pública en la elaboración de disposiciones de carácter general en la LPAC; etc.

En relación con esta reflexión sobre el cambio en la forma en que los poderes públicos ven a los ciudadanos, Parejo Alfonso, citando a Brown, considera que “la situación actual se caracteriza por el predominio de una racionalidad política neoliberal (de nuevo cuño, en modo alguno simplemente recuperada del liberalismo económico original) determinante de la que califica como gubernamentalidad, que es un modo de gobernanza que, incluyendo el Estado, lo trasciende, produciendo sujetos, formas de ciudadanía y comportamiento y, en definitiva, una nueva organización social (...) somete las funciones estatales al cálculo económico, apela a un sujeto libre que delibera racionalmente sobre cursos de acción, realiza opciones y asume la responsabilidad de las consecuencias de sus elecciones (...) el Estado dirige a los sujetos sin responsabilizarse de los mismos, convirtiendo a los ciudadanos en emprendedores y, por tanto, responsables de su propia vida en todos los aspectos, incluido su bienestar”. Parejo Alfonso, L. *Estado y Derecho en proceso de cambios. Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 14-15.

Ahora bien, en tanto que ley ordinaria, lo cierto es que esto permite que la configuración legal autonómica prevea ciertas novedades con respecto a la ley estatal, que suplan sus vacíos o insuficiencias, mejorando así el sistema de acceso a la información pública por parte de las comunidades autónomas comprometidas con sus valores e ideales.

En este escenario, y sin olvidar que ya se ha tenido ocasión de analizar cuáles son algunos de los beneficios y funciones –especialmente, y como bien sintetiza Sommermann<sup>1184</sup>, cuanto a fortalecimiento del principio democrático, aseguramiento del principio del Estado de Derecho y fomento del principio republicano–, además de los principales riesgos, de una gestión pública transparente en anteriores capítulos, sin olvidar, así mismo, que ya se ha hecho una aproximación a la regulación del buen gobierno que incluye esta Ley en su título segundo –a la que ya se dedicó una sección en el primer capítulo–, este apartado tratará de hacer una pequeña aproximación a la regulación estatal en materia de transparencia en lo tocante a su vertiente activa y pasiva, atendiendo a sus exclusiones, límites, procedimiento y garantías. También se hará a la importancia de los distintos regímenes autonómicos en esta materia, deteniéndonos especialmente en el ámbito catalán, sin olvidar las debilidades y disfunciones de este contexto normativo en su conjunto, caracterizado por la dispersión en su regulación y la mala asunción de la complejidad de nuestro sistema territorial al no realizar diferenciaciones entre entidades atendiendo a su realidad sino imponiendo las mismas obligaciones a Administraciones en condiciones muy distintas, encontrándonos en consecuencia con una dispersión normativa que homogeniza en lugar de adaptarse a las particularidades de sus respectivos ámbitos, dificultando enormemente el cumplimiento total de la LTBG. Para acabar, se recogerán algunos ejemplos de buenas prácticas que ilustren la puesta en marcha de interesantes iniciativas en este ámbito con un gran impacto potencial en la transformación social y administrativa que se viene percibiendo desde hace algunos años.

#### **A) Aproximación al régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel estatal**

Como se ha avanzado, en el ámbito estatal se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que

---

<sup>1184</sup> Sommermann, K. P. “La exigencia de una Administración...”, *op. cit.*, p. 18-23.

regula el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, una de las manifestaciones más importantes del derecho a la transparencia.

La Ley se divide en tres Títulos: transparencia de la actividad pública (artículos 2 a 24); buen gobierno (artículos 25 a 32); y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 33 a 40). División que organiza el contenido de la ley en cuatro bloques temáticos distintos: previsiones relativas a la transparencia administrativa; regulación del derecho de acceso a la información pública; principios relativos al buen gobierno; y regulación del organismo independiente que deberá garantizar el cumplimiento de la Ley. De esta forma, se unen en un único texto materias que, aun estando de alguna manera vinculadas no suelen ser objeto de regulación unitaria a la luz del derecho comparado<sup>1185</sup>. De hecho, el buen gobierno y las medidas tendentes a su aseguración no tienen nada que ver con la transparencia y el acceso a la información, ámbitos que sí están más estrechamente relacionados entre sí. Esta opción de técnica legislativa ha sido duramente criticada por la mayor parte de la doctrina, tal como apuntó Velasco Rico<sup>1186</sup> cuando la Ley no era más que un proyecto en trámite parlamentario, “en buena técnica legislativa, sería conveniente desgajar esta parte de la futura Ley y tramitarla como una iniciativa legislativa separada”.

En su artículo 12 determina que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”. En consecuencia, como ya se ha avanzado, no se trata de un derecho fundamental, sino de un derecho constitucional desarrollado por ley ordinaria<sup>1187</sup>. Y esto a pesar de que en el caso de los electos locales<sup>1188</sup>, como se verá más adelante, el acceso a la información se trata de un derecho fundamental, que goza por tanto de especial protección y puede ser alegada tanto en vía jurisdiccional contencioso-administrativa –mediante el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona (artículos 114 y s. LJCA), cuyo carácter procesal

---

<sup>1185</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 96.

<sup>1186</sup> Velasco Rico, C.I. Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *REAF*: núm. 17, 2013, p. 281.

<sup>1187</sup> En cambio, el Consejo General del Poder Judicial hizo público en 2014 su “Protocolo de integración de la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna del Consejo General del Poder Judicial”, en el que afirma que “el acceso a la información pública es un derecho fundamental de carácter universal”.

<sup>1188</sup> Al respecto, *vid.* Alonso Higuera, C. El acceso de los electos locales a la información municipal en Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 43, febrero de 2017, p. 200-229.

es preferente y sumario—, como ante el Tribunal Constitucional mediante la interposición de un recurso de amparo. De modo que, desde un punto de vista material, un mismo derecho va a tener una doble naturaleza en función de la condición del sujeto que quiera ejercerlo.

En lo tocante a los sujetos obligados, cabe decir que no son únicamente organismos del sector público, sino que también se aplica a otros sujetos que no pertenecen a este sector, ni desarrollan funciones administrativas, como son las sociedades mercantiles, las asociaciones de empresarios o los sindicatos<sup>1189</sup>.

Incluidos en los sujetos obligados, encontramos los órganos que conforman el poder ejecutivo del Estado, dejando al margen el poder legislativo y judicial, en tanto que el núcleo y fundamento de su actividad no es de carácter administrativo.

Así, el ámbito subjetivo de aplicación de la LTBG, que, como se verá, se divide en diversos grados o niveles de cumplimiento en función de los sujetos, comprende: a las Administraciones territoriales y a todas las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquier Administración o que dependan de ella; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, incluyendo mutuas de accidentes laborales y enfermedades profesionales que colaboren con ella; las corporaciones de Derecho público cuando su actividad se halle sometida al Derecho administrativo; y a otros poderes del Estado, sólo en relación con sus actividades cuando estén sujetas a Derecho administrativo, como son instituciones constitucionales y estatutarias (Casa Real, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, y sus análogos autonómicos); las sociedades mercantiles participadas directamente o indirectamente por alguna de las entidades citadas, que supere el 50 por 100 de su capital; las fundaciones del sector público; las asociaciones constituidas por alguno de los sujetos anteriormente citados (incluyendo los órganos de cooperación, como las Comisiones bilaterales y la Conferencias sectoriales entre Estado y Comunidades Autónomas); los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, y entidades privadas que hayan recibido durante un año subvenciones públicas superiores a 100.000 euros, o bien

---

<sup>1189</sup> Lo que implica una cierta incoherencia en la configuración de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública como un derecho administrativo, y demuestra que el marco jurídico ordinario es insuficiente para alcanzar la amplitud de este derecho.

cuando al menos el 40 por 100 de sus ingresos tienen carácter de ayuda o subvención pública, superando los 5.000 euros; para acabar, también las personas físicas y jurídicas que presten servicio públicos o ejerzan potestades administrativas, ahora bien, el artículo 4.1 determina que en el caso de adjudicatarios de contratos del sector público, la obligación de ofrecer la información requerida dependerá de los términos previstos en el contrato, cosa que desvirtúa esta previsión, que queda en manos de la voluntad contractual de las partes, sin prever ninguna sanción en caso de incumplimiento de dicho deber.

Sea como fuere, la regulación contenida en la LTBG se trata de una regulación de carácter básico (Disposición Final Octava), excepto en aquello tocante a: la regulación del portal de transparencia, el diseño del cual se permite que sea regulado a través de las eventuales normas autonómicas y locales; la regulación de la unidades de información, encargadas de gestionar las solicitudes de información de los ciudadanos; y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que únicamente tendrá competencias en el ámbito estatal, teniendo en cuenta que las Administraciones autonómicas y locales deberán atribuirle las competencias a un órgano independiente que ellas mismas determinen en su normativa, ya sea creándolo o atribuyéndole las funciones a otro ya existente, o bien firmar un convenio para que sea este órgano estatal quien asuma estas competencias en aquel determinado organismo.

Esta Ley, en su Disposición Final Novena, prevé que su entrada en vigor sea de forma escalonada<sup>1190</sup>. Así, se estableció una entrada en vigor inmediata del Título II, mientras que para los otros se determinó un periodo de *vacatio legis* de un año, de modo que acabó el 10 de diciembre de 2014. Ahora bien, en el caso de los órganos de las Comunidades autónomas y entidades locales, este periodo se alargó hasta los dos años para adaptarse a las obligaciones de la Ley, por lo que dispusieron hasta el 10 de diciembre de 2015 para adaptarse.

Es importante en la configuración del derecho de acceso, conocer qué implica, a quién se reconoce el derecho, ante quién puede ejercerse, y cuál es su objeto, es decir, qué

---

<sup>1190</sup> También la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno catalana establece en su Disposición Final Cuarta una entrada en vigor escalonada, la regla general es la entrada en vigor a los seis meses desde la publicación de la Ley, pero en el caso del Título II se prevé que el plazo sea de un año para la Administración local, y en el caso de la autoridad independiente creada por la Ley, la Comisión de Garantías del Derecho de Acceso a la Información pública, se prevé la designación a los cuatro meses desde la publicación de la Ley.

debemos considerar información pública, así como las limitaciones legalmente establecidas y, finalmente, cuáles son las garantías procedimentales que se reconocen en su ejercicio.

En lo tocante a su definición, el derecho de acceso a la información pública tiene dos vertientes o dimensiones: la de la publicidad activa, y la del acceso a la información pública propiamente dicha, que se refiere a la publicidad pasiva.

*a. Previsiones referentes a la transparencia de la actividad pública y la publicidad activa de la información del Sector público*

La publicidad activa es aquella que no requiere una petición previa por parte de los particulares, sino que las autoridades tienen el deber de facilitarla por mutuo propio, como una mera labor rutinaria de la Administración. En palabras de Villoria, “la publicidad activa se diferencia del derecho de acceso en la actitud de los poderes públicos a la hora de aportar datos a disposición de la ciudadanía, en portales y páginas web, sin esperar a que los ciudadanos los demanden, proactivamente”<sup>1191</sup>. Se diseña como un derecho de los ciudadanos, que permite a cualquier persona acceder a los contenidos o documentos que se encuentren en manos de las personas o entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley –destaca que el ámbito subjetivo de aplicación se compone de todas las Administraciones públicas y demás entes y empresas que conforman el Sector Público, pero no se aplica con carácter general a otros poderes públicos, que únicamente quedan vinculados en relación con sus actividades sometidas al derecho administrativo, aspecto al que se volverá más adelante–, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Respecto de los sujetos obligados, en opinión de Ares “la LTAIPBG no sólo cumple con los estándares internacionales y el derecho europeo, sino que además se alinea con los países más avanzados de nuestro entorno”<sup>1192</sup>. El artículo 2 establece el conjunto de sujetos a los que se aplican todas las disposiciones relativas a publicidad activa, mientras a los sujetos del artículo 3 sólo se les aplican algunas de estas obligaciones, y

---

<sup>1191</sup> Villoria Mendieta, M. *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Generalitat de Catalunya, Colección Govern obert, 2014, p. 9.

<sup>1192</sup> Ares González, V. Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista jurídica de Castilla y León*: núm. 33, mayo 2014, p. 10.



los del artículo 4 a los que sólo les resultaran de aplicación de forma limitada e indirecta.

En el nivel más intenso de aplicación, los sujetos obligados deben cumplir con todas las obligaciones de publicidad activa (artículos 5 a 8), así como están obligados a satisfacer el derecho de acceso a la información pública que se verá a continuación, sujetos que se encuentran en el artículo 2<sup>1193</sup>. En el siguiente nivel, de menor intensidad, los sujetos obligados sólo lo están a algunas obligaciones de publicidad activa, son los del artículo 3<sup>1194</sup>. Por último, en el nivel de inferior intensidad, configurado de forma residual, no se obliga a los sujetos a ninguna obligación de publicidad activa ni a satisfacer el derecho de acceso a la información, sino únicamente a suministrar al órgano correspondiente determinada información pública, se establecen estos sujetos en el artículo 4<sup>1195</sup>.

La manera en la que debe publicarse esta información por parte de los sujetos del artículo 2.1 se regula en el artículo 5 de la Ley, que establece que deberá hacerse de forma periódica y actualizada en las correspondientes sedes electrónicas<sup>1196</sup> o páginas web, pudiéndose poner en práctica los principios de cooperación y colaboración en los casos de municipios pequeños o entidades privadas sin medios para mantener dichos portales electrónicos. Además, deben publicarse de forma clara, estructurada y

---

<sup>1193</sup> Estos sujetos son: AGE, Administraciones autonómicas, ciudades de Ceuta y Melilla, entidades de la Administración local; entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; organismos autónomos, Agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de Derecho público con funciones de regulación o supervisión externos de un sector o actividad concretos; entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia; corporaciones de Derecho público en actividades sujetas al Derecho administrativo; la Casa Real, el Congreso, el Senado, el TC, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, y sus análogos autonómicos, en sus actividades sujetas al Derecho administrativo; sociedades mercantiles con capital superior al 50% de alguna de estas entidades; fundaciones del sector público; asociaciones constituidas por Administraciones, organismos y entidades anteriores.

<sup>1194</sup> Los sujetos obligados en este caso son los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, y entidades que reciban en un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía relevante: más de 100.000 euros, o cuando más del 40% del total de sus ingresos anuales provenga de dichas ayudas, siendo como mínimo 5.000 euros.

<sup>1195</sup> Se formula de forma residual como todas aquellas personas físicas y jurídicas distintas de las anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

<sup>1196</sup> En el ámbito estatal encontramos el Portal de Transparencia, que depende del Ministerio de la Presidencia, mientras que en Cataluña, en el año 2013, ya se abrió el portal Transparencia Gencat, que también depende del Departamento de la Presidencia, para informar de forma clara y divulgativa sobre la acción de la Administración y la gestión del gobierno.

comprensible, teniendo en cuenta que la regla general es que sea publicada en formatos reutilizables, constando la identificación y la localización<sup>1197</sup>.

La publicidad activa es la tendencia más innovadora en el ámbito práctico de la transparencia, ya que hace referencia a la publicación de esta información por iniciativa de la entidad obligada. Por este motivo, la LTBG, en sus artículos 5 a 11, obliga a realizar esta publicación en determinados casos<sup>1198</sup>, adoptando las medidas oportunas para asegurar su comprensión y difusión a través de medios electrónicos, así como su actualización periódica. A pesar de que la Ley no establece ninguna periodicidad concreta a razón de la realidad diversa entre las distintas Administraciones y su volumen de reclamaciones tramitadas, evitando así situaciones injustas, el CTBG interpreta que “quincenal o mensualmente podría ser una buena opción”<sup>1199</sup>.

Así pues, se incorpora un criterio general de publicación periódica y actualizada de la información relevante en las sedes electrónicas y páginas web de las corporaciones, facilitando la accesibilidad, interoperabilidad, calidad y reutilización. Se dispone lo que en todo caso debe considerarse información relevante, y además del principio general, se establecen algunas obligaciones concretas de publicidad activa, lo que sí ha sido aplaudido por la doctrina.

En ese sentido, se establecen tres grupos de información: institucional, organizativa y de planificación; información jurídicamente relevante; e información económica,

---

<sup>1197</sup> Para hacer efectiva esta gestión informativa, la Ley estatal obliga a todas las Administraciones a establecer sistemas para integrar la gestión de las solicitudes. De hecho, se prevé la creación de Unidades especializadas de información en el caso de la Administración estatal.

<sup>1198</sup> Obliga a publicar la información institucional, organizativa y de planificación (incluyendo las funciones que desarrollan los sujetos obligados, la normativa que les es de aplicación, su estructura organizativa, los planes y programas anuales y plurianuales); la información jurídicamente relevante (directrices, acuerdos, instrucciones, circulares, etc. siempre que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos; anteproyectos de Ley y proyectos de Decretos Legislativos, Reglamentos, y sus memorias e informes); así como la información económica, presupuestaria y estadística (incluyendo contratos, convenios suscritos, subvenciones y ayudas públicas concedidas, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones de altos cargos y máximos responsables, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad, declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, información estadística para evaluar los servicios públicos y relación de inmuebles de su propiedad).

<sup>1199</sup> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. *100 Preguntas sobre Transparencia*, p. 10 Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/documentacion/100preguntas.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/documentacion/100preguntas.html)

presupuestaria y estadística<sup>1200</sup>. Entre ellas se incluyen, a título de ejemplo, la publicación de planes y programas con una evaluación y una publicación periódica de su grado de cumplimiento y resultados; la publicación de los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y reglamentos, así como memorias o informes incluidos en sus expedientes de elaboración; la publicación de todos los contratos, de manera que no únicamente los contratos sometidos a la Ley de contratos del sector público, sino todos los contratos, tanto públicos como privados<sup>1201</sup>, y la identidad del adjudicatario; de todas las subvenciones y ayudas públicas concedidas, indicando su importe, objetivo, finalidad y beneficiarios; y las retribuciones percibidas por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.

Se trata de obligaciones que se configuran con el carácter de mínimas y generales, es decir, que no se impide que se publique más información de la exigida. También tenemos que entender esta regulación mínima sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que amplíen su espectro. Sin olvidar las limitaciones derivadas de la Ley, especialmente del régimen jurídico de protección de datos de carácter personal.

A juicio de Guichot<sup>1202</sup> esta regulación es más ambiciosa, previéndose por parte de los obligados en referencia a la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Lo único que el autor echa de menos en este sentido, es el establecimiento expreso de la publicación de la responsabilidad disciplinaria de los responsables de los incumplimientos, o por lo menos, la competencia expresa de los órganos independientes de control en la materia para declarar y hacer públicos esos incumplimientos. No obstante, también se debe destacar la ausencia de establecimiento de un plazo de publicación y del tiempo en que la información ha de estar disponible.

---

<sup>1200</sup> Para un análisis en profundidad de la información objeto de publicidad activa, *vid.* Villoria Mendieta, M. *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Generalitat de Catalunya, Colección Govern obert, 2014, p. 21-66.

<sup>1201</sup> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. *100 Preguntas sobre...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>1202</sup> Guichot, E. *El proyecto de Ley de Transparencia...*, *op. cit.*, p.108.

Por otro lado, siguiendo las experiencias que se han visto en el capítulo anterior, la Ley ordena la creación de un Portal de Transparencia<sup>1203</sup> al que los ciudadanos puedan dirigir sus solicitudes de información, con mención de las solicitadas más frecuentemente, emulando el portal *data.gov* de Estados Unidos.

Finalmente, llama la atención la creación potencial de algunas situaciones de colisión normativa. Si se atiende al artículo 5, dispone que las obligaciones de transparencia se imponen “sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”, y en ese sentido, surgen dudas sobre qué ocurre con las normas específicas que puedan resultar más restrictivas. Ya el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 707/2012, de 19 de julio, afirmaba que “no resulta sencillo determinar en todos los casos cuál es la norma de aplicación preferente”.

Como acertadamente advierte Lozano Cutanda<sup>1204</sup>, esta indefinición y la falta de una disposición derogatoria, propiciarán situaciones de colisión de normativas en materias como la publicidad de contratos del Sector público o las subvenciones.

#### *b. Previsiones relativas al derecho de acceso a la información pública*

De acuerdo con Fernández Ramos y Pérez Monguió, el derecho de acceso a la información pública es “la actuación a principio rogado sobre una petición singular de información, tal como sucedía en las leyes del pasado siglo”<sup>1205</sup>, y supone la institución más significativa desde una perspectiva dogmática por su estrecha relación con el principio democrático. Mientras en la publicidad activa el objeto de la publicidad es únicamente aquel que determinen las normas, o bien el que los sujetos decidan publicar voluntariamente, en el caso del derecho de acceso, es decir, la publicidad pasiva, se entiende que toda la información que obre en poder de los sujetos obligados es accesible a excepción de aquella protegida por los límites previstos por la norma.

Así, atendiendo a la regulación del derecho de acceso a la información pública (Título I, capítulo III, artículos 12 a 24), esta vertiente pasiva, se refiere al derecho de acceso a la información pública previa solicitud del ciudadano, en los supuestos en los que la

---

<sup>1203</sup> transparencia.gob.es

<sup>1204</sup> Lozano Cutanda, B. Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública..., *op. cit.*, p.2.

<sup>1205</sup> Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017, p. 32.

Administración tiene el deber de facilitarla. En estos casos, no es necesaria motivación ni fundamentación de la petición, ya que eso sería contrario al derecho de acceso a la información, sólo puede preverse de forma potestativa. De modo que, la falta de esta justificación no puede servir de fundamento, por si misma, para denegar la solicitud de acceso de una determinada información.

De acuerdo con el preámbulo de la ley, siempre serán solicitudes de acceso aquellas referidas a la ley de transparencia, al proceso de toma de decisiones, al uso de fondos públicos o a la actuación de organismos públicos. Sin embargo, no se tramitará como solicitud de acceso la que contenga una consulta sobre el funcionamiento habitual del organismo, la que comporte una queja o una sugerencia, pues en estos casos no se está ejerciendo el derecho de acceso a la información pública.

Por lo que se refiere a los sujetos activos, el artículo 12 de la LTBG lo configura como un derecho universal –únicamente limitado por la capacidad de obrar<sup>1206</sup>–, en tanto que dispone que todas las personas tienen derecho a acceder en la información pública, por lo que se permite tanto a personas nacionales, como extranjeras, físicas o jurídicas, públicas o privadas, que residan o no en España, que puedan acceder a la información pública que no se incluya en la regulación de la publicidad activa. Sin exigencia de acreditar interés o consignarlo, lo que entronca con la propia naturaleza del derecho y de la idea de transparencia y control democrático<sup>1207</sup>. Suprimiendo, de este modo, la limitación existente en el régimen anterior de la LRJPAC de acuerdo con la que quienes no ostentaran la condición de interesados sólo podían acceder a los procedimientos terminados.

---

<sup>1206</sup> Se puede entender por lo tanto que, en consecuencia, a la mayoría de edad, ya que el Código civil reconoce la capacidad de obrar a los mayores de 18 años. En ese sentido, en caso de que un menor de edad o una persona sin capacidad de obrar quisiera presentar una solicitud de acceso a la información pública se le exigiría la acreditación de representación de acuerdo con la Ley 39/2015. No obstante Fernández Ramos y Pérez Monguió sostienen que “si el propio ordenamiento permite a los menores de edad a partir de los catorce años consentir el tratamiento de sus propios datos personales (...) lo cual es con toda evidencia una actuación potencialmente dañosa para sus propios derechos, cabe defender que, con mayor razón, habilita a tales menores a solicitar acceder a informaciones públicas, actuación que no comporta, en sí misma, riesgo alguno para su esfera personal y patrimonial”. Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso...*, *op. cit.*, p. 114-115. En ese sentido, Valle Ares también considera que en tanto que “en general, el ordenamiento administrativo no se pronuncia sobre este extremo ni en un sentido ni en otro, se considera que la regla general debe ser el recoocimiento de la capacidad del menor para el ejercicio de los derechos, salvo que la disposición que los regule establezca lo contrario”. Ares González, V. Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista jurídica de Castilla y León*: núm. 33, mayo 2014, p. 9.

<sup>1207</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 115.

En este punto, resulta de interés señalar que la modificación de la Ley de procedimiento administrativo común ha comportado, como acertadamente apunta Campos Acuña<sup>1208</sup>, la asunción de una dualidad en el régimen de acceso en atención a la condición subjetiva del solicitante<sup>1209</sup>. Si acudimos al artículo 13 de la LPAC, que en su apartado d) establece que el derecho de acceso a la información de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas se reconoce a quienes de conformidad con el artículo 3 tienen capacidad de obrar, de acuerdo con la LTBG y el resto del ordenamiento jurídico, vemos la configuración de un derecho genérico de acceso a la información pública, que se regirá por la normativa básica en materia de transparencia. De tal modo que se reconoce a: personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar de acuerdo con el derecho civil; los menores de edad sólo podrán ejercer este derecho para la defensa de derechos e intereses cuya actuación se permita por el ordenamiento sin necesidad de ser asistido por quien ostente su patria potestad, tutela o curatela; así como cuando la ley lo establezca expresamente, como es el caso de grupos afectados, uniones y entidades sin personalidad jurídica o patrimonios independientes o autónomos. Mientras que el artículo 53 LPAC se refiere propiamente a los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, de manera que se debe acudir al artículo 5 para determinar previamente quién tiene la consideración de interesado<sup>1210</sup>, y en este caso, se regirá por lo dispuesto en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común. De acuerdo con esto, la LPAC determina que, además de los derechos que se reconocen genéricamente en el artículo 13, los interesados podrán conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo; el órgano competente para su instrucción y resolución; los actos de trámite que se dicten; así como obtener copia de los documentos generados durante el procedimiento.

---

<sup>1208</sup> Campos Acuña, M. C. Derecho de acceso a la información pública en..., *op. cit.*, p. 780-784.

<sup>1209</sup> En esta línea se manifestó el Tribunal Supremo, aunque de forma previa a la aprobación de la LPAC, en su Sentencia de 9 de octubre de 2014, Sala tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª (Recurso 1944/2012), en la que afirma que “los titulares del primero son sólo los interesados (o, si se prefiere, los ciudadanos en cuanto interesados), y los del segundo lo son los ciudadanos en general, sin necesidad de ostentar la referida condición; y son también diferentes los momentos en que cada uno de ambos derechos es susceptible de ser ejercitado, pues el primero se puede hacer valer “en” el procedimiento, esto, estando el procedimiento en curso de su tramitación, y el segundo sólo puede ejercerse “tras” el procedimiento o, si se prefiere, cuando dicho procedimiento ya esté terminado” (FJ 4º, 5º).

<sup>1210</sup> Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; quienes tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución sin haber iniciado el procedimiento; quienes tengan intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento mientras no haya sido resuelto.

En lo tocante a los sujetos obligados, es decir, los sujetos ante los que se puede ejercer este derecho y que se hallan sometidos a su cumplimiento en determinados supuestos, se debe puntualizar que no coincide por completo con los sujetos obligados por la transparencia activa, “si bien las entidades y órganos del artículo 2.1 LTAIBG están sujetos tanto a los deberes de publicidad activa como al derecho de acceso, los sujetos del artículo 3 únicamente están sometidos a determinados deberes de publicidad activa, y los sujetos del artículo 4 de la LTAIBG únicamente al derecho de acceso”<sup>1211</sup>. De modo que, encontramos sujetos obligados directamente en su entera actividad: entre estos, los considerados Administración pública, que son las Administraciones territoriales y las entidades públicas institucionales. Y las entidades no consideradas Administraciones públicas, como son las sociedades mercantiles del sector público, las fundaciones del sector público, y las asociaciones de entes públicos y órganos de cooperación, entre las que, como apuntan Fernández Ramos y Pérez Monguió, destaca la omisión de la Administración Electoral, que a juicio de los autores “es una omisión inadvertida por el legislador, debido a la absoluta singularidad de la misma, no incardinable en ninguna otra tipología”, aunque puede considerarse integrada en la AGE <sup>1212</sup>. De otra parte, encontramos los sujetos obligados directamente pero únicamente en relación con su actividad sujeta al Derecho administrativo, como son las Corporaciones de Derecho público, los órganos constitucionales y estatutarios, y el Banco de España. Y por último, los sujetos obligados indirectamente, es decir “personas físicas y jurídicas distintas de las referidas (...) que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”, en este caso, la información que corresponda les será requerida por parte del sujeto obligado al que se hallen vinculadas, pero el ciudadano no podrá dirigirse directamente a ellas.

En el caso de sujetos no obligados al derecho de acceso, no les resultará tampoco aplicable el sistema de garantías previsto para proteger este derecho, por lo que si alguien presenta una solicitud que se refiera a información perteneciente a un sujeto no obligado, la reclamación se inadmitiría a trámite. Ahora bien, si se pide información que tiene un tercero con el que el organismo público tiene contratada la prestación de un servicio, y este tercero no está sujeto a la LTBG, será el obligado público el que deberá

---

<sup>1211</sup> Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso...*, op. cit., p. 32.

<sup>1212</sup> Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso...*, op. cit., p. 92-93.

pedir la información a ese tercero, siendo el organismo público el que resuelva y responda la solicitud de acceso<sup>1213</sup>.

No debe perderse de vista que los títulos competenciales en los que se apoya la LTBG al considerarse desarrollo del artículo 105.b) de la CE, son los artículos 149.1.18 (como base competencial principal) y 149.1.1 (como base complementaria para diseñar un órgano independiente de resolución de reclamaciones) de la CE<sup>1214</sup>. De este modo, la transparencia y el acceso a la información se refiere sólo a la información administrativa, y no a la legislativa o judicial. Además, se acoge una noción funcional de la Administración que incluye a todas las Administraciones, entidades instrumentales, entidades gestoras, servicios comunes de la Seguridad Social, Corporaciones de Derecho público, órganos constitucionales e instituciones autonómicas análogas “en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo”. Al respecto, Guichot considera que esta expresión debería substituirse por una referencia a sus actividades en materia de “personal, bienes o contratación”, porque de otro modo quedan fuera del conocimiento público la información al respecto cuando se hallen bajo un régimen de Derecho civil, mercantil o laboral. Además, como mordazmente apunta de la Nuez<sup>1215</sup>, la limitación de las obligaciones de transparencia a los supuestos en que se ejerzan potestades administrativas o realicen actividades sujetas a Derecho Administrativo deja fuera asuntos como, por ejemplo, el escándalo de los gastos de viaje que hicieron famoso al ex Presidente del Consejo General del Poder Judicial, Carlos Dívar, en 2012, cosa que ya se había producido en el seno del Tribunal Constitucional, cuyo presupuesto de desplazamientos ocupó el 80% del total en 2011, así como a unos cuantos parlamentarios, como por ejemplo el expresidente de la Junta de Extremadura José Antonio Monago, que saltó a la palestra en 2014 por viajes privados que cargó al Senado mientras era senador que tuvieron lugar entre 2009 y 2010. Actuaciones reprobables desde un punto de vista de ética, ejemplaridad e

---

<sup>1213</sup> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. *100 Preguntas sobre...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1214</sup> En lo tocante a los títulos competenciales, parte de la doctrina considera que resultan especialmente débiles (véase: Velasco Rico, C.I. Análisis en clave..., *op. cit.* p. 320) pues no se está en presencia de un derecho constitucional de las secciones 1ª y 2ª del Capítulo II del Título I de la Constitución, ni tampoco se regula una actividad económica.

<sup>1215</sup> de la Nuez Sánchez-Cascado, E. El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno. ¿Una ley gatopardesca?. Artículo publicado en el blog sobre la actualidad jurídica y política: *¿Hay Derecho?* En fecha 24 de septiembre de 2012 [disponible en <http://hayderecho.com/2012/09/24/el-proyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-una-ley-gatopardesca/>, último acceso en fecha 17/04/2013]



integridad públicas que, sin embargo, no quedan sujetas a las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública.

De acuerdo con el artículo 13 LTBG, se considera información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan estado elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”, independientemente de su origen, procedencia, motivo o causa de la posesión<sup>1216</sup>. De tal modo que no únicamente se podrá solicitar la información generada a partir de la entrada en vigor de la Ley, sino que podrá solicitarse información pública independientemente de su fecha. Y a diferencia de las obligaciones de publicidad activa, que requieren un determinado formato y estándares de calidad de la información, en el derecho de acceso a la información pública se permite el acceso a dicha información tal como se encuentre en poder del sujeto obligado<sup>1217</sup>.

En lo tocante a los límites del derecho de acceso, consubstanciales en esta materia, se regulan en los artículos 14 a 16 de la Ley, que suponen una réplica de los posibles límites máximos previstos en el Convenio del Consejo de Europa<sup>1218</sup>. Siempre deben estar motivados y fundamentados en razones objetivas, ya sea para proteger intereses públicos –seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, protección del medio ambiente, etc.–, como intereses privados –relacionados con la protección de datos personales<sup>1219</sup>, el secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial, u otros intereses comerciales–. Estas limitaciones sustantivas, se configuran

---

<sup>1216</sup> En este sentido, Piñar Mañas critica que el legislador estatal haya optado por la llamada “regla del autor”, en el sentido que se define la información pública a los efectos de la aplicación de la ley como aquella que “obre en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación”, añadiendo “y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”, pues deja fuera la información que puede estar en posesión de un sujeto obligado pero que ni ha sido elaborada ni ha sido adquirida por él. Piñar Mañas, J.L. Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret públic*, núm. 49, 2014, p. 10.

<sup>1217</sup> Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso...*, op. cit., p. 32.

<sup>1218</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, adoptado por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008. Si bien este Convenio se configura como una plataforma de compromisos mínimos que pueden ser suplementados por las partes, Fernández Ramos pone de manifiesto las principales críticas que se suscitaron, entre ellas, la propia Asamblea Parlamentaria del Consejo reconoció que no estaba a la altura de las exigencias razonables en una sociedad democrática, en tanto que muchos Estados miembros habían aprobado ya leyes más progresistas. (Fernández Ramos, S. *Aproximación al Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos*. En *I La articulación del sistema institucional*. Sánchez Blanco, A.; Domínguez-Berrueta de Juan, M.; Rivero Ysern, J.L. *El nuevo Derecho Administrativo*. Ed. Ratio legis, 2011, p. 129).

<sup>1219</sup> Al respecto *vid.* Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho...*, op. cit., p. 192-234.

de un modo tan amplio e indeterminado que, como nos recuerda Lozano Cutanda citando al Consejo de Estado, “pueden mermar seriamente la eficacia real de dicho derecho”<sup>1220</sup>. De todos modos, conviene insistir en que este artículo no permite la limitación del acceso siempre que la información pública a la que se quiera acceder haga referencia a estas materias, sino únicamente cuando divulgar esa información pueda crear un perjuicio en los intereses o derechos de terceros o de la colectividad<sup>1221</sup>.

No obstante, también es cierto que la norma no puede prever todos los supuestos que pueden darse en la realidad y que deberían dar lugar a una limitación en el derecho de acceso, por lo que debe aceptarse que los límites, dentro de una enumeración cerrada, se formulen con cierto carácter abstracto. Este parece el criterio del legislador estatal cuando establece que “el derecho de acceso podrá ser restringido cuando”, que parece indicar que sólo en estos supuestos y no en otros se podrá restringir, formulada de forma más abierta que los supuestos concretos que contempla. Por lo tanto, nos hallamos ante una lista cerrada, sin olvidar que al tratarse de una ley ordinaria y no de naturaleza orgánica, estas limitaciones podrían verse ampliadas por otras leyes ordinarias aprobadas con posteridad. A pesar de ello, la ley estatal prevé algunas excepciones con un carácter demasiado impreciso, especialmente las relacionadas con la política económica y monetaria, o los intereses económicos y comerciales, excepciones demasiado genéricas como para otorgar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En relación con estas limitaciones, también se debe tener en cuenta que se someten al llamado test del perjuicio, lo que se desprende de la ley cuando en su artículo 14 afirma que el derecho de acceso podrá ser restringido cuando la divulgación de la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, etc. Este test del perjuicio se refiere tanto a la motivación como a la proporcionalidad y la ponderación. Cosa que debe relacionarse con el principio de acceso parcial previsto en el artículo 16 LTBG, de tal modo que, si la limitación no afecta a la totalidad de la información solicitada, se puede conceder un acceso parcial, indicando al interesado la parte omitida y a motivación de dicha omisión. Lo criticable en este punto es el hecho de que se haya incluido en el artículo 14 la coetilla conforme a la cual la aplicación de

---

<sup>1220</sup> Lozano Cutanda, B. *Proyecto de Ley de...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>1221</sup> Matas i Balaguer, J. Notes sobre les Lleis de transparència. *Lligall*: Revista catalana d'arxivística, Associació d'Arxivers de Catalunya, núm. 38, 2015, p. 32.

los límites “atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”, supuesto en el que la obligación de comunicar prevalecerá sobre los intereses o derechos que hubieran motivado inicialmente la restricción. Esto sorprende por la incongruencia de que haya un interés privado que prevalezca sobre el general, lo que a juicio de Guichot<sup>1222</sup> supone un grave desconocimiento del fundamento del derecho de acceso, que no es un derecho instrumental al servicio de la protección de otros derechos, sino un derecho autónomo al servicio de la transparencia, la participación y el control de la actuación pública.

Finalmente, en lo referente al procedimiento, es completo y detallado, incluyendo los requisitos de la solicitud, la tramitación, los plazos de resolución, los motivos de inadmisión y los mecanismos de impugnación del acto expreso o presunto mediante el que se deniegue el acceso<sup>1223</sup>. El régimen jurídico de la transparencia establece un conjunto de garantías, como la gratuidad en el ejercicio del derecho<sup>1224</sup>, con unos órganos específicos a los que se encomienda la función de garantizar la efectividad del derecho de acceso a la información pública.

Este procedimiento sólo tiene razón de ser en los casos de publicidad pasiva, o bien en caso de incumplimiento de la publicidad activa, ya que requiere la correspondiente solicitud por parte del administrado. En tanto que procedimiento administrativo, huelga decir que se regirá por los principios generales del procedimiento previstos en la LPAC, especialmente por el principio de antiformalismo. Siguiendo esta lógica, no parece de recibo que se exija al solicitante que conozca al sujeto obligado a permitirle el acceso a determinada información pública, por lo que no les corresponde la carga de saber a quién debe dirigir su petición concretamente. En consecuencia, también serán de aplicación los principios de coordinación y colaboración que han de presidir las relaciones entre Administraciones, tanto a nivel interno como externo. No obstante, la literalidad de la LTBG prevé que la solicitud deberá “dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información” (artículo 17), cosa que puede generar problemas en tanto que el ciudadano no tiene por qué conocer cuál es el órgano concreto que dispone de la información a la que quiere acceder. Si bien es cierto que, en

---

<sup>1222</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 117.

<sup>1223</sup> Velasco Rico, C.I. Análisis en clave..., *op. cit.* p. 299.

<sup>1224</sup> Sólo se prevé que en caso de que se deban realizar copias de los documentos, los importes por estas copias no excedan del coste real de la operación (artículo 22.4 de la Ley estatal, 37.1 de la Ley catalana).

el caso de tratarse de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la Ley prevé que la solicitud se dirigirá a la Administración o entidad a la que se encuentren vinculadas, de tal modo que si se remite una solicitud de información en aplicación del artículo 19.4, quien dictará la resolución no es el órgano que inicialmente recibió la solicitud sino el tercero al que se le remitió por haberla elaborado<sup>1225</sup>.

Supone un acierto, por tanto, la libertad de medios para la solicitud, sin que se requiera motivación. Esta solicitud, que puede presentarse en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado, deberá permitir conocer la identidad del solicitante, apartándose de la tendencia al anonimato que se contempla en otros ordenamientos, además de la información que solicita<sup>1226</sup>, una dirección (preferentemente electrónica), y la modalidad en la que desee acceder a la información.

Las causas de inadmisión de esta solicitud se contemplan en el artículo 18, y en cualquier caso, se debe motivar y justificar en la resolución que ponga fin al procedimiento, como motivadas deberán ser también las resoluciones que concedan un acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como la hipotética oposición de un tercero.

Un primer motivo de inadmisión es que la información solicitada se encuentre en curso de elaboración o publicación general, es decir, que se trate de una solicitud prematura que, en caso de ser admitida, pueda llegar a colocar al particular que lo solicita en mejor posición que el resto de los ciudadanos, ahora bien, no se prevé en este sentido que se deba informar al ciudadano respecto del plazo y forma de publicación, simplemente se deniega la solicitud alegando este motivo. Parte de la doctrina<sup>1227</sup> tilda a esta causa de trampa, por cuanto supone un motivo para inadmitir sin tener que justificar cuándo se publicará esa información en fecha cierta, lo que puede considerarse peligroso en aras a la garantía de efectividad del derecho de acceso a la información pública.

---

<sup>1225</sup> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. *100 Preguntas sobre...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1226</sup> si la solicitud es demasiado imprecisa, no se puede inadmitir sólo por este motivo, sino que se debe conceder un plazo de 10 días para concretarla, cosa que suspende el plazo de resolución. Así mismo, si la información solicitada puede afectar derechos o intereses de terceros identificados, se les concederá el plazo de 15 días para hacer alegaciones, lo que suspende el plazo de resolución.

<sup>1227</sup> Entre ellos, ver Fernández Ramos, S. Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Actualidad administrativa*: núm. 12, 2012.

Un segundo motivo es que la información requerida tenga carácter auxiliar o de apoyo (la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones, informes internos...), la inclusión de los informes ha sido muy polémica, y en principio debe entenderse que no se refiere a los informes que se dicten por mandato normativo, ni los que formen parte del procedimiento administrativo, que sí deben considerarse incluidos en la definición de información pública. Esta exclusión se considera desafortunada, pues como bien apunta Matas i Balaguer<sup>1228</sup>, no existe una justificación para excluir la información o documentos que sirven de base para una actuación administrativa, *“la llei estatal vol excloure de consulta documents que són sovint essencials per entendre l’actuació de les administracions. Es diria que el legislador ha admès que el ciutadà pugui saber què ha resolt l’Administració, però no per quin motiu ha adoptat una decisió o en quins criteris s’ha basat”*.

Una tercera causa de inadmisión es que la divulgación de aquella información implique una acción previa de reelaboración, la interpretación de este motivo probablemente generará una importante fuente de problemas en la práctica, pero debemos entender que quiere evitar situaciones abusivas con cargo a fondos públicos o que impidan el funcionamiento normal de la Administración, obligando a los servicios administrativos a paralizar sus labores para dar cumplimiento a la solicitud.

El siguiente motivo de denegación es que la solicitud se dirija a un órgano que no posee aquella información, y desconoce cuál es el órgano competente, ya que en caso de que sí lo conozca el artículo 19 LTBG establece que debería remitir al solicitud al órgano competente<sup>1229</sup>, informando de esta circunstancia al solicitante, y de acuerdo con el artículo 18, si se inadmite por este motivo, deberá hacerse constar cuál es el órgano competente según su criterio.

Por último, también se prevé la inadmisión de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, precepto a cuya interpretación habrá que esperar a que sea determinada jurisprudencialmente, aunque ya contamos con un criterio interpretativo al respecto<sup>1230</sup>,

---

<sup>1228</sup> Matas i Balaguer, J. Notes sobre les Lleis de transparència. *Lligall*: Revista catalana d’arxivística, Associació d’Arxivers de Catalunya, núm. 38, 2015, p. 28-29.

<sup>1229</sup> También en el caso de que, a pesar de que obre en poder del órgano al que se dirige la solicitud, la información haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro órgano, se le deberá remitir.

<sup>1230</sup> Criterio interpretativo 3/2016 del CTBG.

que trata de precisar las diferencias entre los conceptos “manifiestamente repetitiva” y “carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley”, teniendo presente en todo caso que “las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva”. Así, el primero de los conceptos conlleva que la solicitud coincida con otra u otras ya presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes, habiendo sido rechazada mediante resolución que ya haya adquirido firmeza, o bien habiendo sido admitida y ya facilitada la información sin que se hubiera producido modificación de los datos. Al respecto, el criterio añade una puntualización para evitar posibles interpretaciones perversas, estableciendo que “cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio del derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivo. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente”. También se considerará repetitiva si consta que el solicitante ya conocía de antemano el sentido de la resolución porque se le hubiera comunicado en otro procedimiento, y también en caso de que la respuesta fuera imposible por su contenido o razones de competencia y así se le hubiera notificado ya anteriormente. Mientras que, respecto al carácter abusivo, los criterios para justificar su aplicación son mucho más difusos, de acuerdo con el Consejo son dos los elementos que permitirán su identificación, y que deberán interpretarse caso por caso: el abuso cualitativo –por lo tanto, el cuantitativo no supondría considerarlo abusivo siempre que respetara el espíritu de la Ley–, y el abuso excesivo del ejercicio del derecho, insistiendo en que “en el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley”. Así, se considerará abusivo partiendo del concepto tradicional de abuso de derecho como “todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho” (artículo 7.2 del Código civil); también cuando su cumplimiento supusiera paralizar la gestión de los sujetos obligados; cuando supusiera un riesgo para los derechos de terceros; o fuera contraria las normas, las costumbres o la buena fe. En este punto realiza una precisión relevante, partiendo del espíritu de la Ley, que es “someter a escrutinio la acción de los responsables públicos; conocer cómo se toman las decisiones públicas; conocer cómo se manejan los fondos públicos; conocer

bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”, afirmando que todo lo que se aparte de la vehiculación a estas finalidades no estará justificado con la finalidad de la ley.

En lo tocante al plazo de resolución de las solicitudes, se establece que sea de un mes desde la recepción, con carácter básico, ampliable a otro mes en función de la complejidad o volumen de la información, previa notificación al solicitante. Un plazo excesivo, que dista de estar ajustado a la media europea de 15 días. Se deberá notificar al solicitante y a terceros afectados que lo hayan solicitado, y deberá motivarse en casos de inadmisión, concesión de acceso parcial, oposición de un tercero<sup>1231</sup>, o concesión en una modalidad distinta a la solicitada. En caso de concederse el acceso, si no se puede dar en el mismo momento de la notificación, deberá otorgarse en un plazo inferior a los 10 días.

Especial mención requiere en este ámbito el sentido del silencio ante la ausencia de respuesta por parte de la Administración a estas solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos, uno de los aspectos que más revuelo ha causado entre la doctrina. Mientras que en la mayoría de ordenamientos jurídicos se reconoce el sentido estimatorio del silencio, la LTBG acoge la opción del silencio desestimatorio. Algunos autores lo justifican por evitar que de ese modo se permitiera el acceso a información relativa a cuestiones más sensibles como pudiera ser el historial clínico de un ciudadano, o un plan de lucha contra el tráfico de drogas, pero en contra de esta línea cabe decir que la regulación general del silencio como institución administrativa no permitiría que por el simple transcurso del tiempo sin resolución del órgano competente se obtuvieran derechos que no habría sido posible obtener en caso de resolución expresa, por lo que no parece justificada la opción del legislador estatal de establecer el silencio negativo, manifestando claramente la débil voluntad política tras esta regulación.

Resulta muy interesante, a propósito de esta cuestión, la reflexión de la Oficina Antifraude de Cataluña cuando afirma que *“la manca de resolució expressa determina la inexistència d’una ponderació entre els interessos en joc, per la qual cosa, a falta d’una prevalença ontològica a favor d’un d’ells, tots haurien de col·locar-se al mateix*

---

<sup>1231</sup> En este supuesto se prevé que se podrá conceder si, pasado el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo no se ha interpuesto, o habiéndose interpuesto, se ha resuelto a favor del derecho de acceso a la información.

*nivell*”<sup>1232</sup>, y si a esto añadimos que la regulación de esta materia, teóricamente, se inspira en el principio de máxima accesibilidad, el sentido negativo del silencio debería ser inadmisibles.

A pesar de ello, Guichot<sup>1233</sup> se muestra abiertamente partidario de la previsión desestimatoria del silencio, como garantía frente al incumplimiento de una obligación, pero a este respecto, no se debe perder de vista que, al configurarse como una Ley supletoria (Disposición Adicional Primera, apartado segundo), ese silencio negativo se aplicaría a normativa sectorial que no hiciera expresa mención del carácter del silencio, como es el caso de la legislación medioambiental –la ya citada Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente–, que no se pronuncia al respecto, y hasta ahora se había interpretado en sentido estimatorio por ser la regla general de acuerdo con la legislación de procedimiento común, de modo que, en contra del criterio jurisprudencial que se inclina por la opción del silencio positivo, en aplicación supletoria de la LTBG deberá entenderse que el sentido del silencio es ahora desestimatorio, todo lo que derivaría en una gran problemática en la práctica jurídica<sup>1234</sup>. De todos modos, lo cierto es que en la práctica ya se está interpretando que el silencio es positivo, así lo hace el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente<sup>1235</sup>. De tal modo que a pesar de la problemática a nivel teórico que

---

<sup>1232</sup>Oficina Antifrau de Catalunya. Dret d'accés a la informació pública i transparència. Aspectes Claus en la seva regulació. *Àrea de legislació i assumptes jurídics: Col·lecció Estudis IntegriCat*, núm. 4, 2013, p. 149.

<sup>1233</sup>Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 125.

<sup>1234</sup>Al respecto, *vid.*: Casado Casado, L. Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Vasca de Administración pública*: núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 819-846; Carmona Garias S., “L'accés a la informació, la participació ciutadana i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient a l'àmbit local”, a Casado Casado, L.; Fuentes i Gasó, J. R. (dirs.), Carmona Garias, S.; Rodríguez Beas, M. (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, 2017, p. 87-147; Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017, p. 63-68.

<sup>1235</sup>En una consulta planteada al Ministerio en fecha 14 de enero de 2016, sobre cómo se estaba interpretando esta cuestión en el ámbito de la Administración General del Estado, el organismo responde de forma muy clara que el criterio interpretativo seguido es el del silencio estimatorio. Literalmente responde que “no puede obviarse un precedente significativo, y a nuestro juicio concluyente, que se explica a continuación. La Ley 27/2006 vino a derogar la anterior Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Pues bien, esta última se vio afectada por un procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea, por deficiente transposición de la Directiva 90/313/CEE, por lo que fue modificada mediante la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Además de otras modificaciones, entre las que figura el establecimiento del régimen de recursos en vía administrativa (artículo 81), se suprimió el silencio negativo (Exposición de motivos, punto VI, párrafo final). Dicho esto, resulta extraño pensar



puede generar el hecho de que la Ley 27/2006 no se pronuncie sobre el silencio debiéndose aplicar supletoriamente la LTBG que lo establece negativo, lo cierto es que, en la práctica, para evitar un retroceso injustificado en la materia –pues ya el sentido negativo del silencio había forzado en su día la modificación de la Ley 38/1995 precisamente por establecer de forma incorrecta el silencio negativo, por lo que se suprimió en base a la Directiva 90/313/CE que se estaba infringiendo– sin dejar constancia expresa del cambio de criterio, se debe aplicar el silencio positivo como se había hecho hasta ahora.

Sea como fuere, estas resoluciones son impugnables ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo sin perjuicio de interponer una reclamación previa, potestativa y substitutiva del recurso administrativo que correspondiera (artículo 23.1 LTBG) ante una autoridad independiente, que en la ley estatal es el CTBG<sup>1236</sup>. Aunque el diseño del ejercicio de sus funciones sólo alcanza al ámbito estatal –el título III que lo regula no tiene carácter básico–, este órgano puede tener competencias más allá de la Administración estatal en caso de falta de creación de órganos independientes propios en las Comunidades Autónomas, quienes podrán suscribirse al Consejo mediante convenio<sup>1237</sup> (Disposición adicional cuarta), estipulando las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos de esta asunción de competencias. Así pues, como recuerda Cantos Salah, en lo tocante al recurso especial en materia de transparencia, el Consejo de Transparencia es competente en el caso de la Administración local, salvo que la Comunidad autónoma correspondiente haya creado un órgano propio con estas

---

que el legislador no tuviera en cuenta esta modificación a la hora de redactar la nueva Ley 27/2006, sobre todo a la vista de los avances introducidos en esta materia tanto por el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 (Instrumento de ratificación por España publicado en el BOE de 16 de febrero de 2005), como por la nueva Directiva que se incorporaba al ordenamiento interno (2003/4/CE), pues ambos preceptos ampliaron de manera importante las garantías y derechos de los ciudadanos a la hora de acceder a la información ambiental mediante solicitud. Así pues, la Ley 38/1995 acabó siendo derogada por una normativa más avanzada para los intereses y la participación de la ciudadanía, como se ha visto, por lo que carece de toda lógica que alterase el sentido del silencio de la anterior, ya que de haberse hecho, ello hubiera supuesto un retroceso en el avance obtenido, y en todo caso hubiera sido preciso, por otra parte, dejar constancia del cambio en el nuevo texto legal, para evitar la indefensión. Por lo tanto, cabe concluir manifestando que el silencio es positivo, y así se viene considerando en los procedimientos de este Ministerio, mientras no exista jurisprudencia en contrario al respecto relativa a la aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013”.

<sup>1236</sup> Es interesante la reflexión de Fernández Ramos y Pérez Monguió sobre la denominación de este órgano, pues tradicionalmente se ha utilizado el término Consejo para referirse a órganos colegiados con funciones meramente consultivas, como el Consejo de Estado, mientras que el CTBG es una entidad cuyas funciones son esencialmente resolutorias y de impulso de procedimientos disciplinarios, por lo que tal vez hubiera sido más acertado denominarlo Agencia. Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho...*, op. cit., p. 331.

<sup>1237</sup> Así lo han hecho por ejemplo Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Ceuta, Melilla o Castilla-La Mancha.

funciones, “de tal modo que todos los Ayuntamientos de España estarán sometidos la Consejo de Transparencia –estatal o autonómico, según sea el caso–”<sup>1238</sup>.

Esta reclamación previa y potestativa se podrá interponer en el plazo de un mes desde el día siguiente a la notificación del acto impugnado o de la producción del silencio<sup>1239</sup>, y deberá resolverse y notificarse en el plazo máximo de 3 meses (en caso contrario, se entendería también desestimada por silencio negativo, lo que también comportaría problemas en la práctica en tanto que la regulación general de la institución del silencio establece que, en vía de impugnación por una resolución desestimada por silencio, la segunda resolución desestimatoria por silencio negativo equivale a una estimación por silencio positivo). Sin olvidar que no cabrá reclamación previa en el caso de decisiones de órganos constitucionales y estatutarios no administrativos (artículo 23.2).

El contenido de esta resolución expresa o presunta del Consejo también podrá ser objeto de recurso contencioso-administrativo. Una cuestión que debe valorarse positivamente es la obligación de publicar estas resoluciones de las reclamaciones, “previa disociación de los datos de carácter personal”, en el plazo que se establece reglamentariamente, ya que asientan doctrina legal con criterios de referencia para la posterior resolución de las solicitudes de acceso.

Especialmente interesante resulta la reflexión de Cantos Salah<sup>1240</sup> respecto del eventual control judicial en el ámbito local, pues cuando una persona decide impugnar directamente en vía jurisdiccional, al tratarse de un recurso potestativo, la competencia para la revisión directa de ese acto administrativo local corresponderá a los Juzgados de lo contencioso-administrativo, sin embargo, si una persona decide interponer este recurso especial ante el órgano autonómico correspondiente, el control judicial de la resolución dictada por este órgano corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma competente. Como bien advierte la autora, “esta posibilidad de

---

<sup>1238</sup> Cantos Salah, S. Algunas consideraciones jurídicas sobre la materialización del derecho de acceso. El recurso especial en materia de transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015, p. 2158.

<sup>1239</sup> Esto es contrario a la ya consolidada doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que deja siempre abierta la puerta a impugnar en los casos de desestimación por silencio, sin que se deba establecer ningún plazo, es decir, que no hay plazo para recurrir decisiones desestimatorias por silencio administrativo porque sería contrario al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción. Así: SSTC 72/2008, de 23 de junio; 171/2008, de 15 de diciembre; 149/2009, de 17 de junio; o 75/2012, de 16 de abril. De hecho, la nueva regulación general del régimen jurídico y del procedimiento administrativo común recoge esta jurisprudencia suprimiendo con carácter general el plazo para recurrir actos presuntos.

<sup>1240</sup> Cantos Salah, S. Algunas consideraciones jurídicas sobre ..., *op. cit.*, p. 2159-2160.

elegir «fuero» judicial, tiene incluso otro tipo de consecuencias, en cuanto a los niveles del poder judicial, a los que puede llegar a competir este control judicial. Ya que en caso de que el recurrente opte por hacer uso del recurso especial y, por tanto, su control corresponda a los Tribunales Superiores de Justicia, en la conocida como primera o única instancia, ello implicará que el asunto pueda tener acceso al Tribunal Supremo. Alto Tribunal al que como regla general, no acceden los asuntos de índole municipal, salvo excepcionales supuestos. De tal modo que la decisión potestativa de interponer el Recurso especial o no, determinará la eventual competencia judicial, por órganos unipersonales –Juzgados– o colegiados –Tribunales–”.

Cabe añadir en este punto que el Consejo cumple otras importantes funciones, destacando entre ellas la tarea de controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito de la Administración General del Estado<sup>1241</sup>, asesorar e informar a los ciudadanos y administraciones en lo tocante a las previsiones de la Ley mediante la unidad de información del Consejo, así como la significativa labor de interpretar la norma, publicando sus criterios interpretativos<sup>1242</sup> –en relación al acceso a información retributiva de altos cargos; procedimiento de aplicación de límites al acceso; publicación de DNIs o firma manuscrita; y acceso a información sobre reuniones de altos cargos– y sus resoluciones, que quedan a disposición de cualquiera que desee consultarlos, además de la elaboración de materiales útiles que puede servir como referente en el momento de aplicar la Ley para los operadores jurídicos, así como para que los demás sujetos obligados por la Ley conozcan mejor sus obligaciones, y para que los ciudadanos puedan ser capaces de comprender mejor las consecuencias de la Ley y si se están respetando adecuadamente sus prescripciones. Así encontramos por ejemplo “Las 100 preguntas sobre transparencia”, un libro que recopila las cuestiones más destacables que se han planteado durante los primeros años de vigencia de la

---

<sup>1241</sup> Respecto de las Comunidades Autónomas con las que haya suscrito convenio de colaboración el Consejo sólo cumple funciones de resolución de reclamaciones, pero no de control como en el caso de la Administración General del Estado (artículo 24.6 y Disposición adicional cuarta).

<sup>1242</sup> Por ejemplo, encontramos el criterio interpretativo 8/2015, en el que se analiza cuándo se entiende que nos encontramos ante un régimen específico en materia de acceso que desplazaría las previsiones contenidas en la ley de transparencia. Al respecto, se considera que sólo se producirá esta situación cuando se trate de una norma –tanto puede ser con rango de ley como tener rango reglamentario, pues la ley no hace distinción y habla de “normativa”– que regule su propio sistema de acceso, incluyendo a los sujetos legitimados, los requisitos y el procedimiento para acceder a la información de que se trate. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html) [último acceso en fecha 18-5-2016]

LTBG, entre cuyas respuestas se da especial énfasis a cuestiones como la anonimización de los documentos y su disociación antes de publicarlos.

Finalmente, una de las cuestiones más relevantes en una ley que impone tantas obligaciones, es el régimen sancionador que se prevé para asegurar su cumplimiento. De este extremo se ocupa el artículo 9 LTBG, que establece que el control se llevará a cabo por el CTBG<sup>1243</sup>, y que ante el incumplimiento reiterado en materia de publicidad activa tendrá la consideración de infracción grave de sus responsables de acuerdo con el “régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”. Por lo tanto, la interpretación de este artículo da pie a diversas cuestiones. En primer lugar, no está formulado con carácter básico, sino que se remite a la normativa de las Comunidades Autónomas y entes locales, los que, si no han suscrito un convenio, no se someten al control por parte del Consejo sino por el organismo al que hayan facultado en ese sentido. Además, atendiendo a su literalidad, sólo será infracción grave cuando el incumplimiento sea reiterado, es decir, que ya se haya increpado al sujeto incumplidor en repetidas ocasiones. Pero el artículo es harto impreciso, no establece cuántas veces debe haberse reiterado el incumplimiento para que sea considerado de relevancia grave, tampoco determina si el simple hecho de incumplir las obligaciones de publicidad activa, sin reiteración, supone una infracción leve, ni determina a quién se deberá sancionar concretamente (subsecretario, jefe de servicio de atención al público...). Los empleados públicos quedan descartados en ese sentido en tanto que “el régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora” no lo prevé para estos trabajadores en este supuesto de incumplimiento de publicidad activa. Por último, solo se prevé el régimen sancionador para los organismos que formen parte de la Administración pública, para el resto de sujetos del artículo 2.1.f) no se establece ninguna consecuencia jurídica en caso de incumplimiento. Y se debe añadir que el CTBG carece de competencias sancionadoras ante las Administraciones incumplidoras, únicamente publicará de forma periódica el grado de cumplimiento de las resoluciones, indicando cuál es la Administración incumplidora, la fecha de la resolución y la obligación que ha sido incumplida. Todo lo que nos lleva a considerar, del mismo modo que lo hace Guichot, que la Ley estatal “es muy parca en lo que se refiere al régimen sancionador por el incumplimiento de sus previsiones”.

---

<sup>1243</sup> A pesar de esto, se debe entender que este órgano no es el competente para incoar el expediente sancionador, sino que deberá remitir las actuaciones al órgano competente para que sea él quien inicie el expediente, y en caso de que no lo haga, el Consejo no tiene mecanismos para contrarrestarlo.

**B) Aproximación al régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel autonómico. Especial referencia a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Parlamento de Cataluña**

A pesar de que la LTBG, dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias, es de aplicación en todo el territorio y ha de ser respetada por las Comunidades autónomas por su carácter de norma básica, en el ámbito autonómico también encontramos diversas Leyes que regulan esta materia, algunas de ellas de forma previa a la Ley estatal. La pionera fue Galicia, a través de la Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega, que recientemente la ha adaptado a la normativa estatal mediante la aprobación de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia; pero también encontramos normas que se ocupan de la transparencia en otras Comunidades: en las Islas Baleares, mediante la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno de las Islas Baleares, que ha sido modificada recientemente por la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación; en Navarra, mediante la Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto, recientemente modificada por la Ley Foral núm. 5/2016, de 28 de abril; la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, modificada por el Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja; la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Región de Murcia, que ha sido recientemente modificada por la Ley 7/2016, de 18 de mayo, de transparencia de la actividad pública; la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública de Canarias; la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de la Generalitat de Cataluña; la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón; la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, recientemente modificada por la Ley 2/2016, de 4 de marzo; y la más reciente, la Ley 4/2016, de 5 de diciembre, de la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, de transparencia de la actividad pública. Aunque

también hay otras Comunidades trabajando en su aprobación, es el caso de Asturias, que aprobó el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia y Buen Gobierno el pasado 20 de julio de 2016 y sigue en tramitación parlamentaria, o Euskadi que también sigue con la tramitación de su Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno, que aún no ha sido aprobado.

Todas estas leyes, como bien recuerda Guichot<sup>1244</sup>, “dejan aún un margen de autonomía a las entidades locales que, básicamente, pueden ampliar aún más las materias objeto de publicidad activa, deben diseñar sus portales de transparencia y, si quieren, acortar más aún los plazos de respuesta a las solicitudes de acceso a la información”.

Un estudio exhaustivo de todo este disgregado marco jurídico, aún siendo de enorme importancia en la asunción de este nuevo paradigma jurídico administrativo de gobierno abierto, excedería del objeto central del presente estudio que concibe la transparencia y el acceso a la información pública como uno de los pilares fundamentales y precursores del gobierno abierto, pero no como el único –a pesar de que gran parte de dirigentes políticos parecen no sólo asociar sino identificar ambos conceptos<sup>1245</sup>, promoviendo únicamente instrumentos y medidas de transparencia, olvidando la gran importancia de la participación y colaboración ciudadanas para conseguir avanzar en el camino de la implantación de este modelo–. No obstante, sí nos parece oportuno abordar sucintamente y como muestra de las diferencias de regímenes en una misma materia alguna de estas leyes autonómicas. Así, por proximidad y por razones de mayores discrepancias entre ambas regulaciones, se ha considerado oportuno analizar el ambicioso contenido de la ley autonómica catalana en materia de transparencia y acceso a la información, no en todo su espectro pero sí en lo que nos ha parecido más interesante, como muestra del aprovechamiento o no que pueden realizar los legisladores autonómicos del margen de maniobra ofrecido por el legislador estatal, en aras a mejorar la asunción del espíritu que reside en el núcleo de esta materia.

Dicho esto, en Cataluña que es, pues, el ámbito que nos interesa destacar desde un punto de vista autonómico, se aprueba la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBGC), que además de desarrollar el contenido básico fijado en la LTBG, ha intentado aprovechar al

---

<sup>1244</sup> Guichot Reina, E. “La aplicación de la ley de transparencia en las...”, *op. cit.*, p. 110.

<sup>1245</sup> Criado, J. I.; Ruvalcaba Gómez, E. A. ¿Qué es y qué se entiende...”, *op. cit.*, p. 8.

máximo el pequeño margen de maniobra que ha dejado el legislador estatal, y a pesar de que en la mayor parte de su articulado es prácticamente igual que su homóloga estatal, lo cierto es que presenta algunas diferencias y novedades de gran calado que cabe destacar –especialmente en lo tocante al ámbito subjetivo, la actividad de los grupos de interés, y otras instituciones como el sentido del silencio–, y que constatan la preocupación del legislador autonómico catalán por impulsar de forma mucho más ambiciosa una auténtica transparencia, participación ciudadana, gobierno abierto, corresponsabilización y, en definitiva, buen gobierno<sup>1246</sup>. Además, recientemente se ha empezado a trabajar en el Proyecto de Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Cataluña inició el 27 de febrero de 2017 la tramitación del Reglamento con la apertura de la fase de consulta previa que determina el artículo 133 LPAC –que ya se ha tenido ocasión de comentar más arriba–, que expiró el 26 de marzo de 2017, con el objeto de identificar los problemas de aplicación de la Ley, o aquellas cuestiones que se considere necesario precisar por medio de reglamento. Para ello, y con la intención de facilitar el debate y la participación en la consulta, se lanzaron un conjunto de preguntas<sup>1247</sup> y se facilitaron documentos para mejorar la formación de la opinión ciudadana en la materia (por ejemplo un análisis del primer año del derecho de acceso a la información pública). Estas contribuciones ciudadanas, que tanto podían articularse mediante el espacio creado a tal efecto en el Portal de Participación de la Generalitat, o por correo electrónico, así como su valoración, han sido publicadas para que cualquiera pueda consultarlas

Pasando a la aproximación a su regulación, y recordando que en lo tocante al buen gobierno su contenido ya se ha visto en el primer capítulo de la tesis, de forma previa, se debe apuntar que el legislador catalán ha optado por dedicar todo un Título a la

---

<sup>1246</sup> El hecho de haber formulado una ley tan extremadamente ambiciosa también tiene sus desventajas, pues en el Informe del *Sindic de Greuges* se constata un grado insatisfactorio de cumplimiento de esta Ley, y es que su alto nivel de expectativas es en muchos casos difícil de cumplir pues exige realizar grandes inversiones de recursos personales y económicos significativos. *Vid.* Síndic de Greuges. *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, julio de 2016. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lleis%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cast\\_def.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lleis%20transparencia%20a%20Catalunya_cast_def.pdf)

<sup>1247</sup> Las preguntas que se sugirieron en el portal participa.gencat.cat fueron: ¿Creéis que el reglamento debe contribuir a delimitar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia?; ¿Esta norma facilitará la aplicación de la Ley de transparencia por parte de entidades locales, entidades de derecho público, universidades públicas, y demás sujetos obligados diferentes de la Administración de la Generalitat?; ¿Qué aspectos de publicidad activa se deberían concretar en esta iniciativa normativa?; ¿Hay algún elemento del derecho de acceso cuya regulación sea prioritaria?.

aplicación y fomento del gobierno abierto, así como a la participación y colaboración ciudadanas. Además de establecer un capítulo relativo a la mejora de la calidad normativa (artículos 62 a 64) y a la participación en la elaboración de disposiciones generales (artículos 69 y 70).

A diferencia del legislador estatal, que como decíamos parte de un paradigma obsoleto en el que sitúa a la Administración en la tradicional posición de superioridad respecto del ciudadano, el legislador catalán apuesta en su regulación de la transparencia por una Administración abierta y preocupada por favorecer la participación y colaboración ciudadanas, diseñando una relación entre administradores y administrados que mejore la calidad de la gestión administrativa, la rendición de cuentas y la corresponsabilización. Incluyendo para ello la regulación de los grupos de presión, aspecto en el que existe una importante laguna normativa a nivel estatal.

Por lo que respecta a su objetivo, el artículo 1.2 afirma que la LTBGC persigue establecer “un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad de la gestión pública”.

En lo tocante a los sujetos obligados, también se prevé un ámbito subjetivo amplio con una pluralidad de entidades públicas y privadas, igual que en la Ley estatal, pero va un paso más allá al manejar el concepto de “sociedades vinculadas”, un concepto jurídico indeterminado que deberá interpretarse atendiendo a cada caso concreto (artículo 3.2 LTBGC), pues no queda claro si las obligaciones de estos sujetos se extienden a toda su actuación o sólo a las actuaciones relacionadas con un determinado servicio público, pero de lo que no hay duda es que no pueden excluirse sin más del ámbito de aplicación de la ley. Por otra parte, a diferencia de la LTBG, la LTBGC no vincula al poder legislativo, la Disposición Adicional Quinta insta al Parlamento a introducir en su normativa específica las modificaciones pertinentes para el adecuado cumplimiento de la Ley, respetando su autonomía parlamentaria. Así pues, se incluyen en el ámbito subjetivo, además de las Administraciones públicas catalanas<sup>1248</sup>, principales obligadas,

---

<sup>1248</sup> Se utiliza una noción que, como bien apunta Agustí Cerrillo, “incluye una diversidad de entidades y organismos que superan el concepto tradicional de Administración pública”. Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a



a determinadas personas físicas y jurídicas con una especial relación con las Administraciones ya sea por los fondos públicos que perciben<sup>1249</sup> o bien por las actividades de carácter público que desarrollan<sup>1250</sup>.

Si atendemos al objeto de la ley, es decir, a la información pública, se configura de forma amplia como cualquier tipo de información, ahora bien, debemos tener en cuenta que, “*la noció d’informació va molt més enllà de la mera obtenció de dades aïllades, desproveïdes de valor per se. La informació implica un missatge que tingui sentit i que permeti al seu destinatari –fent valer la seva intel·ligència i experiència prèvies– adoptar decisions amb coneixement de causa*”<sup>1251</sup>. De modo que no cualquier documento que obre en manos de sujetos obligados por la Ley será considerado información pública.

---

la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017, p. 58.

Concretamente, son Administración pública a efectos de la aplicación de esta Ley: la Administración de la Generalitat de Cataluña; los entes que integran la Administración local en Cataluña, incluyendo a las Diputaciones, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y entidades municipales descentralizadas; organismos y entes públicos dependientes o vinculados a los anteriores; a diferencia de la ley estatal, también se incluyen como sujeto obligado las sociedades con participación mayoritariamente pública o vinculadas –respecto de éstas últimas, no existe una definición en el ámbito local, sin embargo Cerrillo considera que debe aplicarse por analogía la definición de las sociedades con participación minoritaria, incluyendo las “sociedades de economía mixta en las que únicamente una parte del capital social pertenece a los entes locales (arts. 264 LMRLC y 282 ROAS) y, en términos generales, las sociedades con participación minoritaria que gestionan servicios públicos de los entes locales se han de entender dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2014”, Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 59–; entidades de derecho público que actúen con independencia funcional o con autonomía especial reconocida legalmente que ejerzan funciones de regulación o supervisión externa sobre un determinado sector o actividad pública; instituciones de la Generalitat previstas en el capítulo V del título II EAC: *Consell de Garanties Estatutàries*, *Síndic de Greuges*, *Sindicatura de Comptes* y *Consell de l’Audiovisual de Catalunya*; colegios profesionales y corporaciones de derecho público en lo relativo a sus funciones pública; consorcios y demás fórmulas asociativas y sus entes vinculados y sociedades mercantiles en que participe mayoritariamente alguna de estas administraciones; universidades públicas y entidades que dependan o estén vinculadas o participadas, incluidas las sociedades mercantiles y otros entes instrumentales.

<sup>1249</sup> La Ley será de aplicación a entidades privadas que hayan sido beneficiarias de subvenciones públicas o ayudas públicas de más de 100.000 euros anuales, o en las que al menos el 40% de sus ingresos provenga de subvenciones o ayudas públicas si la cantidad supera los 5.000 euros. La Ley incorpora en este grupo a los partidos políticos, las asociaciones y las fundaciones que se vinculan a éstos, así como a las organizaciones sindicales y empresariales.

<sup>1250</sup> También serán sujetos obligados por la Ley las personas físicas o jurídicas que ejercen funciones públicas o potestades administrativas, las que presten servicios públicos o perciban fondos públicos para desarrollar sus actividades sea cual sea su título jurídico, así como aquellas que presten servicios de interés general o universal. En estos casos, las obligaciones de transparencia se vehiculan a través de la administración responsable, de tal modo que estos sujetos no deben publicar la información sino que se limitarán a informar a la administración responsable de las cuestiones relativas a ese ejercicio de funciones públicas o uso de fondos públicos.

<sup>1251</sup> Oficina Antifrau de Catalunya. *Dret d’accés a...*, *op. cit.*, p. 107.

*a. Previsiones referentes a la transparencia de la actividad pública y la publicidad activa de la información del Sector público*

En lo tocante a la transparencia objetiva, a la vertiente activa del derecho de acceso a la información, la Ley catalana resulta más favorable a la transparencia en su regulación, pues establece en sus artículos 8 a 15 más obligaciones de publicidad activa que la ley estatal, siguiendo una estructura distinta a los tres grupos de información incluidos en la LTBG, a los que se añaden la actividad convencional (artículo 14) y subvencional (artículo 15), por lo que sus obligaciones se formulan de forma más detallada –la LTBG incluye estas obligaciones en la información económica, presupuestaria y estadística–, poniendo énfasis especialmente en estas materias y en la contractual (artículo 13).

Se debe destacar que en esta materia la Ley catalana no se aparta de la estatal en el hecho de establecer un conjunto de obligaciones mínimas, ampliables por las Administraciones locales, dirigidas a los sujetos de su ámbito de aplicación, con distinto alcance para los determinados grupos de sujetos obligados. La principal obligación es la adopción de las medidas que sean necesarias para facilitar a las personas el conocimiento de la información pública (artículo 5), detallando el conjunto de datos que deben publicar de acuerdo con los artículos 8 a 15<sup>1252</sup>. Así, esta información deberá publicarse en el Portal de Transparencia que será gestionado por la Generalitat, en el que se integrará también la información pública municipal, sin perjuicio de que cada municipio cree su propia sede electrónica, que deberá ser interoperable y estar conectada con la autonómica, además de cumplir con los requisitos que ya se han visto de accesibilidad, fácil comprensión, inclusión de un buscador para facilitar el acceso, además de ordenarla temática y cronológicamente, en formato reutilizable y garantizando su continua actualización. Sin olvidar que deben establecerse

---

<sup>1252</sup> Deben publicarse los datos relativos a: la organización institucional y la estructura administrativa; la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial; las decisiones y actuaciones jurídicamente relevantes; las plantillas, relaciones de puestos de trabajo y regímenes retributivos; los procedimientos administrativos seguidos para desarrollar sus competencias; los contratos y convenios suscritos; las convocatorias y otorgamientos de ayudas y subvenciones; los informes y estudios; la información de carácter estadístico y geográfico; las materias y actuaciones cuya publicación sea obligatoria en virtud de leyes sectoriales, como es el caso del medio ambiente (Ley 27/2006, de 18 de julio) o urbanismo (Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto); materias de interés público; así como las informaciones que sean solicitadas con frecuencia mediante el derecho de acceso a la información pública, a pesar de que no se indica un número mínimo, el derecho comparado en estos casos exige que sea solicitada en al menos tres ocasiones, tal como apunta Cerrillo en Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 63.

Las entidades privadas deberán publicar la información relativa a los contratos, convenios y subvenciones, así como a los presupuestos, cuentas anuales y retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos (artículo 8.1.f Ley 19/2013).

procedimientos de evaluación del cumplimiento de la ley, basados en indicadores que supervisarán tanto expertos independientes como los ciudadanos (artículo 6).

La gestión documental, el catálogo de procedimientos, los expedientes de la actividad subvencional..., son obligaciones que van a requerir un trabajo inmenso, obligaciones en las que habrá que ir trabajando. Se incluye también la obligación de publicar actos de revisión en vía administrativa, que no aparece en la ley estatal, además de publicar las sentencias y procedimientos judiciales, que tampoco incluye la LTBG, para esto se deberán anonimizar y disociar los datos, especialmente en el caso de la protección de datos, cosa que requerirá como mínimo un medio personal o recurso humano específico al tratarse de una tarea tediosa.

En relación con esta cuestión merece la pena destacar que actualmente no se contemplan sanciones económicas para las AAPP en la LOPD pero se ha aprobado recientemente el Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de datos), que será de obligado cumplimiento en toda la Unión Europea el 25 de mayo de 2018, que sí incorporará esta modalidad de sanción (artículos 82 y 83, teniendo en cuenta que en el artículo 4.8 se define al “responsable del tratamiento” o “responsable” como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento).

Otra significativa diferencia la encontramos en el formato y características de la información, la LTBG determina que se debe favorecer y fomentar la reutilización de la información, es decir, que debe ser “preferentemente reutilizable”, haciendo remisión a la normativa específica que regula esta materia, mientras que la ley catalana amplía de forma un tanto desproporcionada la obligación de las instituciones públicas en el sentido de que se establece como obligatorio en todos los casos, de tal modo que cualquier información deberá publicarse en formatos abiertos. Disposición que, como acertadamente recuerda Matas i Balaguer<sup>1253</sup>, va más allá incluso que la ley específica, que exige presentar la información de este modo “siempre que sea posible y adecuado”, pero no en todos los casos.

---

<sup>1253</sup> Matas i Balaguer, J. Notes sobre les Lleis de transparència..., *op. cit.*, p. 27.

*b. Previsiones relativas al derecho de acceso a la información pública*<sup>1254</sup>

Cuanto a las obligaciones de transparencia pasiva, es decir, al derecho de acceso a la información pública, la Ley establece que todas las personas a partir de 16 años tienen reconocido este derecho, presentando una solicitud ante el órgano competente, o si lo desconoce, ante el órgano que considere oportuno que procederá a su derivación (artículo 27.3 en relación con el artículo 30), para acceder a una determinada información pública. Este derecho de acceso también puede ser limitado en determinadas ocasiones, pero es importante distinguir de una parte las causas de inadmisión, y de otra los límites, pues mientras que las primeras justifican la ausencia de valoración sobre el fondo, las segundas exigen que la solicitud se haya admitido a trámite y se haya entrado a valorar el fondo, siempre de forma proporcional al objeto y finalidad de la protección, haciendo una interpretación restrictiva caso a caso, pues los límites se establecen de forma exhaustiva.

Por lo que respecta a las causas de inadmisión, se regulan en el artículo 29 LTBGC, que ha querido mejorar la LTBG restringiendo la formulación de las causas previstas por el legislador estatal. De modo que, las causas son las mismas, pero no así su alcance. Por ejemplo, en el caso de meros documentos de trabajo interno, de carácter auxiliar o apoyo –como las notas, borradores<sup>1255</sup>, resúmenes, opiniones o documentos de trabajo–, configurados como causa de inadmisión, se añade la precisión “sin relevancia o interés público”, acotando la amplia formulación estatal. De tal modo que, los únicos documentos que quedan excluidos de acuerdo con la norma catalana son los que, de hecho, no deberían formar parte del expediente administrativo en cuestión<sup>1256</sup>.

---

<sup>1254</sup> En el recientemente publicado Informe del Síndic de Greuges de Cataluña sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de julio de 2017, se constata que durante este año el número de solicitudes de acceso a la información pública se ha incrementado por tres en comparación con el año anterior, llegando a una media de solicitudes por 100.000 habitantes similar a la de los países donde el derecho de acceso está consolidado. Síndic de Greuges. *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 1ª edición, julio de 2017. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia\\_17\\_cobertes.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia_17_cobertes.pdf) [último acceso en fecha 18 de julio de 2017]

<sup>1255</sup> El concepto de borrador ha generado cierta polémica así que para su mejor interpretación vale la pena acudir a los criterios aportados por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que en su Resolución núm. 49/2017, de 15 de febrero (núm. Expediente 487/2016), considera que se trata de documentos inacabados, propuestas sin firmas, o documentos de trabajo a los que si se tuviera que dar acceso supondría ralentizar injustificadamente la actividad administrativa, además de que podría generar el pernicioso efecto de coartar la expresión de ideas y opiniones de servidores públicos, inhibiendo propuestas alternativas o eventuales debates por el miedo a las consecuencias que el acceso a esos documentos podrían comportar.

<sup>1256</sup> Matas i Balaguer, J. Notes sobre les Lleis de transparència..., *op. cit.*, p. 29.

Otra de las causas previstas de inadmisión es que la solicitud comporte una tarea compleja de elaboración o reelaboración. Previsión que se configura de forma ligeramente distinta a la contenida en la LTBG, en la que figura como causa de exclusión la simple comunicación de información que requiera una acción previa de reelaboración, mientras que el legislador catalán añade el adjetivo de “compleja” a esa tarea de reelaboración. Para que esto pudiera justificar la denegación debería acarrear un volumen de trabajo de gran magnitud, no puede invocarse sin estar justificada adecuadamente, se deberá ver concretamente “*quin és el exactament el grau d’esforç exigible a l’Administració*”<sup>1257</sup>, en tanto que “compleja” es un concepto jurídico indeterminado. En este sentido son útiles los criterios aportados por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en resoluciones como la Reclamación 36/2015, de 11 de febrero, o la Resolución 78/2017, de 1 de marzo, pues aportan criterios e indicadores que nos ayudan a interpretar la norma. Así, ante una petición de un documento que debería constar en el expediente pero no existe – supondría una elaboración expresa tras la solicitud de acceso– se considera que no debe admitirse la solicitud puesto que no puede arreglarse *ex post*, mediante el ejercicio del derecho de acceso, un procedimiento que no se tramitó adecuadamente, sin perjuicio de las responsabilidades que ese error pueda generar en la persona que lo cometió. Tampoco se podría forzar a la Administración a tomar decisiones que aún no ha tomado mediante la solicitud de acceso, pues no es esa la finalidad de la ley.

Otra diferencia con la LTBG, es que allí se prevé como causa de inadmisión la presentación de solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan carácter abusivo. Dejando a un lado que, en este punto se puede señalar la discutible competencia del legislador autonómico para restringir límites establecidos con carácter básico en la ley estatal, pues podría entenderse que con esta ausencia quedarían desprotegidos otros derechos, el legislador catalán ha optado por no incluir esta causa. Esto es así porque entiende que las causas de inadmisión están pensadas para favorecer a la Administración, por lo que el hecho de que un ciudadano ejercite de forma más frecuente de lo habitual –o de lo que sería deseable para el empleado público correspondiente–, su derecho de acceso, podría ser discutible que justificara una denegación. Además, ya se prevé la figura del abuso de derecho en el Código civil, que sería de aplicación supletoria en este caso cuando se ejercitara el derecho de forma

---

<sup>1257</sup> *Ibidem*, p. 30.

ilegítima. De modo que, bien justificado, habría argumentos para invocar esta causa a pesar de no estar contemplada de forma expresa en la LTBGC.

En lo tocante a los límites, que implican la previa admisión a trámite de la solicitud y la valoración del fondo de la misma, se debe tener en cuenta que existen cuatro criterios de aplicación de la Ley, que son restrictivos y de ponderación casuística, y que responden a los estándares internacionales que se recogen en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos. Estos criterios los encontramos, por ejemplo, en la Reclamación 15/2015 de 17 de diciembre de la GAIP: para denegar el acceso, en primer lugar debe realizarse el test del perjuicio y el daño que puede generar el hecho de conceder el acceso, es decir, se debe poder demostrar que aquel acceso concreto creará ese daño o perjuicio; en segundo lugar, se debe llevar a cabo una ponderación, aunque se considere que haya un eventual daño o perjuicio en el bien jurídico protegido por el límite, esto no excluye la correspondiente ponderación con el interés público o privado que pueda alegarse y que puede ser superior, que justificaría el acceso a pesar del daño; en tercer lugar, se debe aplicar el criterio de proporcionalidad, si tras la ponderación sigue pesando más el límite que el interés, se debe ser proporcional, habrá casos en los que, atendiendo al caso concreto, para encontrar el equilibrio se podrá conceder un acceso parcial, pues no olvidemos que hay que hacer una interpretación restrictiva de los límites; por último debe haber una motivación de la Administración, este es un criterio más bien procedimental, pero hay que tener en cuenta que existe esta cierta inversión de la carga de la prueba, puesto que es la Administración quien debe justificar la denegación del acceso.

Una vez analizados los criterios, los límites concretos que justifican la denegación o el acceso parcial a una determinada información pública son: si puede comportar un perjuicio para la seguridad pública<sup>1258</sup>; la investigación o sanción de infracciones penales, administrativas o disciplinarias, un límite evidente para evitar que en el marco de una investigación los presuntos responsables puedan destruir pruebas o incluso darse a la fuga; el secreto o confidencialidad, en este caso el legislador autonómico ha querido mejorar la formulación estatal exigiendo que esto se prevea en una norma con rango de ley, de modo que la ley deberá amparar el secreto de esa información; el principio de igualdad en procesos judiciales, este límite pretende proteger a la Administración, pues

---

<sup>1258</sup> Reclamación 37/2015, de 27 de abril o Resolución 100/2017, de 28 de marzo (GAIP).

si la contraparte pudiera acceder a la preparación del caso, eso le permitiría obtener información para mejorar su estrategia de defensa, colocando a la Administración en peor posición<sup>1259</sup>; los derechos de menores de edad<sup>1260</sup>; la intimidad o demás derechos privados legítimos; la protección de datos o el secreto profesional; y los derechos de propiedad intelectual e industrial<sup>1261</sup>. La Ley estatal prevé también como límite los intereses económicos y financieros, que no contempla la LTBGC, pero la GAIP considera en este caso que este límite también es aplicable en Cataluña (Reclamación 119/2016, de 28 de septiembre o Resolución 21/2017, de 1 de febrero).

Además, así como el legislador estatal sigue la lista de materias que figura en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos (artículo 3.1), como se acaba de ver la LTBGC no se limita a reproducir el artículo estatal, sino que establece nuevos límites, además de articularse como un listado abierto que debe interpretarse de acuerdo con las restricciones que figuren en otras normas (materia ambiental, tributaria, etc.), a diferencia del listado estatal, configurado como *numerus clausus*. Así pues, como bien advierte Guichot<sup>1262</sup>, la LTBGC establece límites distintos a los de la estatal, siendo este precepto de carácter básico en la Ley 19/2013, lo que podría considerarse contrario a las bases estatales, pues “recuérdese que eliminar límites no es, o no es solo, ampliar el derecho de los ciudadanos, sino que también supone recortar los derechos de los ciudadanos afectados en su intimidad, en sus intereses económicos, o garantías de bienes públicos colectivos que les afectan”. Aunque sobre esta cuestión debe tenerse en cuenta que cuando se prevé el carácter estimatorio del silencio por norma general ante una solicitud de acceso a la información, como se verá más adelante, el legislador catalán prevé que el sentido del silencio será desestimatorio cuando concurren alguno de los límites establecidos por la Ley catalana, u otros establecidos por otras leyes, lo que incluiría de nuevo estos límites en el ámbito catalán.

---

<sup>1259</sup> La GAIP también se ocupa de arrojar luz sobre este límite en resoluciones como la Reclamación 31/2015, de 2 de febrero, el Dictamen 5/2016, de 13 de octubre de 2016, relativo a la consulta general sobre el límite del secreto y la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración, el límite de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y su incidencia en el acceso a la información relativa a la estrategia de la Administración en un proceso judicial en el que sea parte, la Resolución 84/2017, de 8 de marzo o la Resolución 113/2017, de 20 de abril.

<sup>1260</sup> Resolución 99/2017, de 28 de marzo (GAIP).

<sup>1261</sup> Dictamen 1/2016, de 11 de mayo de 2016, relativo a una consulta general sobre accesibilidad a proyectos técnicos y a otros documentos incluidos en los expedientes de licencias, control de actividades y contratación (GAIP).

<sup>1262</sup> Guichot Reina, E. “La aplicación de la ley de transparencia en las...”, *op. cit.*, p. 113.

Por lo que respecta al procedimiento para la tramitación de estas solicitudes, la LTBGC es poco formalista. Se ocupa de regular los distintos aspectos más relevantes en sus artículos 30 y siguientes. Es importante destacar en este punto que se exige la precisión de las solicitudes, en el sentido de que de acuerdo con la normativa el ciudadano no puede solicitar información utilizando términos vagos o poco precisos. La Ley catalana reproduce la LTBG en este punto, pero añade una precisión importante, y es que la Administración deberá prestar el asesoramiento y asistencia necesaria al solicitante para que pueda concretar su petición, una exigencia para las instituciones catalanas que no se exige por el legislador estatal. También se regula el caso de que la solicitud se presente ante un órgano que no disponga de la información, el caso de que concurran intereses de terceros afectados, y en relación con el plazo de resolución de las solicitudes de acceso a la información, debemos indicar que la ley catalana, vuelve a diseñarse en este aspecto de acuerdo con parámetros más favorables a la transparencia, ya que los plazos de resolución de solicitudes que prevé son más breves que los establecidos por el legislador estatal, ya que el plazo general es de un mes que únicamente puede prorrogarse en 15 días más (artículo 33. 2), mientras que, como ya se ha tenido ocasión de ver, en la ley estatal el plazo es de un mes, prorrogable a otro mes.

En caso de transcurso del plazo máximo para resolver sin que haya recaído resolución expresa, en la ley catalana se prevé muy acertadamente que el sentido del silencio sea positivo (artículo 35), salvo que concurra alguno de los límites previstos en la Ley, significativa diferencia con respecto a la regulación estatal. No obstante, este cambio en el sentido del silencio genera ciertas dudas, como bien pone de manifiesto Cerrillo<sup>1263</sup>, en primer lugar por la discutible competencia autonómica para modificar el sentido del silencio previsto por una norma estatal básica, y en segundo lugar “en relación a su eficacia puesto que el solicitante a pesar de entender reconocido su derecho a poder exigir responsabilidad por el incumplimiento de la ley o interponer una reclamación ante la GAIP, no tendrá un acceso real a la información solicitada”. En este sentido se manifiesta también Guichot<sup>1264</sup>, que critica la regulación catalana en el sentido de que entiende que el carácter negativo del silencio en la LTBG tiene carácter básico, “por esta razón, ni las leyes autonómicas ni los reglamentos locales podrían tampoco cambiar esta regla, pues ha de tenerse en cuenta que el silencio positivo, al margen de la

---

<sup>1263</sup> Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 66.

<sup>1264</sup> Guichot Reina, E. “La aplicación de la ley de transparencia en las...”, *op. cit.* p. 115.



complejidad de su efectividad en una materia como esta, que requiere la puesta a disposición de la información, supondría la puesta en peligro de otros bienes constitucionales públicos y privados protegidos por los límites establecidos en la propia LTBG”.

Otro aspecto distinto a la regulación estatal, pero que en este caso no la mejora sino todo lo contrario, es el plazo previsto para el acceso a la información, que se producirá en treinta días desde la resolución, mientras que en la Ley estatal el plazo era de veinte días (artículo 36 LTBG).

Cuanto al sistema de garantías previsto por la LTBGC, debe apuntarse que se trata de un régimen completo que incluye la regulación de los recursos administrativos que se van a poder interponer, las reclamaciones ante la GAIP<sup>1265</sup>, la intervención del *Síndic de Greuges*<sup>1266</sup> y la Oficina Antifraude de Cataluña, que velarán por el cumplimiento de la Ley, así como un régimen sancionador junto con un procedimiento externo de evaluación del cumplimiento de la Ley.

Respecto de los recursos administrativos que pueden interponerse contra los actos u omisiones de las Administraciones en relación con el derecho de acceso (artículo 38), cabe destacar la notable diferencia con respecto a la legislación estatal, pues aquí la reclamación previa ante el órgano independiente especializado no tiene carácter sustitutivo de los recursos administrativos, sino que puede interponerse un recurso potestativo de reposición y, una vez resuelto de forma expresa o presunta, se puede interponer dicha reclamación específica, vía por la que se puede optar directamente sin interponer ese recurso potestativo de reposición. Esta reclamación específica se interpondrá ante la GAIP (artículo 39), y es gratuita y voluntaria. El plazo para interponer esta reclamación es de 1 mes, y puede tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario o bien tramitarse a través de la mediación. Si se opta por esta segunda vía de tramitación, será obligatorio para la Administración, lo que también

---

<sup>1265</sup> Al cierre de la presente investigación se acaba de aprobar el Reglamento que regula la Comisión de Garantía y Derecho de Acceso a la información pública mediante el Decreto 111/2017, de 18 de julio, que garantiza la independencia de la Comisión, define sus funciones y estructura, así como los medios de que dispone para ejercer sus responsabilidades.

<sup>1266</sup> Se prevé que se evaluarán las obligaciones de transparencia, acceso a la información, grupos de interés, buen gobierno y gobierno abierto, así como la aplicación del sistema de garantías, por parte del *Síndic*, que evaluará un informe anual al respecto. Como bien apunta Cerrillo “la evaluación ex post de la Ley 19/2014 constituye una interesante novedad en nuestro ordenamiento jurídico que permitirá conocer si se cumplen realmente las finalidades previstas en dicha norma”. Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 76.

supone una novedad. Si se solicita la mediación y en 30 días no se ha llegado a un acuerdo entre las partes, se tramitará siguiendo el procedimiento ordinario acabando con la resolución de la GAIP, que dispondrá del plazo de 2 meses para resolver, previéndose en caso de no resolución el carácter desestimatorio del silencio. Esta resolución pone fin a la vía administrativa por lo que podrá recurrirse también en vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Respecto del régimen sancionador, a diferencia de La ley estatal, el legislador catalán configura un sistema complejo y ambicioso que va más allá del simple desarrollo de la Ley básica. En ese sentido realiza una clasificación de infracciones no sólo en materia de transparencia y acceso a la información, sino también en materia de buen gobierno y gobierno abierto (artículos 77 a 79), distinguiendo entre infracciones muy graves, graves y leves, y se prevén sanciones que pueden ir desde la destitución o sustitución en el cargo, hasta multas que pueden llegar a los 12.000 euros, o declaraciones de incumplimiento que deberán ser publicadas. La competencia para resolver el procedimiento sancionador dependerá del sujeto presuntamente infractor. En el caso de los miembros del gobierno, el secretario o el portavoz del gobierno, o los secretarios generales, el competente será el gobierno; mientras que en el caso del resto de altos cargos al servicio de la Generalitat, la resolución será competencia de un órgano colegiado que se designará al iniciarse cada legislatura, y que podrá solicitar informes a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 89). Este órgano estará formado por la persona titular del Departamento competente en materia de administración pública, un representante de la Comisión Jurídica Asesora y dos juristas de reconocido prestigio designados por el Parlamento, que no estén vinculados a ninguna Administración ni institución pública, salvo a las Universidades.

### *c. Regulación del registro de grupos de interés*

De otra parte, destaca especialmente la regulación que se hace de la figura del *lobby*, de la que hay una gran incompreensión en el ámbito estatal, normativizando la “transparencia de las actividades de influencia que se ejercen ante las administraciones públicas”<sup>1267</sup>. Así, el título IV de la Ley se dedica a la creación y regulación de un registro de grupos de interés<sup>1268</sup>, que deberán seguir un código de conducta<sup>1269</sup> (artículo

---

<sup>1267</sup> Campos Acuña, M. C. Derecho de acceso a la información pública en..., *op. cit.*, p. 785.

<sup>1268</sup> El contenido de este registro se regula en el artículo 49, que establece que deberá incluirse una relación de personas y organizaciones que actúan para influir y su organización; la información que

51) para evitar la cancelación de su inscripción, y por lo tanto, la denegación del acceso a las oficinas y servicios de los organismos e instituciones públicas. En este registro deberán incluirse todas las actividades llevadas a cabo para influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de políticas públicas o toma de decisiones; incluyendo también los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones públicas.

En la regulación de la Ley este registro se creará por la Generalitat y el resto de organismos públicos previstos en la ley (artículo 45), y aunque no se prevea explícitamente la obligación de inscribirse, debe entenderse que sí es obligatorio por parte de aquellos sujetos con la intención de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en beneficio o interés de determinadas personas u organizaciones, pues como bien apunta Cerrillo<sup>1270</sup>, “de otro modo, se desvirtuaría el régimen de transparencia de la actividad de los grupos de interés y, por ende, se dejaría sin eficacia lo previsto en la Ley 19/2014”. Así, de acuerdo con el artículo 47 deberán inscribirse en el registro las personas y organizaciones que, en interés de otras personas u organizaciones, desarrollen actividades susceptibles de influir en la elaboración de normas o en el diseño y ejecución de políticas públicas, así como las plataformas, redes, u otras formas de actividad colectiva que, aún careciendo de personalidad jurídica, sean una fuente de influencia organizada. Cabe apuntar en relación con este aspecto que la regulación de los grupos de interés no acaba de hacerse de forma adecuada, la falta de antecedentes en nuestro país puede tener parte de culpa, pues se hace una previsión demasiado genérica, sin atender a la diversidad de sujetos que pueden considerarse grupos de interés. Además se regula la creación de los distintos portales de forma poco eficiente al no preverse la creación de un portal autonómico, sino obligando a cada entidad local a crear y regular su propio registro, cosa que se confirmó con el Decreto 171/2015, de 28 de julio, que crea y regula el Registro de grupos de interés de la Administración y del Sector público de la Generalitat, que disponía que cada entidad local debía crear su propio registro, aunque se gestionaran de forma centralizada todos

---

suministren en relación con su actividad, su ámbito de interés y su financiación; un código de conducta común; un sistema de control y fiscalización; información relativa a las reuniones y audiencias que se mantengan con autoridades, así como las comunicaciones, informes y demás contribuciones detallando las materias tratadas.

<sup>1269</sup> El contenido del código de conducta de los grupos de interés se regula en el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público, en su artículo 18.

<sup>1270</sup> Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 67.

esos datos. Una disfuncionalidad a la que se ha puesto remedio recientemente con la aprobación del Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, unificando en un único registro la información en relación con los ámbitos locales y autonómicos, simplificando el procedimiento de inscripción para los sujetos obligados, que podrían tener que inscribirse en múltiples registros y ahora sólo deberán hacerlo en el gestionado por la Generalitat<sup>1271</sup>. No hay que olvidar que la ley también prevé un control de los grupos inscritos mediante actuaciones de verificación y alertas a través de investigaciones y tramitaciones de denuncias si hay sospecha de incumplimiento de las previsiones legales.

#### *d. La regulación del gobierno abierto*

Por último, el legislador catalán también ha incorporado un conjunto de artículos dedicados al concepto objeto principal del presente estudio, el gobierno abierto, recogiendo sus principios más emblemáticos, que como ya se ha tenido ocasión de analizar en el capítulo anterior, son la transparencia, la participación y la colaboración, aunque no de forma amplia, sino que se prevén en ámbitos muy concretos. En el caso de la participación ciudadana, se predica de la toma de decisiones, y en el caso de la colaboración, hace referencia al trabajo conjunto entre poderes públicos y ciudadanía para diseñar e implementar políticas públicas y en el desarrollo de la actividad administrativa y la prestación de servicios públicos. En los principios que recoge la Ley, que aunque puede parecer que van más allá de la reiterada trinidad obamiana, lo cierto es que no hace más que desgranar algunas de las implicaciones de estos tres pilares fundamentales puestos en prácticas, así integra en el artículo 65 el diálogo permanente entre Administración y ciudadanos, la toma de decisiones públicas atendiendo a las necesidades y preferencias manifestadas por éstos, la mejora continua de la calidad de los servicios, la evaluación permanente de la gestión administrativa y de los procesos participativos, o la rendición de cuentas y asunción de responsabilidad ante los ciudadanos por las decisiones adoptadas. Sin olvidar que, en las medidas que se prevén

---

<sup>1271</sup> Cabe apuntar que, al cierre de la presente investigación se encuentra en trámite de consulta pública el Anteproyecto de Decreto sobre el Registro de grupos de interés de Cataluña, en el que, del mismo modo que en el caso del Reglamento de la LTBGC, se pueden realizar aportaciones mediante el portal [participa.gencat.cat](http://participa.gencat.cat) des de el 14 de julio hasta el 29 de julio de 2017. Las preguntas lanzadas para avivar el debate son: 1) Qué aspectos de la regulación actual de los grupos de interés consideráis que conviene mejorar o desarrollar?; 2) Qué medidas consideráis que deben aplicarse para alcanzar el objetivo de hacer transparente ante a ciudadanía la existencia y actividades de influencia de los grupos de interés?

por el legislador catalán para fomentar el gobierno abierto se enfatiza el uso intensivo de los medios electrónicos (artículo 66) para conseguir la participación y colaboración ciudadanas, así como la evaluación continua de la gestión pública, aunque tampoco prevé ningún mecanismo concreto ni definición jurídica en lo tocante a la participación y colaboración ciudadanas, sino que se establecen como principios orientadores de la actuación administrativa sin entrar en detalle a su canalización práctica. Además de estas carencias, como muy acertadamente indica Cerrillo<sup>1272</sup> “llama poderosamente la atención que entre el listado de medidas no se incluye el fomento de los datos abiertos que ha estado estrechamente vinculado al desarrollo del gobierno abierto”, pues si no se parte de una plataforma sólida y eficaz con un régimen específico que garantice los datos abiertos, el acceso a la información pública puede verse muy menoscabado.

A pesar de que incluye en su regulación algunas medidas para garantizar el gobierno abierto, como la previsión de recursos contra omisiones imputables a la Administración que incumplan estas obligaciones (artículo 71) o un régimen sancionador (artículo 78) con una clasificación de infracciones graves relacionadas a las acciones u omisiones en materia de gobierno abierto, lo que es de aplaudir y desmarca la ley catalana de otras experiencias, lo cierto es que el articulado no acaba de ser tan ambicioso como parecía que debía serlo de acuerdo con el preámbulo de la ley<sup>1273</sup>, por lo que acaba quedando más próxima en esta materia a una declaración de intenciones tendentes a cambiar la dinámica de la gestión pública hacia este nuevo paradigma, colocando al ciudadano en el centro del poder público, pero sin detallar jurídicamente cómo conseguirlo efectivamente en la práctica.

### **C) Las debilidades y disfunciones del marco jurídico**

Existen aspectos problemáticos que merecen especial atención porque su aplicación en la práctica suscitará diversas dudas por generar tensiones estructurales, por utilizar una discutible técnica legislativa en algunos puntos (por ejemplo al configurar excepciones con un carácter abierto e impreciso), por ciertas incongruencias (como por ejemplo el

---

<sup>1272</sup> Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 72-73.

<sup>1273</sup> El preámbulo se refiere al gobierno abierto como un sistema de actuación y gestión de los asuntos públicos que hace posible un diálogo permanente entre la Administración y los ciudadanos, su participación y colaboración en la definición de las políticas públicas y una mejor transparencia en la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades.

hecho de que un interés privado pueda prevalecer sobre el general), etc. Previsiones desafortunadas que van a mermar la eficacia de estos derechos.

Uno de estos aspectos criticables es, sin lugar a dudas, el hecho de que no se prevea ningún tipo de diferenciación a la hora de aplicar estas leyes entre los distintos municipios atendiendo a su realidad territorial y socioeconómica<sup>1274</sup>. Se trata de leyes ambiciosas con respecto a las obligaciones de publicidad activa, y no todas las entidades disponen de los mismos medios para llevar a cabo una correcta aplicación de las mismas. En palabras de Cerrillo<sup>1275</sup>, quien se centra en el ámbito catalán pero cuya reflexión es extrapolable al estatal o al del resto de leyes autonómicas en materia de transparencia respecto a la complejidad en su aplicación, “puede resultar especialmente compleja para las administraciones locales si se tiene en cuenta que esta norma no ha establecido ninguna diferenciación o graduación en su cumplimiento ni por lo que respecta a las obligaciones de transparencia y acceso a la información ni tampoco respecto a las relativas al buen gobierno, la buena administración o el gobierno abierto”. Una cuestión problemática que puede generar disfunciones y no se está solucionando en el desarrollo reglamentario de estas normas, que siguen haciendo un planteamiento genérico cuanto a los distintos aspectos en la concreción de su aplicación, sin atender a la heterogeneidad que integran los distintos niveles administrativos<sup>1276</sup>. Con este panorama, lo más acertado parece que cada entidad lo desarrolle del modo que le sea más favorable dentro del cumplimiento de las obligaciones previstas por el marco jurídico del acceso a la información pública, atendiendo a sus particularidades, para que su aplicación resulte más eficaz mediante normas de carácter reglamentario y Ordenanzas<sup>1277</sup>. Un proceso que va a requerir soluciones imaginativas y dispares entre

---

<sup>1274</sup> De acuerdo con datos aportados por Jesús Lizcano correspondientes al 2012 (Lizcano Álvarez, J. “Transparencia de Ayuntamientos y...”, *op. cit.*, p. 127), el sector público español está integrado por más de 21.000 organismos, instituciones y entidades, de entre los cuales más del 85% corresponden al ámbito local, esto es, provincial y municipal fundamentalmente. Un conjunto altamente complejo, con sustratos muy diferentes, necesidades muy diferentes y recursos, así mismo, muy diferentes, que, sin embargo, son tratados de forma homogénea por la legislación.

<sup>1275</sup> Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales...”, *op. cit.*, p. 77.

<sup>1276</sup> De hecho, en su reciente informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Síndic de Greuges de Cataluña constata que hay una relación directa entre el tamaño poblacional y el nivel de cumplimiento de la LTBGC, que es más alto en los municipios de más de 20.000 habitantes y disminuye en el resto, por lo que recomienda destinar más recursos a los pequeños municipios para facilitarles el cumplimiento de la Ley. Síndic de Greuges. *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 1ª edición, julio de 2017, p. 20.

<sup>1277</sup> En ese sentido se han desarrollado Ordenanzas tipo por parte de Localret y también por parte de la Federación de Municipios y Provincias, la primera de octubre de 2015 y la segunda de mayo de 2014, que

Administraciones, y un gran esfuerzo por rediseñar procesos de tal modo que, en palabras de Márquez Fernández<sup>1278</sup>, llegue el día en que se pueda “garantizar desde el comienzo que la transparencia es una característica de la información pública y no solo el resultado de un proceso al que se somete según qué tipo de información”.

Otra forma de solucionar estas disfunciones es recurrir a las fórmulas de cooperación y colaboración entre Administraciones, de hecho la ley catalana lo prevé así en el artículo 3.3, ya sea mediante convenios, encomiendas de gestión o cualquier otra de las herramientas previstas por el ordenamiento jurídico con esta finalidad asociativa y colaborativa. Sin olvidar en este punto la importante labor de entidades supramunicipales o asociaciones representativas de los municipios<sup>1279</sup>.

La Ley catalana también prevé que la Generalitat desarrolle un programa de apoyo, con recursos financieros y asesoramiento tecnológico y jurídico, atendiendo especialmente a las necesidades de aquellos municipios con menos recursos y capacidad técnica u operativa (artículo 94).

Otro tema relevante en este marco jurídico es la que se refiere a las materias que se excluyen de su ámbito de aplicación, que como bien recoge la Disposición Final primera de la LTBG, relativa a las regulaciones especiales. Muchas son las dudas que suscita esta previsión entre la doctrina, pues a tenor literal de la Ley “se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Como muy acertadamente apunta Guichot<sup>1280</sup>, la Ley no exige ningún rango específico para esta

---

se pusieron a disposición de las entidades que quisieran asumirlas como propias, bien trasladándolas tal cual a su ordenamiento, bien adaptando su contenido a sus peculiaridades e intereses.

<sup>1278</sup> Márquez Fernández, J. M. “El estado de la transparencia y el gobierno abierto en los gobiernos de las entidades locales españolas: retos de futuro y propuestas de mejora”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017, p. 202.

<sup>1279</sup> Así encontramos por ejemplo el Convenio marco suscrito en junio de 2015 por el *Departament de Governació i Relacions Institucionals*, el *Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya*, la *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, las Diputaciones catalanas, la *Associació Catalana de Municipis i Comarques* y la *Federació de Municipis de Catalunya*, que prevé la creación de la Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña como espacio permanente de colaboración y cooperación en materia de transparencia en el ámbito municipal catalán, desde donde se impulsan distintos grupos de trabajo que se reúnen de forma asidua para mejorar la interpretación de la ley y homogeneizar su aplicación en los distintos puntos del territorio catalán respecto a aspectos problemáticos como la definición de altos cargos en los municipios, las obligaciones de los grupos de interés, qué deben incluir los códigos éticos o de conducta, etc.

<sup>1280</sup> Guichot Reina, E. “La aplicación de la ley de transparencia en las...”, *op. cit.* p. 120.

normativa específica, de tal modo que una disposición reglamentaria podría desplazar el régimen común de la ley estatal, no habiendo sido este efecto previsto por el legislador.

Además, según esta Disposición Adicional Primera, el acceso a la información pública se rige por la normativa sobre procedimiento administrativo aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados a los documentos que se integren en un procedimiento en curso. Es decir, que esta regulación no afecta al acceso a los documentos de los expedientes administrativos para quienes ostenten la condición de interesados en el procedimiento, quienes seguirán rigiéndose por la normativa aplicable al procedimiento correspondiente, lo que causa el paradójico efecto de que terceros ajenos al proceso se encuentran en mejor situación que los interesados. De tal manera que aquellas materias que tengan un régimen legal específico de acceso a la información se regularán por su normativa específica, añadiendo que en el caso del acceso a la información ambiental<sup>1281</sup>, a la destinada a su reutilización y a la obrante en los archivos que no sean de oficina o gestión (es decir, generales, intermedios e históricos) también será aplicable en lo no previsto por la norma específica. Por lo tanto, se trata de una regulación supletoria en lo no regulado<sup>1282</sup>.

En relación con esta previsión surgen diversos problemas: en primer lugar, porque opera con unas categorías archivísticas que no tienen por qué existir en todas las Comunidades Autónomas, de hecho, esto implica que las Comunidades deben adaptar su normativa en estos puntos a lo que disponga la LTBG, o bien aplicarla directamente en caso de que no dispongan de normativa propia<sup>1283</sup>, lo que puede considerarse una invasión en las competencias autonómicas; en segundo lugar porque se hace depender el derecho de los ciudadanos de algo tan discrecional como el tipo de archivo en que conste la información, pudiéndose regir algunas solicitudes por normativas distintas en cada parte, dependiendo de dónde se halle la información solicitada.

En este punto, además de normativa sectorial como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de

---

<sup>1281</sup> Vid. Casado Casado, L. Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Vasca de Administración pública*: núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 819-846; Carmona Garias, S. “L'accés a la informació, la participació ciutadana i...”, *op. cit.*, p. 87-147.

<sup>1282</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 97-107.

<sup>1283</sup> Velasco Rico, C.I. Análisis en clave..., *op. cit.*, p. 300.



acceso a la justicia en materia de medio ambiente, o el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, encontramos el acceso de los concejales a la información municipal<sup>1284</sup>, derecho que sí se vincula en este caso al derecho fundamental a la participación política del artículo 23 CE, desarrollado por el artículo 77 LBRL y los artículos 14 a 16 del ROF<sup>1285</sup>. De acuerdo con esta regulación específica, más amplia y reforzada que la prevista para los ciudadanos en general, los miembros de las corporaciones pueden solicitar toda la información, datos o antecedentes de que dispongan las corporaciones locales y que sean necesarios para ejercer sus funciones, solicitud que debe resolverse en el brevísimo plazo de cinco días naturales, previendo el carácter estimatorio del silencio en caso de falta de resolución en este plazo. Los límites que se prevén en este caso son mucho más acotados, y en algunas ocasiones se permite el acceso directo, sin solicitud por escrito (por ejemplo en el caso de asuntos del orden del día...). En algunos aspectos, pudiera parecer que es más favorable el régimen de acceso de los ciudadanos en la LTBG o en la LTBG-C que el de los concejales, y en estos casos debería entenderse que, en palabras de Guichot<sup>1286</sup> “en ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en una peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos”. Por ejemplo, cuando el ROF limita el derecho a obtener copias mientras la ley de transparencia permite su envío de forma electrónica y gratuita, de modo que “esta disposición podría entenderse superada, siempre, claro, que no se ejerza el derecho de forma abusiva pidiendo copias de series documentales extensísimas no justificadas por la finalidad de transparencia”. De manera que esta regulación específica debería adaptarse a las disposiciones de las leyes de transparencia en aquello que la favorezca y mejore. Ahora bien, un problema que ha generado este doble régimen de acceso a la información pública en función del sujeto que lo ejercita es el de la impugnación. La LBRL prevé que los concejales puedan reclamar mediante recurso de reposición o bien acudiendo a la vía jurisdiccional, mientras que la LTBG se prevé un órgano específico para la resolución de reclamaciones (CTBG), pudiera parecer que también tienen abierta la vía para reclamar ante este órgano, pero no se está admitiendo, y lo mismo ocurre con otros

---

<sup>1284</sup> Vid. Gifreu Font, J., La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia. *Revista Española de Derecho Administrativo*: núm. 181, 2016, p. 147-189.

<sup>1285</sup> En el ámbito catalán también se regula en el artículo 164 TRLMRLC.

<sup>1286</sup> Guichot Reina, E. “La aplicación de la ley de transparencia en las...”, *op. cit.* p. 122.

órganos autonómicos homólogos, como ocurre en Andalucía. En cambio, en Cataluña la GAIP sí admite sus reclamaciones por entender que al ser una vía gratuita y más ágil les resulta más beneficioso<sup>1287</sup>, algo que ha sido cuestionado por la Diputación de Girona, que considera que no son competentes y, a pesar de cumplir con la resolución dictada por la GAIP concediendo el acceso al interesado, ha recurrido este extremo ante el TSJ de Cataluña, por lo que habrá que estar a su futura interpretación al respecto.

Así pues, el mismo derecho tiene una doble configuración en su naturaleza, que será fundamental u ordinaria dependiendo del sujeto que sea titular, lo que contradice el espíritu del régimen nuclear de la transparencia que trata de empoderar al ciudadano para que sea realmente capaz de ejercer un control efectivo de los poderes públicos, así como para que sea capaz de tomar mejores decisiones, lo que conllevaría equipararlo al régimen específico de los electos locales, reconociendo las mismas garantías a unos y otros sujetos, por cuanto se reconoce por la jurisprudencia esta vía específica de los electos ponderando en cada caso si concurre como finalidad de la solicitud de información “el desarrollo de su función”, como reza en el artículo 77 LBRL, que no es otra que la fiscalización y control de la actuación municipal, así como el análisis de la información necesaria para la mejor toma de decisiones. Una función que justifica su configuración como manifestación del derecho fundamental a la participación política, y que debería justificarlo, en ese sentido, también en el caso del derecho de acceso a la información pública por parte de todos los ciudadanos.

Tampoco puede olvidarse la difícil relación entre transparencia y acceso a la información pública, y la protección de datos de carácter personal<sup>1288</sup>. Dos materias con

---

<sup>1287</sup> Al respecto, Fernández Ramos y Pérez Monguió consideran que la justificación es coherente en el sentido de que “no tendría ningún sentido que los concejales, en el ejercicio de un derecho fundamental como es el del artículo 23 de la Constitución, tuvieran menores garantías para ejercer su derecho específico de acceso que el resto de ciudadanos”. Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso...*, op. cit. p. 78-79.

<sup>1288</sup> Vid. Piñar Mañas, J. L. “Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario”, en García Macho, R. Derecho administrativo de la información y administración transparente. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 81-102; Palomar Olmeda, A. El lindero entre transparencia y la protección de datos personales en la actividad administrativa. *Datospersonales.org, La revista de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*: núm. 56, 2012; Steinmeyer Espinosa, A. ¿Permite el derecho de acceso a la información pública, el acceso a datos personales? *Serie Biotecnología y gestión de información*: núm. 79, 2013; Tejedor Bielsa, J. C. A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal. *Gestión y análisis de políticas públicas*: núm. 12, 2014; Parra Sáez, S. “Transparencia y protección de datos: destinados a entenderse”, en Cotino Hueso, L.; Sahuquillo Orozco, J. L.; Corredoira y Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Ed. Universidad Complutense, Madrid, 2015, p. 139-150; Rodríguez Álvarez, J. L.;

bienes jurídicos diferenciados cuya protección generará numerosos conflictos en la práctica. Una tensión estructural difícil de resolver pues hay que encontrar el equilibrio, con la transparencia aumentan las posibilidades de que un dato aparentemente inocuo pueda poner en riesgo los derechos que defiende la protección de datos pero tampoco debe esgrimirse como un obstáculo que incentive la opacidad, pues tradicionalmente se ha apelado a la protección de datos ilegítimamente para denegar el acceso a información pública relevante. De manera que debe gestionarse de tal modo que la protección de datos no sea una amenaza para la transparencia, sino que se utilice para la correcta ejecución de las políticas de acceso a la información, generando realmente confianza.

Por otro lado, como bien apunta Campos Acuña<sup>1289</sup>, las leyes de transparencia no agotan las fuentes de obligaciones en esta materia, sino que encontramos deberes más allá de los artículos 6 a 8 de la Ley de transparencia, algunos anteriores y otros posteriores. Es el caso de la LBRL que obliga a “facilitar la más amplia información sobre la actividad local y la participación de los ciudadanos en la vida local” (artículo 69 LBRL), “publicidad de las sesiones plenarias de los actos y acuerdos de los órganos de gobierno locales” (artículo 70 LBRL), publicar “las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, y los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, en el Boletín Oficial de la Provincia” (artículo 70.2 LBRL), “establecer y regular los procedimientos y los órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local” (artículo 70 bis LBRL), publicar “por medios telemáticos, el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración” (Artículo 70 ter LBRL). Además de las ya citadas modificaciones de la LBRL introducidas por la LRSAL en materia de publicidad de los puestos de trabajo reservados a personal

---

Cerrillo i Martínez, A.; Gutiérrez del Moral, M. J.; Ortí Ferrer, P.; Canals i Ametller, D. *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Ed. Documenta Universitaria, 2016; Campos Acuña, M. C. Transparencia y protección de datos. Tres claves para resolver el conflicto. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 15-16, 2016, p. 1819-1824; Sanz Salguero, F. J. Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado. *Ius et praxis*: vol. 22, núm. 1, 2016, p. 323-376; Rodríguez Álvarez, J. L. “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en Canals i Ametller, D. (ed. lit.) *Datos, protección, transparencia y buena regulación*. Ed. Documenta Universitaria, 2016, p. 53-85; Junceda Moreno, J. Protección de datos y transparencia. *Presupuesto y gasto público*: núm. 86, 2017, p. 153-166; Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017, p. 192-234.

<sup>1289</sup> Campos Acuña, M. C. Obligaciones de publicidad activa..., *op. cit.*, p. 2068-2070.

eventual y sobre la masa salarial del personal del sector público local. Sin olvidar las obligaciones que puedan imponerse en leyes sectoriales (medio ambiente, contratación, subvenciones, función pública...), marco disperso que también debe completarse con las leyes autonómicas que puedan aprobarse, tanto sectoriales como referidas específicamente al ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública. Todo lo que puede generar un gran riesgo de desigualdad en el momento de materializar las obligaciones de transparencia por parte de las distintas Administraciones, así como una dificultad añadida a la hora de evaluar correctamente la actuación de las mismas mediante análisis comparativos, puesto que los indicadores acabarían siendo distintos en función de la normativa que les sea aplicable<sup>1290</sup>.

Así, nos hallamos ante una gran complejidad por tratarse de un marco jurídico muy diseminado en normas de distintos rangos: leyes estatales, autonómicas, ordenanzas municipales, reglamentos... que previsiblemente generarán una gran cantidad de dilemas y contradicciones, para lo que será de vital importancia la adopción de criterios interpretativos para dirimir los conflictos a los que pueda derivar la aplicación de este marco jurídico. Cosa que ya prevé muy acertadamente la Disposición adicional 5ª de la LTBG, que encarga a la AEPD y al CTBG ponerse de acuerdo para consensuar dichos criterios. Pero no sólo ellos están autorizados para tal tarea, también hay otros órganos que pueden, y deben, contribuir a la interpretación de las cuestiones menos pacíficas, como de hecho lo hacen la Abogacía General del Estado, el Defensor del Pueblo, o la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

También es importante destacar la ausencia de régimen sancionador en materia de publicidad activa en la LTBG. En palabras de Campos Acuña, “el carácter vinculante de muchas obligaciones legales se asocia a la posibilidad real de una sanción, de la acción punitiva que merecerá la infracción del mandato legal”<sup>1291</sup>. Una omisión a la que han puesto fin algunas Comunidades autónomas, como la catalana que se ha analizado más arriba, pero cuyo ámbito de aplicación, obviamente, se va a limitar únicamente al territorio de la Comunidad. Así, en el ámbito estatal, tan solo se regula como infracción grave el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa, siendo

---

<sup>1290</sup> Carpio Carro, M. Transparencia en clave económica: una visión actualizada de la rendición de cuentas. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015, p. 2098.

<sup>1291</sup> Campos Acuña, M. C. Obligaciones de publicidad activa..., *op. cit.*, p. 2083.

competente para decidir sobre este extremo el CTBG, quien únicamente puede resolver sobre las actuaciones de la AGE, pero no de las CCAA salvo convenio que lo establezca. A este respecto, también sería necesario señalar quiénes serían los órganos responsables del cumplimiento o incumplimiento de estas obligaciones, cosa que hace la ley catalana atribuyéndosela a los altos cargos, aunque también encontramos problemas en este sentido, pues en el ámbito local no se define por ninguna ley qué figuras deben considerarse alto cargo, y puede ser cuestionable atribuir en cualquier caso la responsabilidad al alcalde.

De modo que es importante señalar quién decide cuál es la información relevante, quién es responsable allí donde no hay órganos directivos<sup>1292</sup>, la ley básica no responde a estas preguntas y es un tema esencial. El portal de transparencia y la información que se publique debe ser el reflejo de un trabajo interno previo, los servicios de administración electrónica no son los responsables. Algunas normas utilizan la cláusula residual que atribuye la responsabilidad al alcalde, siguiendo el artículo 21.1.s LBRL, pero sería interesante que cada organización tomara sus decisiones organizativas atribuyendo la responsabilidad de garantizar que hay un sistema adecuado en materia de transparencia a alguien en concreto, especialmente por las consecuencias que acarrea. Se trata de decisiones de carácter organizativo, la ley aquí es de mínimos.

En otro orden de cosas, y como vienen advirtiendo desde algunos sectores, se debe destacar la ausencia de previsiones en relación con la gestión documental. Esta es una función básica de toda organización, que cuenta con unos profesionales específicos que deben reinventarse a la luz de la normativa que implanta la administración electrónica, con las obligaciones relativas al archivo electrónico único y los expedientes electrónicos. Como bien explica Fernández Cuesta, a la luz de la definición de la LTBG sobre el concepto información pública<sup>1293</sup>, subyacen dos ideas, “por un lado, que en su delimitación no importa tanto el soporte o el formato como su contexto de procedencia y, por otro, que la información pública ha de estar documentada para poder servir a

---

<sup>1292</sup> El personal directivo está previsto en el artículo 13 EBEP, pero no tiene desarrollo en la Administración local salvo para los municipios de gran población definidos por la LBRL. De acuerdo con el artículo 130 LBRL se trata del titular de la asesoría jurídica, el secretario general del Pleno, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y su concejal-secretario, además del interventor municipal. Ahora bien en el caso de pequeños y medianos ayuntamientos, no queda claro quién es el personal directivo.

<sup>1293</sup> “Los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (artículo 13 LTBG).

efectos de transparencia”<sup>1294</sup>. Así, una gestión documental adecuada es esencial para el buen cumplimiento de esta norma y para conseguir una transparencia real y efectiva, pues “una deficiente gestión de documentos del sector público, por el contrario, puede provocar que no se documenten adecuadamente las funciones que llevan a cabo las organizaciones; que la información con la que se cuente no sea fidedigna, que no esté disponible rápidamente cuando se requiera o que, simplemente, no exista porque se ha destruido de manera fraudulenta. Lo cual incide negativamente, como es lógico, en la calidad de la transparencia y en la confianza en nuestras instituciones”. Una función nuclear en el ámbito de la transparencia que sin embargo nuestro legislador ha obviado sin atreverse a regular en profundidad los procesos básicos de esta materia en ninguna norma para garantizar su buen desarrollo de forma homogénea en todas las Administraciones<sup>1295</sup>, sin aprovechar por el momento la nueva tendencia normativa en la digitalización de la Administración para reconvertir a los profesionales en archivística o gestión documental, para que adquieran las competencias necesarias en relación con el manejo de las nuevas tecnologías<sup>1296</sup> para una adecuada gestión documental a la luz de las obligaciones de la LTBG y la LPAC. Y es que “la digitalización requiere de nuevas competencias respecto la necesidad de perfiles que sean capaces de definir flujos de documentos, ámbitos de aplicación de firma electrónica, metadatos organizativos de documentos, perfiles de búsqueda...”<sup>1297</sup>.

En definitiva, aunque este marco normativo, y en especial la aprobación de una ley de transparencia y acceso a la información pública a nivel estatal, supone un avance muy claro en la materia, merece diversas críticas, como las que se acaban de poner de manifiesto. Además, el retraso en la aprobación de la LTBG llevó a diversas Comunidades Autónomas a encaminarse hacia la aprobación de normativa específica

---

<sup>1294</sup> Fernández Cuesta, F. Documentar, controlar, organizar y facilitar. La gestión de documentos como soporte de transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 881.

<sup>1295</sup> En Cataluña sí se aprobó una norma en esta materia, la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, que exige la obligatoriedad del sistema de gestión documental para todos los documentos de titularidad pública en las fases activa y semiactiva de la Administraciones catalanas. En ese sentido, la LTBGC ha conectado esta obligación con las obligaciones de transparencia, al otorgar una gran relevancia a la gestión documental como base para conseguir los objetivos de la LTBGC.

<sup>1296</sup> Requejo Zalama, J. Innovación en gestión documental. Normalización de la descripción archivística española en el siglo XXI: Reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 909.

<sup>1297</sup> Yélamos Rebolledo, M. La evolución de la Innovación en los sistemas de gestión documental. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 937.

sobre la materia, como fue el caso de Cataluña<sup>1298</sup>, aunque finalmente se aprobó un año después, lo cierto es que los trabajos fueron previos a la aprobación de la ley estatal. Lo mismo puede decirse del País Vasco o la Comunidad Valenciana, pero encontramos supuestos en los que las Comunidades se adelantaron al Estado, como es el caso de Galicia, Navarra o las Islas Baleares. Todas estas previsiones tienen muy desigual amplitud en su objeto regulatorio, y tal como ya advirtió Guichot<sup>1299</sup> cuando la Ley no era más que un Proyecto, estarán sujetas a una pronta modificación, pues deberán adaptarse necesariamente a las bases estatales. De hecho, así lo han hecho ya tanto Galicia como las Islas Baleares.

Dejando a un lado problemas de índole más cercana a la estructura y la forma, si nos referimos al fondo, en su parte más esencial, se debe tener en cuenta que la doctrina ha discutido tradicionalmente respecto si el derecho de acceso a la información es un derecho autónomo, de configuración legal, o por el contrario, se trata de una manifestación de la libertad de información con relación directa con el principio de democracia. La doctrina más reciente, que hasta ahora era la minoritaria, se ha posicionado a favor de la segunda teoría, pues el derecho comparado muestra que ha adquirido rango de derecho fundamental<sup>1300</sup>, y no sólo eso, teniendo en cuenta que la LTBG obliga a sujetos que no forman parte del sector público ni desarrollan funciones administrativas, el título habilitante no debería ser el que se ha utilizado desde el punto de vista administrativo, resulta incongruente.

Bajo una visión estrictamente formalista, Velasco Rico<sup>1301</sup> considera que se trata de un derecho constitucional de configuración legal, y como tal debe ser regulado por ley ordinaria al no existir pronunciamiento jurisprudencial del Tribunal Constitucional al respecto. Al contrario que Fernández Ramos, Guichot o Piñar Mañas, quienes sostienen una postura más progresista y evolucionista, no estancada en el formalismo legal. A juicio de Guichot, se debería considerar que entronca directamente con el derecho a la

---

<sup>1298</sup> El 7 de abril de 2011 se constituyó en el Parlamento de Cataluña una ponencia conjunta de los partidos políticos para elaborar una proposición de ley sobre transparencia y acceso a la información pública, pero por el momento no se ha alcanzado un acuerdo sobre el contenido de la proposición. La convocatoria de elecciones para el 25 de noviembre relegó esta proposición a un segundo plano en la agenda política catalana.

<sup>1299</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 134.

<sup>1300</sup> Vid. por ejemplo Piñar Mañas, J.L. *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*. Fundación Alternativas (2009) [disponible online en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/seguridad-transparencia-y-proteccion-de-datos-el-futuro-de-un-necesario-e-incierto-equilibrio>], p. 31-35 .

<sup>1301</sup> Velasco Rico, C.I. Análisis en clave competencial..., *op. cit.*, p. 283.

libertad de información (artículo 20.1.d) CE) –la libertad de informarse en expresión de Fernández Ramos<sup>1302</sup>– para extender su ámbito subjetivo a todos los poderes públicos de cualquier ámbito territorial, y dotarlo de la mayor garantía que supone la reserva de ley orgánica y el recurso de amparo constitucional<sup>1303</sup>. En la misma línea, Piñar Mañas afirma que, en su opinión, se trata de un derecho fundamental “sí no en sí mismo, sí en relación con otros derechos, como la libertad de información o la libertad de expresión”. Por ello, se lamenta de la opción seguida por el legislador, sostiene que “se ha desperdiciado una ocasión para poder incorporar la transparencia de modo efectivo en nuestro sistema jurídico. La ley debería haber configurado el derecho de acceso a la información pública como un verdadero derecho fundamental, y no solo como una manifestación de la transparencia en cuanto principio de actuación de las Administraciones Públicas”<sup>1304</sup>. Este derecho lleva evolucionando mucho tiempo, y su configuración no puede ser la actual. No puede explicarse al ciudadano medio que el derecho de petición –totalmente residual hoy en día– es un derecho fundamental por su ubicación, mientras que este no lo es, cuando resulta que el mismo es premisa para el principio democrático de rendición de cuentas, premisa para el ejercicio de los derechos ciudadanos –tanto individuales, como colectivos–, premisa para la libertad de información, para la lucha contra la corrupción, para hacer efectivo el principio de legalidad, etc.

Ahora bien, atendiendo al principio de autonomía local, se debe convenir en que para las Comunidades Autónomas la opción seguida por el Gobierno es la que más les favorece, pues en caso de ser regulado por ley orgánica, su contenido sería intangible para ellas, mientras que al ser una ley ordinaria, pueden adaptar o desarrollar lo dispuesto en el texto normativo a su realidad social y organizativa

Para cerrar este subapartado, se considera conveniente realizar una reflexión entorno a la correlación entre transparencia y confianza política con un ejemplo práctico de la

---

<sup>1302</sup> Desde hace décadas la concepción del acceso a la información como derecho fundamental ha sido defendida por autores como Severiano Fernández Ramos, al considerarlo manifestación de la libertad de información, concretamente, “la libertad de informarse”. *Vid.* Fernández Ramos, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Marcial Pons, Madrid, 1997; Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017, p. 146

<sup>1303</sup> Guichot, E. El proyecto de Ley de Transparencia..., *op. cit.*, p. 101-103.

<sup>1304</sup> Piñar Mañas, J. L. Transparencia y derecho..., *op. cit.*, p. 1, 5.



situación actual española. Partiendo de que, tal como afirma García Macho<sup>1305</sup>, la democracia parlamentaria se fundamenta en la confianza del pueblo, y esa confianza exige transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas y en las personas que las representan, es obvio que el panorama político actual de este país dista en mucho de esta consideración<sup>1306</sup>.

Por último, el principal desafío en materia de transparencia es que la imposición normativa no es la mejor vía para conseguirla, pues no se trata de un valor finalista sino instrumental, de tal modo que la norma es un primer paso necesario para cambiar el mapa mental de las instituciones y de las personas que forman parte de esas instituciones, pero hay que lograr “convencer, no imponer, crear cultura de transparencia”, en caso contrario, “nos hallaremos ante una transparencia puramente cosmética”<sup>1307</sup>, sobre todo teniendo en cuenta que la efectividad de esta norma no puede limitarse a un mero respeto pasivo de su articulado, sino que requiere actitudes proactivas relevantes para las que es necesario algo más que una simple observancia del

---

<sup>1305</sup> García Macho, R. “La transparencia en el Sector Público”, en Blasco Esteve, A. *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y Sector Público: Hacia un nuevo Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2012), p. 247.

<sup>1306</sup> Sirvan de ejemplo las relativamente recientes declaraciones del Partido Popular, actual partido del gobierno, sobre la realización de una auditoría interna y externa de su contabilidad desde que nació el PP en 1989 a raíz del caso Bárcenas, tal como anunció el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el Comité Ejecutivo Nacional del 19 de enero de 2013, un ejercicio por el que, en palabras de María Dolores de Cospedal, secretaria general del partido, el 1 de febrero de 2013 “no se puede pedir mayor transparencia”, que finalmente no se realizó porque, según fuentes de la dirección nacional, no hubo ninguna empresa dispuesta a asumir la tarea (entre ellas KPMG, Price Waterhouse o Deloitte) escudándose en que su contabilidad ya está fiscalizada por el Tribunal de Cuentas, que tiene competencia exclusiva en esta tarea. *Vid.* Artículo “El PP incumple su compromiso de transparencia”, publicado en *El País* en fecha 31.03.2013, y recuperado en la misma fecha. No obstante, la GESTA –técnicos del Ministerio de Hacienda– ofreció sus servicios para realizar una auditoría exhaustiva de las cuentas del partido con la única condición de que existiera una colaboración plena del PP, cosa que no se aceptó, y por ende, el partido renunció definitivamente a entregar las cuentas a una auditora externa dos meses y medio después del anuncio de su compromiso de transparencia. En ese sentido, el célebre y polémico presentador televisivo José Miguel Monzón –más conocido como Gran Wyoming–, comentaba mordazmente en su programa que “para el PP las auditorías son como los regalos, la intención es lo que cuenta. Programa televisivo *El Intermedio*, en 01.04.2013. Es más, el 11 de febrero Cospedal anunció la publicación de las declaraciones de la renta de una docena de miembros de la cúpula, cosa que sólo cumplieron cuatro de estos miembros, promesas incumplidas todas ellas que no hacen más que contribuir al desencanto político generalizado entre la población, y lo peor de todo, es que nadie se ha sorprendido de estos incumplimientos. Aunque no se vaya a abundar en este trabajo en los múltiples casos de corrupción política y comportamiento reprobables de los altos cargos que vienen ocupando las portadas diarias de los distintos medios de comunicación durante los últimos años, baste citar estos recientes sucesos como ejemplo de esa falta de transparencia y necesidad de impulsar una cultura de transparencia desde el convencimiento interno para la implantación real del gobierno abierto, pues a pesar de que no esté demostrado el automatismo entre transparencia y confianza, no puede negarse la enorme contribución de la primera como base esencial de la segunda.

<sup>1307</sup> Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos. Diciembre 2015: Con la transparencia en los talones. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015, p. 1982.

marco legal. Por no decir que no se trata de un cumplimiento puntual, sino que, como muy acertadamente apunta Carpio Carro, precisa de un proceso continuo y constante de actualización y evolución, que deberá implantarse como parte de la gestión habitual y natural de las entidades locales, no para evitar una eventual sanción, sino para contribuir a una mejora de la calidad democrática<sup>1308</sup>.

#### **D) Ejemplos de buenas prácticas en materia de transparencia a nivel municipal**

El escenario municipal es el más adecuado para llevar a cabo experiencias de transparencia. Encontramos una gran cantidad de ejemplos de buenas prácticas en los municipios de todo el territorio estatal. Especialmente a raíz de las obligaciones impuestas por las Leyes que se acaban de ver, a las que se añaden las Ordenanzas propias que han ido aprobando multitud de Consistorios<sup>1309</sup>, pues en los últimos años prácticamente la totalidad de municipios cuenta con su propio portal de transparencia, donde deben ir publicando, de forma periódica y actualizada, como mínimo la información pública a la que están obligados por la normativa. Sin poder entrar en el examen en profundidad de todos los supuestos, sí podemos mencionar algunos de los que, a nuestro juicio, merecen ser destacados.

Una experiencia práctica a nivel municipal que consiguió hacerse con el premio EPSA 2009 por *Leadership and Change Management*, compitiendo con el Ministerio de Inmigración de Dinamarca, el Ayuntamiento de Oporto o el servicio de sanidad del Reino Unido, entre otros, fue el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés. Esta administración apostó por el cambio cultural implantando un modelo que denominaron PACTE (pacto en español), cuyas siglas se corresponden al Plan de Alineación y Competitividad Estratégica, y que quiere comprometer tanto a la vertiente política como

---

<sup>1308</sup> Carpio Carro, M. Transparencia en clave..., *op. cit.*, p. 2099.

<sup>1309</sup> Así, por ejemplo, encontramos la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información de Zaragoza de 1 de abril de 2014; la Ordenanza reguladora de la Transparencia, de Acceso a la información, reutilización de datos y buen gobierno del Ayuntamiento de Logroño, de 16 de febrero de 2015; la Ordenanza municipal de transparencia y administración electrónica, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Moià, de 27 de enero de 2016; la Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la información de Peñíscola de 1 de marzo de 2016; la Ordenanza reguladora de la transparencia y administración electrónica del Ayuntamiento de Torà, de 6 de mayo de 2016; la Ordenanza municipal de transparencia, acceso y reutilización de la información y buen gobierno del Ayuntamiento de Santander, de 14 de octubre de 2016, modificada recientemente el 19 de enero de 2017; la Ordenanza de transparencia y acceso a la información del Ayuntamiento de Sevilla, de 31 de mayo de 2016; la Ordenanza de transparencia de la ciudad de Madrid, de 27 de julio de 2016; la Ordenanza municipal de transparencia, acceso y reutilización de la información de Gijón de 28 de noviembre de 2016; la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y buen gobierno del Ayuntamiento de Terrassa, de 17 de marzo de 2017

a la vertiente funcionarial de gestión. Así, “propone un nuevo enfoque dentro de la teoría del *New Public Management* (...) no trata de proteger unos intereses dispares de unos agentes con lógicas diferentes, es decir, directivo y político, en este nuevo enfoque, trabajan por un objetivo común, el político desde la parte más política, más estratégica, y el directivo evidentemente desde su función directiva, competitiva, ejecutiva, se trata pues de una relación win-win”<sup>1310</sup>. De este modo, se busca facilitar un acercamiento entre política y gestión, mejorando la rendición de cuentas ciudadana, apostando por la elaboración de mapas estratégicos en distintos niveles, por la autoevaluación, y por la implantación de modelos de gestión de la excelencia, incorporando la transparencia en su actividad mediante la implementación de nuevas técnicas de elaboración y seguimiento del presupuesto. De tal modo que el modelo PACTE tenía cuatro objetivos principales y transversales: la vinculación con el programa electoral; la alineación de la organización para trabajar hacia objetivos comunes; vincular esos objetivos al presupuesto; y de finir responsabilidades políticas y técnicas. Todo ello en un entorno de políticas públicas basadas en la transparencia.

La sede electrónica del Ayuntamiento de Granollers<sup>1311</sup> –Consistorio que fue galardonado con una Mención por *Infoparticipa*, un distintivo que premia la calidad de la información publicada en los portales de transparencia, al obtener una puntuación de 90,24% en los indicadores analizados por esta iniciativa de la Universidad Autónoma de Barcelona– utiliza un conjunto de herramientas 2.0 que ejemplifican a la perfección la apuesta por la transparencia activa en su gestión. Así, en el apartado dedicado a subvenciones, además de la normativa aplicable en esta materia utilizan un *timeline* interactivo en el que las ayudas se ordenan cronológicamente por materias, y puedes desglosar cada una de ellas con toda la información e incluso fotografías, además de disponer de un buscador en el que poder encontrarlas fácilmente. También se puede acceder a todos los convenios suscritos por el Ayuntamiento desde el 2012, con todos los datos relativos al ejercicio, los códigos de programa, el importe del convenio, su descripción, la entidad con la que se suscribe y su fecha. Información que la página permite ordenar por “las más vistas”, o filtrar por las características que interesen a la persona que está consultado la información, además de permitir exportar los datos

---

<sup>1310</sup> Joly i Lema, J. “Caso práctico de transparencia: Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés”, en Federación Española de Municipios y Provincias. *Calidad Democrática y Buen Gobierno*, FEMP, AEVAL: 2010, p. 151-154.

<sup>1311</sup> <http://wp.granollers.cat/transparencia/>

contribuyendo a la reutilización de esa información. Para acceder a la información económica, se realiza una breve descripción en cada apartado para ayudar a la mejor comprensión de su contenido, navegando por los apartados se puede acceder, por ejemplo, a todas las facturas contabilizadas de los proveedores del municipio desde 2015, viendo el importe, el proveedor y su concepto. También se puede consultar la relación de contratos o las licitaciones que se encuentran en trámite. Hay un apartado dedicado al inventario municipal, y en el que se destina al presupuesto cuentan con la ayuda de un diagrama de sectores para ilustrar en qué se han gastado los recursos municipales, acompañándolo de otros documentos de interés para ampliar información como memorias financieras, cuentas generales, estados de ejecución del presupuesto, explicaciones detalladas con gráficos y tablas. Si se desea consultar cuál es la actividad económica desarrollada en el territorio, cuentan con un mapa de la ciudad en el que se puede acceder por zonas a las distintas actividades, ordenadas por colores en función del tipo de qué se traten –alimentación, ocio, cultura, deporte, ropa, vehículos, servicios técnicos profesionales, etc.–. Además de utilizar la herramienta del mapa para visualizar las obras públicas programadas durante el año, de las que se puede ver tanto la descripción como la ubicación o las inversiones realizadas. También tienen toda la información relativa a los altos cargos, electos y demás servidores públicos. En relación con los cargos electos, se puede acceder tanto a sus retribuciones, como a las declaraciones de bienes y de actividades pertinentes, una breve descripción de la trayectoria profesional, un correo electrónico, un número de teléfono y las cuentas oficiales de redes sociales como *Twitter* o *Facebook*.

También resulta especialmente destacable el portal de visualización de presupuestos municipales del Ayuntamiento de Pinto, en Madrid, llamado “cuentas claras”<sup>1312</sup>, con el objetivo de dar a conocer de forma “atractiva, amable y pedagógica”<sup>1313</sup> en qué se invierte el presupuesto público municipal, contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas ciudadana. En este caso, también se utilizan herramientas tecnológicas avanzadas para explicar los datos de forma muy visual, por ejemplo en el caso de los gastos invertidos en participación ciudadana, se indica con un gráfico temporal cómo

---

<sup>1312</sup> <http://pinto.dondevanmisimpuestos.es/>

<sup>1313</sup> Descripción de la iniciativa accesible online a través del siguiente enlace: [http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion\\_al\\_asociado/BuenasPracticasDetalle/\\_Q416TFyB0rLgu8Ibp07KmmjdINfQgR3R8JzuQOCwi6FLv\\_WTFpkfZ87PoUI2Cc5MoqI-2pvG4uRd0hzTIkx2scB2V9bie6BmRw7Edq2eIKvkcZGRTv6EmlNbSn3DjrSreBv0W8abaY](http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/BuenasPracticasDetalle/_Q416TFyB0rLgu8Ibp07KmmjdINfQgR3R8JzuQOCwi6FLv_WTFpkfZ87PoUI2Cc5MoqI-2pvG4uRd0hzTIkx2scB2V9bie6BmRw7Edq2eIKvkcZGRTv6EmlNbSn3DjrSreBv0W8abaY) [último acceso en fecha 8-5-2017]

han ido variando las cantidades desde 2011 en gastos de personal, transferencias corrientes, gastos en bienes y servicios e inversiones reales, otorgando un color distinto a cada factor y proporcionando información relevante a medida que se pasa el cursor sobre cada elemento. También permite identificar a dónde van a parar los impuestos, individualizando los datos de acuerdo con la información propia del ciudadano para ver de forma aproximada y orientativa cómo se distribuye el dinero aportado mediante los impuestos, así, se puede introducir el valor catastral de la vivienda, la bonificación de IBI, el tipo de vehículo, si se dispone o no de vado, cómo se realiza el pago del impuesto, si se dispone o no de vehículo adicional.

El portal municipal de transparencia de Alcalá de Henares<sup>1314</sup> también destaca por su fácil e intuitivo manejo. A diferencia de otros portales en los que únicamente se puede utilizar el buscador para acceder a la información –de tal modo que el ciudadano debe ser capaz de precisar cuál es la información que desea consultar–, en esta plataforma se clasifica la información en función de las obligaciones de transparencia activa que se establecen tanto en la LTBG como en la Ordenanza de transparencia y acceso a la información de Alcalá de Henares, indicando la información que está disponible y la que no lo está, siendo honestos respecto del cumplimiento o incumplimiento de esta norma, de tal modo que el ciudadano puede ir consultando la información que sea de su interés, organizada en: información institucional, de organización, personal y planificación; miembros de la corporación y personal directivo; de relevancia jurídica y patrimonial; económica, financiera y presupuestaria; servicios y procedimientos; contratación, convenios y subvenciones; medioambiental y urbanística; publicidad pasiva; e indicadores de transparencia, tanto los desarrollados por Transparencia Internacional como los que se derivan de su Ordenanza municipal de transparencia. Además de contar con un diseño atractivo y moderno, se trata de un portal muy visual e interactivo que genera una relación de documentos cuyo contenido tiene alguna vinculación con el documento al que se ha accedido para su consulta, permitiendo un conocimiento más completo de la acción pública, su transversalidad e implicaciones. Cuando se hace mención de alguna norma, o se hace referencia a algún artículo, se añade un hipervínculo para poder acceder directamente al contenido de la disposición sin necesidad de abandonar la página. Toda la información está explicada de forma comprensible, y se añade explícitamente la fecha en la que la información ha sido

---

<sup>1314</sup> <https://transparencia.ayto-alcaladehenares.es/>

publicada. Aunque todo es mejorable, lo cierto es que al navegar por esta página se puede ver que hay un gran esfuerzo tras su diseño y su mantenimiento, así como la voluntad de ir cumpliendo con las obligaciones que aún no han cumplido al destacar expresamente la ausencia actual de dicha información.

Lo mismo se puede decir del portal de transparencia del Ayuntamiento de Bilbao<sup>1315</sup>, del que además se debe destacar el esfuerzo por mejorar la accesibilidad al incorporar la opción de escuchar el contenido de la página, pensando en personas invidentes o con alguna discapacidad relacionada con la visión o la comprensión escrita. También va más allá al ofrecer distintos puntos de vista en el acceso a una misma información, por ejemplo, en el caso de la relación de puestos de confianza en el Ayuntamiento, se puede realizar un análisis de las personas que ocupan estos puestos, también se puede ver una distribución por sexo de estos puestos, añadiendo la perspectiva de género a esta información, y también se puede acceder a las retribuciones de los puestos de confianza, desde una perspectiva económica. Se debe destacar también el esfuerzo en el cumplimiento de la ley, por ejemplo, se puede acceder a todas las resoluciones judiciales que se han dictado en relación con el Ayuntamiento, a las que se ha sometido al procedimiento de disociación y anonimización de datos personales.

Son muchos los portales de transparencia municipales que se podrían destacar por incorporar herramientas útiles para la ciudadanía como el de Zaragoza, que será puesto como ejemplo en el siguiente apartado, o el caso del Ayuntamiento de Cabra<sup>1316</sup>, en Córdoba, en el que se realiza una gran labor para mejorar la comprensión de los ciudadanos respecto de la actividad municipal. Se elaboran preguntas –por ejemplo: ¿cuál es el parque móvil completo del Ayuntamiento?; ¿qué obras del Ayuntamiento se están realizando ahora?; ¿cuál es el presupuesto del Ayuntamiento?–, que de una manera didáctica ayudan a contextualizar la información permitiendo que el ciudadano tenga una mejor experiencia que si debiera buscar él la respuesta a estas preguntas entre una cantidad ingente de documentos. También Caldes de Montbuí, que ha apostado por hacer más comprensible la gestión económica del Consistorio, para lo que ha desarrollado una aplicación para móvil llamada “CaldesClar”, una herramienta que responde a las nuevas tecnologías y la implantación de la transparencia en la actividad municipal, contribuyendo a una mejor comprensión de las mismas a través de

---

<sup>1315</sup> <http://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/inicio>

<sup>1316</sup> <http://portaltransparencia.cabra.eu/>

herramientas de infografía animadas de los complicados cuadros de cálculo que se suelen manejar en las Administraciones.

De otra parte, llama especialmente la atención la red de Ayuntamientos vascos, creada por EUDEL, la Asociación de municipios vascos que trabaja desde principios de 2013 para hacer difusión de las experiencias municipales en relación con la transparencia en la gestión local de los 32 ayuntamientos que la forman. En ese sentido, elaboran documentos para asesorar y orientar a los Ayuntamientos en la implementación de este principio en la actuación administrativa. Buen ejemplo de ello es la publicación “80 buenas prácticas para lograr un Ayuntamiento transparente”, que incluye una recopilación de ejemplos de transparencia desarrollados de forma exitosa por diversas entidades locales de todo el Estado, que se va actualizando con la intención de servir de orientación o inspiración para los Ayuntamientos en el momento de alcanzar los diversos ámbitos de la transparencia en el ejercicio de sus competencias. Podríamos destacar, entre las experiencias que recoge, el caso del Ayuntamiento de Güenes, que realiza una grabación de las sesiones plenarias, que posteriormente publica en la web municipal, antes de que fuera regulada la posibilidad de realizar videoactas en la reciente normativa de régimen jurídico y procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas; de otra parte, también llama la atención el Ayuntamiento de Barcelona, que pone a disposición de la ciudadanía todos los planes municipales de gobierno y todos los proyectos que se quieren impulsar en una misma página<sup>1317</sup>; o el Ayuntamiento de Lleida, que dispone en su página web de un servicio de chat con el alcalde del municipio<sup>1318</sup>, lo que contribuye a la existencia de una comunicación bidireccional y directa entre el alcalde y la ciudadanía, con un calendario en el que se puede consultar cuándo se prevé que sea el próximo chat. Otro caso reseñable es el nuevo canal de comunicación con la ciudadanía a través de Whatsapp del Ayuntamiento de Zalla, que permite mejorar la transparencia en el sentido de que permite acceder a la información pública por esta vía a los ciudadanos que se den de alta en el servicio, permitiendo, además, contactar directamente con el Ayuntamiento.

También supone una muy buena iniciativa la impulsada por la Federación Española de Municipios y Provincias al constituir, en diciembre de 2014, la llamada Red de

---

<sup>1317</sup> <http://governobert.bcn.cat/ca/transparencia/plans-i-projectes-vigents/presidencia-regim-interior-seguretat-i-mobilitat?any=>

<sup>1318</sup> <http://xat.paeria.es/>

entidades locales por la transparencia y la participación ciudadana. Esta red se fija el objetivo de promover políticas de transparencia, participación y colaboración entre las diversas entidades locales adheridas, con ejemplos de buenas prácticas. Una iniciativa de intercambio con acceso directo a experiencias y herramientas que puedan ayudar a una implantación de proyectos de forma más rápida y eficiente. A día de hoy, son más de 200 los municipios que forman parte de esta red, aunque es previsible que su número vaya aumentando. Y también se debe destacar la elaboración de la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización<sup>1319</sup>, que permite que sea asumida por las corporaciones locales adaptando sus previsiones a su realidad local respetando en todo caso el marco legal vigente.

Más tarde, esta misma institución constituyó, en febrero de 2015, la Red de Ciudades por la Transparencia y Participación Ciudadana, que busca el intercambio de experiencias, el desarrollo de proyectos y búsqueda de soluciones, apostando por la innovación social. Como explica García Rubio, esta institución ha suscrito un convenio con AENOR con el que prevé la “elaboración de un referencial, en el que queden identificados los requisitos y objetivos que permitan a las entidades locales implantar un sistema de gestión basado en los principios de buen gobierno, proporcionalidad, transparencia y sostenibilidad. Dicho Referencial permitirá implantar un estándar de calidad en las entidades locales, por medio de parámetros que coadyuven al cumplimiento normativo, la observancia de procedimientos internos y el fomento de conductas adecuadas”. Se trata en último término de establecer mecanismos de prevención, que contribuyan a minimizar riesgos de incumplimientos normativos o conductas indebidas<sup>1320</sup>.

### **3. El impulso local y autonómico al Gobierno Abierto**

A pesar del marco jurídico que se acaba de ver a nivel estatal, lo cierto es que se trata de medidas poco transversales, centradas cada una en el área a la que se dedican. Por ese motivo es importante la labor de las Comunidades autónomas y las Entidades locales en el desarrollo de medidas holísticas subsumibles en el paradigma del gobierno abierto, o incluso sin ser transversales y centrándose en materias concretas, que traten de ir más

---

<sup>1319</sup> Ordenanza que se encuentra accesible online a través del siguiente enlace: [http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2\\_Personalizables/MS\\_Maestra\\_2/\\_k6sjJ7QfK2bAXnzzwDKDBpl7gtxuuvKzgYM5Fu-bmIoCeANkJqdDh--yqLiVhp\\_c](http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2bAXnzzwDKDBpl7gtxuuvKzgYM5Fu-bmIoCeANkJqdDh--yqLiVhp_c)

<sup>1320</sup> García Rubio, F. La Ley de transparencia y sus efectos sobre las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 38, junio de 2015, p. 217.



allá de lo establecido con carácter general por el ordenamiento estatal. Muchas de las que se verán se encuentran en estos supuestos, y son previas a la aprobación de las leyes de transparencia, que, como se ha visto, se diseñan como la medida estrella del ámbito estatal para la consecución del gobierno abierto, olvidando las dimensiones fundamentales de la participación y colaboración ciudadanas, además de la relativa a la apertura de datos para su reutilización, es decir, aquellos no relacionados directamente con la rendición de cuentas, sino con el potencial valor añadido. Pilares que sí parecen estar más presentes en el ámbito autonómico y, especialmente, en el local, tal vez por la mayor proximidad con la ciudadanía de estas instancias públicas, tal vez porque son más conscientes de su papel esencial en este nuevo paradigma que trata, en último término, de conseguir generar confianza.

### **A) Experiencias autonómicas destacables**

Han sido varios los proyectos significativos a nivel autonómico que se han ido desarrollando en este ámbito, como es el caso de Aragón, Extremadura, Andalucía, Castilla y León, La Rioja o Canarias. Concretamente, este apartado va a destacar los proyectos del Gobierno del País Vasco y de la Generalitat de Cataluña, aunque cabe añadir que existen otros proyectos y planes, especialmente relacionados con la transparencia y la apertura de datos, como en el Principado de Asturias, y no olvidemos que uno de los pioneros fue el Parlamento de Galicia al aprobar Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega, demostrando ya una embrionaria preocupación por esta materia. Pero las más recientes se sitúan en Comunidades como Extremadura con el Proyecto reutiliz@; Navarra con el *Open Data* Navarra; o las Islas Baleares con el *Open Data* Islas Baleares.

Así, el ejemplo más emblemático es *Open Data Euskadi* e *Irekia* del Gobierno del País Vasco, que se trata de uno de los referentes iberoamericanos en materia de gobierno abierto. La iniciativa *Irekia* (abierto en euskera) y *Open Data Euskadi*, impulsadas por el País Vasco desde el 25 de enero de 2010, destacan por un liderazgo muy visible del entonces *lehendakari* Patxi López.

El proyecto *Open Data Euskadi*, nace en mayo de 2010 inspirado en el Memorándum de Obama, y es considerado, hasta la fecha, como la experiencia más significativa en

España de gobierno abierto<sup>1321</sup>. Fue el primer programa de datos abiertos, no anglosajón, con más de dos mil conjuntos de datos libres.

Tal como apuntan Ramírez-Alujas y Villoria<sup>1322</sup>, los objetivos principales que se persiguieron inicialmente fueron que la Administración pública dejara de ser un entramado de normas incomprensibles para el ciudadano y sintieran las iniciativas del Gobierno como propias desde su gestación, de tal modo que pudieran participar en su elaboración y tener acceso a la información de primera mano; y posibilitar a los ciudadanos la realización de propuestas directamente al Gobierno, proponiendo mejoras, realizando comentarios y sugerencias a todos los proyectos de ley, planes y demás actuaciones significativas del Gobierno y de los organismos autónomos, entes y sociedades públicas, pudiendo además votar los comentarios y aportaciones de otros ciudadanos.

El sitio web de este proyecto es *Irekia*. De acuerdo a su propia definición, *Irekia* es “un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración a través de Internet y que se basa en los tres ejes principales del *open government*: transparencia, participación y colaboración”<sup>1323</sup>. Pues, en relación con la transparencia, desde el ejecutivo se pone a disposición de la ciudadanía informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones. Respecto de la participación, todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que tome el Gobierno podrán ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas con las opiniones de los ciudadanos. Incluso el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos. Y en cuanto a la colaboración, el Gobierno Vasco quiere colaborar con la ciudadanía, las empresas, las ONG y el resto de administraciones vascas, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos.

El Gobierno asume el esfuerzo de hacer realidad la idea originaria de la democracia de gobernar entre todos, como un proceso de cambio cultural en que se modifican los roles y la ciudadanía deja de ser un agente pasivo, exclusivamente receptor de mensajes para dar el paso de configurarse como un agente activo, un ciudadano implicado en las

---

<sup>1321</sup> Corojan, A.; Campos, E. Gobierno Abierto..., *op. cit.*, p. 50.

<sup>1322</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 38.

<sup>1323</sup> Disponible en sitio web: <http://www.irekia.euskadi.net/es/pages/2902> (último acceso en 10 de abril de 2013)

decisiones que le afectan, que le importan y en las que puede tomar parte de manera eficaz, fácil y constante.

En palabras de Ortiz de Zárate y de los Ríos<sup>1324</sup>, supone una herramienta que permite a cualquier ciudadano interpelar, en abierto, al responsable directo de cada área del gobierno, sin tener que pasar por lobbies u organizaciones que distorsionen su voz.

Los dos componentes del modelo *Ireki* son, por una parte, un área vinculada a la participación y colaboración, en la que los contenidos se desglosan entre propuestas del gobierno a debatir, propuestas e ideas de los ciudadanos, “escucha activa” con debates organizados por asuntos, y encuestas y opiniones entre otros. Y por otra parte, un espacio destinado al ámbito de la transparencia, comunicación y acceso a la información, en que no solamente destaca el enlace al espacio de apertura de datos público (*Open Data Euskadi*) sino que se entregan detalles sobre la agenda del Gobierno y noticias actualizadas de las actividades que se llevan a cabo.

El *Open Data Euskadi* se trata de un portal de exposición de los datos públicos del Gobierno vasco en formato reutilizable, bajo licencias de propiedad abiertas, que permiten su redistribución, reutilización y aprovechamiento con fines comerciales. Los objetivos de esta apertura son generar valor y riqueza –a través de su reutilización por terceros-, fomentar la transparencia –al servir para analizar y evaluar la gestión pública-, y facilitar la interoperabilidad entre administraciones<sup>1325</sup>.

Para ilustrar de forma práctica lo anteriormente expuesto, Ortiz de Zárate y de los Ríos señalan algunas de las experiencias más destacables del gobierno vasco en los tres ámbitos básicos del modelo de gobierno abierto. Así, desde el punto de vista de la transparencia citan la puesta a disposición de la ciudadanía de todos los detalles de las adjudicaciones públicas y sus beneficiarios; desde el punto de vista de la participación, apuntan el proceso participativo para la elaboración del Plan Ecoeuskadi 2020, en que se introdujeron procesos de participación ciudadana tanto en la fase de definición como en la de diseño, o el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013, iniciativa que recoge el compromiso con la participación ciudadana en el diseño de las

---

<sup>1324</sup>de los Ríos, N.; Ortiz de Zárate, A. “Gobierno abierto, la experiencia del País Vasco (Ireki y Open Data Euskadi)”, en Hofmann, A.; Ramírez-Alujas, A.; Bojórquez Pereznieto, J.A. *La promesa del Gobierno Abierto* (2013) [Disponible online en: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>, último acceso en fecha 25 de mayo de 2013] p. 492.

<sup>1325</sup> Hernández, P. “Tendencias y primeros resultados de países...”, *op. cit.*, p. 60.

políticas públicas de vivienda; por último, desde el punto de vista de la colaboración, resaltan la colaboración con la plataforma de *crowdfunding* social Goteo, para crear un nodo local en el País Vasco, así como el lanzamiento del proyecto *Lan Irekia*, que consiste en reunir a los impulsores de proyectos útiles con profesionales reconocidos para que se beneficien de su asesoría y experiencia. También remarcan la interesante experiencia *Hacks and Hackers Basque Country*, un evento pensado para que periodistas y desarrolladores unan fuerzas para emprender e innovar<sup>1326</sup>.

En definitiva, se trata de iniciativas plenamente coherentes con las necesidades de superar los problemas de legitimación y déficit de control social y participación ciudadana. *Irekia* es una plataforma completa de gobierno abierto que incluye no sólo la participación ciudadana, sino además apartados para la transparencia y la escucha activa. Un modelo de éxito reconocido internacionalmente<sup>1327</sup> por su bidireccionalidad, transparencia, participación y colaboración.

Si pasamos a Cataluña, veremos que se trata de una Comunidad muy activa en materia de apertura y uso de las NTIC. El proyecto e-Catalunya, a pesar de que se empieza a ofrecer en abril de 2006, se inicia a finales de 2004 con la intención de crear una plataforma innovadora de gobierno electrónico, basada en código abierto y herramientas web 2.0. Como explican Sancho; Cañabete; Botella, Casanovas; Sabaté<sup>1328</sup>, *e-Catalunya* es un sistema de información ofrecido por la Generalitat de Cataluña para dar apoyo a las necesidades de colaboración y compartición de conocimiento de empleados públicos, profesionales y ciudadanos, organizados en comunidades de prácticas vinculadas a la prestación de servicios públicos o proyectos internos o externos que se alinean con las políticas públicas.

Esta iniciativa tiene el objetivo de obtener una mejora en la prestación de los servicios públicos y una reducción de costes para ello. Con esa finalidad, el sistema proporciona a las comunidades de prácticas de cada departamento herramientas para estimular la colaboración, el aprendizaje, la transferencia de buenas prácticas, la toma de decisiones, la implementación de proyectos, etc. garantizando la seguridad y la privacidad.

---

<sup>1326</sup> de los Ríos, N.; Ortiz de Zárate, A. Gobierno abierto..., *op. cit.*, p. 496-497.

<sup>1327</sup> Calderón, C. Por qué un Gobierno... , *op. cit.*, p. 38.

<sup>1328</sup> Sancho, M.; Cañabete, A.; Botella, A.; Casanovas, J.; Sabaté, F. e-Catalunya, comunidades de práctica virtuales para una administración pública más eficiente y abierta. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 325.

Algunos ejemplos destacables son los portales del Departamento de Justicia, que permitió incrementar la creatividad y mejorar las prácticas de trabajo del sector en base a una mejor gestión del conocimiento; y del departamento de Educación, en el que participan inspectores, profesores y empleados del gobierno, compartiendo estrategias docentes, planes y recursos de aprendizaje<sup>1329</sup>.

Son múltiples las ventajas y mejoras de la implantación de este tipo de sistemas, pues además de posibilitar la comunicación entre distintos colectivos y la elaboración de proyectos comunes, se disminuye la necesidad de celebrar reuniones de trabajo presenciales, lo que supone un ahorro en los gastos por desplazamiento, y como afirman los citados autores, “la inversión necesaria es muy inferior a los beneficios”.

El servicio *Dades Obertes de la Generalitat de Catalunya* fue uno de los primeros en aparecer, a juicio de Garriga Portolà<sup>1330</sup>, es un excelente servicio que proporciona no sólo datos alfanuméricos, sino también imágenes para ser reutilizadas. También ofrece una integración de los datos abiertos con los servicios de comunicación con el ciudadano vía redes sociales.

Según la propia página web<sup>1331</sup>, este servicio, gestionado por la Dirección general de Atención Ciudadana y Difusión –que depende de la Secretaria de Comunicación del Gobierno, una unidad directiva del Departamento de la Presidencia-, es el portal de la Generalitat para difundir los datos de carácter público susceptibles de ser reutilizados por terceros, con el objetivo de fomentar el uso y reutilización de la información procedente de la Administración. Información que procede de distintos organismos públicos, disponible en diferentes formatos estándar para facilitar esa reutilización, y que se agrupan en un catálogo dividido por categorías, a saber: cartografía y mapas; equipamientos; estadísticas; meteorología; nomenclaturas; salud; transporte público; y turismo. También llama la atención la incorporación fácilmente accesible de opciones para colaborar con este proyecto. Así, si un ciudadano considera que debe procederse a la apertura de determinados datos concretos que aún no se encuentran abiertos, puede ponerlo en conocimiento de la Administración de forma sencilla. Lo mismo ocurre en el

---

<sup>1329</sup> *Ibidem*, p. 329.

<sup>1330</sup> Garriga Portolà, M. El Frankenstein español del Open Data: avances importantes, lagunas clamorosas. *Telos, Cuadernos de comunicación e innovación*: núm. 94, 2013, p. 72.

<sup>1331</sup> <http://www20.gencat.cat/portal/site/dadesobertes>

caso de que el ciudadano tenga una idea para una nueva aplicación que pueda ser útil para la comunidad.

Los objetivos principales que se propone dicha herramienta son: más transparencia informativa; más gobernanza abierta y de servicio; más participación ciudadana; más interoperabilidad entre servicios del Sector Público; y la promoción del valor económico. A lo que se debe añadir la iniciativa de convocar diversos concursos de proyectos de buenas ideas para aprovechar los datos abiertos mediante la colaboración, a los que pueden presentarse los ciudadanos con la intención de mejorar los servicios públicos, así, una de las últimas convocatorias ha sido la *#IdeatóDadesObertes*<sup>1332</sup>, centrada en la mejora de visualización de datos relacionados con la contratación pública.

Se trata de buscar una corresponsabilización entre Administraciones y también con la ciudadanía, enfatizando la reutilización entre sus principales beneficios por la creación de nuevas oportunidades de negocio que puede suponer, a través de la creación de nuevos productos, sean o no digitales, basados en el conocimiento abierto por las Administraciones.

Aunque aún no existe una Ley sobre la materia en Cataluña, el marco legislativo se compone de la ya citada Directiva 2003/98/CE –que ha sido substituida por la Directiva 2013/37/UE– que podría decirse que se ha transpuesto en la Comunidad Autónoma a través de dos acuerdos de gobierno, uno de 9 de noviembre de 2010, y otro de 31 de julio de 2012<sup>1333</sup>, destacando su insistencia en la colaboración de la Administración Pública con todo tipo de organismos como colegios profesionales, universidades o cámaras oficiales, para avanzar en el proceso de generación de valor para la ciudadanía (punto 2.7 del acuerdo de 2012).

---

<sup>1332</sup> Esta iniciativa se desarrolló los días 7 y 8 de julio de 2017, y el primer premio de 250 euros por integrante del grupo (hasta un máximo de 1.500 euros) fue para la aplicación *Open Frau*, propuesta que trata de prevenir, detectar y denunciar las malas prácticas en contratación basándose en los datos abiertos y el conocimiento de los ciudadanos a través de unos algoritmos de detección de patrones de riesgo en la contratación, aplicados al tratamiento masivo y dinámico de datos. Gracias a esta aplicación, el sistema es capaz de detectar automáticamente los expedientes de contratación en los que existe mayor riesgo, alertando a los técnicos responsables para investigar el caso. La segunda propuesta ganadora, con un premio de 150 euros por integrante del grupo (hasta un máximo de 900 euros) fue para la aplicación llamada *Contraktació*, que plantea un sistema capaz de ayudar a los responsables del contrato en el seguimiento de la ejecución. El proyecto permite la participación ciudadana en la valoración del grado de calidad y cumplimiento del contrato, canalizando esta información a los técnicos responsables.

<sup>1333</sup> *Acord del Govern de 9 de novembre de 2010 de posada en marxa del Projecte d'obertura de dades públiques de la Generalitat*, y *Acord del Govern de 31 de juliol de 2012 sobre l'impuls de la reutilització de les dades ofertes de la Generalitat de Catalunya en l'activitat econòmica*

Este portal, además de ofrecer todos los datos que consideran relevantes, también es un espacio de trabajo, encuentros prácticos para la reutilización y el desarrollo de aplicaciones. A través de él se han puesto en marcha jornadas o cursos online de formación, para fomentar estos espacios de colaboración horizontal que, aunque puedan resultar algo más complejos, producen unos mejores resultados al corresponderse más con los valores de la sociedad actual, en red y conectada, del siglo XXI.

Por otro lado, también llama la atención la plataforma “Escó 136”<sup>1334</sup> del Parlamento catalán, a través de la que se permite a los ciudadanos hacer aportaciones, comentarios o iniciar debates relacionados con los proyectos y proposiciones de Ley que se vayan llevando a cabo, quedando reflejadas en la memoria que acompañará a la aprobación definitiva de la Ley, justificando su asunción o no al texto final, con el objetivo último de incrementar y potenciar la participación ciudadana en la actividad parlamentaria.

Sin olvidar en este apartado la aprobación de sucesivos planes relacionados con el Gobierno abierto por parte de la Generalitat desde el 2015, siendo el último el *Pla de Govern Obert 2017-2018*<sup>1335</sup>, que pretende reducir los obstáculos para la implantación de este paradigma de gestión político-administrativa con compromisos que se clasifican en cinco ámbitos de actuación: transparencia, datos abiertos, buen gobierno, participación ciudadana y cambio cultural, con más de 100 actuaciones detalladas con acciones concretas para desarrollarlos, un cronograma, e incluso un presupuesto estimado de cada una de las acciones.

## **B) Los laboratorios locales en España**

En tanto que una propuesta innovadora como el gobierno abierto entraña una gran complejidad para su puesta en marcha a nivel estatal sin contar con experimentaciones previas, la planta local parece el escenario idóneo para, en palabras de Ballbé<sup>1336</sup>, “ejercer de locomotoras de experimentación e innovación” por su dinamismo económico, jurídico y social. Es por ese motivo que cada vez son más los municipios que se atreven a ir experimentando en este campo, a pesar de que el mayor número de

---

<sup>1334</sup> <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html>

<sup>1335</sup> Generalitat de Catalunya. *Pla de Govern Obert, 2017-2018*. Departament d’Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, 2017. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://governobert.gencat.cat/web/.content/01\\_Que\\_es/06\\_Pla\\_de\\_Govern\\_Obert/Pla-de-Govern-Obert\\_2017-2018.pdf](http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/06_Pla_de_Govern_Obert/Pla-de-Govern-Obert_2017-2018.pdf) [último acceso en fecha 3-7-2017]

<sup>1336</sup> Ballbé, M. El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. *Revista de Administración Pública*: núm. 174, septiembre-diciembre 2007, p. 246.

iniciativas más profundas y transversales se haya promovido desde instancias supralocales, especialmente autonómicas, no se puede obviar que encontramos algunos ejemplos significativos en el nivel más cercano a los ciudadanos.

Así, es en el nivel local donde se puede observar mayor número de experiencias y proyectos interesantes, como los desarrollados por los Ayuntamientos de Valladolid, Gijón, Zaragoza, Barcelona o Lleida. Iniciativas que integran en sus plataformas medios para, además de publicar la información pública que les exige la normativa de transparencia que se ha visto más arriba, difundir y consultar datos abiertos para su reutilización, así como consultar a la ciudadanía en relación con decisiones públicas concretas, promoviendo un diálogo bidireccional y apostando por mecanismos que permitan incrementar la confianza de los ciudadanos para con sus Consistorios.

A modo de estudio de casos o ejemplos de buenas prácticas, sin ánimo de comprender la totalidad de experiencias en la materia, ni con exhaustividad de todas las entidades locales existentes, este apartado se va a dedicar a algunas iniciativas que integran en sus plataformas medios para difundir y consultar la información pública, así como para consultar a la ciudadanía en relación con decisiones públicas concretas, permitiendo e incentivando la generación de valor social con múltiples beneficios para la comunidad. De manera que se hará mención a algunos proyectos interesantes que comprenden no sólo el pilar de la transparencia sino que tratan de ser más transversales incorporando elementos de los tres pilares fundamentales del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración.

En ese sentido, existen algunos municipios que se han atrevido con la implantación de un portal que va más allá del portal de transparencia o de los datos abiertos, identificándolos como portales de gobierno abierto, es el caso de Barcelona, Zaragoza, Vilanova i la Geltrú<sup>1337</sup>, Cuenca o Navarra, que disponen a nivel municipal de portales de gobierno abierto, la mayoría del resto de municipios han desarrollado portales de transparencia, o de datos abiertos, o de participación ciudadana, pero no disponen de un único acceso que englobe todos los pilares del gobierno abierto como sí lo han hecho estas ciudades.

---

<sup>1337</sup> <http://governobert.vilanova.cat/>



Así, el portal web del Ayuntamiento de Barcelona<sup>1338</sup>, que ya se ha visto en apartados anteriores, supone un excelente ejemplo de compromiso con el gobierno abierto. En 2012 publicó la hoja de ruta del gobierno abierto del municipio, con una clara vocación de transversalidad y continuidad en el tiempo, independientemente del gobierno de que se tratase. En ese sentido, se impulsó la conceptualización y creación del portal de gobierno abierto, y de la plataforma de coinnovación, así como de la *APP Móvil*, también se han realizado grandes esfuerzos en lo tocante a datos abiertos, y al cumplimiento de los indicadores del Índice de Transparencia Internacional. Así, dispone de un espacio dedicado a la transparencia, uno dedicado a la participación y uno dedicado a los datos abiertos. Elementos esenciales del paradigma del gobierno abierto a falta del pilar de la colaboración ciudadana. Teniendo en cuenta que ya se ha analizado sucintamente el tratamiento que se hace a partir de este espacio municipal de lo tocante a la participación y la transparencia, vale la pena destacar en este punto los proyectos impulsados por este municipio que tratan de motivar a los ciudadanos en la generación de valor añadido de interés general. En ese sentido, se hace una llamada a los actores sociales para innovar la ciudad<sup>1339</sup>, con propuestas o nuevas aplicaciones gracias a la reutilización de los datos abiertos en cualquier ámbito municipal como, por ejemplo, el transporte, la movilidad, el medio ambiente, el urbanismo o la cultura. También se promueve la innovación mediante la convocatoria de concursos, especialmente el llamado *Apps for Democracy*, a partir del cual se han creado aplicaciones realmente útiles para mejorar la calidad en la relación entre ciudadanos y poderes públicos, por ejemplo, encontramos una aplicación móvil gratuita de gobierno abierto (*App Govern Obert de Barcelona*)<sup>1340</sup>, que permite a los ciudadanos acceder a los representantes políticos locales, pudiendo valorar las políticas municipales que se llevan a cabo, además de participar en los distintos procesos. Una aplicación que conjuga los diversos valores que conforman el gobierno abierto, ya que promueve una administración abierta, transparente, accesible, participativa, colaborativa y que utiliza las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para estar más presente en el día a día de los ciudadanos.

---

<sup>1338</sup> <http://governobert.bcn.cat/es>

<sup>1339</sup> <http://coinnovacio.bcn.cat/>

<sup>1340</sup> <http://apps4bcn.cat/app/govern-obert-de-barcelona-2/526>

En Zaragoza el portal del Ayuntamiento<sup>1341</sup> destina un espacio a transparencia, otro a los presupuestos participativos y otro espacio a una interesante plataforma denominada “Ayuntamiento responde”<sup>1342</sup> que se dedica a recopilar preguntas, sugerencias y opiniones de los ciudadanos empadronados en Zaragoza mayores de 16 años, entre estas se hará una selección de entre aquellas que hayan recibido el apoyo de más de 350 vecinos para que sean objeto de respuesta, comprometiéndose el gobierno municipal a responder al menos 3 bien por medios audiovisuales, bien por escrito, bien presencialmente. Si se accede a la página web, se puede ver como la mayor parte de estas consultas se han resuelto mediante vídeos breves que son publicados para que todos los puedan consultar, permitiendo que sean votados favorable o desfavorablemente. Una medida muy útil e interesante que realmente permite que haya una mayor proximidad entre ciudadanos y gobierno municipal, como ejercicio de rendición de cuentas que puede redundar más fácilmente a incrementar la confianza de los ciudadanos. En el espacio dedicado a los presupuestos participativos<sup>1343</sup> la mecánica también incorpora las propuestas de los ciudadanos, que se priorizan por distritos en función de los votos recibidos. A partir de las que han recibido más apoyo se realizan informes sobre su viabilidad por parte de los servicios municipales y a continuación se realiza una consulta sobre esos resultados, un proceso que empodera a la ciudadanía en la gestión presupuestaria del municipio y que, de nuevo, contribuye enormemente a la confianza y calidad de la gestión político-administrativa del mismo. Por otro lado, en el apartado que dedican a la transparencia<sup>1344</sup>, en el que se utilizan las herramientas 2.0 tan visuales, interactiva y comprensibles que se han visto en los ejemplos de experiencias municipales de transparencia, se puede acceder tanto a información relevante a nivel de rendición de cuentas, como a información relevante para la ciudadanía en su quehacer cotidiano, pues tanto pueden consultar desde la retransmisión de los Plenos municipales, pasando por las resoluciones que resuelven solicitudes de acceso a la información o la información económica, jurídica, organizativa, urbanística o medioambiental, hasta saber dónde encontrar estaciones bici, antenas móviles, puntos wifi, alojamiento, estado del tráfico y demás servicios de atención a la ciudadanía.

---

<sup>1341</sup> <http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/>

<sup>1342</sup> <http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/aytoresponde>

<sup>1343</sup> <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/presupuestos-participativos/>

<sup>1344</sup> <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/transparencia/>

Otro ejemplo lo encontramos en el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, donde también se han realizado grandes esfuerzos en la consecución de un gobierno abierto. Además de disponer en su sede electrónica<sup>1345</sup> de los espacios reservados a la transparencia, la participación y la apertura de datos, dedica un espacio a lo que se ha denominado “digizens”, concepto que utiliza para referirse a la ciudadanía digital, formada por una sociedad inteligente, activa y participativa, característica principal de la filosofía de gobierno abierto objeto de análisis del presente estudio. Así, se ocupa de impulsar un conjunto de medidas enmarcadas en la nueva tendencia de las *Smart Cities*, con espacios de trabajo compartido abiertos a la ciudadanía y la emprendeduría; plataformas para desarrollar aplicaciones tecnológicas que faciliten la vida en la ciudad, como *iParquing*, que permite pagar las zonas de estacionamiento de vehículos mediante dispositivos inteligentes como teléfonos o tablets a distancia. Este municipio muestra un claro compromiso hacia esta filosofía de gestión político-administrativa, e intenta promover activamente una nueva cultura colaborativa entre los ciudadanos, en el sentido de que se preocupa por desplegar una red pública de acceso a Internet sin cables en diferentes puntos de la ciudad (actualmente existen 15 puntos Wi-Fi municipales distribuidos por los diferentes barrios de la ciudad), dotando de forma progresiva de infraestructuras de fibra óptica por todo el término municipal, y poniendo a disposición de los ciudadanos múltiples tutoriales comprensibles para conocer los servicios de los que disponen para participar, implicarse y aprovechar los instrumentos que el municipio pone al alcance de todos para generar nuevas oportunidades en todos los ámbitos.

En Gijón también encontramos una apuesta clara por el gobierno abierto. En su página web se dedica, igual que se acaba de ver en los anteriores ejemplos, un espacio para los datos abiertos y para la transparencia, pero además, enfatiza el uso de aplicaciones móviles para mejorar la calidad de la vida urbana de los ciudadanos. Así, realiza una apuesta clara y decidida por aplicaciones relativas al Internet de las cosas, algunas de ellas facilitan la gestión del aparcamiento (*EysaMobile*); otras el conocimiento en tiempo real de las líneas, paradas y autobuses de la ciudad (Gijón Bus); también las hay relativas a la reserva de las instalaciones del Ayuntamiento (*Igijon*); la gestión de incidencias en la vía públicas (CuidaGijón); entre otras.

---

<sup>1345</sup> <https://www.santfeliu.cat>

En Quart de Poblet, un municipio de Valencia, se impulsa el proyecto *Ajuntament Obert*, con la creación por primera vez de una concejalía de Gobierno Abierto en España. Este órgano engloba las competencias de modernización de la Administración, Comunicación, Oficina de Atención ciudadana y Tecnologías de la Información, apostando claramente por la digitalización de los procedimientos y la e-inclusión. Este municipio cuenta con distintos reconocimientos en el ámbito de la participación ciudadana –en 2005 se le otorgó el Premio Reina Sofía de Accesibilidad Universal a Municipios, en 2014 la IX Distinción Buena Práctica en Participación Ciudadana que otorga el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, la Unión Europea ha financiado proyectos impulsados y diseñados por este municipio como los proyectos DIEGO y SEED–. Como ponen de manifiesto Medina Cobo y Juan Díez, “ se designa un responsable técnico para coordinar el área y un comité de seguimiento semanal compuesto por dos técnicos de comunicación, una politóloga, un técnico en Tecnologías de la Información, un técnico en animación sociocultural y el representante político. Este comité se encarga de diseñar las estrategias, realizar los seguimientos y evaluar los resultados. Además, se coordina con una comisión de simplificación formada por el Interventor y el Secretario, habilitados nacionales, que vela por la reducción de los procesos y procedimientos a seguir”.

En Sant Boi de Llobregat<sup>1346</sup>, además de contar con un portal de transparencia destaca especialmente la apuesta por la participación y colaboración ciudadanas, que han diseñado a partir del eslogan “*Participassió. Comencem de nou*”, jugando con la combinación de las palabras participación y pasión. Para captar mayor atención utilizan un simpático diseño con el que es fácil identificar los procesos participativos que se impulsan desde la ciudad. En ese sentido se constituyen conversaciones ciudadanas como espacios informales de pequeños grupos para que todo el mundo pueda participar. También se realizan trabajos de campo en las calles del municipio, recogiendo la opinión de los vecinos en plazas o espacios públicos, yéndolos a buscar y no sólo esperando a que participen por propia iniciativa, además de contar con la participación tradicional de entidades mediante los órganos estables de participación. En una segunda fase se constituyen grupos de trabajo, pues como se afirma en el Plan de gobierno 2015-19, el reto es “*que la ciutadania tingui més implicació i protagonisme en la transformació col·lectiva de la ciutat*”.

---

<sup>1346</sup> <https://seu2.santboi.cat/govern-obert>

#### 4. Tímida apuesta por la evaluación de políticas públicas

La evaluación puede definirse como un proceso metodológico de análisis crítico y multidisciplinario<sup>1347</sup>, en el caso que nos ocupa, dirigido a programas, políticas, proyectos, iniciativas y, en definitiva, cualquier actuación llevada a cabo por quienes gestionan lo público, que va más allá del tradicional control financiero o de legalidad para centrarse en otras variables, como el impacto generado, sin olvidar la eficacia y la eficiencia.

De acuerdo con Labeaga y Muñoz<sup>1348</sup>, puede definirse “como un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de una o varias técnicas de uso común en ciencias sociales. La información es clave en la actividad de cualquier organización (pública o privada) para realizar las tareas de planificación, ejecución y control”. Por otro lado, también nos indican la importante doble función que cumple la evaluación: “aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse a la mejora del diseño y la puesta en práctica de políticas públicas; y rendir cuentas a los ciudadanos que, con carácter general, han sido los que han aportado los recursos utilizados”.

Se trata de un ejercicio que forma parte de la teoría del ciclo de las políticas públicas<sup>1349</sup>, que va a permitir detectar aciertos y errores al observar desde distintos enfoques la utilidad, la eficacia, la eficiencia y el cumplimiento o no de los objetivos previstos inicialmente, o incluso la detección de otros objetivos que no se hubieran

---

<sup>1347</sup> Carvajal Larios, L. Evaluación como un proceso multidisciplinario, crítico ante las acciones de gobierno y con rigor metodológico. *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*: GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23-24 septiembre de 2013, p. 2-4. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/888?Itemid=28> [último acceso en fecha 6-7-2015]

<sup>1348</sup> Labeaga, J. M.; Muñoz, C. La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*: núm. 1, 2013, p. 35, 37.

<sup>1349</sup> Como bien se explica en la *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*, realizada en marco del Plan de Innovación Pública 2014-2016, de acuerdo con esta teoría, las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y actividades, llevadas a cabo por un gobierno para dar respuesta a las necesidades detectadas en un determinado territorio. De tal modo que se presenta la política pública como un conjunto de actividades que naces a través de una decisión política por parte de una determinada autoridad. Así, el desarrollo de una política se establece en varias etapas que configuran un ciclo, existiendo una alta dependencia entre ellas, que cierran un proceso de retroalimentación, pues no acabará únicamente con los resultados, sino que generará una nueva detección de problemas. Estas fases son: identificación y definición de problemas, formulación de la política, adopción de la decisión, implantación, y evaluación. Accesible online a través del siguiente enlace: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion\\_coordinacion/es\\_def/adjuntos/guia\\_evaluacion\\_gv\\_pip.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion_coordinacion/es_def/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf) [último acceso en fecha 10-4-2017]

planeado pero que se hayan cumplido de forma inesperada en relación con el interés público, y en qué medida se ha resuelto el problema o necesidad que justificó la intervención pública inicialmente. Todo lo que va a ser una herramienta de gran utilidad para redirigir estas actuaciones, suprimirlas, mejorarlas o mantenerlas, en función de las evidencias y resultados obtenidos en la evaluación. Lo que implicará un sano ejercicio de aprendizaje continuo, en el que “se une tanto el deseo de optimizar el uso de los recursos públicos como el de rendir cuentas a los ciudadanos de la actividad de los gobiernos de una manera transparente y ordenada”<sup>1350</sup>.

Ahora bien, para que esto sea así es necesario construir un buen sistema de indicadores mediante los cuales podamos obtener información fiable y de calidad, lo que va a variar en función del proceso, proyecto o actividad concreta que quiera evaluarse, y esto es así porque la evaluación no es una práctica exenta de debilidades. En primer lugar por las tensiones que pueden generarse, de una parte entre funcionarios y políticos, y de otra entre evaluadores y evaluados, que puede dificultar el acceso a la necesaria información para llevar a cabo la evaluación, pervirtiendo sus resultados. En segundo lugar, por las dificultades implícitas e inherentes a la acción pública, que podemos encontrar en función de la actividad o política que quiera evaluarse, buen ejemplo de ello son las de orden social –lucha contra la pobreza, inclusión social...– con objetivos múltiples y resultados que pueden ser más bien difusos y abstractos, y por ende, más complicados de medir. Pero además, también por otros motivos: puede convertirse en una arma arrojadiza; puede diseñarse una vez la acción ya ha terminado para orientarla a los efectos que efectivamente se han alcanzado, manipulando los resultados y falseando el control sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que inicialmente quisieron conseguirse, omitiendo aspectos clave afectando en profundidad los resultados de la evaluación de forma malintencionada; o bien centrarse únicamente en aspectos fácilmente medibles como los recursos económicos, sin prestar atención a otros impactos que pudieran ser más importantes. No se debe olvidar que el fin último de la evaluación es controlar, comprobar qué se ha hecho, cómo se ha hecho, y si puede mejorarse, para así poder perfeccionar la gestión de lo público incrementando su calidad, y para ello es necesario buscar la forma más rigurosa, precisa y honesta de evaluar y hacer un buen seguimiento de lo evaluado, de tal modo que nos permita

---

<sup>1350</sup> Garde Roca, J. A. La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Auditoría Pública*: núm. 39, 2006, p. 17.

obtener evidencias con las que poder trabajar y legitimar las decisiones que se van a tomar en consecuencia. Todo lo que va a redundar en una mayor rendición de cuentas si la evaluación responde al principio de transparencia, siendo un elemento esencial más para la consecución de este nuevo paradigma que amplía el poder democrático de la ciudadanía sobre los anteriores modelos burocráticos y gerencialistas.

En relación con lo anterior, la doctrina suele distinguir dos teorías o enfoques en relación con las evaluaciones: “avanzar hacia su estandarización con base en un pensamiento positivista o diseñarlas en cada caso en función de sus particularidades, retomando una visión constructivista”<sup>1351</sup>. Las primeras se centran en criterios cuantitativos, fácilmente medibles, en las que pueden utilizarse técnicas estadísticas como el análisis de datos, pudiendo elaborar métodos estandarizados y replicables, mientras que las segundas se fijan tanto en criterios cuantitativos como cualitativos, haciendo uso de técnicas etnográficas como las encuestas o entrevistas, por lo que va a ser más difícil su estandarización y se requerirá adaptar los indicadores y el método de evaluación a cada caso concreto. Sea como fuere, lo cierto es que “no existe ningún consenso sobre lo que en cada área de conocimiento se consideran los métodos más adecuados, que en general ha de ser fijado sobre la base de numerosos factores como los datos disponibles, la política que se evalúa, los resultados que se pretende obtener, etc.”<sup>1352</sup>.

A la hora de implementar medidas tan complejas como las relacionadas con el gobierno abierto, cuya esencia se expande a múltiples ámbitos, con la dificultad de concretar una definición unívoca y precisa por su enorme grado de influencia en todas las ramas del Derecho público, resulta muy conveniente utilizar técnicas propias del modelo constructivista, que sean óptimas para medir su nivel de desarrollo e impacto, combinando criterios cuantitativos y etnográficos. A pesar de la dificultad a la hora de realizar estas mediciones, lo que convierten la evaluación de políticas públicas en un campo aún por explorar en profundidad y con seriedad en nuestro país, cualquier buena aproximación puede resultar de utilidad para acertar lo máximo posible en la acción pública, mejorando la eficacia y eficiencia de la Administración. Gracias a la flexibilidad que permite el régimen jurídico analizado por su generalidad –a pesar de

---

<sup>1351</sup> Cardozo Brum, M. Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*: vol. 10, núm. 21, enero-abril 2013, p- 50.

<sup>1352</sup> Labeaga, J. M.; Muñoz, C. La evaluación de políticas..., *op. cit.*, p. 38.

que esto pueda acarrear otros inconvenientes ante el desinterés o la falta de compromiso de los operadores públicos–, una vez realizada la evaluación pueden adaptarse los instrumentos, proyectos y medidas para conseguir mejorar su aplicación y alcanzar sus objetivos en mayores cotas, incluso desechar aquellos que no hayan funcionado promoviendo otros a partir de la información que se ha aprendido. De hecho, también presenta una gran utilidad a la hora de innovar, pues como pone de manifiesto Feinstein, “en condiciones de fuerte incertidumbre no es posible conocer a priori los efectos que tendrán las innovaciones que se lleven a cabo. Pero a medida que se realiza, comienzan a surgir constataciones empíricas que pueden ser utilizadas para aumentar la probabilidad de obtener los resultados esperados”<sup>1353</sup>, de tal modo que permite también construir y no sólo mejorar.

En ese sentido, como bien explica Fernández Matamoros citando a Carol H. Weiss, se pueden distinguir cuatro usos en la evaluación: un uso instrumental, que sería aquel en que la evaluación se utiliza para tomar decisiones en función de los resultados obtenidos; un uso conceptual, al permitir comprender mejor los procesos; un uso persuasivo, al facilitar la movilización de apoyos para conseguir ciertos cambios; y, por último, un uso más allá del programa o política evaluada, sobre sus efectos o impactos<sup>1354</sup>.

En este contexto, existe una gran cantidad de tipologías de evaluación, se suele diferenciar en función del actor –interna, externa, mixta–, según su función –sumativa o formativa–, dependiendo del momento –ex ante, intermedia, ex post–, o en función de cuál sea el objeto de la misma –diseño, proceso, resultado, impactos–. Y dentro de cada una de estas, para realizar una evaluación encontraremos múltiples mediciones en función de cuál sea la variable que queramos analizar, y en relación con esto serán unos ítems u otros en los que deberán centrarse las evaluaciones, pues una misma actuación o una misma política podrá evaluarse de distintas maneras en función de lo que sea aquello que queremos destacar, bien sea su objetivo, bien sea su desarrollo, bien sea su implementación, bien sea su impacto –valorando el conjunto de efectos, directos o indirectos, previstos o no, positivos y negativos–, bien sea una combinación de todos o

---

<sup>1353</sup> Feinstein, O. N. Evaluación y gestión pública innovadora. *Ekonomikaz*: núm. 80, 2º cuatrimestre, 2012, p. 150.

<sup>1354</sup> Fernández Matamoros, Ll. ¿Es posible la evaluación del impacto en la Administración Local? ¿Y necesaria? *El Consultor de los Ayuntamientos*: Ed. Wolters Kluwer, núm. 5, marzo 2017, p. 4.



algunos de estos factores. Como bien explica Márquez Fernández<sup>1355</sup>, “para los interesados en la capacidad transformadora de las políticas de transparencia y gobierno abierto, las mediciones más interesantes serán aquellas que muestren el impacto que las actuaciones llevadas a cabo estén teniendo sobre la política, la economía o la sociedad. Pero si lo que se quiere es conocer el grado de rendición de cuentas de las instituciones públicas, la medición debería estar más relacionada con la información que publican estas instituciones, con la calidad y la relevancia de lo que se publica y con la adecuación de esta información a las exigencias de la ciudadanía. Si lo que se quiere es medir el compromiso de las instituciones con estas políticas, lo que habría que medir serían las actuaciones y el entorno institucional creado para la puesta en marcha de estas políticas, los esfuerzos de implantación, y las dotaciones presupuestarias y de recursos humanos para llevar a cabo sus programas. Finalmente, si el objetivo fundamental es facilitar e impulsar su mejora permanente, la elaboración de guías de estudio y difusión de buenas prácticas se convierten en el elemento fundamental de la medición”.

En España hace años que encontramos actuaciones relacionadas con la evaluación, si bien han tenido un papel marginal y un carácter cercano a lo anecdótico. Los actores con un cierto papel en la evaluación a nivel estatal, tradicionalmente han sido: la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), controlador interno básico del gasto público del gobierno central; la Dirección general de Presupuestos (DGP) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que también se centra en el control del impacto económico, actuando en base a los resultados obtenidos por terceros a los que contratan; la Inspección de Servicios desarrollada en cada departamento ministerial; el Tribunal de Cuentas; y otros órganos sectoriales como la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA), en el ámbito educativo, la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (AETS) o la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud (ACSNS) en el ámbito de sanidad, o la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en el ámbito del empleo y la cooperación internacional al desarrollo. Todo lo que lo convertía en “un escenario de evaluaciones asimétrico y complejo”<sup>1356</sup>, a lo que debe apuntarse

---

<sup>1355</sup> Márquez Fernández, J. M. “El estado de la transparencia y el gobierno...”, *op. cit.* p. 184-185.

<sup>1356</sup> Conejero Paz, E. Midiendo el rendimiento y la rendición de cuentas: dos premisas para incrementar la legitimidad de las administraciones públicas en España. *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: GIGAPP-IUIOG*, Instituto Nacional de Administración Pública, 23-24 septiembre 2013, Madrid, p. 17. Accesible online a través del siguiente enlace:

que en todos los casos estos organismos sectoriales dependen jerárquicamente de sus respectivos Ministerios.

Haciéndose eco de la importancia que la doctrina autorizada en materia de políticas públicas llevaba años señalando, en 2004 el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero señalaba en su programa como proyecto prioritario la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), lo que se materializó mediante la Disposición Adicional Primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, para contribuir a mejorar las intervenciones públicas y sus resultados en un marco de transparencia y rendición de cuentas, impulsando y fomentando la introducción de una cultura de la evaluación en nuestro sistema, que hasta el momento había sido circunstancial y mayormente vinculada a exigencias europeas en sectores específicos que habían sido cofinanciados (como en el caso de empleo o infraestructuras)<sup>1357</sup>.

Así, para poder generalizar esta práctica poniendo remedio a esta sectorización, y contribuir a solucionar los problemas que se derivaban de la existencia de distintos niveles de gobierno –con la consiguiente fragmentación competencial– y transversalidad de la actuación pública, se optó por crear esta institución dedicada en exclusiva a la evaluación. En ese sentido, como explica Uría Fernández, el objetivo de la AEVAL es “la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas políticos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”<sup>1358</sup>.

De acuerdo con Rivero Recuenco, “subyace a la institucionalización de la evaluación (...) una suerte de confianza tecnocrática en el poder de la ciencia: la evaluación de las políticas permitiría, en efecto, dotar a los poderes públicos de grandes almacenes de conocimiento sobre la base de la disponibilidad de estudios científicos”<sup>1359</sup>. Así, podemos entender la evaluación como una manifestación tecnócrata, propia del modelo

---

<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/729> [último acceso en fecha 6/7/2015]

<sup>1357</sup> Rivero Recuenco, A. Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español. *Revista Enfoques*: vol. IX, núm. 14, 2011, p. 201.

<sup>1358</sup> Uría Fernández, F. “El buen gobierno en el ámbito del sector público. Una reflexión jurídica”, en Balmaseda y Melguizo; Crespo, Gidron y Arias; Gómez-Pomar; Ontiveros; Herce y Rodríguez; Ortega; Padilla; Llorens, Pereiras y Watson; Petitbò; Piñar; Pisonero; Uría; Vives. *La Administración Pública que España Necesita*. Círculo de Empresarios: patrocinado por BBVA, abril 2007, Madrid, p. 354.

<sup>1359</sup> Rivero Recuenco, A. Tensiones y problemas de..., *op. cit.*, p. 202.

gerencialista propuesto por la nueva gestión pública –aunque sin desconocer que se sitúa en una realidad política, y “se delimitan unos ámbitos de evaluación que pueden ser coincidentes con determinados intereses”<sup>1360</sup>–, que se complementa a la perfección con el paradigma del gobierno abierto si se pone a disposición de la ciudadanía al aportar mayor y mejor información necesaria para controlar la gestión pública. Además, también es conveniente añadir procesos de participación en los ejercicios de evaluación, pues la sociedad se erige como corresponsable tanto en la definición de problemas como en su solución, siendo, en último término, los beneficiarios de la acción pública y por tanto quienes ayudaran a detectar disfunciones o aciertos.

La AEVAL, que obtuvo el Sello de Excelencia Europea 300+ a finales de 2014, no sólo lleva a cabo la evaluación y análisis de políticas públicas realizando los informes que le sean requeridos por el Gobierno estatal, autonómico o de otras instituciones, sino que también propone y armoniza indicadores y metodologías de evaluación, elabora protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación, emite certificaciones basadas en la calidad y la excelencia, implementa actividades de formación, investigación y publicación, y presta servicios de asistencia técnica, entre otras actividades. El propósito de su creación fue el de “integrar la evaluación como una herramienta habitual de trabajo en la administración pública española, dentro de una perspectiva de impulso a un sistema público de evaluación en el que participen los diversos niveles de gobierno”<sup>1361</sup>.

Vale la pena destacar el fomento y promoción de buenas prácticas y de excelencia que se lleva a cabo desde el 2007 mediante reconocimientos públicos, ya sea mediante certificaciones o mediante premios, los cuales otorgan cierto prestigio a las organizaciones públicas. Así, dentro del Programa denominado de Reconocimiento a la Excelencia, se despliegan dos subprogramas, uno sobre reconocimiento a la excelencia y otro sobre premios a la calidad y la innovación en la gestión pública, en los que pueden participar Administraciones de todos los niveles territoriales. Las certificaciones se obtienen tras la autoevaluación, se hace un reconocimiento externo extendiendo certificaciones que siguen modelos reconocidos de calidad como el EFQM o el EVAM. Mientras que los premios se convocan anualmente o bianualmente en función de la

---

<sup>1360</sup> Avellaneda San Antonio, S. Política y Evaluación de Políticas Públicas. El carácter político de la Evaluación. *Boletín Informativo trabajo social*: núm. 16, 2011, p. 5.

<sup>1361</sup> Garde Roca, J. A. La institucionalización de la..., *op. cit.*, p. 26.

materia. Anualmente los dedicados a la excelencia, y bianualmente los que se dirigen a galardonar las buenas prácticas en la prestación de servicios públicos y a las buenas prácticas de gestión interna. En relación con estos premios, también destaca el catálogo que publican sobre buenas prácticas en su página web, en la que se recogen las experiencias de éxito sobre evaluación y calidad en la gestión de las Administraciones públicas, explicadas en memorias sobre los premios que otorgan.

En relación con lo que se ha visto más arriba sobre transparencia, buen ejemplo de la importante función desarrollada por este organismo es la reciente elaboración de un sistema oficial de cumplimiento de la transparencia que ha desarrollado junto con el CTBG conocido como “Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública” (MESTA)<sup>1362</sup>, que fue presentado en marzo de 2017 con el objeto de evaluar la aplicación de la LTBG por parte de organismos de las distintas Administraciones públicas, empresas públicas, partidos políticos u otras organizaciones obligadas por la Ley. Para esta evaluación el modelo, que el CTBG cederá gratuitamente a quien lo desee, parte de un conjunto de criterios –publicación de la información (aquí se examina el contenido, la forma de publicación, su datación y actualización); atributos de la información (en este criterio se evalúa la accesibilidad, la comprensibilidad, la estructura y la reutilización); y soporte web que contiene dicha información (en este bloque se presta atención a la accesibilidad, el lugar de publicación y la estructura del lugar electrónico)– a los que se otorga una puntuación máxima de 100 puntos. Una vez hecha la evaluación, se elabora un informe con las recomendaciones oportunas para continuar mejorando en los aspectos relativos a las obligaciones de transparencia activa y pasiva impuestas por la Ley de 2013.

No obstante lo anterior, y a pesar de la bondad de institucionalizar la evaluación en España, lo cierto es que la AEVAL no goza del prestigio que debiera, pasando totalmente inadvertida por la ciudadanía, para con la que debiera estar comprometida. Esto pudiera deberse al hecho de que sus evaluaciones, más que evaluaciones parecen meras descripciones de cómo se han ejecutado las políticas, sin entrar a valorar sus consecuencias o impactos, o entrando a valorar únicamente los aspectos positivos, obviando desaciertos o errores. Lo que parte de una incomprensión de la verdadera

---

<sup>1362</sup> Al respecto *vid.* Campos Acuña, M. C. Evaluación y seguimiento de las obligaciones de transparencia. Una aproximación a MESTA. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 8, 20 de abril 2017, p. 1118-1125.

lealtad institucional, que debiera ser la que “permite detectar y corregir malas prácticas” para avanzar en la mejora de la calidad de las instituciones<sup>1363</sup>. Actuando con este excesivo paternalismo no se impulsan las mejoras necesarias ni el aprendizaje continuo, mucho menos la rendición de cuentas, pues se dan por buenas actuaciones que no siempre lo son, o que podrían mejorarse. Un motivo fácil de esgrimir en ese sentido es la aparente falta de independencia total del organismo, por su posición dentro de la Administración General del Estado pues el personal de la AEVAL depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, y su personal directivo es nombrado por parte del poder ejecutivo, por el Consejo de Ministros, cuyas políticas son las que debe evaluar, por lo que sus actuaciones quedan ciertamente comprometidas y observadas con recelo, sin actuar como contrapoder para aumentar la calidad democrática<sup>1364</sup>. A juicio de Villoria, “hoy en día, la evaluación de políticas y programas es algo rutinario en las administraciones más avanzadas, mientras que en España seguimos sin dar contenido a una agencia que fue creada precisamente para ello”<sup>1365</sup>.

Más recientemente se ha creado en España, por iniciativa de la Unión Europea, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la misma. Se trata de una institución orientada a asegurar las finanzas públicas y el crecimiento económico, pero también se ha configurado como un organismo que se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, siendo su Presidente nombrado por el Consejo de Ministros<sup>1366</sup>. Este organismo está dedicado al control fiscal, con el objetivo de garantizar los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE). A diferencia de la AEVAL, se puede destacar que pueden emitir tanto informes, como opiniones –han emitido algunas relativas a la forma de calcular ciertas prestaciones, como el tipo de cotización de la prestación por cese de actividad de

---

<sup>1363</sup> Editores del blog Hay Derecho. El ranking de Transparencia de las principales instituciones españolas. Buenas noticias. *Post* publicado en *Hay Derecho* en fecha 23 de abril de 2017, accesible online a través del siguiente enlace: <http://hayderecho.com/2017/04/23/el-ranking-de-transparencia-de-las-principales-instituciones-espanolas-buenas-noticias/> [último acceso en fecha 10/05/2017]

<sup>1364</sup> Tal vez por este motivo, en el documento con las 150 medidas regeneradoras que el partido político Ciudadanos consensuó con el Partido Popular a cambio de que el primero ofreciera su apoyo a la investidura del candidato del segundo, que se comprometía así a cumplir esas medidas, en su punto 17 establece la supresión de la AEVAL para crear en su lugar un instituto que de forma independiente, profesional y efectiva tenga competencias para evaluar la eficacia y el coste de las políticas y los programas que impliquen un gasto público.

<sup>1365</sup> Villoria Mendieta, M. *La publicidad activa en la Ley de transparencia...*, op. cit., p. 26.

<sup>1366</sup> Su Estatuto Orgánico se recoge en el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo.

trabajadores autónomos, o la determinación de determinados índices, como el de revalorización de las pensiones–, recomendaciones a resultas del seguimiento de sus propuestas en informes, y otros documentos técnicos, en orden a aclarar conceptos o realizar estimaciones o previsiones. Respecto de los informes que evacúa, puede emitirlos de oficio o a solicitud de una Administración pública, y, a pesar de no ser vinculantes, contienen recomendaciones dirigidas al órgano objeto de evaluación, que en caso de no incorporarlas deberá motivar su decisión adjuntando tanto la motivación como dicho informe al expediente que corresponda.

A nivel autonómico, también existen ámbitos en los que ha sido habitual la evaluación, especialmente en relación con los programas financiados con fondos europeos. Pero al margen de estas evaluaciones puntuales, destaca Cataluña, que a principios de los 2000 creó un Consorcio formado por la Generalitat, la Diputación de Barcelona y la Universitat Pompeu Fabra, dedicado a la evaluación, que se constituyó formalmente en 2006 iniciando sus actividades en 2008. Un Consorcio público en el que también forman parte actualmente el Consejo Interuniversitario de Cataluña y el Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña, y que está dedicado exclusivamente a promover la evaluación de políticas públicas y programas del tercer sector social, se trata del *Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques* (Ivàlua), anterior a la AEVAL. Sus líneas estratégicas son: la actividad de investigación y la evaluación, realizando evaluaciones tanto retrospectivas como prospectivas sobre materias prioritarias para las Administraciones –políticas sociales, de ocupación, educativas, etc.–, asesorando a los distintos organismos para que realicen autoevaluaciones apropiadas, también interviene en las actividades preparatorias de evaluación de determinados ámbitos sectoriales, así como participa en proyectos de investigación para profundizar el conocimiento en el ámbito de las políticas públicas; la formación y recursos, organizando actividades de formación para evaluadores, especialmente sobre métodos cuantitativos, cualitativos, de impacto y económicos, colaborando en masters y postgrados, así como elaborando materiales para facilitar la tarea evaluadora a los distintos organismos, como con las guías prácticas de evaluación, de las que ya se han publicado 14 centrandó cada una en un ámbito distinto –evaluación de necesidades, de diseño, de implementación, de impacto, etc.–; la promoción, con acciones dirigidas a la sensibilización y formación de altos cargos, directivos, técnicos y demás agentes sociales para conseguir que la evaluación sea una práctica habitual de buen gobierno,

así como se ocupan de hacer difusión de los resultados de evaluaciones mediante la organización de jornadas y seminarios abiertos al público para fomentar el debate y mejorar la toma de decisiones; por último, la evaluación de la evaluación, o lo que es lo mismo, realizar el seguimiento de la aplicación de los resultados de las evaluaciones y sus efectos.

Pero Cataluña no ha sido la única en interesarse por la evaluación, también Navarra destinó una comisión específica a actividades relacionadas con este cometido, la Comisión Foral de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, mediante la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, con la diferencia de que esta Comisión no realiza evaluaciones como tal, sino que realiza un examen de las autoevaluaciones realizadas por las distintas unidades y organismos cuando se lo encomienden o soliciten, no por propia iniciativa, por otro lado, se dedica a llevar a cabo actividades de formación, sensibilización y promoción de la evaluación. Especialmente relevantes son los premios a la calidad del servicio pública y las mejores prácticas. Lo mismo ocurre en el País Vasco, donde existe un portal y un observatorio de la evaluación de políticas públicas. En el resto de Comunidades, o bien no se ha dado ningún paso al respecto, o bien se han celebrado convenios de colaboración con AEVAL, bien para realizar evaluaciones, bien para llevar a cabo acciones formativa en esta materia<sup>1367</sup>.

Al margen de esta incipiente institucionalización de la evaluación, se han desarrollado medidas normativas orientadas a normalizar este proceso. En ese sentido, es importante destacar en este apartado una de las novedades incorporadas por la LPAC, que introduce nuevas obligaciones con relación a la potestad normativa de las Administraciones públicas, en lo que a nosotros interesa especialmente en el ámbito local, que ya se ha tenido ocasión de comentar anteriormente, pero que merece la pena señalar también aquí por la estrecha relación que mantienen. En ese sentido, el legislador obliga a las entidades del sector público y por tanto también a las entidades locales, a realizar anualmente una planificación normativa *ex ante* (artículo 132 LPAC), así como una evaluación normativa *ex post*. Por lo tanto, vemos la tendencia del ordenamiento por incluir mecanismos de evaluación, en este caso acotada al ámbito de

---

<sup>1367</sup> Ruiz Martínez, A. Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*: Instituto de Estudios Fiscales, 68/2012, 2012, p. 15-16.

la mejora regulatoria –*better regulation*–, que se viene impulsando desde años desde el ámbito europeo e internacional, y que es extensible a toda la actividad administrativa y a la gestión pública en general.

Respecto de esta planificación anual, y a pesar de las advertencias que ya ha tenido ocasión de señalar la doctrina<sup>1368</sup>, como muy acertadamente pone de manifiesto Casado Casado, “debe valorarse positivamente que se imponga normativamente para introducir mayor racionalidad y mejora técnica en la normativa, garantizar la predictibilidad del ordenamiento jurídico y potenciar la reflexión previa al ejercicio de las potestades normativas”<sup>1369</sup>. En ese sentido se pronuncia también Antelo Martínez cuando afirma que “es una manifestación implícita del principio de seguridad jurídica al objeto de generar un marco jurídico predecible y de certidumbre”<sup>1370</sup>.

En lo tocante a la evaluación, se prevé en el artículo 130 LPAC como garantía de los principios de buena regulación, y lo relevante de la medida es que va a permitir conocer el impacto de la norma, así como realizar un ejercicio de revisión de la actividad normativa de la entidad. No sólo de las aprobadas tras la entrada en vigor de la LPAC sino de todas las normas<sup>1371</sup>, independientemente de la materia a la que hagan referencia, y que deberán ajustarse a los principios de buena regulación –necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia–, una tarea tediosa que se impone a todas las Administraciones por igual, en la que tendrán que comprobar si se han cumplido los objetivos, si se han conseguido los resultados esperados, si los recursos utilizados han sido suficientes o demasiados –pues esta evaluación, además de preocuparse por los principios de buena regulación también se

---

<sup>1368</sup> Estas advertencias hacen referencia a la dificultad de abarcar anticipadamente la totalidad de las disposiciones que van a ser aprobadas o modificadas, tampoco queda claro qué responsabilidades se generan en caso de incumplimiento, ni si se pueden aprobar normas que no estén previstas, ni quién es el órgano competente para aprobar el Plan, qué ocurre ante el incumplimiento de su aprobación... *Vid.* entre otros: Santamaría Pastor, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*: núm. 175, 2016, p. 39; Reinoso Carriedo, A. Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 18, 30 de septiembre de 2016, p. 5; Burgar Arquimbau, J. M. Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 8, 30 de abril de 2016, p.15; Díaz González, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016, p. 70-78.

<sup>1369</sup> Casado Casado, L. La incidencia de la..., *op. cit.*, p. 122.

<sup>1370</sup> Antelo Martínez, A. R. Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015. *REALA*: Nueva Época, núm. 6, noviembre 2016, p. 111.

<sup>1371</sup> En palabras de Casado Casado “ se trata, indudablemente, de un reto importante para los entes locales, de revisión y adaptación de su normativa, aunque, de nuevo, seguramente difícilmente asumible para muchos de ellos en el plazo fijado”. Casado Casado, L. La incidencia de la..., *op. cit.*, p. 139.



basa en parámetros economicistas, debiendo en consecuencia legislar mejor y de forma eficiente<sup>1372</sup>—, y todo esto deberá plasmarse en un informe que deberá publicarse para ser objeto de fiscalización pública. Según Casado Casado, “además de contribuir a una mayor racionalización de la actividad normativa, supone la introducción de una auténtica cultura de evaluación de la actividad pública normativa, toda vez que permite seguir el recorrido de la normativa, una vez aprobada, en orden a considerar si los objetivos planteados se cumplieron, si el medio elegido fue el adecuado y si, en definitiva, se produjo la satisfacción de los intereses generales”<sup>1373</sup>. Con todo ello, se promueve una dinámica de mejora continua del sistema, que, de hacerse efectiva, a la larga facilitará la mejora en la toma de decisiones porque este ejercicio de evaluación *ex ante* y *ex post* estará interiorizado entre los empleados públicos. De acuerdo con López Donaire, “la Administración, bien sea estatal o autonómica, que incumpla esta obligación legal, quedaría un poco deslegitimada y desconectada de la realidad social y (...) no podría ser calificada de Administración responsable socialmente”<sup>1374</sup>.

Dejando a un lado las iniciativas llevadas a cabo por los poderes públicos, en este punto llama especialmente la atención la dinámica de evaluación y rendición de cuentas que se ha impulsado desde instancias privadas y que empieza a instaurarse como algo habitual, promoviendo que se normalice también en instancias públicas para contribuir a la mejora continua de la gestión pública. Así, desde 2008 Transparencia Internacional<sup>1375</sup>, organización no gubernamental a escala universal, elabora diversos índices por países. En España elabora un índice dedicado específicamente a la transparencia en el ámbito local, autonómico, provincial, y en sectores específicos como la gestión del agua, los clubs de fútbol y, al margen del ámbito administrativo, también elabora un índice de transparencia a nivel parlamentario. En ese sentido, podríamos destacar el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) que elabora bianualmente. La primera edición centraba su evaluación en 100 municipios, con indicadores que otorgaban una mayor o menor puntuación, que en global osciló entre los 12,5 puntos que obtuvo el peor, y 90,6 puntos el mejor, con una media de 52,1, puntuaciones todas ellas sobre 100, que funcionó muy adecuadamente como incentivo para que los Ayuntamientos

---

<sup>1372</sup> Antelo Martínez, A. R. Elaboración de..., *op. cit.*, p. 118.

<sup>1373</sup> Casado Casado, L. La incidencia de la..., *op. cit.*, p. 132.

<sup>1374</sup> López Donaire, B. Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación. *Actualidad administrativa*: Ed. Wolters Kluwer, núm. 5, mayo 2017, p. 10.

<sup>1375</sup> Transparencia.org.es

mejoraran edición tras edición, consiguiendo resultados muy positivos en materia de transparencia. Así, en la edición de 2014 fueron 110 los Ayuntamientos evaluados, la peor puntuación fue de 28,8, y la mayor fue la máxima de 100 puntos que obtuvieron 19 municipios, siendo la media de 85,2 (frente a los 70,9 puntos de 2012, 70,2 en 2010, y 64 en 2009). En la recientemente publicada edición de 2017, en la que los Ayuntamientos evaluados también han sido 110, la media global se ha incrementado notablemente, siendo de 89,7 puntos, compartiendo la máxima puntuación de 100 puntos veinticinco Ayuntamientos, y la peor puntuación la de 40,6 puntos, siendo preocupante que en torno al 44% de los Ayuntamientos no alcanza una valoración de 90 puntos sobre 100. Obviamente las más recientes mejoras son, en gran parte, debidas a la aprobación de las leyes de transparencia y las obligaciones que imponen a las corporaciones locales, no obstante, como podemos comprobar, la tendencia siempre fue al alza incluso antes de que se aprobara la LTBG –Alcobendas, Bilbao, Gandía, Gijón, Oviedo, Ponferrada, San Cugat del Vallés y Torrent ya cumplían en 2012 con los 15 indicadores que la ley requeriría un año más tarde, además de los otros 65 indicadores que la organización incluía en el cuestionario, obteniendo todos ellos la puntuación máxima–, y continuó mientras aún no era aplicable en el ámbito local, por lo que es buena muestra de la importancia de medidas de *shaming* y rendición de cuentas pública, que propician el esfuerzo de las instituciones por mejorar su puntuación en los rankings, y, en definitiva, de los beneficios que la transparencia tiene en el ámbito público y en la generación de esperanza por parte de los ciudadanos que pueden ver mediante datos objetivos cómo las instituciones se esfuerzan y trabajan por mejorar día a día.

También la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>1376</sup>, asociación constituida por municipios, provincias y otros entes locales que voluntariamente deseen asociarse, dedicado a la representación y defensa de los intereses locales, realiza, entre otras actuaciones, estudios y encuestas sobre diferentes áreas temáticas, como por ejemplo portales de transparencia y datos abiertos, o el grado de implementación de la factura electrónica en las Administraciones locales. También recoge desde hace más de veinte años una selección de buenas prácticas, ordenadas cronológicamente y a las que puede accederse *online*, entre las que se pueden encontrar, por ejemplo, la iniciativa conocida como prosumidores 2.0 de la Diputación provincial de Badajoz, un proyecto que trata de establecer canales fluidos de comunicación con los ciudadanos para mejorar la

---

<sup>1376</sup> [www.femp.es](http://www.femp.es)

prestación de servicios a través la gestión electrónica de opiniones, quejas y sugerencias, –mediante encuestas de satisfacción, correos electrónicos, videotutoriales de servicios y el uso de redes sociales como *Facebook*, *Twitter* o *Youtube*– otorgándoles capacidad de influir sobre los asuntos públicos. También el sistema de gestión documental integral del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, en Barcelona, con el propósito de mejorar la eficiencia en el ciclo de gestión documental, desde su producción hasta su eliminación o transferencia al Archivo, pasando por su conservación y utilización, independientemente del formato en el que se encuentre; o el proceso de modernización en la prestación de servicios de calidad a los Ayuntamientos de la Diputación provincial de Tarragona, que se centró en 2011 en implantar gestión estratégica, de calidad, de conocimiento, así como desarrollar el gobierno electrónico<sup>1377</sup>.

La Fundación Carles Pi i Sunyer de estudios autonómicos y locales<sup>1378</sup>, es un centro de estudio, investigación y promoción del conocimiento sobre el gobierno local que elabora estudios de diversa índole. Entre ellos podemos destacar los realizados mediante el Observatorio de Gobierno Local, en los que se analizan los sistemas de transparencia activa de los Ayuntamientos catalanes de más de 500 habitantes, exceptuando Barcelona –un total de 620 municipios–. Antes de la aprobación de las leyes de transparencia ya se hizo una primera aproximación de la situación de partida para poder realizar un análisis anterior y posterior, mediante una evaluación exhaustiva de los portales electrónicos de estos Ayuntamientos, siguiendo la metodología de encuestas e indicadores en áreas como estructura política, estructura administrativa, información económica, contratación, urbanismo y mecanismos de contacto, que aún está en curso de desarrollo. También disponen de un banco de buenas prácticas, que nació en 1999 pero se ha actualizado por impulso de esta Fundación en colaboración con la Federación de Municipios de Cataluña, además de diversos Ayuntamientos con una población superior a 5000 habitantes en 2013 para difundir experiencias que puedan ser un buen referente para afrontar contextos de crisis y cambios institucionales. A través de este proyecto se realiza una evaluación de las prácticas que pueden resultar “buenas prácticas”, “prácticas significativas” o no evaluadas, y que se sistematizan por

---

<sup>1377</sup> Todo el proyecto se explica detalladamente a través del siguiente enlace: <http://femp.femp.es/files/120-80-CampoFichero/Buena%20practica%20-%20Diputacion%20Tarragona.pdf> [último acceso en fecha 6-5-2017]

<sup>1378</sup> es.pisunyer.org

categorías como vivienda, comercio, cultura, transparencia, participación ciudadana, medio ambiente o inclusión social, entre otras. Elaboran también un panel de políticas públicas locales desde 2008, para elaborar una base de datos con toda la información, clasificada por materias –educación, vivienda, participación ciudadana, salud pública, personas mayores, inmigración, medio ambiente– que permite realizar ejercicios de comparación para detectar problemas, retos y poder establecer propuestas de mejora. Además, también contribuyen a incentivar la mejora continua mediante convocatorias de ayudas a la investigación en materias de interés local.

Recientemente se ha desarrollado en el ámbito de Cataluña el interesante proyecto OPCAT, un Observatorio de los partidos políticos catalanes integrado por un equipo de investigadores multidisciplinario vinculado al grupo de investigación en Instituciones y Actores políticos, del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. El propósito de este Observatorio es la recogida de información y análisis sistemático del funcionamiento de los partidos políticos catalanes, funcionando como herramienta social y académica. La idea es recopilar toda la información relativa al funcionamiento interno de los partidos –la selección o remoción de sus líderes, su financiación su participación en la toma de decisiones–, e integrarla en una base de datos desde la que se podrá acceder a su contenido, además de elaborar materiales para su divulgación<sup>1379</sup>.

Pero no sólo empresas privadas que forman parte del sector público institucional de acuerdo con la LRJSP realizan estas evaluaciones, también empresas privadas del sector privado se han centrado en evaluar distintos aspectos de gran interés para la gestión pública, es el caso, por ejemplo, de ARVO Consultores y Tecnología y la Fundación Orange, quienes publican anualmente un informe sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España que puede ser de gran utilidad para el sector público, en el que evalúan el sector TIC, los contenidos digitales, la ciudadanía digital, la brecha digital y la eInclusión, la administración electrónica y la sociedad de la información en el ámbito autonómico<sup>1380</sup>.

---

<sup>1379</sup> <https://www.upf.edu/ca/web/opcat>

<sup>1380</sup> El contenido de este informa está disponible online a través del siguiente enlace: [https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe\\_eE2014.pdf](https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe_eE2014.pdf) [último acceso en fecha 15-5-2017]

En definitiva, la evaluación se erige como un elemento clave de este nuevo paradigma de gestión pública político-administrativa, una herramienta de carácter estratégico y operativo imprescindible. Se trata de un instrumento que bien utilizado está llamado a optimizar y racionalizar la actividad del sector público, así como mejorar la transparencia, rendición de cuentas y toma de decisiones, al que no se está prestando todavía la atención que merece desde un punto de vista organizativo y procedimental. Y es que, como bien señala Martínez Espinoza, “resaltar la importancia de la evaluación dentro de la gestión pública puede ser un ejercicio reiterado pero no siempre innecesario, sobre todo, si se tiene en cuenta que la evaluación dista mucho de ser una labor plenamente articulada dentro de los ámbitos de la gestión pública”<sup>1381</sup>. También Subirats destaca que, a pesar de la aparente unanimidad cuanto a las bondades de la evaluación, “se avanza muy poco en el tema. Una vez más, tenemos una notable brecha entre consenso teórico y práctica político-administrativa”<sup>1382</sup>. En ese sentido, esta tímida apuesta por la evaluación a nivel estatal, que se manifiesta básicamente en la creación de la AEVAL y la AIReF, y en la introducción de mecanismos de evaluación en distintas leyes, como la evaluación normativa en la nueva LPAC, debería expandirse mucho más, pues como venimos diciendo, no se debe tratar del mero cumplimiento de un trámite o formalidad, y la evaluación no puede limitarse a una simple descripción de la ejecución, ni puede limitarse al control del gasto, sino que debe ir más allá, e implantarse una cultura de la evaluación transversal como una práctica sistemática, normalizada y permanente por tratarse de una actividad de utilidad que retorna valor independientemente de su resultado, contribuyendo a la calidad democrática que busca el gobierno abierto. Así, como concluye Carrillo Rodríguez, “socializar la evaluación se convierte en uno de los desafíos prioritarios y principales para aquellos que buscan el desarrollo y el buen gobierno”<sup>1383</sup>, se debe apostar por ejercicios de evaluación *ex ante* y *ex post* desde el convencimiento para saber qué es lo que funciona y qué es lo que no funciona y por qué, tomando las futuras decisiones en base a esa información, y lo que es más importante, contribuyendo a que la transparencia sea realmente efectiva, pues sin

---

<sup>1381</sup> Martínez Espinoza, M. I. Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas. *Andamios*: vol. 10, núm. 21, enero-abril 2013, p. 120.

<sup>1382</sup> Subirats Humet, J. Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomikaz*: núm. 60, vol. I, 3r cuatrimestre de 2005, p. 20.

<sup>1383</sup> Carrillo Rodríguez, J. La dimensión política de la evaluación de políticas. *Revista Opera*: núm. 9, 2009, p. 64.

evaluación la transparencia pierde su función fundamental que es la rendición de cuentas.

## **5. El potencial infravalorado de Internet y las redes sociales: la ciudadanía se adelanta a las Administraciones**

Hace años que se ha fraguado en el seno de las sociedades democráticas avanzadas el debate respecto a si las nuevas TIC pueden propiciar o no un cambio sustancial en el funcionamiento de los sistemas políticos. En palabras de Francescutti, “las TIC democratizan las habilidades develatorias ejercidas casi en exclusividad por el sistema de medios en comandita con unos pocos *whistleblowers* estratégicamente situados”<sup>1384</sup>.

La forma principal y mayoritaria de participación política hasta ahora había sido la militancia en los partidos, pero se ha convertido en una actividad de escaso atractivo para la gente, una desafección que se ha dejado notar especialmente en el caso de los llamados “nativos digitales”<sup>1385</sup>, es decir, la nueva generación nacida a partir de los años 80 que ha permanecido siempre en contacto con las nuevas tecnologías y las plataformas de comunicación social. Así, Internet puede utilizarse para atraer hacia la participación ciudadana y política el segmento de población que aparece más desasociado a ella, pero más cercano a las nuevas tecnologías: la juventud.

En esta situación, el fenómeno de la Web 2.0 supone una gran oportunidad para que los ciudadanos encuentren nuevas formas de organizarse y expresar sus posiciones, lo que se conoce como “ciudadanos 2.0”, que son aquellos que conocen los beneficios de aprender y colaborar utilizando las nuevas plataformas de comunicación social, cambiando la forma de hacer política.

El desarrollo de las nuevas TIC pueden jugar un papel importante a la hora de intentar minimizar los obstáculos y limitaciones que se han visto en anteriores capítulos, e intentar maximizar una implantación auténtica y efectiva de la participación y colaboración ciudadanas elaborando herramientas que permitan acercar a los ciudadanos a sus representantes, reduciendo las distancias propias de las democracias representativas, mediante una comunicación bidireccional e interactiva.

---

<sup>1384</sup> Francescutti, L. P. Wikileaks: transparencia total. Límites y..., *op. cit.*, p. 93.

<sup>1385</sup> Maidana, A. Un nuevo modelo de participación social. Ciudadanos 2.0. Artículo publicado en 29 de agosto de 2009 en la página <http://enlacedigital.com.ar>, extraído en fecha 12 de marzo de 2013.

Como bien pone de manifiesto Peña-López<sup>1386</sup>, existen “motivos (legítimos) para el gobierno cerrado”, pues antes no era posible porque acceder a la información, coordinarse y participar directamente hubiera supuesto una cantidad ingente de recursos, lo que hubiera comportado que esos recursos se detrajera de otras políticas, propiciando medidas como el cierre de colegios u hospitales para poderlo sufragar, todo lo que comportaba que participar fuera menos prioritario, aunque no menos importante. Además, sin las TIC para acceder a la información había escasez de inputs, es decir, por ejemplo el conocimiento se encontraba en informes en papel de los que sólo existía un original en un lugar concreto, y para coordinarse en el acceso al mismo se hubieran generado grandes costes de transacción, a lo que debe añadirse el coste de oportunidad de participar y la consiguiente dificultad de granularidad, todo lo que obligaba a construir un sistema de intermediarios. Este escenario tan habitual cambia drásticamente con el desarrollo de las TIC y la digitalización, que hace que se reduzcan radicalmente la escasez de inputs y los demás costes de transacción y oportunidad, permitiendo una mayor granularidad, lo que permite que haya participación. Admitiendo que esto ha cambiado, y que ha cambiado para siempre, se cuestiona la necesidad de que existan intermediarios. En ese sentido Cardenal y Batlle afirman que “el corolario que sigue al modelo clásico de la democracia directa es la desaparición de los intermediarios políticos: gracias a las potencialidades de las TIC, en una democracia directa los intermediarios políticos pierden su razón de ser tradicional debido a que ya no son necesarios como generadores, transmisores, interpretadores y distribuidores de la información política”<sup>1387</sup>. No obstante, partiendo del momento de transición en el que nos hallamos, y atendiendo a los aún persistentes costes de transacción a la hora de tomar decisiones, parece improbable que esto se pueda plantear, se siguen necesitando estos intermediarios, pero la relación con ellos debe cambiar forzosamente.

Así, Internet ofrece, a diferencia de los medios masivos tradicionales, herramientas como la interactividad, que elimina las jerarquizaciones al transformar a todos los individuos en emisores y receptores al mismo tiempo<sup>1388</sup>, permitiendo que los ciudadanos puedan expresar sus ideas, intereses, valores y opiniones hacia las

---

<sup>1386</sup> Peña-López, I. Govern Obert: un canvi cultural i de model de governança. Jornada de Govern Obert de la Diputació de Barcelona, 17 de mayo de 2017. Conferencia accesible online a través del siguiente enlace: [http://ictlogy.net/presentations/20170517\\_ismael\\_pena-lopez\\_-\\_govern\\_obert\\_canvi\\_cultural\\_model\\_governanca.pdf](http://ictlogy.net/presentations/20170517_ismael_pena-lopez_-_govern_obert_canvi_cultural_model_governanca.pdf) [último acceso en fecha 20-5-2017]

<sup>1387</sup> Cardenal, A. S.; Batlle, Al. La utopía virtual: una..., *op. cit.*, p. 7.

<sup>1388</sup> Montilla, A. ¿Internet para la democracia?..., *op. cit.*, p. 5.

instituciones, respecto de temas concretos y variados. Destacando que al ser una comunicación escrita a través de un dispositivo, posibilita realizar intervenciones más reflexivas y argumentadas<sup>1389</sup>. Las redes pueden fomentar el desarrollo de una democracia más participativa al facilitar el uso de los mecanismos de participación que se han tratado en este estudio, ya que potencian la creación de grupos de interés, facilitan la generación de convocatorias para manifestaciones, y la realización de referéndums o consultas populares, etc.

Las nuevas tecnologías se convierten en una oportunidad en la medida en que los movimientos de democratización desde abajo pueden proyectar la imagen de su realidad regional, municipal e incluso barrial, a través de dispositivos de producción de mensajes<sup>1390</sup>. Además, a través de las bases de datos colocadas en Internet, las Administraciones pueden almacenar documentos oficiales e informaciones no confidenciales, mejorando el derecho de acceso a la información de los ciudadanos<sup>1391</sup>, ya que permite una distribución más eficiente de la información y documentación política relevante para los procesos participativos, permitiendo una participación más informada<sup>1392</sup>. Y al facilitar la transparencia, se confiere a los procesos una mayor legitimidad que repercute en un mejor funcionamiento de las Administraciones, al permitir a los ciudadanos conocer la gestión pública. Como afirma Castells<sup>1393</sup>, “en lugar de que el gobierno vigile a las personas, la gente podría vigilar a su gobierno, a lo que deberían tener derecho, ya que en teoría el poder reside en el pueblo”.

En este sentido, las redes sociales son un fenómeno social, que bien utilizadas pueden mejorar los servicios de la Administración, especialmente de ámbito local, y sus relaciones con los ciudadanos<sup>1394</sup>. Internet forma capacidades ciudadanas y coadyuva al cumplimiento de objetivos políticos, produce encuentros y debates con opositores, entrena la capacidad de argumentar y construye comunidades virtuales entre quienes

---

<sup>1389</sup> Colombo, C. Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?. *Revista de Internet, Derecho y Política (IDP)*: núm. 3, 2006.

<sup>1390</sup> Montilla, A. *¿Internet para la democracia?...*, op. cit., p. 6

<sup>1391</sup> Castells, M. *La Galaxia Internet, Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona, España, Editorial Areté, 2001

<sup>1392</sup> Colombo, C. Innovación democrática y TIC..., op. cit., p. 33.

<sup>1393</sup> Castells, M. *La Galaxia Internet...*, op. cit., p. 177.

<sup>1394</sup> Serrano Delgado, F. Las Administraciones ante las redes sociales. La participación ciudadana: cómo, cuándo y dónde. *Análisis local*: núm. 89, 2010.



comparten convicciones acerca de sus capacidades, aunque difieran en sus puntos de vista<sup>1395</sup>.

De acuerdo con esto también se expresan del Río Fernández, Rojas Martín y Criado<sup>1396</sup> al afirmar que las principales características que convierten a las redes sociales en tecnologías útiles para estos propósitos tienen que ver con “su capacidad para comunicar bidireccionalmente entre las administraciones públicas y la ciudadanía; la posibilidad de que desde la ciudadanía se generen contenidos de valor público de manera autónoma a las instituciones; la capacidad de desintermediación entre las instituciones y la ciudadanía; la posibilidad que ofrecen para crear comunidades de interés donde poder debatir, valorar e incluso jerarquizar los contenidos de manera colaborativa; la trazabilidad de los intercambios de flujo de información; y finalmente la plena disponibilidad superando las tradicionales barreras de espacio y tiempo”.

No obstante las potencialidades y aportaciones que pueden ofrecer estas nuevas tecnologías, estas herramientas no están siendo, con carácter general, bien aprovechadas por las Administraciones, que se limitan a utilizar la red como un tablón de anuncios electrónico, sin realizar un verdadero esfuerzo de interacción real con la ciudadanía. La posición tradicional de la Administración “por encima” de los ciudadanos dificulta una conversación bidireccional.

Como muy acertadamente afirma Graells-Costa<sup>1397</sup>, tradicionalmente la comunicación y relación le cuestan a la Administración, y todavía más en entornos externos promovidos por otros, como *Facebook* o *Twitter*, fuera de sus procedimientos rígidos de control. Las Administraciones deben empezar a ver a las redes sociales, no como unas plataformas extrañas, ni como un medio ideal para conseguir un crecimiento rápido en la audiencia, sino como unas herramientas aliadas. El gran reto es que las Administraciones usen esos medios que se están convirtiendo en el espacio natural para relacionarse con la ciudadanía y otros organismos que aportan valor público, en tanto que son instrumentos muy aptos para compartir, participar, escuchar y conversar.

---

<sup>1395</sup> Menéndez, M.C. Participación ciudadana online y multitudes inteligentes. ¿Nuevas incertidumbres sobre el cambio político? *Prisma Social, Revista de Investigación Social*: núm. 8, junio, 2012, p. 158.

<sup>1396</sup> del Río Fernández, A. L.; Rojas Martín, F.; Criado, J. I. La estrategia de transparencia en las redes sociales y el gobierno abierto. Retos de futuro. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015, p. 2053-2054.

<sup>1397</sup> Graells-Costa, J. *Administración colaborativa y en red*. El profesional de la información, vol. 20, núm. 3, 2011, p. 346.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que hay un acceso desigual a estas nuevas tecnologías, y hay sectores de la población excluidos, lo que puede agudizar las crisis de legitimidad, eficiencia, equidad e identidad, al abrir una brecha digital entre quienes están conectados y quienes no lo están<sup>1398</sup>, por lo que podría introducirse el debate sobre si Internet debería ser considerado un elemento esencial y básico de lo común, como el agua, la cultura, la tierra, la salud o la educación<sup>1399</sup>.

Por todos estos motivos, existen dos corrientes de pensamiento con relación a las TIC, o dos visiones al respecto.

La primera de estas visiones, reduce la revolución tecnológica y social que implica Internet a un mero cambio de instrumental operativo –como un martillo nuevo para clavar más deprisa o con mayor comodidad los mismos clavos de siempre–. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas, no variarían. Esta perspectiva se sitúa en una lógica técnica, que busca renovar lo que ya funciona, rigiéndose por valores de economía, eficiencia y eficacia que ya sirvieron para poner en marcha procesos de modernización administrativa a finales de los ochenta y principios de los noventa, como ya se ha visto en el primer capítulo de esta exposición, situándose así, en un enfoque liberal-democrático, y sin voluntad de cuestionar la actual forma de operar de la democracia, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en partidos y elecciones. De tal modo que lo que único que se mejoraría serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía, a fin de que pudieran ejercer de forma más completa y eficaz sus posibilidades de elección<sup>1400</sup>. Por ende, el problema desde este punto de vista es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y Administraciones, no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática y de distancia entre ciudadanos y Administración.

En cambio, la segunda de estas visiones entiende que Internet modifica la forma de relacionarse e interactuar entre administrados y administradores, que altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, generando vínculos y lazos

---

<sup>1398</sup> Menéndez, M.C. Participación ciudadana online..., *op. cit.*

<sup>1399</sup> Subirats i Humet, J. ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*: N.º 80, 2.º cuatrimestre, 2012, p. 78.

<sup>1400</sup> Subirats i Humet, J. ¿Qué democracia y qué Administración para..., *op. cit.*, p. 78.

mucho más directos y horizontales, a menos costes. Lo que lleva al reconocimiento de que se asiste a un cambio en profundidad de la sociedad<sup>1401</sup>. La gran fuerza de Internet como plataforma de generación de conocimiento compartido conlleva una evidente democratización de los recursos cognitivos, y por lo tanto, una capacidad de conexión global al conocimiento que hubiera sido impensable hace no tanto años. De tal modo que, para los partidarios de este punto de vista, Internet es mucho más que un instrumento, al suponer un cambio de paradigma que comporta una descentralización de los contenidos provocada por la descentralización del medio<sup>1402</sup>. Añadiendo que la interactividad, inmediatez, bidireccionalidad y trabajo en red, generan una nueva cultura que se extiende en sus pautas y hábitos de conducta y de relación social<sup>1403</sup>.

En definitiva, las nuevas TIC pueden jugar un papel esencial en el cambio a una democracia más participativa, aunque este hecho sea todavía incipiente, y le quede mucho camino por recorrer. Lo cierto es que, bien utilizadas, introducen cambios en la democracia representativa, pero para ello es necesario que vayan acompañadas de una voluntad política participativa, abierta al cambio y a la innovación<sup>1404</sup>. Habrá que ver si las autoridades están dispuestas, en una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas para la toma de decisiones, para reflexionar y gestionar políticas, que incorporen más directamente a la ciudadanía, y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos<sup>1405</sup>.

Sin olvidar que no debe haber una monopolización de las vías tecnológicas en el intento de acercamiento a la ciudadanía, pues esto podría generar desigualdad mediante una dualidad social entre aquel sector de la ciudadanía con acceso a Internet, y aquel sector de la ciudadanía sin acceso a Internet, por lo que siempre debe ser una herramienta complementaria y no única para canalizar la participación y el gobierno abierto.

En este punto, encontramos diversos ejemplos en los que ciudadanos han conseguido por ellos mismos movilizarse para exigir determinadas actuaciones frente a los poderes

---

<sup>1401</sup>*Ibidem*, p. 77.

<sup>1402</sup>Colombo, C. Innovación democrática y TIC..., *op. cit.*, p. 28.

<sup>1403</sup>*Ibidem*

<sup>1404</sup>*Ibidem*

<sup>1405</sup>Subirats i Humet, J. ¿Qué democracia y qué Administración..., *op. cit.*, p. 77.

públicos<sup>1406</sup>, demostrando que esa desafección que se ha puesto de manifiesto no es para con la gestión de lo público, ni se identifica con un cuestionamiento del sistema democrático, sino que se traduce en una profunda desconfianza y una muy dañada relación con los gobernantes. De modo que la sociedad “ha encontrado en el ciberactivismo una opción útil y activa para pasar a la acción (local y global), para desarrollar campañas, iniciativas y peticiones”<sup>1407</sup>. Un potencial en la generación de esfuerzos colectivos con capacidad de influencia e interacción, como palanca para regenerar la confianza en la política, lo que ha venido a denominarse democracia líquida<sup>1408</sup>, que aún está por desarrollar desde el ámbito institucional, aunque algunos

---

<sup>1406</sup> Además de las ya conocidas y cuya función social es incontestable, como es el caso de Access-Info.org organización de derechos humanos que promueve y protege el derecho de acceso a la información pública para contribuir a la rendición de cuentas; Civio.es que se centra en la apertura de datos y la transparencia desarrollando importantes aplicaciones como TuDerechoaSaber.es; GIGAPP; Open kratio; la Fundación CTIC que desarrolla herramientas tecnológicas para mejorar el análisis y reutilización de datos, por ejemplo creó la plataforma Open Data; la Coalición Proacceso que promovió la adopción e implementación de normativa específica que regulase el acceso a la información pública en España, Corrupcioncero.com que busca movilizar a la ciudadanía haciendo públicas informaciones y datos sobre la corrupción política en España; o Pro Bono Público que tiene como objetivo principal ayudar a la promoción y difusión de estándares, datos y plataformas tecnológicas abiertas entre las instituciones públicas. Una de las iniciativas más interesantes que ha puesta en marcha esta asociación es *¿Dónde van mis impuestos?* A través de la cual se pretende ofrecer una explicación sencilla y de fácil comparación de cómo se gasta el Estado los impuestos recibidos. Una aplicación que tiene su origen en la web británica *Where does my Money go?*. También encontramos otros ejemplos como change.org, una plataforma social de activismo online que canaliza iniciativas y propuestas de los ciudadanos encaminadas al bien común, una plataforma que permite recibir el apoyo del resto de ciudadanos mediante la recogida electrónica de firmas para ejercer presión sobre los responsables, sólo por poner algunos ejemplos recientes, la petición impulsada por el padre de una de las víctimas de la tragedia de la *Love Parade* ocurrida en julio de 2010 consiguió acelerar la tramitación del juicio tras la firma de casi 400.000 personas en mayo de 2017; en Salou, la madre de un menor autista consiguió que se modificara la normativa sobre discapacidad en el parque de atracciones de Port Aventura para que se reservara un sitio en sus espectáculos a todas las personas con una discapacidad superior al 33%, trastorno del neurodesarrollo y sin necesidad de baremo de movilidad en abril de 2017; también consiguió su objetivo gracias al enorme apoyo obtenido una petición iniciada por un menor de edad para retirar las reválidas que se quisieron imponer en la ESO y el Bachillerato, con más de 1.000.000 de firmas en octubre de 2016; o el indulto concedido a una madre valenciana que iba a entrar en prisión por una condena a causa de unos hechos ocurridos en 2009 en un supuesto de errores procedimentales que acabaron por traducirse en entrada en la cárcel por pagar tarde una multa de 1.400 euros, injusticia que se evitó gracias a la firma de casi 200.000 personas en enero de 2015. Otra interesante plataforma es Oiga.me, una herramienta de movilización que funciona como catalizador de demandas sociales reaccionando con envíos masivos de correos electrónicos, faxes, llamadas telefónicas, etc. para conseguir el contacto directo con el responsable de que se trate, funcionando como una plataforma de lobby ciudadano. También analizo.info, una iniciativa sin ánimo de lucro que se crea con la intención de fomentar la participación activa de los ciudadanos en procesos de análisis de información para mejorar el conocimiento de la sociedad en los ámbitos político, social, económico y medio ambiental.

<sup>1407</sup> Gutiérrez-Rubí, A. 7 límites (... y Retos para el Ciberactivismo). *Jornadas I-Cities: intervención en la mesa redonda “Ciudadanos conectados: ciberactivismo y política 2.0”*, Candelaria (Tenerife), los días 9, 10 y 11 de mayo de 2008. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.gutierrez-rubi.es/2008/05/19/7-limites-y-retos-para-el-ciberactivismo/> [último acceso en fecha 8-10-2013], p. 1.

<sup>1408</sup> Gabriele Vestri la define como “la suma de la democracia directa y participativa que se desarrolla a través de nuevas tecnologías que logran superar el límite representativo al que la ciudadanía le tiene rechazo y que identifican con la actual clase política”. Vestri, G. *¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual. Estudios de Deusto*: vol. 63, núm. 1, 2015, p. 3.

gobiernos ya empiezan a experimentar con las redes sociales para acercarse a la ciudadanía, percatándose de que con ellos tienen un poderoso aliado a la hora de diseñar, implementar y ejecutar políticas públicas de calidad, así como de construir debates sobre lo público con mayor profundidad. En el escenario descrito de desafección y bajísima afiliación a los partidos, cualquier herramienta que permita dialogar, escuchar, interactuar o influir adquiere mayor relevancia. Es el caso de Premià de Dalt, que dedica un espacio dedicado a blogs que se gestionan desde el Ayuntamiento<sup>1409</sup>, actualizando la información de forma asidua, permitiendo a los ciudadanos hacer comentarios o sugerencias. Un punto de acceso común desde el cual se puede acceder al blog dedicado a voluntariado, a atención social, al Plan de Barrios, a educación, al aula de adultos, punto de información juvenil, servicio de ocupación y promoción económica, etc. En Sant Pol de Mar se ha habilitado un espacio en el portal web del Ayuntamiento que permite a los ciudadanos ponerse en contacto con el gobierno para notificar incidencias en la vía pública<sup>1410</sup>, de forma similar a la aplicación *Fix My Street* que se citó en capítulos anteriores. Recientemente, es de destacar que la Generalitat de Cataluña ha publicado el “*Manual dels governs a Twitter*”, presentado el 15 de mayo de 2017, un documento de referencia con técnicas y buenas prácticas que pueden implementar los gobiernos y Administraciones a través de esta red social para optimizar y aprovechar la interacción que se genera en la misma. Pone el acento en socializar la Administración, además de formar en relación al buen uso de esta red, con consejos relativos a la reflexión previa antes de publicar un *tweet*, cómo se debe escuchar, cómo se debe conversar, cuáles son las normas de participación, etc. además de recopilar un conjunto de buenas prácticas ejemplificativas de lo que se quiere conseguir.

Otro ejemplo lo protagoniza una concejala de Tarragona –Begoña Floría–, portavoz del equipo de gobierno actual, muy activa en las redes sociales, que aprovecha todas las posibilidades que le ofrecen las nuevas tecnologías para conectar con los ciudadanos, y explicarles la actualidad de la ciudad, por ejemplo mediante *Periscope* una red social que transmite la imagen en directo y permite a los usuarios comunicarse por escrito, facilitando al máximo el diálogo y la bidireccionalidad o multidireccionalidad.

---

<sup>1409</sup> <http://www.premiadedalt.cat/document.php?id=2036>

<sup>1410</sup> <https://santpol.cat/actualitat/incidencies>

También supone un buen ejemplo de la potencialidad de las redes sociales la *Xarxa d'innovació pública* (XIP)<sup>1411</sup>, una red formada por un grupo de profesionales de las Administraciones catalanas que decidieron organizarse voluntariamente durante sus horas libres gracias a las nuevas tecnologías para compartir proyectos y buenas prácticas, conocimientos, noticias, etc. utilizando su plataforma web como un espacio que contribuye y fomenta la mejora y aprendizaje continuos a través de grupos de trabajo relacionados con la innovación en el sector público. Así, gestionan un blog que actualizan con frecuencia sobre temas de interés para la Administración, colaboran en distintos proyectos, trabajan en publicaciones útiles para la innovación y la mejora del sector público, y, en definitiva, contribuyen al cambio de cultura y lucha contra resistencias e inercias de las formas de hacer del pasado para adaptarse a la realidad actual. En una línea similar también encontramos el consorcio Localret<sup>1412</sup>, cuyo objetivo último es impulsar la sociedad de la información en todos los municipios catalanes a través de la planificación del despliegue de infraestructuras, ocupándose de la contratación de los servicios de telecomunicaciones, además de difundiendo y comunicado contenidos audiovisuales a través de internet.

En definitiva, se está asistiendo a un cambio en profundidad de valores, que se cristaliza en una mayor desintermediación y que exige una renovación en las relaciones entre Administración y ciudadanos, y entre gobiernos y ciudadanos al que las instituciones no pueden permanecer ajenas. Los retos a los que se enfrentan las Administraciones no son resultado únicamente de la crisis económica o el desencanto político, a estos debe añadirse un cambio de modelo de sociedad, que está siendo frenético y acelerado por los avances de las NTIC, por lo que la Administración va a tener que hacer todo lo que esté en su mano para gestionar esta complejidad y adaptarse al cambio, siendo una valiosa herramienta el potencial de Internet y las redes sociales, pues son canales cuya esencia es la simetría, la igualdad entre usuarios, lo que va a permitir la colaboración en un plano de igualdad y no desde el paternalismo institucional que rechaza el ciudadano empoderado actual.

---

<sup>1411</sup> <http://www.xarxaip.cat/>

<sup>1412</sup> <http://www.localret.cat/>



## **Capítulo VI. Transformaciones necesarias para la construcción de un Gobierno Abierto: la destrucción creativa**

Como muy acertadamente asevera Ramírez-Alujas<sup>1413</sup>, nunca antes en la historia hasta la actualidad se había requerido como ahora “de marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, sistemas de gestión más sofisticados y un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas para hacer de la promesa del gobierno abierto una realidad”.

Retomando las reformas a las que se ha hecho mención en capítulos anteriores bajo el título de la Nueva Gestión Pública primero y de la gobernanza después, es necesario que los poderes públicos hagan un esfuerzo por cuestionar el modo en el que trabajan, y ser conscientes del nuevo fenómeno del uso intensivo de las nuevas TIC, y de las redes sociales. Esta nueva realidad reclama una promoción más activa y comprometida de la participación ciudadana; unas instituciones y prácticas públicas más transparentes; mayor acceso a la información relevante; repensar formas de gestión que incorporen a los ciudadanos como colaboradores; y nuevos códigos de conducta orientados a las nociones del buen gobierno.

Los argumentos tradicionales que validan la necesidad de innovar en el sector público, para parte de la doctrina, siguen siendo esenciales. En primer lugar, para responder más eficazmente a los cambios en las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas. En segundo lugar para contener los costes y aumentar la eficiencia, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal. En tercer lugar para mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, atendiendo especialmente las áreas en que las políticas públicas han hecho pocos progresos o, han fracasado en su impacto, y por último, para aprovechar todo el potencial de las TIC<sup>1414</sup>. Y es que los retos a los que se enfrenta la Administración no traen causa únicamente de la crisis de confianza ni de la crisis económica, aunque hayan sido detonantes importantes que han servido como palanca para conseguir ciertos cambios. Estos retos son también consecuencia de un cambio de modelo en la sociedad.

---

<sup>1413</sup>Ramírez-Alujas, A. Gobierno abierto es..., *op. cit.*, p.15.

<sup>1414</sup>Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 27.



En este punto es importante tener en cuenta la distinción planteada por Brugué, Blanco y Boada<sup>1415</sup>, analizando las reflexiones de Wagenaar o Schumpeter, entre innovación y creatividad, pues mientras que la innovación es consustancial a una dimensión colectiva, la creatividad se posee individualmente. De tal forma que “la creatividad es una condición necesaria pero no suficiente para promover la innovación, que siempre requiere un esfuerzo interactivo suplementario. Por otro lado, tal como nos proponía Schumpeter en sus trabajos seminales, la creatividad se relaciona con la destrucción (creativa). Así, el sentido disruptivo de la creatividad nos recuerda que la innovación, incluso en el ámbito de la administración pública, no puede limitarse a mejoras continuas sino que debe introducir saltos cualitativos. Innovamos cuando, entre todos, somos capaces de generar ideas que *revolucionan* nuestra forma de definir y abordar los viejos problemas”. Y es precisamente en esta idea en la que se sustenta el gobierno abierto, en la mejora continua conseguida mediante la innovación impulsada gracias a la participación y la colaboración de personas que aportan su creatividad, para lo que se requiere partir de un buen acceso a la información pública en su vertiente tanto activa como pasiva, para avanzar en la calidad de la Administración así como en la calidad democrática. No se trata de innovar por innovar, sino de innovar para generar un impacto, que debería ser buscado y planificado, para conseguir incrementar el parámetro de la calidad de aquel concreto aspecto en el que se esté innovando.

Tal como apuntan Ramírez-Alujas y Villoria<sup>1416</sup>, se ha venido impulsando un interesante debate sobre los cambios necesarios para profundizar el carácter democrático y sustantivo de las Administraciones públicas en el camino a transformarlas en espacios transparentes, accesibles y receptivos, y más recientemente, a considerarlas como una plataforma activa para resolver cómo los gobiernos, autoridades y directivos públicos pueden trabajar con la sociedad y los ciudadanos para cocrear o coproducir valor público, en un contexto de responsabilidades compartidas, esfuerzos agregados y liderazgos redistribuidos. El propósito que acompaña a este tipo de iniciativas alude a la necesidad del gobierno y la Administración pública de conectar de forma más fluida con la sociedad civil, para lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, y promover el buen gobierno, pues tal como

---

<sup>1415</sup> Brugué, Q.; Blanco, I.; Boada, J. Entornos y motores de la innovación en la Administración pública. *GIGAPP IUIOG*: documento presentado en el IV Congreso GIGAPP IUIOG, Madrid, septiembre 2013, p. 6. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/660> [último acceso en fecha: 28/10/2013]

<sup>1416</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 30.

afirma la OCDE<sup>1417</sup>: “*Informing, consulting and engaging citizens are core elements of good governance, means for promoting openness, and a sound investment in better ideas, information and resources when making decisions. Equally important, they contribute to building public trust in government, raising the quality of democracy and strengthening civic capacity*”.

Se ha visto que son múltiples los países en los que se han puesto en marcha estrategias ligadas al concepto de gobierno abierto, y en todas ellas, el común denominador está asociado a mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de información pública y datos públicos tanto para ejercer control social y rendición de cuentas, como para su reutilización. Además de facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, incidiendo en la toma de decisiones, y favorecer la generación de espacios colaboradores entre los diversos actores, particularmente entre las Administraciones públicas, y entre éstas, la sociedad civil y el sector privado<sup>1418</sup>.

Para empezar, se erige como esencialmente necesario delimitar claramente la distinción de los conceptos *e-government* y *o-government*, es decir, gobierno electrónico y gobierno abierto, por las consecuencias implícitas que conllevan, pues a pesar de que progresivamente se va haciendo un ejercicio de transparencia por parte de las Administraciones públicas, no ha habido un intento real de hacer efectiva la participación ciudadana. No existe realmente un diálogo entre gestores públicos y ciudadanos, lo que puede llevar a pensar que los pasos que se están dando en el camino hacia el gobierno abierto están obviando una importante distinción entre el *e-government* y el *o-government*.

El e-gobierno, como bien define d’Alòs-Moner<sup>1419</sup>, supone ofrecer a través de Internet información y servicios. Ofreciendo a los gobiernos la oportunidad de aproximarse al ciudadano y crear alianzas y redes con distintas comunidades de intereses y experiencias, al intensificar la interacción con la sociedad.

Desde este punto de vista, las nuevas TIC no representan una oportunidad de cambio para reinventar la forma de gobernar. Supone la realización online de los trámites

---

<sup>1417</sup> OCDE. *Open government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OECD: 2003, p. 11.

<sup>1418</sup> Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. *Innovaciones de raíz democrática...*, op. cit., p. 32.

<sup>1419</sup> d’Alòs-Moner, A. E-gobierno: ¿modernización o fosilización de la Administración?. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 245-246.

tradicionales, usando viejos modelos, sin pensar cómo pueden mejorarse, simplificarse o explotarse para la optimización global del servicio. A juicio de esta autora, de no llevar a cabo reformas en profundidad en los procedimientos administrativos, se corre el riesgo de fosilizar la Administración y realizar únicamente cambios superficiales que no contribuyen a la necesaria mejora de la eficiencia y del servicio a empresas y ciudadanos.

De manera que, aunque la administración electrónica<sup>1420</sup> está teniendo un efecto modernizador e innovador, no ha desplegado todo su potencial transformador, porque no se ha visto acompañada de los cambios organizativos necesarios<sup>1421</sup>.

En cambio, el gobierno abierto al que hace referencia el concepto de *o-government* sí apela, como ya se ha visto anteriormente, a un modelo de Administración en el que la aplicación de los principios de transparencia, participación y colaboración cobran el principal protagonismo. El objetivo principal es conseguir una Administración abierta tanto a la ciudadanía como al resto de Administraciones, demás agentes económicos y sociales y organizaciones. Facilitando el trabajo colaborativo interno y externo.

Con gobierno abierto se habla fundamentalmente de valores, de repensar Administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. Como afirma Calderón<sup>1422</sup>, “gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las Administraciones y abandonar el concepto de *administrado* por el de *ciudadano*”.

Como aconsejan Corojan y Campos, para que se produzcan las condiciones óptimas para implantar una política de gobierno abierto, se necesita principalmente “contar con un marco regulatorio adecuado, unos costes de implantación sostenibles y una sociedad de la información desarrollada”<sup>1423</sup>.

En este sentido, son estos los objetivos que se tienen en mente a la hora de abordar el presente capítulo. Siendo conscientes de que no existe una fórmula única ni una receta

---

<sup>1420</sup> Vid. Fabra Valls, M.; Blasco Díaz, J. L. *La administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*. Ed. Universitat Jaume I, 2007.

<sup>1421</sup> Ortiz-Sánchez, I. El Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco y la gestión de la información. El profesional de la información: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 305.

<sup>1422</sup> Calderón, C. “Por qué un Gobierno...”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>1423</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, *op. cit.*, p. 9.

infalible para implementar el gobierno abierto, del análisis de los capítulos precedentes y las experiencias puestas de manifiesto se desprende la existencia de ciertos elementos que se deben tener en cuenta en todas las estrategias de gobierno abierto. Así, sólo se hará referencia a algunos de esos elementos, y no en profundidad puesto que no es el objeto de esta tesis entrar en el desarrollo específico de cada uno de estos factores, que requerirían un estudio de mayor alcance, sino poner el énfasis en la necesidad de transversalidad en las medidas. Por ello, sin perjuicio de otros elementos que sin lugar a dudas resultan de gran interés por su importancia en todo el proceso, se ha considerado interesante hacer mención a algunos de estos elementos clave como forma de introducir algunos de los pasos necesarios para hacer posible que el gobierno abierto sea real, y así fortalecer el sistema democrático, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones, potenciar la participación, la colaboración y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus aparatos administrativos.

Así, el presente capítulo se formula a modo de una suerte de abecedario incompleto de reformas con contornos difusos sobre las que vale la pena reflexionar al incidir sobre las grandes deficiencias y carencias, atendiendo a nuestro entorno particular, que nos han llevado a donde estamos –dando por descontados los elementos esenciales a los que ya se ha prestado atención en los capítulos anteriores, esto es: la transparencia, la reutilización de la información, la participación ciudadana y la colaboración, en los que no se va a insistir de nuevo para evitar ser reiterativos–, sin entrar de forma pormenorizada al requerir cada una de ellas de un estudio mucho más concienzudo que escapa a las limitadas expectativas que pretende abordar esta sección, pero que se dejan apuntadas para futuras líneas de investigación en la materia, pues se trata de una propuesta abierta y mejorable. Así, se pondrán de relieve algunos de los desafíos más acuciantes que deben conciliarse en nuestro país para poder implementar un gobierno abierto, pues insistimos en la idea de que no hay una receta única, ni una fórmula unívoca para conseguirlo, sino que deberá estarse a las peculiaridades de cada sistema para estudiar cómo implementarlo adecuadamente. De tal manera que se propondrán ciertos desafíos desde un punto de vista politológico, también desde un prisma sociocultural y relacional, sin olvidar la filosofía jurídico-constitucional subyacente a muchas de las áreas temáticas que se ven afectadas por este nuevo paradigma de gestión pública, y, evidentemente, desde una perspectiva administrativa y organizacional al

constituirse la Administración pública como plataforma necesaria desde la que responder, asumir e impulsar estos continuos cambios, reconvirtiendo instrumentos ya existentes, repensando la manera de llevar a cabo la actividad pública y construyendo junto con la ciudadanía un modelo de gestión de lo público compartido, potente, sostenible, confiable y de calidad.

### **1. Desde un punto de vista politológico**

Entre los cambios necesarios para implementar la apertura del gobierno y la Administración, debe ocupar una posición privilegiada la reflexión por encontrar cómo propiciar las condiciones políticas que lo favorezcan. Para ello es imprescindible revertir la arraigada desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema, que se proyecta no sólo hacia las instituciones públicas y sus empleados, sino, especialmente hacia la clase política. Se requiere regenerar la confianza, entendida como “las expectativas que surgen dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo”<sup>1424</sup>, pues sin este valor la participación y colaboración serán un reto del todo improbable.

Así, la renovación de los poderes públicos, de su *modus operandi*, de su forma de relacionarse con los ciudadanos, debe pasar por distintas reformas de gran calado, que evidencien un compromiso y voluntad de apartarse de todos aquellos comportamientos que poníamos sobre la mesa en el segundo capítulo de la presente investigación y que ensombrecían la calidad democrática. Estas medidas pueden clasificarse desde dos dimensiones, una interna, más relacionada con los cambios que deben hacerse en el seno de las estructuras políticas y sus procedimientos, siendo el punto de partida el liderazgo político, el compromiso para con la transparencia y el control en la financiación de los partidos políticos, así como el sometimiento voluntario y obligado de los mismos a una auténtica fiscalización, no puntual, sino sostenida en el tiempo, siendo un elemento crucial que debe acompañar a todo este proceso la asunción de responsabilidades políticas. Y una dimensión externa, desde la que se debe transmitir a la ciudadanía que la clase política es confiable, que asume sus responsabilidades, que es transparente y consecuente, que tiene en cuenta a la sociedad a la hora de definir la agenda y dirigir su actuación en favor del bien común y las necesidades sociales, siendo

---

<sup>1424</sup> Fukuyama, F. *Confianza: las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1995, p. 45.

por tanto, los elementos esenciales de esta perspectiva la adecuada comunicación, adaptada a los nuevos tiempos, y, consecuentemente, la exigencia de un cambio en la forma de relacionarse con los ciudadanos. En caso contrario, la legitimidad, la confianza no se va a producir, y todo el escenario que planteamos no será más que una utopía porque las condiciones no propiciarán la participación y colaboración ciudadanas, pues la sociedad se mostrará escéptica ante ejercicios de transparencia, que por mucho que cumplan la ley estarán desacreditados y no se les otorgará credibilidad, de tal modo que la desafección continuará imperando en la relación entre estos actores.

### **A) Dimensión interna**

Como reflexión que debe realizar la clase política hacia adentro, un ejercicio de autocrítica, nos parece crucial la materia de la responsabilidad política y la rendición de cuentas. Este campo tiene múltiples matices, y en muchos casos, estos matices dependen también de la concepción subjetiva de cada persona, y su diferente interpretación de un mismo hecho y sus consecuencias, de ahí su complejidad. En ese sentido, Vallespín Oña<sup>1425</sup> ejemplificaba esta dificultad práctica locuazmente con dos ejemplos: “una ministra sueca tuvo que dimitir porque había aplicado los puntos de su tarjeta de vuelo frecuente para obtener billetes privados (...). La trama Gürtel y todas aquellas que nos rodean; no dimite nadie, nadie. Todo esperan a que se les cese o bien su superior jerárquico o bien a que haya una sentencia firme para desocuparlo del cargo”. Para este autor la responsabilidad es un concepto que no puede desvincularse de la moralidad, pues “es quizá el concepto que más ordena y más dota de sentido precisamente a todos los demás conceptos que nos encontramos en la democracia. Conceptos tales como el control del gobierno, la idea de publicidad, la idea de autonomía, la idea de elección, la idea de representación, todos estos conceptos no tienen sentido sin hablar de responsabilidad”. Esto es así porque, estando en una democracia eminentemente representativa, el mandato representativo exige un vínculo entre electores y elegidos, y para que ese vínculo funcione debe existir responsabilidad política de estos últimos hacia los primeros.

Aquí ya encontramos un elemento de distorsión, pues la propia mecánica de los partidos políticos, con sus refuerzos positivos a la lealtad interna frente a la lealtad para con el interés general, hace que “los cargos públicos se sientan tanto o más responsables que

---

<sup>1425</sup> Vallespín Oña, F. “Responsabilidad política y..., *op. cit.*, p. 96, 98.

ante los ciudadanos ante quienes les han proporcionado que ocupen ese determinado cargo”<sup>1426</sup>. A lo que debe añadirse la idea de justificación que se relaciona con la responsabilidad, el llamado “juicio político”, que se presupone a todos los ciudadanos cualquiera que sea su nivel de formación o inteligencia por el hecho de hallarnos en un sistema democrático basado en la igualdad. Al respecto Vallespín afirma muy acertadamente que “la inteligencia no tiene que ver con el juicio político, el juicio político se arraiga sobre todo a través de la convivencia, de la generación del sentido común (que es saber orientarse en el mundo de significados con los que todos operamos). Hay muchas personas que tienen un gran sentido común aunque no tengan una gran inteligencia. Lo que importa por tanto a la hora de evaluar los comportamientos políticos es el que se pueda desarrollar ese sentido común, quizá porque el sentido común es el ámbito de significados de los que todos participamos, y como la política es aquello que nos afecta a todos y el ser ciudadanos es aquello que nos vincula a todos los demás, el mundo de los significados compartidos es el mundo más interesante”<sup>1427</sup>. De ahí la importancia del gobierno abierto, como plataforma que invita al diálogo, a la argumentación, “cuando hablamos de responsabilidad hablamos de la necesidad de ofrecer razones, argumentos, que resulten aceptables para los demás”<sup>1428</sup>.

En otro orden de cosas, y desde esta perspectiva más política, se podría añadir el reclamo que buena parte de la doctrina lleva exigiendo desde hace ya años en relación con la reforma del sistema electoral, del sistema parlamentario y de la Ley de Partidos. Como apunta Font i Llovet, centrándose en el ámbito municipal, “*la possible reforma hauria de perseguir simultàniament diversos objectius de millora plausibles: el de la legitimitat, el de la representativitat i el de l'estabilitat dels governs municipals. Les fórmules manejades són molt diverses, i passen, entre altres extrems, per optar entre elecció automàtica o pròpiament directa, decidir l'elecció conjunta o separada de l'alcalde i dels regidors, preveure mecanismes d'una volta o de dues voltes, introduir vots preferencials, etc. fins la fixació de circumscripcions electorals inframunicipals – els districtes–, etc. Lògicament això ha d'anar acompanyat de l'adequació dels*

---

<sup>1426</sup> Vallespín Oña, F. “Responsabilidad política y rendición de..., *op. cit.*, p. 99.

<sup>1427</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>1428</sup> *Ibidem*, p. 104.

*mecanismes de censura i de confiança, i no s'exclouen mecanismes de revocació o de recall*”<sup>1429</sup>.

Si nos centramos en el sistema electoral, a sabiendas de que se trata de un terreno pantanoso, lo cierto es que se observan deficiencias en lo tocante a la proporcionalidad, la calidad democrática de la elección y la capacidad de hacerse oír del votante<sup>1430</sup>. Así, algunas voces sostienen desde hace décadas la necesidad de implantar listas abiertas, con técnicas como el voto preferente, para que haya una mayor permeabilidad entre las demandas ciudadanas y los partidos políticos, ya que esto permitiría que el sistema electoral fuera más inclusivo. Se critican los efectos perversos de listas cerradas y bloqueadas por considerarse un sistema que “otorga un poder desproporcionado a quien elabora las listas y determina su orden en cada partido, en detrimento del ciudadano elector. Éste, en efecto, se ve obligado a aceptar o rechazar en bloque una papeleta de candidatos ligados a una sigla, sin posibilidad de influir en su ordenación o expresar preferencia por unos candidatos en concreto”<sup>1431</sup>, cosa que aleja a los representantes de los ciudadanos y los acerca a la cúpula del partido, favoreciendo esa tendencia a la lealtad interna de los partidos que no siempre coincide con la lealtad al bien común y al interés general que se supone que representan. En la misma dirección, también se suele proponer la generalización de elecciones primarias abiertas<sup>1432</sup>, para elegir al candidato a la presidencia, lo que se debería acompañar también de la elaboración abierta del programa electoral.

Otra de las correcciones que se demandan entre distintos sectores es la de implantar un sistema mayoritario de circunscripciones uninominales con una lista nacional elegida en base a criterios proporcionales que “debería permitir la presencia de todas las fuerzas políticas significativas, evitando con ello fenómenos de exclusión y las quejas consiguientes, mientras garantiza la formación de mayorías estables concebidas en un

---

<sup>1429</sup> Llovet i Font, T. “Els governs locals i la regeneració política de les estructures i institucions locals”, en Galán Galán, A. (coord.). *Nous governs locals: regeneració política i establiment pressupostària. Generalitat de Catalunya*: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2016, p.

<sup>1430</sup> Cordero Fuertes, J. A. *Reforma electoral y calidad democrática*. *El Viejo Topo*: núm. 244, 2008, p. 55.

<sup>1431</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>1432</sup> Así por ejemplo el PSOE ha integrado en su funcionamiento dos elecciones internas, una para votar al líder y otra para votar al candidato. En julio de 2014 Pedro Sánchez ganó las primeras primarias a secretario general del partido frente a Eduardo Madina, y en mayo de 2017 el mismo candidato ha vuelto a ganar, esta vez frente a Susana Díaz y Patxi López. También el partido político Podemos sometió en febrero de 2017 a primarias las propuestas políticas presentadas por Pablo Iglesias, Iñigo Errejón y Miguel Urbán en el congreso que han denominado Vistalegre II, y en el que el gran triunfador fue Pablo Iglesias.



plano nacional de representación. Para ello sería asimismo aconsejable fijar en un porcentaje por determinar –en Alemania es el 5%– el mínimo de votos conseguido a escala nacional para obtener representación parlamentaria”<sup>1433</sup>. En ese sentido, se considera que la asignación D’Hondt favorece a los partidos mayoritarios excluyendo a las demás fuerzas, en palabras de Cordero Fuertes<sup>1434</sup> “castiga fuertemente a las formaciones con una presencia distribuida por todo el país, pero sin alcanzar la hegemonía en ninguna provincia”, unos resultados que no siempre son comprendidos por los ciudadanos y que pueden generar frustración y desconfianza en el sistema por consagrar la desigualdad de voto no sólo por razones territoriales sino también ideológicas, por lo que debería configurarse un sistema territorialmente más proporcional.

Por otra parte también cabría analizar otras cuestiones relacionadas como el número de diputados en el Congreso y un replanteamiento de la financiación de los partidos políticos, profundizando en su transparencia y control tanto externo, como interno, como por parte de la oposición al gobierno.

En fin, y en última instancia, es necesario repensar el sistema para reconstruir la confianza de los ciudadanos en los políticos, para regenerar la confianza en el sistema y así poder generar un entorno adecuado en el que el ciudadano quiera participar y colaborar generando capital social y valor público.

## **B) Dimensión externa**

Para que esto sea posible, también se requiere un importante ejercicio de reflexión y un replanteamiento de la comunicación política, especialmente teniendo en cuenta el marco de las nuevas tecnologías como plataforma en la que se van a encontrar un gran número de ciudadanos, lo que ha venido a llamarse política 2.0.

En acertadas palabras de del Río y Rojas<sup>1435</sup>, “la apertura del gobierno es una invitación permanente a la participación de agentes hasta ahora ajenos al funcionamiento administrativo”, esto obliga a repensar las formas de comunicarse tanto internas como externas por la aparición de nuevos actores en la gestión pública. En ese sentido, y en

---

<sup>1433</sup> Rupérez, J. “Partidos políticos y sociedad civil: análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación”, en Círculo Cívico de Opinión. *Desafección política y sociedad civil*. Círculo Cívico de Opinión: Cuadernos 7, octubre de 2012, p. 17.

<sup>1434</sup> Cordero Fuertes, J. A. Reforma electoral y..., *op. cit.*, p. 50, 52.

<sup>1435</sup> Del Río Fernández, A. L.; Rojas Martín, F. La estrategia de transparencia..., *op. cit.*, p. 2063.

relación con la búsqueda de nuevas formas de relacionarse con los ciudadanos, como ya se ha ido recordando a lo largo de todo el estudio, no se debe obviar el creciente desencanto social respecto a la actividad política, y la actual crisis de confianza y legitimidad ligada a los partidos políticos por su incapacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos a los que representan y por la percepción de deshonestidad en los mensajes, todo lo cual sugiere la necesidad de un cambio también en los medios de comunicación política.

De acuerdo con Sibaja Quesada<sup>1436</sup>, la comunicación política puede ser entendida como el proceso de gestión de la visibilidad del ejercicio del poder de quienes lo ejercen, lo aspiran, lo respaldan o lo adversan. En dicho proceso se incluyen las estrategias de construcción, promoción, intercambio y recepción de discursos, dados en el espacio público y altamente mediatizados, que siempre tienen intenciones persuasivas y legitimadoras.

Hasta ahora, los partidos políticos han adaptado a su forma de comunicarse con los ciudadanos los criterios del lenguaje publicitario, lo que no da a dichos ciudadanos el importante papel que deben desempeñar. De acuerdo con Sánchez Martínez<sup>1437</sup>, se requiere una comunicación política cívica para lograr el paso del mero votante y consumidor de los productos del marketing político, a demócratas practicantes.

Como pone de manifiesto Cruz<sup>1438</sup>, con la llegada de las redes sociales, a través de Internet, el futuro de la comunicación política ofrece un inmenso abanico de posibilidades, con nuevas maneras de llegar a los ciudadanos. El modo tradicional de hacer política se ha visto forzado a tener en cuenta que Internet cambia el concepto de comunicación de “uno a muchos”, por otro de “uno a uno” o de “muchos a muchos”<sup>1439</sup>.

Estas nuevas TIC permiten ser emisor y receptor de mensajes al mismo tiempo. A juicio de este autor esto supone una “antesala de lo que puede ser un ágora de ciudadanía motivada”. Esta nueva realidad ofrece la oportunidad de poner en ejercicio la llamada escucha activa, a la que se suma también la conversación reactiva, pues tras la escucha

---

<sup>1436</sup> Sibaja Quesada, G. ¿Cómo estudiar la comunicación política? Un zoom a sus elementos clave. *Más poder local*: núm. 11, 2012, p. 40.

<sup>1437</sup> Sánchez Martínez, J.D. Entre la utopía y la necesidad: comunicación política cívica. *Más poder local*: núm. 9, 2012, p. 30.

<sup>1438</sup> Cruz, D. Activismo 2.0: El nuevo agente electoral. *Más poder local*: núm. 6, 2011, p. 26.

<sup>1439</sup> Abejón, P.; Sastre, A.; Linares, V. Facebook y Twitter en campañas electorales en España. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social*: Disertaciones, vol. 5, núm. 1, 2012, p. 133.

se reacciona a las preguntas, dudas o iniciativas propuestas con respuestas, que deben ser sinceras y eficaces.

Las nuevas tecnologías amplifican el alcance del discurso político, y también participan en su construcción, en tanto que obligan a repensar las formas de construir el discurso político y replantear las estrategias de participación e incidencia política<sup>1440</sup>.

Desde la Ciencia Política, el nivel municipal se ha considerado siempre como aquél que más acorta la distancia entre representantes y representados, mejorando así el vínculo democrático. Como explica Ariel Cabas<sup>1441</sup>, esta creencia se basa en el supuesto de que la cercanía física y la baja mediatización posibilitan una mejor comunicación. Esta identificación es la que permite el proceso de delegación, legitimación y consenso entre político y ciudadanos.

Con Internet, esta distancia desaparece en cualquiera de los niveles administrativos y territoriales, pues como ya se ha dicho en diversas ocasiones, los acerca permitiendo una interacción y un *feedback* impensable un tiempo atrás. No hay que perder de vista que la legitimación y el consenso son necesarias para reducir las tensiones entre las demandas contradictorias e infinitas de la ciudadanía y la capacidad de respuesta limitada de los gobiernos, por lo que cualquier iniciativa que reduzca la distancia entre unos y otros debe ser bienvenida.

Así, las redes sociales han irrumpido como una relevante plataforma en la que tiene lugar un gran flujo de información que comparten tanto electores como candidatos, motivo por el que deben considerarse como una dimensión de desarrollo que potencia la participación política, y no como una mera herramienta que gestionar<sup>1442</sup>.

Al potenciarse la participación política se generan varios beneficios. Se debe destacar principalmente que una intervención más acuciosa y comprometida del elector hace al candidato más responsable y vulnerable a la crítica, como consecuencia del continuo escrutinio ciudadano. De este modo, el vínculo de representatividad podría ser redefinido.

---

<sup>1440</sup>Sibaja Quesada, G. *¿Cómo estudiar la..., op. cit.*, p. 41.

<sup>1441</sup>Ariel Cabas, P. Alcaldes y ciudadanos como sujetos de la comunicación municipal entre la hiperpersonalización y el modelo reality. *Más poder local*: núm. 9, 2012, p. 40.

<sup>1442</sup>González Bustamante, B.; Henríquez Muñoz, G. Campañas digitales: ¿branding o participación política? El rol de las redes sociales en la última campaña presidencial chilena. *Más poder local*: núm. 12, 2012, p. 32.

En esta línea no se puede obviar la influencia de estos medios de comunicación en las campañas presidenciales de Barack Obama de los procesos electorales de 2008 y 2012, ya que marcaron un antes y un después respecto al uso de las nuevas tecnologías e Internet en política. Su estrategia se basó en el uso de las redes sociales, Internet – mediante herramientas y aplicaciones que ya existían– y el factor juventud para desarrollar un movimiento de voluntarios empoderados que sentían que podían marcar una diferencia siendo partícipes de su campaña. Se generó una base política más allá del voto, una auténtica comunidad de electores<sup>1443</sup>, su estrategia se basó en una aplicación que cruzaba todo tipo de datos particulares desde muy diversas fuentes, llamada *Dashboard* (herramienta que fue bautizada como el *Holy Grail*), que analiza esta información de forma exhaustiva y continua para encontrar a posibles votantes, y permite que el equipo de campaña pueda generar mensajes hipersegmentados, intensificando las acciones de campaña. Una estrategia 2.0 que superó en calidad a la de sus oponentes<sup>1444</sup>, llevando a cabo una campaña electoral dirigida a cada votante individual –*micro-targeting*–.

Otro gran ejemplo de las repercusiones que puede tener la participación política a través de las redes sociales mediante la movilización masiva de los ciudadanos en la realidad política y social es la llamada “Primavera Árabe”. Con esta denominación se hace referencia a una serie de protestas convocadas en algunos países de Medio Oriente a través de la mensajería de texto y de la red social Twitter en 2011<sup>1445</sup>. Se produjeron concentraciones y movilizaciones masivas que acabaron con el derrocamiento de algunos gobiernos, y cambios significativos y de impacto social en otros tras la presión ciudadana.

Algunos autores han resaltado el caso de los Países Bajos, donde el compromiso establecido en algunos candidatos a las elecciones municipales y nacionales y sus usuarios en las redes sociales, encontraba una correlación positiva respecto su actividad en las redes sociales y el número de votos conseguidos. La conclusión fue que los

---

<sup>1443</sup>González Bustamante, B.; Henríquez Muñoz, G. Campañas digitales: ¿branding o..., *op. cit.*, p. 34-38.

<sup>1444</sup>Fernández Crespo, M. The HolyGrail: la campaña digital de Obama 2012. *Más poder local*: núm. 15, 2013, p. 46-49.

<sup>1445</sup>Artigas Avila, D.; Muñoz, A.G.; Luengo, F; Chourio, X.; Fernández, A. Caracterizando las elecciones venezolanas a través de Twitter. Caso: #26s. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social: Disertaciones*, vol. 5, núm. 1, 2012, p. 60.

políticos con mayor participación en medios sociales tuvieron relativamente más votos en la mayoría de los partidos<sup>1446</sup>.

En definitiva, estas situaciones tienen en común el uso de Internet y dispositivos móviles conectados para difundir mensajes y actuar en colectivo, y aunque en España el ciberactivismo no haya generado un cambio social contundente y sostenido en el tiempo, sí destaca el uso de estas aplicaciones y herramientas para manifestarse sobre determinadas cuestiones.

Movimientos como el 15-M son un reflejo perfecto del distanciamiento de los ciudadanos de la clase política. Como explica de Roa<sup>1447</sup>, el inicio de este movimiento se encuentra en un grupo de jóvenes alarmados por el pasotismo social ante el deterioro de los sistemas democráticos y mediáticos que favorecía la salida de la crisis por la derecha. Crearon un grupo de *Facebook*, llamado Democracia Real Ya, para convocar una manifestación masiva el 15 de mayo de 2011, a la que acudieron alrededor de 80.000 personas en casi 50 ciudades españolas bajo el lema “No somos mercancía en manos de políticos y de banqueros”. A partir de ese momento los simpatizantes en la Red crecían de manera exponencial. Esa misma noche, un grupo de aproximadamente 40 jóvenes decidieron pasar la noche en la plaza para continuar la protesta, y elaboraron el manifiesto “¿*Quiénes somos?*”. Al día siguiente fueron desalojados por las fuerzas de seguridad, lo que provocó que mucha más gente apoyara la protesta en solidaridad con los acampados, por lo que esa misma tarde, miles de ciudadanos se reunieron en la Puerta del Sol avalando la legitimidad de la manifestación. Tal como apunta la autora, el sistema en red ha sido el que se ha trasladado a la vida real en forma de acampadas en plazas públicas de diferentes ciudades del mundo, un sistema “horizontal, abierto, transparente, heterogéneo, sin líderes a los que dirigirse, y organizado sin estructura en un modelo asambleario que encauza el debate y la reflexión con el objetivo de que sean recogidos por los representantes públicos como parte del sentir de la ciudadanía, de abajo a arriba”.

Este movimiento puso sobre la mesas la incompetencia de los políticos a la hora de responder ante las necesidades de los representados, la falta de decisión de los líderes y

---

<sup>1446</sup>Artigas Avila, D.; Muñoz, A.G.; Luengo, F; Chourio, X.; Fernández, A. Caracterizando las elecciones venezolanas..., *op. cit.*, p. 64.

<sup>1447</sup> de Roa, S. Movimiento 15-M: ¡Cuidado que viene el ciudadano! *Más poder local*: núm. 6, 2011, p. 10 y s.

la obsolescencia de los propios partidos, jerarquizados rígidamente de tal manera que chocan frontalmente con la sociedad en red. Todo esto pone en evidencia la necesidad de un cambio de mentalidad y dar paso a la sociedad digital, del conocimiento y de la información, con la consiguiente necesidad de adaptarse a las nuevas herramientas que Internet ha puesto al alcance de todos.

Se debe destacar que, mientras que en España la repercusión de las redes sociales en los resultados electorales ha sido prácticamente nula, en Estados Unidos son las auténticas protagonistas de las campañas. Los políticos españoles han entendido la importancia de estar en las redes, pero no han entendido su verdadero uso. Se necesita otra forma de hacer política para revertir la reconocida crisis de representatividad, y las redes sociales se erigen como una oportunidad para “democratizar el ejercicio del liderazgo político”<sup>1448</sup>.

Como afirman Abejón, Sastre y Linares<sup>1449</sup>, los políticos españoles se han lanzado al uso de las redes sociales de forma tardía, artificial y sin influencia en los resultados electorales. Por tanto, supone un uso oportunista, no para relacionarse con el ciudadano sino como herramienta de campaña. Además, muchos de ellos no saben manejar la bidireccionalidad de la comunicación, y a juicio de estos autores, incluso la temen, por el riesgo de recibir mensajes indebidos o preguntas comprometedoras durante las campañas electores. En ese sentido, prefieren alejarse con ruedas de prensa sin preguntas o exigiendo determinados tipos de preguntas, es más, la actividad de los principales dirigentes políticos en las redes sociales demuestra que están ahí más por obligación que por devoción<sup>1450</sup>. Los políticos españoles no ven la red como un medio para reparar la desafección de los ciudadanos y la distancia existente entre ellos, sino como herramienta para ejercer propaganda y ganar votos<sup>1451</sup>. El problema reside en que siguen viendo estos canales como medios de propaganda política tradicional cuando deberían considerarlos como un canal para conseguir motivar a la población y reforzar

---

<sup>1448</sup> Delgado Fernández, S. Liderazgo político: medios de comunicación tradicionales y redes sociales. *Revista Democracia y Gobierno Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 30/31, El liderazgo político local, 2015, p. 6.

<sup>1449</sup> Abejón, P.; Sastre, A.; Linares, V. Facebook y Twitter en..., *op. cit.*, p. 131-136.

<sup>1450</sup> Barrios, E. Políticos en redes sociales: ¿Es posible la conversación? *Más poder local*: núm. 12, 2012, p. 25.

<sup>1451</sup> Esto es una generalización, también existen políticos comprometidos con la causa que ven en las redes sociales un instrumento eficaz para estar cerca de los ciudadanos y dar respuesta a sus preocupaciones y necesidades. Entre ellos destacan Patxi López, Cristina Cifuentes o José Antonio Rodríguez Salas. Este último fue el primer alcalde español en convertir el acceso a Internet en un servicio municipal.

una democracia deliberativa, fomentando un encuentro verídico con ciudadanos reales de forma abierta y transparente.

En lugar de utilizarlo como medio propagandístico, debería utilizarse para contribuir a la construcción del líder, pues el directivo político tiene el deber no sólo de defender su propia concepción del interés público, sino también de aprender de la concepción de los demás. Como bien apunta Moore<sup>1452</sup>, “los directivos deben ser conscientes de que el liderazgo implica a veces insistir en la importancia de algún valor ignorado o la relevancia de alguna acción ignorada, y otras veces abandonar la propia posición en favor de una nueva síntesis de posiciones enfrentadas”. En ese sentido, las redes sociales con sus conversaciones multidireccionales y mediatas pueden contribuir enormemente a la construcción y reconstrucción del discurso político, a definir adecuadamente las necesidades públicas, pues “las mejores oportunidades para encontrar y perseguir determinado valor público se encuentran probablemente en ese diálogo; las técnicas de gestión de la política deberían cultivar dicho potencial”, que va a redundar en la legitimidad y el apoyo para sus iniciativas, mediante la deliberación pública, el marketing político y la comunicación estratégica. Al final resulta ser un medio idóneo para movilizar el apoyo a las iniciativas de estos directivos públicos, sin consistir en un diseño manipulativo que deslegitimaría esta herramienta, sino como plataforma desde la que impulsar determinadas políticas o estrategias organizativas, haciéndolas comprensibles y consiguiendo apoyo y cooperación<sup>1453</sup>.

No se debe ignorar que el compromiso establecido por el político en las redes sociales tiene una repercusión en la toma de decisiones de aquellos sujetos involucrados, y usualmente se manifiesta en colectivo. Es más, el cambio se genera desde el individuo hacia el colectivo, y la suma de todos –de forma voluntaria– es la que realmente impulsa alguna manifestación en la realidad tanto virtual como real<sup>1454</sup>. Aquellos políticos que logren interpretar la comunicación política como una herramienta vital al servicio de la transformación social, alejándose de su papel propagandístico, lograrán altos índices de aceptación y habrán descifrado una pista clave que los ayudará a amalgamar el enorme rompecabezas que es la gestión pública, y en este proceso las

---

<sup>1452</sup> Moore, M. H. *Gestión estratégica y creación de...*, *op. cit.*, p. 217.

<sup>1453</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>1454</sup> Artigas Avila, D.; Muñoz, A.G.; Luengo, F; Chourio, X.; Fernández, A. *Caracterizando las elecciones...*, *op. cit.*, p. 74.

redes sociales, y su compromiso con vocación de permanencia para con ellas, son esenciales.

Así pues, y en relación con todo lo expuesto, no debe obviarse en este apartado la exigencia de un cambio en la forma de relacionarse con los ciudadanos. Ha quedado patente que las reglas han cambiado, por lo que los representantes políticos no pueden aferrarse a la manera de relacionarse con los ciudadanos de antaño –básicamente a través de mítines y campañas electorales–. Deben adaptarse y ser capaces de responder a sus exigencias de continuidad, escucha activa e inmediatez. La participación ciudadana en la vida pública está aumentando, lo que justifica la idea que ponen de relieve algunos autores sobre un nuevo modo de entender la ciudadanía no como la pertenencia a una identidad nacional que se pone en práctica mediante una serie de derechos y deberes, sino como “*the exercise of powers and responsibilities of citizens in the arena of public policies*”<sup>1455</sup>. La máxima expresión de esta nueva concepción es la ciudadanía activa, como “*the capacity of citizens to self-organise in a multiplicity of forms for the mobilisation of resources and the exercise of Powers in public policies for the protection of Rights to achieve the end of caring for, and developing, common goods*”<sup>1456</sup>.

Por todo ello, se requiere la promoción de canales de participación activa de los ciudadanos y el gobierno por igual. Es necesario configurar un nuevo modelo de relación entre éstos, en que la Administración funcione como plataforma de relaciones, redes y asociaciones en la búsqueda de soluciones bajo esquemas de colaboración y participación activa de los actores<sup>1457</sup>. La relación entre estos actores debe pasar del mostrador a la mesa redonda<sup>1458</sup>.

Está claro que los ciudadanos son los principales afectados por los problemas públicos, por este motivo deberían ser actores relevantes en el “*policy-making process*”. Debe cambiar la perspectiva tradicional en el sentido de que el público ya no debe ser el objetivo de las políticas públicas, sino que deben ser corresponsables de su definición e implementación.

---

<sup>1455</sup>Moro, G. (OECD) “Governance: a citizens’ perspective”. En *Open Government...*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>1456</sup>*Ibidem*, p. 140.

<sup>1457</sup>Ramírez-Alujas, A.; Villoria, M. Innovaciones de raíz democrática..., *op. cit.*, p. 32.

<sup>1458</sup>Calderón, C. Por qué un Gobierno..., *op. cit.*, p. 29.



Como pone de manifiesto la OCDE<sup>1459</sup>, hay una amplia variedad de interacciones entre el gobierno y los ciudadanos que tiene lugar en el *policy process*. En primer lugar, lo que puede denominarse “información”, una interacción unidireccional en tanto que el gobierno produce y pone a disposición de los ciudadanos información que éstos pueden utilizar. Supone un acceso pasivo a la información por parte de los ciudadanos, y una medida activa por parte del gobierno que facilita esa información a la sociedad. En segundo lugar, se encuentra la “consulta”, que es una interacción bidireccional en tanto que los ciudadanos tienen la posibilidad de realizar un *feedback* al gobierno. Se parte de cuestiones en las que el punto de vista del ciudadano se requiere para la mejor definición de la actuación gubernamental. En tercer y último lugar, la “participación activa”, que supone una interacción basada en la colaboración, de tal modo que los ciudadanos se involucran en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. *“It acknowledges a role for citizens in proposing policy options and zapping the policy dialogue, although the responsibility for the final decision or policy formulation rests with government”*<sup>1460</sup>.

Así, en cada fase del ciclo del *policy process*, es decir, en la definición de la agenda, el diseño, la toma de decisión, la implementación y la evaluación, se debe otorgar un papel principal al ciudadano. La OCDE<sup>1461</sup> es partidaria de esto, y para fundamentar su propuesta utiliza diversos argumentos. Por una parte, considera que a la hora de definir la agenda el punto de vista del ciudadano es crucial *“in identifying hidden or unrecognised problems through the production of civic information”*, creando un proceso de comunicación bilateral. Por otra parte, en el momento de diseñar la política, consideran que *“citizens are often the most competent actors in many public issues”*, viendo obstáculos que otros agentes no son capaces de encontrar, e incluso probando nuevos servicios piloto antes de su real implementación. En tercer lugar, en la toma de decisión, la fase por excelencia que menos poder de intervención reconoce a los ciudadanos. No obstante, se considera que se pueden obtener múltiples beneficios de la participación ciudadana en esta fase en tanto que la decisión será compartida con los ciudadanos, aunque no estén de acuerdo, *“the decision must encompass citizens’ responsibilities too”*. En la implementación se encuentran dificultades por la falta de coordinación entre los distintos actores, los poderes públicos deben apostar por

---

<sup>1459</sup> OECD. *Open Government...*, op. cit., p. 13.

<sup>1460</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>1461</sup> Moro, G. (OECD) “Governance: a...”, op. cit., p. 144-146.

una mayor colaboración, considerando a los ciudadanos como actores iguales y con plena responsabilidad, *“this implies an investment in trust in citizens on the part of public administration, based on the principle that only those who trust can be themselves be trusted”*. Por último, en la evaluación, es importante tener en cuenta los outcomes de la actividad ciudadana, de tal modo que *“the adoption of a strategy of common re-engineering of policies is highly recommended”*.

Debe insistirse en que quedan por resolver aspectos relacionados con la interoperatividad –a la que se ha hecho referencia anteriormente–, de manera que una parte de la Administración no reclame al ciudadano datos de los que ya dispone otra. Como pone de manifiesto d’Alòs-Moner<sup>1462</sup>, es necesario que las Administraciones compartan recursos y se avance realmente hacia la “ventanilla única” que facilite al ciudadano un único punto de acceso. Las administraciones deben avanzar en el cruce de información para evitar que ciudadanos y empresas deban acudir de una a otra –aunque sea virtualmente– para resolver temas de los que la Administración dispone ya de la información.

Finalmente, como plantea Cotino Hueso<sup>1463</sup>, sería conveniente que se regulara la preferencia del uso de medios electrónicos, salvo excepción justificada. O bien incluir el avance de la sociedad de la información como principio rector, lo que conllevaría posibilitar medios de participación y transparencia sólo a través de medios informáticos, sin que ello constituya discriminación para el ciudadano desconectado. En relación con esto, también se debería regular de forma concreta el ejercicio a través de las TICs de los diversos derechos e instrumentos de la ciudadanía para la participación y la transparencia, dejando atrás la mala práctica de añadir que el determinado derecho o instrumento participativo “se podrá ejercer por medios electrónicos” a modo de coletilla recurrente y vacía de significado práctico por ausencia de una regulación más precisa.

## **2. Bajo un prisma sociocultural y relacional**

Como muy acertadamente pone de manifiesto Monar Rubia, en todos los procesos de cambio y transformación es imprescindible que el punto de partida sean las personas “innovando en los sistemas de formación, de gestión del talento, de incentivos y de

---

<sup>1462</sup> d’Alòs-Moner. E-gobierno: ¿modernización..., *op. cit.*, p. 249.

<sup>1463</sup> Cotino Hueso, L. La regulación de la participación..., *op. cit.*, p. 32.

motivación”<sup>1464</sup>. De tal modo que, desde un punto de vista sociocultural y relacional nos parece indispensable considerar la educación como motor del cambio. Esta cuestión es básica para desarrollar un cambio cultural perdurable, para potenciar el trabajo e identidad colectiva que permita gestionar conjuntamente los asuntos públicos, y a su vez refuerce las funciones más periodísticas de la sociedad a la hora de plantear situaciones irregulares que requieren ser evaluadas.

### **A) La educación como motor del cambio**

Las múltiples ventajas que se han ido poniendo de manifiesto a lo largo de las anteriores páginas no están exentas de inconvenientes, y una buena manera de minimizar algunos de estos inconvenientes es apostar por la formación y capacitación tanto de ciudadanos como de empleados públicos. Conocer el entorno digital en el que se pretende que tenga lugar la nueva gestión abierta político-administrativa puede contribuir a la minimización de muchos de los riesgos, y conocer la utilidad de estas herramientas y las infinitas opciones de participación, colaboración y oportunidades generadas por la transparencia y reutilización, contribuirá a dinamizar una nueva cultura ciudadana, que tenderá al alineamiento de actitudes a favor de la mejora continua y la calidad democrática del sistema.

Así, por una parte, se requieren conocimientos y formaciones específicas en el manejo de las NTIC, adquiriendo conocimientos y habilidades que capaciten a los ciudadanos para buscar, analizar y comprender la ingente cantidad de información puesta a su disposición y, por otra parte, la tarea más compleja: reforzar los valores cívicos que van a permitir construir una nueva arquitectura de gestión pública.

Ya en el 2002 encontramos una Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros<sup>1465</sup> relativa a la educación para la ciudadanía democrática, en la que se explica que “preocupado por el nivel creciente de apatía política y cívica, por la falta de confianza en las instituciones democráticas y por el aumento de los casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, intolerancia con las minorías, discriminación y exclusión social, que constituyen graves

---

<sup>1464</sup> Monar Rubia, F. Innovando en la gestión pública. La Gestión pública local del horizonte 2030. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 5, 2017, p. 511.

<sup>1465</sup> Recomendación (2002) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática, adoptada por el Comité de Ministros el 16 de octubre de 2002, en la 812ª reunión de los representantes de los ministros.

amenazas para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de las sociedades democráticas (...) la educación para la ciudadanía democrática, en su sentido más amplio, debería estar en el centro de la reforma y la aplicación de las políticas educativas”, recomendando a los Estados miembros a definir la educación para la ciudadanía como un objetivo prioritario de las políticas y reformas educativas.

En relación con esta preocupación, que a pesar de que han pasado quince años, continua tan vigente como el primer día, y como bien sostienen desde el Círculo Cívico de Opinión, “el mejor instrumento de que disponemos para conseguir una sociedad más decente y cambiar el orden de los valores es la educación, entendida como formación de la personalidad y como una tarea de la sociedad en su conjunto. El ideal de autenticidad debe poder conjugarse con los valores propios de la vida democrática”<sup>1466</sup>. Teniendo presente la educación como motor del cambio, incluyendo tanto el sistema educativo formal e institucional, como el informal o cotidiano –entorno familiar, ídolos, personajes públicos, medios de comunicación...–, se debe potenciar el espíritu cívico, tomarse el pluralismo moral en serio, construir un marco ético efectivo, capaz de estimular la corresponsabilidad y el buen uso de las NTIC. Sobre todo si sospechamos, como hacen algunos autores, que la nuestra es una sociedad caracterizada por el cinismo democrático al considerar que los ciudadanos “se comportan de una manera esquizofrénica, por un lado como ansiosos consumidores de derechos o prestaciones, pero, por otro, sin asumir casi ninguna responsabilidad (salvo la de votar periódicamente) por cumplir con los deberes para sostener el sistema”<sup>1467</sup>.

Es interesante el planteamiento que propone Villoria siguiendo las formulaciones de Kohlberg y los experimentos de Stewart y Sprinshall. Se demostró que existían variaciones importantes en el nivel de razonamiento moral en función de los temas tratados, de tal modo que los temas más conocidos y que habían suscitado mayor debate en la Administración, eran los que recibían un mayor nivel de moralidad entre los funcionarios. Así, la conclusión de Villoria es que la creación de programas educativos adecuadamente estructurados y con un contenido práctico potente, es decir, que

---

<sup>1466</sup> Círculo Cívico de opinión. *Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*. Cuadernos: Documento 6, Círculo Cívico de Opinión, septiembre de 2012, p. 7.

<sup>1467</sup> Ruiz Soroa, J. M. “La presunta desafección democrática”, en Círculo Cívico de Opinión. *Desafección política y sociedad civil*. Círculo Cívico de Opinión: Cuadernos 7, octubre de 2012, p. 20, 22.

promuevan el razonamiento y el debate sobre cuestiones éticas, permitirá mejorar el nivel de desarrollo moral de los empleados públicos, y con ello, su conducta<sup>1468</sup>.

Es obvio que las actividades políticas y administrativas comportan dilemas éticos en el desarrollo de sus funciones, por lo que cada gobernante y cada empleado público deberá tomar la decisión y asumir la responsabilidad moral en cada caso concreto de acuerdo con su razonamiento. Pero, además, cada ciudadano debe implicarse en la defensa de las instituciones de la sociedad libre, involucrándose en la política, cultivando las virtudes cívicas que le permitan contribuir de forma reflexiva al debate, y de forma participativa en la acción<sup>1469</sup>.

En este punto, la educación cívica contribuiría enormemente a conocer todo lo que implica ser ciudadano corresponsable y maduro, a reflexionar sobre la dejación y desinterés del funcionamiento de partidos e instituciones, a formarse el juicio político que comentábamos más arriba y que se relaciona directamente con la responsabilidad política. Todo acaba redundando en la persecución del bien común, se debe enseñar que por legítimos que sean los intereses individuales, las instituciones y ciudadanos se deben a unos intereses comunes. Si esto falla, no existirá una base sólida suficiente para construir una nueva arquitectura de corresponsabilización, de participación y colaboración gracias a la transparencia y el acceso a la información pública, pues por mucho que se pongan a disposición de los ciudadanos todos los medios que les permitan tomar decisiones informadas y controlar a los poderes públicos, esas decisiones no perseguirán el interés común que condiciona la colaboración sino que únicamente se guiarán por motivaciones particulares. En este marco será una utopía llegar a acuerdos legitimados por todos que sumen voluntades, o ni tan si quiera eso, sino que no habrá respuesta de ningún tipo por parte de la sociedad, que se mostrará escéptica, apática y nada receptiva a causa de la crisis de valores percibida en la experiencia democrática de los últimos años.

En este necesario marco educativo deben inculcarse valores cívicos, transmitir un mínimo común ético, hacerse hincapié en la verdad, en la transparencia, en el esfuerzo, la deliberación y el sentido común. Empoderar a la ciudadanía para que sea capaz de emitir juicios políticos, para poder así delimitar lo bueno de lo malo, y pueda rechazar

---

<sup>1468</sup> Villoria Mendieta, M. *Ética pública y...*, op. cit., p. 46.

<sup>1469</sup> *Ibidem*, p. 75.

enérgicamente lo que es inadmisibile, pues si hay una interacción argumentativa sobre la realidad política, si se conoce como debe ser la gestión de lo público, podrá detectarse cuándo no se ha realizado ese ejercicio correctamente, porque lo que subyace a la rendición de cuentas es la obligación compartida de la ciudadanía de velar por el buen funcionamiento de las instituciones. Una obligación moral que, como apunta Adela Cortina “brilla por su ausencia. Llevamos al menos tres décadas viviendo ese crepúsculo del deber del que han hablado algunos autores, que sugiere a las gentes exigir derechos sin llevar la menor idea de asumir responsabilidades, sobre todo en el terreno público, en el mundo de la vida compartida”<sup>1470</sup>.

Si seguimos la Recomendación del Comité a la que hacíamos referencia más arriba, se establece que mediante esta asignatura de educación para la ciudadanía los alumnos deben adquirir competencias esenciales como: la capacidad para resolver los conflictos de forma no violenta; la capacidad de argumentar para defender el propio punto de vista; la capacidad de escuchar, comprender e interpretar los argumentos de los demás; reconocer y asumir las diferencias; considerar alternativas y someterlas a un análisis ético; aprender a asumir responsabilidades compartidas; establecer relaciones constructivas y no destructivas con los demás; aprender a desarrollar espíritu crítico.

Una buena manera de empezar a construir estos valores cívicos desde tempranas edades sería hacerlo con asignaturas escolares dedicadas a educar para la ciudadanía<sup>1471</sup>,

---

<sup>1470</sup> Cortina, A. “Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación”, en Circulo Cívico de opinión. *Una democracia de calidad...*, op. cit., p. 17.

<sup>1471</sup> La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ya introdujo en el sistema educativo español la educación para la ciudadanía como materia en educación primaria, secundaria y en el bachillerato. De acuerdo con su Exposición de Motivos, “su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española, en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global”. No obstante el Partido Popular se movilizó activamente contra esta área educativa, hasta implantar la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa de 2013, que fue eliminando paulatinamente esta asignatura. *Vid.* Muñoz Ramírez, A. ¿Qué ha sido de educación para la ciudadanía con el Partido Popular? *Foro de Educación*: vol. 14, núm. 20, enero-junio 2016, p. 105-128.

Respecto de la polémica que ha acompañado a esta materia por ser considerada de adoctrinamiento por parte de sectores católicos y conservadores radicales, podemos citar a Embid Irujo, quien afirma que “No cabe contraponer, pues, enseñanza de la religión con educación para la ciudadanía. Ambas materias juegan en distinto plano y en plano, además, perfectamente compatibles tanto a la luz del derecho español como, otra vez, de la jurisprudencia del TEDH (...). La educación para la democracia es un conjunto de valores, informaciones o principios de convivencia que el Estado –responsable de la enseñanza– juzga que deben ser conocidos por todos los ciudadanos en función de un previo proceso de análisis”, Embid Irujo, A. “La educación para la ciudadanía en el sistema educativo español. Reflexiones jurídicas”, en VV. AA. *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Ed. El Justicia de Aragón, vol. II, 2009, p. 1576-1577.

incluyendo conocimientos y habilidades para participar en la vida pública, las herramientas disponibles, con situaciones prácticas que promuevan actitudes cívicas y refuercen el sentido de lo común, y al mismo tiempo dignifiquen la función pública. Como apunta “en la abundante legislación educativa que se ha generado en estos años se mencionan entre los objetivos a conseguir cuestiones como que los alumnos comprendan y asuman los valores democráticos de la Constitución, empiecen a desarrollar sus responsabilidades personales y colectivas o que aprendan la importancia de la participación social o política. Sin embargo, cuando se ha tratado de traducir estas formulaciones teóricas en pautas de actuación específicas dentro de los centros escolares (transversalidad de la formación cívica, constitución de los Consejos Escolares, fomento del asociacionismo escolar), los resultados han sido más bien escasos”<sup>1472</sup>. Por lo que un buen lugar por donde empezar a suplir este déficit e inocular la filosofía subyacente al gobierno abierto podría ser la apuesta por enseñar a los ciudadanos desde su niñez lo que implica ser ciudadano, cuáles son sus derechos y responsabilidades, lo que es la comunidad, la importancia de participar en la vida pública y que el bien común beneficia a todos, en un entorno de confianza, de respeto, de reflexión y pensamiento crítico como son –o deberían ser– los colegios, institutos y universidades.

Se trata, en definitiva, de potenciar el *coworking* y la construcción de identidades colectivas, conectando a personas y generando sinergias. Es altamente recomendable aprovechar el rol actual de prosumidores a que hacíamos en referencia en capítulos anteriores, promoviendo el interés y la sensibilidad por los asuntos públicos, cuestionando los esquemas representativos tradicionales y los procedimientos administrativos burocráticos y jerarquizados para impulsar estrategias dirigidas a la innovación y la experimentación a través de la cocreación entre ciudadanos y poderes públicos, para, en definitiva, construir una comunidad que se guíe por la lógica del bien común, una comunidad involucrada, corresponsable y comprometida con el bien público y con el buen gobierno.

---

<sup>1472</sup> Benedicto, J. La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004): de la institucionalización a las prácticas. Reis: núm. 114, 2006, UNED, p. 130.

## **B) Emergencia de un cambio cultural: promoción de valores del gobierno abierto**

En relación con lo expuesto, y en elocuentes palabras de Villoria, “un buen gobierno en términos finalistas es aquel que proporciona más libertad al ser humano, no aquel que le trata como un menor de edad al que se le busca bienestar material desde una especie de moderno despotismo ilustrado. Es decir, aquel que nos aporta capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas”.<sup>1473</sup> En lo que aquí nos interesa, esto se traduce en formar adecuadamente a la sociedad, en fomentar su autonomía, su capacidad crítica y discursiva, generando espacios de aprendizaje y trabajo colaborativo, espacios de diálogo, participación y deliberación.

Así, impulsar el gobierno abierto como estrategia no puede comportar únicamente un desafío de carácter normativo o legal, ni es un esfuerzo exclusivo en el ámbito de las nuevas tecnologías. Como afirma Ramírez-Alujas<sup>1474</sup>, verlo de ese modo es simplificar en exceso y reducir sus enormes posibilidades. Supone una transformación que sólo puede sostenerse desde un cambio cultural profundo.

Oszlak<sup>1475</sup> sostiene que los avances tecnológicos han sido, históricamente, una fuente importante de cambio cultural, pero que la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura es que exista una voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones.

En capítulos anteriores se ha puesto de manifiesto que el máximo exponente del gobierno abierto –el norteamericano–, ha basado la iniciativa en un fuerte liderazgo político de Obama que ha coordinado, promovido y sustentado la política de apertura de las actividades y decisiones del gobierno. Por lo que se considera necesaria, en primera instancia, la existencia de un fuerte liderazgo para que la implantación de este modelo sea posible, un liderazgo que invite a comprometerse, no sólo legalmente sino con la creación de una cultura y espíritu de transparencia, confianza y colaboración dentro y fuera de la Administración. Como se ha avanzado en el apartado anterior con la importancia del respaldo político para la apertura de datos, en todas las actuaciones necesarias para lograr la implementación del gobierno abierto como modelo de sistema,

---

<sup>1473</sup> Villoria Mendieta, M. Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos. *Revista Democracia y Gobierno Local: Integridad institucional y buen gobierno*, núm. 20, 2013, p. 6.

<sup>1474</sup> Ramírez-Alujas, A. Gobierno abierto y..., *op. cit.*, p.122.

<sup>1475</sup> Oszlak, O. Gobierno abierto: promesas..., *op. cit.*, p. 3.



se requiere una acción política decidida, con el diseño de un plan estratégico efectivo<sup>1476</sup>.

Es evidente que el contexto del sector público se caracteriza por ser adverso ante este tipo de iniciativas, ante el cambio, por su alto grado de jerarquización, de burocratización, de rigidez normativa, que dificulta la apertura y la innovación. No obstante, existen algunas interesantes propuestas encaminadas a la creación de una cultura de gobierno abierto, opuesta a la cultura tradicional de retener la información y mantenerla lejos del alcance de la ciudadanía. Así, Lukensmeyer, Goldman y Stern<sup>1477</sup> proponen un conjunto de medidas concretas para conseguir ese cambio cultural entre los empleados públicos, por ende, en las Administraciones públicas. La primera medida está dirigida a ofrecer cursos de formación para los empleados, centrados en el acceso a la información y en la transparencia, además del aprendizaje de técnicas para facilitar la comunicación directa y la participación ciudadana<sup>1478</sup>, a lo que se debería añadir la integración de recomendaciones dirigidas al trabajo colaborativo. En segundo lugar, la introducción de incentivos como el reconocimiento positivo, recompensas o promociones. En tercer lugar, la creación de nuevas unidades y cargos, que se ocupen principalmente de cuestiones como el fomento del uso de las nuevas tecnologías, de la participación ciudadana o de la mediación de disputas y conflictos, *“to help achieve open government goals”*. En cuarto lugar, la introducción de unos estándares de buena participación, pues *“to create a culture of participation, it is important to define what good participation looks like”*. Sin unos estándares claros, o sin establecer un mínimo de participación, no será posible medir el progreso de la medida o establecer objetivos claros. En quinto lugar, afirman la necesidad de que las políticas y los sistemas tengan su origen en la respuesta a una necesidad pública, *“to ensure that ideas and feedback from the public are sent to appropriate staff and given consideration”*. En último lugar,

---

<sup>1476</sup>Coroan, A.; Campos, E. Gobierno Abierto..., *op. cit.*, p. 10.

<sup>1477</sup>Lukensmeyer, C.J.; Goldman, J.; Stern S. *Assessing public participation in an Open Government era: a review of federal agency plans*. Fostering Transparency and Democracy Series. IBM Centre for the Business of Government, 2011, p. 30-34.

<sup>1478</sup>Para la consecución de estos objetivos resultan de gran utilidad los manuales o guías de uso como los de la Generalitat de Catalunya (*Guia d'usos i estil a les xarxes socials de la Generalitat de Catalunya*. (2010) Disponible online en [http://www.gencat.cat/xarxessocials/pdf/v1\\_guia\\_usos\\_xarxa\\_cat.pdf](http://www.gencat.cat/xarxessocials/pdf/v1_guia_usos_xarxa_cat.pdf), último acceso en fecha 20 de mayo de 2013, o Manual dels governs a Twitter. Pautes per a institucions públiques a partir de l'experiència del Govern de Catalunya, de mayo de 2017, accesible online en [http://serveisdigitals.gencat.cat/web/.content/02\\_CATALEG\\_SERVEIS/xarxes-socials/20170504-Manual-dels-govern-a-Twitter.pdf](http://serveisdigitals.gencat.cat/web/.content/02_CATALEG_SERVEIS/xarxes-socials/20170504-Manual-dels-govern-a-Twitter.pdf), último acceso en fecha 3 de junio de 2017). Pues a través de este tipo herramientas se instruye al personal de la Administración acerca del funcionamiento de las plataformas utilizadas por el organismo público, con normas de conducta, uso, estilo, etc.

reflexionan acerca de la evaluación y medición, en el sentido que los datos objetivos no siempre hacen referencia a la calidad de la política, o al impacto que ha causado, de tal manera que resulta necesario que se establezcan sistemas de evaluación efectiva sobre la transparencia, la participación y la colaboración.

Por ello resulta interesante el movimiento de conexión sobre el que reflexiona Carrillo<sup>1479</sup>, al que denomina SPS (Ser, Parecer y Saber). Los empleados públicos y las autoridades deben ser honestos, sinceros, cercanos y auténticos. Parecer competentes y formados en lo que hacen y gestionan, y saber comunicar todo eso.

No obstante, no es suficiente con que el cambio cultural se produzca en los poderes públicos, también debe haber una convicción real entre los ciudadanos, una de las claves en este fenómeno radica en la premisa de que “no hay buen Gobierno sin buenos ciudadanos”<sup>1480</sup>. Como afirma Ramírez-Alujas<sup>1481</sup>, lo fundamental está en darse cuenta de que la calidad del trabajo y su efectividad no dependen de una autoridad, sino de la disposición de las personas que lo realizan. Como bien explica este autor, de ahí surge la “*ética hacker*”: alguien que trabaja en algo que le apasiona y comparte sus conocimientos con otros, colaborando en la creación de nuevos mundos, una suerte de individualismo comunitario. Un espacio donde las personas trabajan activamente para contribuir al bien común, por el simple placer de hacerlo<sup>1482</sup>. Un espacio en el que haya una gran diversidad de participantes comprometidos con la colaboración con personas cuyas ideas difieren de las suyas por el deseo de expresar lo que uno piensa, escuchar los puntos de vista de los demás y buscar después un terreno común. Esencialmente, se trata de un cambio radical en la manera de entender la innovación en el sector público.

Ortiz de Zárate y de los Ríos<sup>1483</sup> ponen de manifiesto que la apertura pretende dar poder a la ciudadanía para la evaluación y el control de la acción del gobierno. Y la conducta de evaluación más asentada en la ciudadanía, hoy por hoy, es la de la crítica indiscriminada, o el puro insulto, lo que a juicio de estos autores sólo implica que el camino hacia una administración abierta y una ciudadanía corresponsable es largo, y requiere paciencia.

---

<sup>1479</sup> Carrillo, F. La construcción del discurso político en los municipios: claves para conectar con el ciudadano. *Más poder local*: núm. 9, 2012, p. 35.

<sup>1480</sup> Ortiz de Zárate, A. “¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?”, en Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón editores, 2010, p. 34.

<sup>1481</sup> Ramírez-Alujas, A. *Gobierno Abierto y...*, *op. cit.*, p. 123.

<sup>1482</sup> Ortiz de Zárate, A. “¿Por qué esta obsesión con la...”, *op. cit.*, p. 34 y s.

<sup>1483</sup> de los Ríos, N.; Ortiz de Zárate, A. *Gobierno abierto...*, *op. cit.*, p. 501.

En definitiva, las actuaciones tienen que ver sobre todo con la sensibilización, la formación y la participación. Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la Administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos, y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Como afirma Calderón<sup>1484</sup>, “conseguir esto en la Administración pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público”.

En otro orden de cosas, la OCDE también propone fomentar el periodismo investigador, los medios de comunicación responsables, y mayores garantías para los periodistas en tanto que “*the media also play an important role in delivering government information to a wider public*”<sup>1485</sup>. No se debe ignorar, como ya se ha puesto de manifiesto en capítulos anteriores, el importante papel que desempeñan los medios de comunicación a la hora de trasladar las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos a los ciudadanos de forma comprensible, lo que está íntimamente relacionado con la rendición de cuentas como uno de los ejes esenciales del gobierno abierto. En este sentido se considera oportuno mencionar que a pesar de que las salas de prensa en línea constituyen un mecanismo consolidado de las relaciones de los ministerios españoles con la prensa –esencialmente respecto a su función de archivo y documentación–, no hay una uniformidad en la arquitectura informativa ni en el sistema de documentación de contenidos. Como apunta Xifra<sup>1486</sup>, esta falta de criterio unificador hace que existan ministerios que gestionan eficazmente sus archivos documentales, y otros que se encuentra lejos de los mínimos requeridos. Además, la aparición de las nuevas TIC y la interactividad que llevan asociadas, no ha contribuido a dar el paso del modelo unidireccional al bidireccional en este ámbito. En ese sentido existe una restricción cualitativa a juicio del autor, que afecta de forma negativa a la utilidad de esta documentación, y por ende, también afecta negativamente a la rendición de cuentas que facilitan los medios, con más recursos que los ciudadanos para analizar adecuadamente la actuación de las autoridades. Por este motivo, sería conveniente que desde las instituciones públicas se hiciera un esfuerzo por aprovechar la oportunidad que ofrecen las TIC ya no sólo en sus relaciones con los ciudadanos, sino también con la prensa por su indudable contribución a la rendición de cuentas pública.

---

<sup>1484</sup> Calderón, C. Por qué un Gobierno..., *op. cit.*, p. 28.

<sup>1485</sup> Caddy, J (OECD). *Access to...*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>1486</sup> Xifra, J. Subsidios informativos y función documental de las salas de prensa online de los ministerios españoles. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 274.

De otra parte, se ha observado que la legislación aprobada hasta ahora encaminada a la consecución de la apertura del gobierno es insuficiente e insatisfactoria, por lo que resulta patente la necesidad de una regulación más ambiciosa del derecho de acceso a la información pública, la transparencia y el buen gobierno<sup>1487</sup>. Sin dejar cabos sueltos, y acompañando esta regulación de un derecho de acceso universal a Internet como derecho fundamental, tal como defienden Corojan y Campos, “incluyendo la garantía a un ancho de banda y coste de línea adecuado al marco europeo”<sup>1488</sup>.

Sería aconsejable aprender de los errores ya cometidos y analizados de otras experiencias de implantación de este modelo. En este sentido, se ha señalado que uno de los principales problemas que señalaba la doctrina norteamericana era el diseño de las políticas, por ello a la hora de implantar este modelo desde cero en España, se debería abordar esta relevante cuestión cuidadosamente, valorando todas las alternativas existentes y eligiendo aquella opción que permita un acceso a la información fácil y comprensible. Por ejemplo, Corojan y Campos abogan por la creación de un único punto de acceso en línea, en el que se publiquen los datos públicos con unos estándares establecidos para facilitar su lectura mecánica, la interrelación con otra información y su reutilización<sup>1489</sup>.

A pesar de que se haya avanzado en capítulos anteriores, se debe reiterar la exigencia de la creación de un organismo independiente que se ocupe de centralizar, coordinar y evaluar la implementación de esta política en todas sus vertientes. La existencia de un organismo o institución independiente para la vigilancia del correcto cumplimiento de las previsiones legales en este ámbito, con fuerza suficiente para llevar a cabo esta función de forma real y efectiva.

Es muy importante el desarrollo de métodos e indicadores que permitan una evaluación de las políticas públicas, capaces de conocer la demanda, beneficios, calidad, necesidades reales de los ciudadanos, etc.

Un escrutinio público fuerte, basado en previsiones legales sólidas para el acceso a la información, “*is an essential precondition for building open government*”<sup>1490</sup>. La

---

<sup>1487</sup> Vid. capítulo V, apartado 2.

<sup>1488</sup> Corojan, A.; Campos, E. *Gobierno Abierto...*, op. cit., p. 10.

<sup>1489</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>1490</sup> Caddy, J (OECD). “Access to information”, en OECD. *Open Government: Fostering dialogue with civil society*. OECD, 2003, p. 73.

doctrina coincide en que unas bases legales sólidas y unos mecanismos institucionales fuertes son esenciales para la correcta implementación del gobierno abierto.

La OCDE<sup>1491</sup> proporciona una serie de recomendaciones sobre cómo debe ser la legislación que permita la implantación del gobierno abierto. En ese sentido, defiende que la legislación debe proporcionar definiciones claras y precisas sobre qué cuerpos institucionales deben estar obligados a cumplir las previsiones legales sobre el acceso a la información; los límites establecidos a ese derecho; precisar claramente qué se entiende por documento, incluyendo o no el formato digital; cómo se debe presentar una solicitud, si de forma oral, escrita, electrónica, precisando también si debe o no ser anónima; cómo se va a proporcionar la información en la práctica y con qué margen temporal; y finalmente, cómo formular una queja contra una decisión del gobierno de retener determinada información.

Pero los esfuerzos para conseguir un acceso real a la información no pueden limitarse a previsiones legales, debe haber una reforma de la estructura administrativa mediante la introducción de sistemas apropiados, recursos, cursos de formación para los empleados, herramientas como guías para ciudadanos, informes anuales, centros públicos con acceso a Internet, etc.

Por otro lado, para que la implementación del gobierno abierto sea realmente posible es necesaria la creación de las infraestructuras necesarias para la sociedad de la información, evitando así la brecha digital y facilitando la participación ciudadana en la sociedad de la información<sup>1492</sup>.

### **C) Reforzar el papel del periodismo**

Para acabar, se debe insistir en este apartado en el significativo papel del periodismo y los medios de comunicación en todo este marco transformador, tanto del tradicional como de las nuevas dinámicas de periodismo ciudadano.

Hasta que los gobiernos han cumplido con las obligaciones de transparencia, e incluso después, los medios de comunicación son la ventana a través de la cual la sociedad adquiere información sobre la gestión de lo público. “Los medios de comunicación no son solamente transmisores de información, mediadores entre los hechos y la opinión

---

<sup>1491</sup> Caddy, J (OECD). *Access to...*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>1492</sup> d'Alòs-Moner. E-gobierno: ¿modernización..., *op. cit.*, p. 248.

pública, vehiculadores de los argumentos y argumentarios, sino que son también los formadores de la opinión, de las tendencias y modas, de los liderazgos y contraliderazgos. Y lo hacen de forma inmediata, en tiempo real; inmediatez que se convierte en mediatización de formas y contenidos”<sup>1493</sup>. El potencial del rol de estos actores es inestimable, y pueden contribuir sobremanera a los objetivos de transparencia<sup>1494</sup> por disponer de los medios y recursos necesarios para analizar la ingente cantidad de información pública que se va poniendo al alcance de todos a través de los portales de transparencia, detectando irregularidades y omisiones, trasladando las conclusiones de forma comprensible a los ciudadanos, siendo puntales de la fiscalización y rendición de cuentas. Además de su tradicional y notable papel como entornos de debate, reflexión, opinión y denuncia social.

Ahora bien, como pone de manifiesto Vallespín Oña<sup>1495</sup>, “los medios de comunicación nos ofrecen siempre una visión de la realidad que está torcida, que es parcial, que se corresponde con una interpretación del mundo que es la interpretación del mundo que interesa para criticar a un supuesto adversario”, y es ahí donde empieza la revolución de las NTIC como entorno de interacción argumentativa. En este punto, debemos tener en cuenta el innegable valor periodístico de las redes sociales, pues ya no se trata únicamente de los medios de comunicación tradicionales, sino que con la irrupción de Internet y sus herramientas sociales que potencian la deliberación, cualquiera puede tomar el rol de periodista, aunque sea de forma periférica a su esfera de actividad habitual. En este sentido, estos actores van a poder utilizar las redes para informar de sucesos, aportar su opinión, analizar hechos, sin filtros y de forma gratuita. Además de poderse convertir en una plataforma de convocatoria y en un factor relevante e influyente a la hora de decidir la agenda política.

De hecho, las nuevas tecnologías obligan también a replantearse el nuevo periodismo, pues en palabras de Sampedro Blanco “el nuevo periodismo no podrá hacerse sin la complicidad de la ciudadanía más empoderada en la Red”<sup>1496</sup>. Encontramos ejemplos de esto desde hace más de una década, cuando medios tradicionales lanzaron iniciativas

---

<sup>1493</sup> Editorial. Redes sociales y sociedad posmoderna. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 5, marzo de 2016, p. 471.

<sup>1494</sup> Véase por ejemplo el caso de *Wikileaks*, plataforma periodística de investigación que mediante filtraciones de datos confidenciales destapó un gran número de casos de corrupción y actuaciones reprobables de distintos gobiernos.

<sup>1495</sup> Vallespín Oña, F. “Responsabilidad política y rendición de...”, *op. cit.*, p. 103.

<sup>1496</sup> Sampedro Blanco, V. F. Hackear el periodismo, resetear la democracia. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 116, 2011/12, p. 80.

novedosas que invitaban a los lectores a realizar un intercambio de roles<sup>1497</sup>. De acuerdo con esto podemos recuperar la afirmación de Francescutti que ya poníamos de manifiesto en capítulos anteriores en el sentido de que el potencial de las redes va “desde las filtraciones de datos por obra de los piratas informáticos, hasta las posibilidades que en el terreno de la visual ofrecen portales como YouTube, que permiten (...) exponer el *backstage* de acontecimientos que no han sido captados por las cadenas televisivas o que éstas no han querido transmitir. En pocas palabras: las TIC democratizan las habilidades develatorias ejercidas casi en exclusividad por el sistema de medios en comandita con unos pocos *whistleblowers* estratégicamente situados”<sup>1498</sup>.

Buen ejemplo de estas nuevas dinámicas de “periodismo ciudadano” es la página web “Qué hacen los diputados”<sup>1499</sup>. La información sobre la actividad parlamentaria de los miembros del Congreso se encuentra en Internet pero es difícil de interpretar y no está sistematizada, sino dispersa en multitud de documentos, por lo que mediante esta plataforma distintas personas realizan un seguimiento de la actividad de los diputados, de sus intervenciones, sus iniciativas, sus votaciones, su asistencia, etc., ofreciendo dicha información de forma comprensible, sistematizada y en formatos abiertos para su reutilización, así como interpretándola y compartiendo sus reflexiones mediante el blog accesible desde ese mismo portal.

En relación con esta cuestión ya existen tendencias de la llamada minería de datos de opinión pública –*opinion mining*–, que merecen ser mencionadas en este apartado al relacionarse con las oportunidades que surgen al aprovechar las herramientas de gestión de datos cruzándolas con el resultado de análisis de opinión de redes sociales<sup>1500</sup>, por el potencial que se desprende así de las aportaciones ciudadanas compartidas en la red. De modo que las redes sociales constituyen ahora un nuevo canal educativo para los

---

<sup>1497</sup> Así, en 2006 *El Mundo* inauguró el blog *Ciudadano M*, para que cualquiera pudiera enviar noticias, recomendaciones o críticas sobre la comunidad de Madrid –blog en el que la última entrada data de noviembre de 2014–, además de diseñar el portal *elperiodistadigital.com* que se construye a partir de la información compartida por los lectores. Un año después, fue *El País* quien se sumó a estas iniciativas con la sección *Yo, periodista*, que ya no se encuentra activa.

<sup>1498</sup> Francescutti, L. P. Wikileaks: transparencia total. *Límites...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>1499</sup> <http://www.quehacenlosdiputados.net/>

<sup>1500</sup> *Vid.* Dalton-Hoffman, M. The effect of social media in the 2012 Presidential Election. *The First-Year Papers*: Trinity College Digital Repository, summer 2012.

ciudadanos, pues se utiliza esta vía para informarse de la actualidad, adquiriendo en ese sentido una “nueva función en la alfabetización mediática”<sup>1501</sup>.

### 3. Siguiendo la filosofía jurídico-constitucional

Las nuevas tecnologías también inciden en la rama constitucional del Derecho, tanto en lo tocante a su afectación a derechos existentes, que pueden verse mucho más desprotegidos que antaño por incrementarse el riesgo de vulneración de los mismos mediante nuevos entornos digitales, como a la generación de nuevos derechos para los usuarios de estos entornos –la llamada cuarta generación de derechos, que se relaciona con la concepción digital de la ciudadanía, enfatizando los derechos relacionados con “el libre acceso y uso de información y conocimiento, así como con la exigencia de una interacción más simple y completa con las Administraciones públicas a través de redes telemáticas”<sup>1502</sup>–, los debates en torno a si debería o no introducirse el acceso a Internet como un derecho constitucional en tanto que algunas Administraciones ya lo ofrecen como servicio público<sup>1503</sup>, o el distinto ejercicio de derechos tradicionales con estas nuevas herramientas, como es el caso de la introducción del voto electrónico.

De acuerdo con todo lo expuesto, el nexo entre democracia y nuevas tecnologías se hace patente en el paradigma del gobierno abierto, y eso debe llevar a reflexionar sobre el sufragio virtual como herramienta de enorme utilidad para los procesos democráticos y participativos que quieran impulsarse. Como bien apunta Cotino Hueso, “las TIC son herramientas de comunicación y como tales son medios eficaces para todas las fases del proceso participativo de difusión de información y conocimiento, consultas, deliberación, posicionamiento. Y claro está, también las TIC pueden ser instrumento para la realización del voto”<sup>1504</sup>.

---

<sup>1501</sup> Bernal Triviño, A. I. Tecnología, redes sociales, política y periodismo. ¿Pluralidad informativa o efecto bumerán?. *Cuadernos.info*: núm. 36, 2015, p. 191.

<sup>1502</sup> Bustamante Donas, J. La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *Telos, cuadernos de comunicación e innovación*: núm. 85, octubre-diciembre 2010, p. 3.

<sup>1503</sup> En 2010 el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha la red Wifi BiblioMadrid, para usuarios de Bibliotecas municipales, que ha ido aumentando a más de 100 inmuebles de dominio público de la ciudad para ofrecer este servicio a los ciudadanos de forma gratuita; el mismo año, el Ayuntamiento de Zaragoza proyectó una red Wi-Fi de alta velocidad, que denominó *Wizi*, con más de 460 puntos que ofrecen Internet a la ciudad desde 15 euros al año; el Ayuntamiento de Valladolid inauguró su propia red inalámbrica municipal en 2011, ofreciendo hasta 3Mbps por 8 euros al mes; también el Ayuntamiento de Reus ofrece desde el año 2016 servicio gratuito de Wi-Fi en equipamientos municipales

<sup>1504</sup> Cotino Hueso, L. Retos jurídicos y carencias..., *op. cit.*, p. 79.



La tendencia normativa reciente obedece a esta lógica y ya incorpora la digitalización de procedimientos administrativos, pero todavía estamos rezagados cuanto a la adaptación de estos sistemas, tan comunes en el ámbito privado, en materia de votaciones electrónicas, firma electrónica generalizada a los ciudadanos, etc. Se debe buscar el modo de canalizar electrónicamente estas fórmulas, de forma segura y con garantías suficientes pero proporcionadas para que no conlleven barreras a la participación.

Sería aconsejable actualizar el desarrollo legal del artículo 23 CE en el sentido de incorporar los avances tecnológicos al ejercicio del sufragio<sup>1505</sup>. Construir entornos seguros y controlados en los que poder votar de forma telemática con las mismas cautelas y garantías existentes en la votación presencial, desde un lugar distinto al que se encuentra la urna –ya sea un ámbito propio del elector como su domicilio o centro de trabajo, o bien en un lugar público habilitado a tal efecto–, a cualquier hora, sin esperas, de forma sencilla y clara, probablemente contribuiría a una mayor participación, lo que redundaría en un reflejo más real de la voluntad social en los resultados. Sin que por ello se deban excluir los mecanismos tradicionales para respetar el principio de no discriminación atendiendo a la brecha digital, que aunque vaya reduciéndose generación tras generación, sigue presente en nuestra sociedad.

Además, como apunta Presno Linera, “es indudable que la automatización del sufragio puede contribuir a una agilización del escrutinio, si bien esta última operación, merced precisamente a las nuevas tecnologías, ya se realiza en buena parte de los países de manera rápida y, desde luego, con la garantía y buena dosis de legitimidad que proporciona su realización directa y pública por los propios ciudadanos”<sup>1506</sup>. Pudiéndose añadir garantías como que al elector se le emita un comprobante del voto para que no tenga dudas del sentido final de su elección, que se deposite también de manera automática y telemática en una urna por si fuera necesario realizar un recuento alternativo de votos.

---

<sup>1505</sup> *Vid.* Presno Linera, M. A. Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española. *Revista de Estudios Políticos*: núm. 173, 2016, p. 277-304.

<sup>1506</sup> Presno Linera, M. A. “La globalización del voto electrónico”, en Cotino Hueso, L. *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Ed. Comares, 2005, p. 10.

## A) Las limitaciones de la cuarta generación de derechos: la brecha digital

En este escenario, uno de los problemas que ha planteado el surgimiento de Internet es que las nuevas tecnologías informáticas y de la comunicación están sólo al alcance de una parte de la población, que avanza vertiginosamente gracias ellas, mientras el resto no puede aprovecharlas al estar sumido en una especie de “analfabetismo tecnológico”. Es la brecha digital a que se ha hecho mención en capítulos anteriores del presente estudio<sup>1507</sup>.

La OCDE ha señalado que esta brecha se refiere al desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las nuevas tecnologías como al uso de Internet para una amplia variedad de actividades<sup>1508</sup>.

En la misma dirección, y como indican Medina Molina, Rey Moreno y Rufin Moreno<sup>1509</sup>, algunos autores analizan esta brecha digital desde tres enfoques distintos. El primero, hace referencia a una “brecha en el acceso”, que plantea que esta brecha se debe al problema del acceso a la tecnología como retraso inherente a la difusión de la innovación entre áreas geográficas y grupos sociales, lo que sugiere que el mercado acabará con ella con el paso del tiempo, no resultando necesaria la intervención pública. El segundo se centra en una “brecha multidimensional”, que encuentra su origen en elementos sociales, políticos, económicos y educativos, por lo que reclama una intervención pública al entender que el mercado por sí solo no será capaz de solventarla. Por último, el tercer enfoque trata una “brecha multiperspectiva”, que supone que los individuos emplean las tecnologías para conseguir fines específicos, por lo que las barreras de acceso operan a diversos niveles que deben solucionar a partir de múltiples enfoques.

A juicio de estos autores, debido a que la mayoría de la población posee acceso a Internet, la brecha digital debe ser analizada desde un prisma que supere la brecha en el acceso, de manera que, muy acertadamente, apuesta por la adopción de una perspectiva multidimensional, al considerar que puede que no todas las personas presenten la misma

---

<sup>1507</sup> Rajevic, E. “Transparencia: qué están..., *op. cit.*, p. 110.

<sup>1508</sup> OECD. *Understanding the Digital Divide*, 2001. Disponible online en <http://www.oecd.org/sti/1888451.pdf> [último acceso en fecha 12 de marzo de 2013], p. 5.

<sup>1509</sup> Medina Molina, C.; Rey Moreno, M.; Rufin Moreno, R. Nivel de educación y adopción de e-servicios. Una aplicación al caso del e-gobierno. *Sociología y tecnociencia: Revista digital de sociología del sistema tecnicocientífico*: vol. 2, núm. 2, 2012, p. 26-27.

capacidad para emplear las nuevas tecnologías, lo que derivaría en que algunos grupos sociales se vieran infrarepresentados en su uso.

Roca Chillida<sup>1510</sup> pone de manifiesto que un 68% de los españoles tiene conexión a Internet en sus hogares, una cifra que queda bastante por debajo de las europeas, que muestran un 76% de media en los hogares de la Unión Europea. De modo que la tasa española de acceso a Internet se encuentra a distancia del valor medio europeo, y muy alejada de la de los países del norte de Europa, que superan en general la cifra del 90%. Sin embargo, el retraso español en el acceso ha permitido que las redes instaladas sean más modernas y que el predominio de la Banda Ancha sea mayor, de modo que España es puntera en Europa en la media de porcentaje de hogares con Banda ancha sobre el total de hogares con acceso a Internet, cercano al 100%, cuatro puntos más que la media europea.

Ahora bien, los datos españoles muestran que la brecha digital entre hogares conectados y no conectados es importante, y que es más acusada que la media europea por diversas razones como la pirámide de población, el predominio de las relaciones presenciales o el nivel educativo.

Tomando como referencia la CE, se constata que el principio de igualdad es uno de sus ejes vertebradores: en el artículo 1.1 aparece como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico; en el artículo 9.2 se recoge la idea de la igualdad material para obligar a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social; y en el artículo 14 aparece la igualdad formal al prohibir toda discriminación por razón de sexo, religión, nacimiento o cualquier otra circunstancia personal o social.

A la luz de estos preceptos, se manifiesta de forma obvia que la brecha digital se contrapone a las previsiones constitucionales acabadas de citar. Como afirman Fernández Rodríguez y Sanjurjo Rivo<sup>1511</sup> recordando las palabras de Reniu i Vilamala, “es innegable que ningún intento de profundización democrática puede soportar el lastre

---

<sup>1510</sup> Roca Chillida, J.M. ¿Hay brecha digital en los hogares españoles?. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 94, 2013, p. 7.

<sup>1511</sup> Fernández Rodríguez, J.J.; Sanjurjo Rivo, V. *Acceder o no acceder...*, *op. cit.*, p. 265-266.

de dejar en el camino a parte de sus protagonistas”. Así las cosas, los poderes públicos tienen que procurar mitigar estas desigualdades.

En definitiva, una de las claves para la implantación de la filosofía del gobierno abierto descansa en lograr que los ciudadanos puedan acceder a las nuevas TIC. De manera que es necesario un compromiso claro por parte de los poderes públicos encaminado a la desaparición de la brecha digital, encontrando formas creativas para combatirla y superarla.

Como escribe Cebrián Zazurca<sup>1512</sup> citando a Stefano Rodotà, “no es suficiente la previsión abstracta de la universalización del servicio y de la apertura del acceso a las nuevas tecnologías. Son necesarias políticas públicas activas de alfabetización para eliminar los factores que originan desigualdades extendidas y crecientes, si se pretenden evitar los fenómenos de exclusión masiva que inciden directamente sobre la naturaleza democrática de un sistema”. Las nuevas tecnologías no pueden ser un privilegio, sino un medio de participación y formación que por exigencias del Estado Social se debe extender a todo el territorio y a toda la ciudadanía.

## **B) Gestionar nuevos riesgos**

Por otro lado, a pesar de los innumerables beneficios que reportan las nuevas tecnologías a las sociedades democráticas, que se han ido viendo a lo largo de este estudio, no se debe obviar la existencia de ciertos riesgos como consecuencia de un uso improcedente de estas aplicaciones. Sin ánimo de exhaustividad, se van a destacar en este apartado algunas de las cuestiones que merecen ser tenidas en cuenta a la hora de avanzar hacia un gobierno abierto que se ayude de Internet y de la redes sociales para acortar distancias entre representantes y representados, y lograr entornos confiables de colaboración. Parece insoslayable en este escenario la preocupación por una gestión adecuada de nuevos riesgos y la protección jurídica de los usuarios.

Como ponen de manifiesto Martínez, Pachecho y Atauri<sup>1513</sup>, la novedad del fenómeno explica que, actualmente, la praxis vaya por delante de la regulación jurídica de las

---

<sup>1512</sup> Cebrián Zazurca, E. *Deliberación en Internet. Una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Colección monografías nº6, 2012, p. 105.

<sup>1513</sup> Martínez, E.; Pachecho, M.; y Atauri, D. Redes sociales digitales: propuestas para una protección jurídica de sus usuarios en España. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social: Disertaciones*, vol. 4, núm. 2, 2011, p. 146.

redes sociales, lo que constituye un importante reto para el Derecho, que necesariamente debe ocuparse de determinados tipos de prácticas abusivas o inadecuadas, aportando una protección suficiente tanto para las unidades administrativas como para los potenciales interesados.

Los datos, así como los usuarios que los producen y difunden, una vez son compartidos en Internet, quedan expuestos a todo tipo de ciberataques. Es importante señalar que las Administraciones disponen de cantidades ingentes de información cuyo contenido se relaciona directamente con datos personales y confidenciales de los ciudadanos, o incluso con información protegida por los derechos de propiedad industrial e intelectual, por lo que deben tomarse medidas tanto para garantizar su privacidad como su seguridad<sup>1514</sup>. El progreso tecnológico mejora cada día la manera de compartir contenidos, lo que ha favorecido que sea mucho más sencilla la difusión masiva de obras protegidas por estos derechos, y esto suscita diversas dudas entorno a la protección de todos estos derechos. Por ejemplo, el hecho de que un usuario comparta en internet una imagen realizada por él, podría interpretarse como una cesión de los posibles derechos de explotación, aunque no hay una formalización expresa y por escrito de dicha cesión, hay una falta de previsión legal de este tipo de casos, y debería reflexionarse al respecto pausadamente, pues trasladar el entorno de acción a las redes sin poder garantizar un marco seguro en el que haya el máximo respeto posible de todos estos derechos va a desincentivar el uso de estas herramientas de forma institucional<sup>1515</sup>.

Pero no es solo eso, también el mismo entorno digital se encuentra en constante peligro por la ciberdelincuencia, el robo masivo de datos, los intentos de fraude, o ciberataques

---

<sup>1514</sup> Los pronunciamientos jurisprudenciales son importantes en esta materia, en la que a situaciones nuevas no contempladas por el legislador se deben aplicar normas antiguas que no preveían esa situación, pues como suele decirse, la realidad avanza más deprisa que el derecho, y esto se multiplica en el caso del progreso tecnológico. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 27 de septiembre de 2011, condena a los acusados a un año de prisión por un delito contra la propiedad intelectual por ser los responsables de portales web de descarga gratuita de películas y música, obteniendo beneficios económicos por la publicidad que aparecía en dichas páginas. Hasta esa sentencia, los tribunales no lo habían considerado como infracción por tratarlos como intermediadores al ofrecer enlaces a la página de descargas de la que no se era responsable, no obstante, la Audiencia sí considera que es una infracción por tratarse de una comunicación pública no autorizada de obras protegidas.

<sup>1515</sup> Como recuerdan Salvador-Benítez y Gutiérrez-David, la Agencia Española de Protección de Datos de carácter Personal ya se ocupó en su día de elaborar un conjunto de recomendaciones en este ámbito: redactar condiciones de uso y políticas de privacidad con un lenguaje comprensible; configuración de perfiles con mayor nivel de protección por defecto; puesta a disposición de herramientas que otorguen control absoluta de la información que se publica; implantación de sistemas de comprobación de la edad de usuarios; etc. Salvador-Benítez, A.; Gutiérrez-David, M. E. Redes sociales y medios de comunicación: desafíos legales. El profesional de la información: vol. 19, núm. 6, diciembre 2010, p. 673.

que provocan el fallo del sistema<sup>1516</sup>, con todas las graves consecuencias que eso puede comportar –piénsese por ejemplo en los plazos en los que acaba un procedimiento, o no poderlo iniciar por un fallo en el portal web de la Administración correspondiente cuando se es uno de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, o en casos de votaciones electrónicas–. Además de la complejidad de atribuir la autoría en el anonimato de estos ilícitos. Situaciones complejas y no resueltas que requieren contar con suficiente previsión de soluciones inmediatas.

Para controlar los riesgos se pueden tomar medidas en dos sentidos: proactivo o preventivo, realizando actuaciones conducentes a una disminución de la probabilidad de que ocurra un suceso de este tipo; o bien reactivo o correctivo, tomando las medidas necesarias para que, si el suceso ocurre, el daño que ocasione sea el mínimo posible<sup>1517</sup>, así como para identificar a los responsables en la mayor brevedad. Así, algunos autores proponen, entre otras medidas, restringir el anonimato online<sup>1518</sup>.

Existen potenciales riesgos en los derechos vinculados con los datos personales, la intimidad, honor y propia imagen, y la propiedad intelectual<sup>1519</sup> e industrial. Tales como la creación y cesión de datos a terceros, sean propios o no, el rastreo de la IP, espionaje, manipulación de información, la suplantación de identidad, el robo de datos personales, la inclusión de calumnias o injurias<sup>1520</sup>, el *ciberbullying*<sup>1521</sup>, el *grooming*<sup>1522</sup>, etc. Riesgos

---

<sup>1516</sup> Recientemente los medios de comunicación se han hecho eco del criptogusano *WannaCry*, un programa informático malintencionado, también conocido como *ransomware*, que infecta la red encriptando los archivos que pueden ser controlados de forma remota. Normalmente el vehículo de dicha infección son correos electrónicos de remitentes desconocidos o páginas web de poca seguridad, y una vez la red se ve afectada, los responsables solicitan el pago de una cantidad determinada de *bitcoins* a cambio de recuperar el acceso, pues en caso contrario dichos archivos son suprimidos. Así, en mayo de 2017 fueron más de 150 los países afectados, que tuvieron que lidiar con este virus informático. En España el caso más sonado fue el de Telefónica, pero también llama la atención el Servicio Nacional de Sanidad del Reino Unido, cuyos datos pertenecen a los registros médicos de los pacientes, pues sus derechos podrían haberse visto comprometidos.

<sup>1517</sup> Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación (CTIC). *Políticas de uso y servicios de participación ciudadana en el contexto de las Administraciones Públicas*. Ed. CTIC (2009) [disponible online en: [http://www.fundacionctic.org/sites/default/files/null/polxticas\\_uso\\_aa\\_pp.pdf](http://www.fundacionctic.org/sites/default/files/null/polxticas_uso_aa_pp.pdf), último acceso en 07/04/2013] p. 31.

<sup>1518</sup> Perdomo González, C.; Padilla Morilla, J. L. Redes sociales digitales y seguridad de la información; un nuevo reto en las estrategias de gestión y políticas públicas. *GIGAPP-IUOG*: documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, INAP, Madrid, 23 y 24 de septiembre de 2013, p. 13. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/799> [último acceso en fecha: 28-10-2013]

<sup>1519</sup> Vid. Carbajo Cascón, F. Aspectos sustantivos del procedimiento administrativo para la salvaguarda de derechos de propiedad intelectual en internet. *IDP, Reviste de Internet, Derecho y Política*: UOC, núm. 15, 2012, p. 7-16.

<sup>1520</sup> En Internet la difusión de un insulto o una calumnia tiene una escala potencialmente mundial, por lo que es fácil demostrar el perjuicio moral que puede sufrir cualquier persona víctima de estas prácticas.

que adquieren, si cabe, mayor dimensión en el ámbito de lo público, y más especialmente en el marco de aplicación de estrategias de gobierno abierto por la gravedad de las consecuencias en accesos no permitidos, manipulación, modificación o destrucción de la información, robo de datos personales de toda índole, plataforma de ciberataques, etc. La cantidad de información sensible a la que se puede acceder desde las redes del sector público es prácticamente infinita, información de carácter confidencial, de carácter personal, documentos clasificados... que en malas manos podrían provocar gravísimos e irreparables daños a las personas físicas, jurídicas y al mismo sistema.

De ahí la importancia de contar con protocolos de ciberseguridad, realizar auditorías frecuentes, actualizaciones de los cortafuegos y demás sistemas de seguridad, hacer un seguimiento de la entrada y salida de ficheros para detectar intrusiones maliciosas, preparar cursos formativos con expertos en la materia para explicar a los empleados públicos cómo deben reaccionar ante estas situaciones, y para aprender hábitos que las prevengan. Si es necesario, se debe externalizar este servicio que va a ser básico en esta nueva realidad<sup>1523</sup>, en la que se debe atender a estos nuevos peligros y vulnerabilidades a los que estamos expuestos y frente a los cuales no sabemos reaccionar ni proceder adecuadamente<sup>1524</sup>.

A este complejo marco se deben añadir múltiples problemas relacionados con los usuarios menores de edad, sin consentimiento de sus padres, un colectivo especialmente vulnerable<sup>1525</sup> para el que deberían dirigirse importantes medidas de concienciación y formación a la hora de analizar la privacidad de sus datos. Esta cuestión es objeto del debate sobre la identidad electrónica, en el que algunos autores sostienen que la

---

<sup>1521</sup> El *ciberbulling* consiste en grabar un maltrato físico o psíquico entre menores y enviarlo a través de la red o del móvil.

<sup>1522</sup> El *grooming* se da cuando un adulto se hace pasar por un menor en la red para tomar confianza con éste, con el propósito de obtener satisfacciones sexuales tales como el envío de imágenes eróticas o incluso llegar a un encuentro físico.

<sup>1523</sup> Recientemente el Parlamento catalán ha anunciado que dispondrá de un órgano específico, encargado de investigar y analizar ciberincidentes y ciberataques producido en el sistema de redes del sector público. Por ello se ha anunciado en fecha 12 de julio de 2017 que se ha aprobado por amplia mayoría del Pleno la Ley de creación de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

<sup>1524</sup> Sobre los delitos informáticos y propuestas de medidas a nivel nacional, vid. Davara Rodríguez, M. A. Un primer acercamiento a la ciberdelincuencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 9, mayo 2017, p. 1240-1246.

<sup>1525</sup> La Ley 1/1982, de la Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, establece en su tercer artículo que los menores de edad deberán prestar su consentimiento cuando se realice una explotación de su imagen, siempre y cuando sus condiciones de madurez así lo permitan. En caso contrario, el consentimiento deberá otorgarlo su representante legal, quien deberá notificarlo con carácter previo al Ministerio Fiscal.

solución pasa por una identidad única electrónica, como el DNIe, el teléfono móvil o la identificación biométrica a través de rasgos que identifiquen inequívocamente al usuario –iris, huella dactilar, patrón facial, etc.-. Estos procedimientos, a juicio de Martínez, Pacheco y Atauri<sup>1526</sup>, sustituirían el uso habitual y poco seguro de un nombre de usuario y una contraseña. Además, al ser identificable la persona determinada que lleva a cabo ese uso inapropiado de las redes, esta medida cumpliría una función disuasoria de este tipo de comportamientos, facilitando la labor investigadora de los cuerpos policiales por la identificación personal en la navegación. La contrapartida es una reducción del anonimato y la intimidad de cada usuario, ya que su navegación quedaría unida de forma muy estrecha a sus datos personales, y aumentaría el riesgo de que se hiciera pública.

En definitiva se trata de una colisión de derechos que deben ponderarse adecuadamente para decidir qué pesa más, si la libertad o la seguridad, el clásico dilema reinventado en un nuevo escenario que, a pesar de estar más o menos correctamente gestionado en el ámbito privado –especialmente por el interés empresarial en la compraventa online, así como por los intereses bancarios en gestionar activos telemáticamente, derivando funciones a los propios clientes que van a poder realizar gestiones de forma online– todavía no se domina adecuadamente en el sector público, donde es un ámbito desconocido.

No deben obviarse los riesgos mediáticos, tal como señala la fundación CTIC, la publicación de un contenido por parte de los usuarios a través de sistemas de participación (por ejemplo, comentarios), puede conllevar la propagación de informaciones no suficientemente contrastadas y/o rumores que otros usuarios pueden leer y aceptar como válidos al estar bajo el paraguas de un portal oficial, por lo que hay que tener especial cuidado en delimitar claramente quién aporta cada contenido. Más alarmantes son los contenidos de apología de delitos, es decir, elogiar o glorificar un hecho criminal o a su autor a causa de este hecho. Aunque la apología sólo será delictiva como forma de provocación y si, por su naturaleza y circunstancias, constituye una incitación directa a cometer un delito, no por la simple expresión de alegría explícita hacia un delito o quien lo ha cometido.

---

<sup>1526</sup>Martínez, E.; Pacheco, M.; y Atauri, D. Redes sociales digitales..., *op. cit.*, p. 153.



En relación con los aspectos sociales de la web participativa, la citada Fundación considera necesario disponer de mecanismos adecuados de resolución de conflictos, para evitar los posibles problemas que surgen ineludiblemente de toda interacción humana. Se deberá impulsar el uso educado de los recursos que conduzca a un enriquecimiento de la comunidad, fomentando comportamientos asertivos, poner medios para minimizar o eliminar la participación negativa o destructiva y señalar con claridad las temáticas tratadas en cada sección para evitar desviaciones del tema<sup>1527</sup>.

Otro de los grandes problemas es el ciberterrorismo, piratas informáticos que inhabilitan webs gubernamentales y administrativas. Por ello es necesario disponer de las herramientas necesarias para proteger las instituciones oficiales de los ataques informáticos<sup>1528</sup>. Los principales programas maliciosos son los virus, gusanos y otro tipo de malware, diseñados para insertar troyanos<sup>1529</sup> o *spyware*<sup>1530</sup> en sistemas de información. Muchas veces causantes de daños irreparables y de recogida de información confidencial en sistemas informáticos por accesos no autorizados o ilegales. Si un organismo no pone los medios adecuados para evitar ese daño, tendrá que responder por el perjuicio, además de ser considerado negligente<sup>1531</sup>.

Así, a pesar de que existen unos requerimientos legales en materia de seguridad para la prestación del servicio público vía telemática recogidos en el anteriormente citado Esquema Nacional de Seguridad, se debe diseñar una política de seguridad que cumpla los requisitos mínimos exigidos por la propia norma, en virtud de lo establecido en su artículo 11. A este respecto, Pereyra Caramé<sup>1532</sup> afirma que lo que puede exigirse a los organismos públicos es el cumplimiento del deber de diligencia que les exige adoptar una actitud responsable para evitar que se produzcan brechas de seguridad, y una actitud proactiva cuando estos hechos hayan tenido lugar.

---

<sup>1527</sup>De acuerdo a la Fundación CTIC (Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación), el término *off-topic* se refiere a todas aquellas contribuciones que no guardan relación con la discusión que dio origen al tema. Si estos se producen en gran cantidad, pueden conseguir acabar con la conversación sobre el tema que realmente se está pretendiendo tratar, pudiendo incluso hacer enfadar a las personas que sí quieren tratar de la temática propuesta en el servicio determinado. CTIC. *Políticas de uso y servicios...*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>1528</sup> Villarejo Galende, H. La simplificación administrativa..., *op. cit.*, p. 78.

<sup>1529</sup> Los troyanos son programas que de forma silenciosa permiten el control del sistema por parte de terceras personas con el objetivo de utilizar sus recursos en beneficio propio.

<sup>1530</sup> Los *Spyware* son programas cuyo objetivo es la obtención de información personal del usuario del sistema sin su consentimiento.

<sup>1531</sup> CTIC. *Políticas de uso y servicios...*, *op. cit.*, p. 65-66.

<sup>1532</sup> Pereyra Caramé, T. Las Administraciones públicas..., *op. cit.*, p. 465.

En definitiva, las Administraciones cuando realicen su actividad en entornos digitales deberán atender a dos dimensiones: una dimensión interna, que se relacionaría con el respeto de todos estos derechos a la hora de publicar información sensible que pueda vulnerarlos, y en ese sentido, esforzarse por diseñar una buena estrategia de *social media compliance* para “cumplir con la normativa vigente y prevenir multas, sanciones o denuncias que dañen su imagen, prestigio y reputación online (marca), regular las reglas de comportamiento del personal o del *community manager* en el uso de las redes sociales (importante ante la gestión de una crisis de comunicación) y tener una política de actuación uniforme, con reglas claras conocidas por todo el personal, que mejore la coordinación y gestión de las actividades realizadas, generen confianza y seguridad y proyecten una imagen coherente en el ámbito online”<sup>1533</sup>; y una dimensión externa que consista en procurar la seguridad de los usuarios en estos entornos, garantizando un correcto funcionamiento. Debe preocuparse de que haya una gestión adecuada de los riesgos, con vistas a que el sistema siga funcionando siempre correctamente, lo que implica una serie de fases que abarquen la planificación, la identificación de peligros, la evaluación inicial de los riesgos, la planificación de las medidas a tomar, una nueva evaluación, un control de estos riesgos, una recopilación de datos, y por último, una revisión del sistema de gestión de riesgos<sup>1534</sup>. Un conjunto de actividades que deberán realizarse de forma continua y de la que mucho puede aprender la Administración de las prácticas del sector privado.

Para acabar, también nos ha parecido relevante mencionar la necesidad de actualizar el marco legal sobre protección de datos personales, derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como a la propiedad intelectual. En este punto es interesante la reflexión de Carretero Sánchez<sup>1535</sup>, que plantea la doble dimensión de un hacker, como hacker ético o como hacker delictivo en función de la finalidad que persiga. En ambos casos se estarán vulnerando ciertos derechos, “partamos de la base (...) de que todas sus actuaciones, desde el principio, conllevan un ataque a la intimidad. Pero deberá ser la finalidad con la que se lleva a cabo esa actuación la que de alguna manera nos dé la clave de la acción legal o no, sin el examen de la autoridad judicial ello será casi

---

<sup>1533</sup> Arteaga Juárez, S. “Implicaciones legales en el uso de las redes sociales por las administraciones públicas. Especial referencia a la protección de datos de carácter personal”, en Vriado, J. I.; Rojas Martín, F. Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2013, p. 48.

<sup>1534</sup> CTIC. *Políticas de uso y servicios...*, op. cit., p. 31-32.

<sup>1535</sup> Carretero Sánchez, S. Una propuesta de estatuto legal del hacker ético en nuestro sistema. Su posibilidad limitada. *Diario La Ley*: Wolters Kluwer, núm. 35305, febrero 2017, p. 14.

imposible, pero es momento de que el hacker pueda serlo también de utilidad para la obtención de datos que puedan impedir el delito, descubrir redes organizadas, impedir vulneraciones de los datos personales en el ámbito privado y público, cuanta mayor transparencia en el seguimiento de sus operaciones, menor será la inseguridad que esa actuación posea”. Por este motivo, sería necesario establecer alguna clase de estatuto para esta figura, que le permita contribuir a minimizar la ciberdelincuencia sin consecuencias penales por vulnerar estos derechos en caso de que esa vulneración sea autorizada, justificada y proporcionada.

En ese sentido, también es muy importante dejar claras las responsabilidades ante intromisiones ilícitas, o ante un deficiente tratamiento de datos personales que pueda comportar la vulneración de los derechos de los usuarios, pues el acceso no autorizado a datos sensibles de carácter personal y su posterior difusión indiscriminada podría causar daños irreparables en la esfera de derechos fundamentales de las víctimas, en su núcleo de personalidad individual<sup>1536</sup>, por no hablar del peligro de su utilización con fines extorsionadores. Sin olvidar nuevos derechos surgidos a raíz de estas situaciones indeseadas<sup>1537</sup>, como es el llamado derecho al olvido en Internet<sup>1538</sup>, muy relacionado con la protección de datos de carácter personal y cuya importancia se ha visto reafirmada en reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo<sup>1539</sup> ante una cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Nacional española. Así, la Sentencia considera que el efecto multiplicador y diseminador de una publicación en Internet es un factor a tener en cuenta a la hora de observar el control de los contenidos, y por lo tanto, se puede exigir a *Google* como motor de búsqueda que elimine unos datos que había encontrado, a pesar de no haber sido generados ni reeditados por él<sup>1540</sup>, siempre

---

<sup>1536</sup> Saldaña, M. N. “The right to privacy”. La génesis de la protección de la privacidad en el sistema constitucional norteamericano: el centenario legado de Warren y Brandeis. *UNED, Revista de Derecho Político*: núm. 85, diciembre 2012, p. 213.

<sup>1537</sup> Es cierto que desde la Unión Europea hace tiempo que se trabaja en estas materias, pero sería conveniente que se reforzaran las medidas reguladoras de seguridad y privacidad a nivel nacional, atendiendo a las características del entorno digital de nuestra sociedad.

<sup>1538</sup> Vid. de Terwangne, C. Privacidad en Internet y el derecho a ser olvidado/derecho al olvido. *IDP, Revista de los Estudios de Ciencia Política de la UOC*: núm. 13, 2012, p. 53-66; Boix Palop, A. El equilibrio entre los derechos del artículo 18 de la Constitución, el Derecho al olvido y las libertades informativas tras la sentencia Google. *Revista General de Derecho Administrativo*: núm. 38, 2015, p. 1-40; Buisán García, N. El derecho al olvido: el nuevo contenido de un derecho antiguo. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 46, 2014, p. 22-35.

<sup>1539</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de mayo de 2014.

<sup>1540</sup> Azurmendi, A. Por un derecho al olvido para los europeos: aportaciones jurisprudenciales de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo del caso Coogole Spain y su recepción por la Sentencia de la Audiencia Nacional Española de 29 de diciembre de 2014. *Revista de Derecho Político*: UNED, núm. 92, enero-abril 2015, p. 286-288.

que “el tratamiento controvertido sea incompatible con dicha Directiva [Directiva de Protección de Datos] o por razones legítimas propias de su situación particular, y no por la mera razón de que consideren que ese tratamiento puede perjudicarles o deseen que los datos objeto de ese tratamiento caigan en el olvido”<sup>1541</sup>. Así, como muy bien apunta Azurmendi<sup>1542</sup>, se vincula el derecho al olvido a la autodeterminación informativa, pues se podrá exigir la supresión de los datos “cuando sean inadecuados, no pertinentes o ya no pertinentes o excesivos respecto a los fines para los que se recogieron o trataron”, siempre realizando el preceptivo ejercicio de proporcionalidad entre los derechos en conflicto. Por lo tanto es necesario “contar con un sistema de protección que respete la libertad de expresión y el derecho a la información, a la vez que impide la estigmatización crónica de una persona o institución”. Por no mencionar las incertidumbres que se generan en los entornos digitales en torno a la libertad de expresión en Internet<sup>1543</sup>.

Y la importancia de estos temas no es una cuestión menor en el contexto en el que nos hallamos pues, como bien recuerda Saldaña analizando a Warren y a Brandeis en relación con el derecho a la privacidad –aquí traducido como el derecho a la intimidad–, “la intensidad y complejidad de la participación ciudadana en la vida pública exige momentos de soledad y retraimiento personal, un espacio *to be let alone* no sólo garantiza el desarrollo espiritual, emocional e intelectual de la persona sino que también asegura su participación activa en el sistema político y social. Si una vida privada al amparo de injerencias no deseables permite el libre desarrollo de la personalidad, si la protección de la privacidad fomenta el desarrollo de la autonomía individual y la autodeterminación personal, aspectos todos que en última instancia promueven una ciudadanía más activa y participativa, su protección es igualmente un criterio determinante del carácter democrático de toda sociedad”<sup>1544</sup>.

#### **4. Adoptando la perspectiva administrativa de gestión pública organizacional**

El momento actual, que como ya hemos venido exponiendo, se caracteriza por el surgimiento de problemas complejos que no pueden ser abordados únicamente por el estrato tecnocrático de las Administraciones, pues quedan desbordados, requiere adoptar

---

<sup>1541</sup> Considerando 90 de la STJUE de 13 de mayo de 2014.

<sup>1542</sup> Azurmendi, A. Por un derecho al olvido..., *op. cit.*, p. 299, 297.

<sup>1543</sup> Vid. Boix Palop, A. La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales. *Revista de Estudios políticos*: núm. 173, 2016, p. 55-112.

<sup>1544</sup> Saldaña, M. N. “The right to privacy”. La génesis..., *op. cit.*, p. 236.

nuevas estrategias y modelos de gestión pública, centrados en construir y potenciar los valores que representa el gobierno abierto. Ya se ha hablado de la transparencia, de la participación ciudadana, pero la mayoría de actuaciones que se han llevado a cabo orientadas a estas finalidades han sido medidas aisladas entre sí, desconectadas entre ellas, una falta de transversalidad que debe remediarse mediante el desarrollo de un nuevo modelo de gestión integral. El desafío ahora será diseñar un cambio estructural en la Administración pública, así como una modificación en sus procesos, capaz de aunar todos estos valores en los que ya se ha puesto algún acento puntual, pero ahora haciéndolo de forma holística y coherente, avanzando cada vez más en la aspiración de un modelo colaborativo y deliberativo en el que se redistribuya el poder empoderando a la sociedad.

### **A) El desafío de modificar los procesos de la Administración**

#### *a. Novedades en el ciclo de políticas públicas*

En ese sentido es importante repensar el ciclo y fases de las políticas públicas de tal forma que sean inclusivas del ciudadano desde sus momentos más embrionarios. Así lo pone de manifiesto también Ortiz de Zárate, quien propone reformular este ejercicio en base al modelo que denomina LUDO –evaluar políticas, definir la agenda, diseñar políticas, implantar acciones, todo sobre la base de la información, la consulta y la delegación–, como una evolución del ciclo de las políticas públicas con lógica de gobierno abierto. Así, apunta que no se debe “considerar la toma de decisiones como una fase más, sino que va incluida dentro del diseño de políticas. Hay que tomar en cuenta que el modelo LUDO se construye dentro del contexto de una democracia representativa, en donde la ciudadanía entrega poder a sus representantes políticos y a la Administración pública para la toma de decisiones en el ámbito público. Los elementos de gobernanza que introduce el gobierno abierto suponen, por lo tanto, un enriquecimiento democrático del sistema, no una sustitución por otro. Estamos hablando de democracia deliberativa, no de democracia directa en su formulación más radical”<sup>1545</sup>. De acuerdo con este modelo, la transparencia se debe manifestar de forma más intensa en el momento de la evaluación, pues al publicar la información pública se

---

<sup>1545</sup> Ortiz de Zárate, A. Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. *GIGAPP*: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Estudios/Working Papers, documento presentado en el I Congreso Internacional de Gobernanza y Asuntos Públicos, INCCA, UCM, Madrid, julio 2012, p. 5.

permite el control ciudadano y la rendición de cuentas; mientras que la participación se debe cristalizar sobre todo en las fases de definición y diseño, pues debe ser la deliberación la que vaya ordenando las prioridades de la agenda y delimitando el diseño de las políticas de acuerdo con las preferencias ciudadanas; por último, la colaboración debe estar presente especialmente en la implementación, pues de eso se trata considerar al ciudadano como un cogestor, no de preguntarle qué opina o qué haría, sino trabajando juntos para ejecutar la política o medida diseñada, corresponsabilizando a la sociedad en la gestión de lo público y en la generación de valor.

#### *b. Novedades en gestión documental*

En este marco se deberían intensificar los esfuerzos entorno a las soluciones técnicas para asistir a los gestores en lo referente a la gestión de toda la información que se genera en el gobierno abierto, prestando especial atención a la interoperabilidad<sup>1546</sup>, que puede definirse como la habilidad que tienen diversas organizaciones o entidades – pudiendo existir una gran heterogeneidad entre ellas por su independencia– de interactuar las unas con las otras, manteniendo sus respectivas autonomías. Habilidad que les permite aportarse beneficios mutuamente y acordando objetivos comunes, involucrándose a la hora de compartir información y conocimiento entre ellas sin tener que hacer grandes esfuerzos gracias al uso de mecanismos tecnológicos<sup>1547</sup>. A lo que se debe añadir que la importancia de esto reside, en último término, en “*the interest to improve interaction with citizens and businesses as well as reducing administrative cost*”<sup>1548</sup>.

Resulta evidente que el nuevo paradigma administrativo que impregna el objeto del presente estudio no concierne únicamente a una sola Administración, sino que involucra a todos los organismos e instituciones administrativas de todos los ámbitos. Basta con

---

<sup>1546</sup> Al respecto, el Anexo de la ya derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, definía la interoperabilidad como la “capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica, comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y aplicación que deberán ser seguidos por las Administraciones en la toma de decisiones tecnológicas para garantizar la interoperabilidad.

<sup>1547</sup> Soares, D.; Amaral, L. Information Systems Interoperability in Public Administration: Identifying the Major Acting Forces through a Delphi Study. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*: vol.6, issue 1, 2011, p. 63.

<sup>1548</sup> Klischewski, R. Architectures for tinkering? Contextual Strategies towards Interoperability in E-government. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*: vol.6, issue 1, 2011, p. 28.

que alguna de esas Administraciones se desentienda o simplemente deje de transmitir información relevante y actualizada para que todo el sistema se resienta, pero si la simple desatención puntual va más allá y se extiende entre ciertas Administraciones, se corre el riesgo de que este paradigma no sea más que un mero testimonio de la excesiva burocratización y opacidad de las Administraciones españolas<sup>1549</sup>.

Con este panorama, conviene realizar un esfuerzo para mejorar la colaboración entre los distintos organismos. Desde el punto de vista ciudadano, el hecho de que éstos funcionen de forma fragmentada les obliga a interactuar con múltiples instituciones para ver cumplidos los trámites correspondientes, lo que conlleva “*delays in service delivery, lack of transparency about the procedures involved in service provision, the need to fill and refill forms containing the same set or subset of data, and the incapacity to obtain detailed information about the status of execution of a particular service through different access channels*”<sup>1550</sup>.

Cabe señalar también, como apunta Cierco Seira<sup>1551</sup>, que en el progreso electrónico de los distintos niveles de Administración territorial pueden advertirse acentuados desequilibrios entre los distintos estratos y dentro de cada nivel, incluso en el seno de cada Administración. Esto complica el punto de partida para impulsar el gobierno abierto de forma efectiva. En este punto coinciden Soares y Amaral<sup>1552</sup> cuando aseveran que “*achieving interoperability among information systems that are technologically disparate and that exist in different organizational contexts is a complex task, being affected by multiple aspects, not yet satisfactorily known and characterized*”.

---

<sup>1549</sup> También a nivel europeo la interoperabilidad ha cobrado una especial relevancia en la Agenda Digital para Europa, tal como se ha puesto recientemente de manifiesto en la Declaración Ministerial de Malmö y en la Declaración Ministerial de Granada. De hecho, la Comunicación de la Comisión Europea para el Consejo y el Parlamento, del 13 de febrero de 2006, sobre “*Interoperability for Pan-European e-Government services*” afirma que “*e-Government services are delivered at all levels of government. Interoperability must be ensured between local, regional, national and European administrations to provide seamless services*”.

<sup>1550</sup> Soares, D.; Amaral, L. *Information Systems...*, op. cit., p. 62.

<sup>1551</sup> Cierco Seira, C. Administración electrónica y Directiva de Servicios. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: monografía XII, El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo, 2010, p. 371.

<sup>1552</sup> Soares, D.; Amaral, L. *Information Systems...*, op. cit., p. 61.

### *c. Importancia de la interoperabilidad*

Por otro lado, no pueden obviarse los principales obstáculos a la hora de diseñar un marco preceptivo de interoperabilidad. Gamero Casado<sup>1553</sup> destaca entre ellos las tensiones políticas que se desatan cuando un poder público impone un marco obligatorio a entidades infraordenadas, limitando su ámbito de autonomía en cuestiones de organización institucional y en materia de gestión administrativa interna<sup>1554</sup>; y el impacto que repercute sobre la ciudadanía la imposición de prescripciones técnicas vinculantes, que afectan al principio de neutralidad tecnológica y a la libertad de empresa.

Todos estos aspectos negativos tienen consecuencias indeseables como gastos económicos innecesarios, una gran pérdida de tiempo y una devaluación de la imagen de las Administraciones frente a los ciudadanos y frente a profesionales del ámbito a nivel internacional por el escaso desarrollo y maduración de una administración electrónica eficiente. Esta eficiencia requiere la construcción de una interoperabilidad multidimensional, así lo pone de manifiesto Klischewski<sup>1555</sup> *“because organizational and technical resources and artifacts are framing and are formed by the social processes making use of these. E-government interoperability is an outcome of this dynamic interrelation in which interoperability frameworks standards and architecture play a major role”*.

Concretamente, Gamero Casado<sup>1556</sup> indica que la división tradicional incluye tres importantes dimensiones a la que añade una cuarta. La primera es la interoperabilidad organizativa, relativa a la capacidad de las entidades y procesos mediante los que llevan a cabo su actividad para colaborar al objeto de alcanzar logros acordados en común, siendo esto a escala local, regional, nacional, e incluso europea y mundial. La interoperabilidad semántica hace referencia a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su aplicación, la solución más fácil para ello es la creación de formularios informáticos con campos claramente segmentados. La tercera dimensión es

---

<sup>1553</sup> Gamero Casado, E. Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor. *Revista de Administración Pública: núm. 179, 2009, p.291*

<sup>1554</sup> El Esquema Nacional de Interoperabilidad se ha aprobado como Real Decreto, por lo que el Estado conserva todo el poder de configuración de su texto, y además es vinculante para todas las Administraciones públicas.

<sup>1555</sup> Klischewski, R. *Architectures for tinkering?...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>1556</sup> Gamero Casado, E. Interoperabilidad y administración..., *op. cit.*, p. 295-299.



la interoperabilidad técnica, que viene determinada por la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, aquí cobran especial relevancia la accesibilidad y seguridad, y la presentación de la información. Por último, la interoperabilidad jurídica, o legal, es la sincronización adecuada de la legislación de un determinado ámbito político para que los datos electrónicos originarios del mismo sean conformes al Derecho aplicable en otros, pudiendo reconocerse recíprocamente cuando sea necesario, lo que tiene que ver con prácticas como la firma electrónica. Todo lo expuesto da lugar a la cadena de interoperabilidad, definida como “la interoperabilidad que se manifiesta en la práctica en el despliegue de los sistemas y servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa”. Para conseguir la interoperabilidad, deben impulsarse simultáneamente todas ellas, en tanto que se encuentran inevitablemente vinculadas.

En su estudio sobre la interoperabilidad este autor<sup>1557</sup> señala que para lograr la interoperabilidad existen diferentes soluciones, pudiendo promoverse modelos voluntarios o vinculantes, flexibles o rígidos, centralizados o descentralizados. En relación con esto, advierte que es posible apreciar, en términos generales, un giro en la evolución de los modelos de interoperabilidad que lleva a superar el modelo de corte voluntario y flexible para acoger un modelo vinculante y rígido, cuando menos en ciertos puntos estratégicos como la conectividad y la identidad digital, debiéndose articular una serie de posibilitadores horizontales como una red de transmisión de datos y una política unitaria de firma electrónica.

La apuesta por un ambicioso proyecto de identificación y autenticación electrónicos, habilitando a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a actuar como entidad de certificación, como ya se ha visto en capítulos anteriores, supuso en su día una decisión estratégica de gran importancia para el impulso de la administración electrónica en España, no obstante, Gamero Casado<sup>1558</sup> considera que la política lucrativa y centralista a que dio lugar este proyecto, supuso su rechazo por varias Comunidades Autónomas, como Cataluña o la Comunidad Valenciana, que constituyeron sus propias entidades de certificación porque resultaba mucho más económico, lo que implica nuevos obstáculos para la interoperabilidad.

---

<sup>1557</sup> *Ibidem*, p. 291-302.

<sup>1558</sup> Gamero Casado, E. *Interoperabilidad y administración...*, *op. cit.*, p. 319-320.

Por otro lado, se encuentra la red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), que ya se previó en el artículo 43 de la Ley 11/2007, y que interconectaba los órganos de la Administración estatal con las Administraciones autonómicas y locales, haciendo posible el cruce de datos entre ellas, postulando la creación de “ventanillas únicas”<sup>1559</sup>.

Y como se ha visto anteriormente, la obligación que en su día impuso el ya derogado artículo 14 de la Ley 11/2007 a todas las Administraciones para la aceptación obligatoria del DNIe, supuso la existencia para los ciudadanos de al menos un identificador electrónico plenamente interoperable entre todas las Administraciones, aunque no se ha incentivado adecuadamente su uso como tal entre la sociedad.

Lo que debe destacarse es que “*policy, not technology, matters*”<sup>1560</sup>, es decir, se debe atender a las necesidades públicas y de las Administraciones, basando el diseño de la interoperabilidad en esta exigencia y no en la tecnología disponible, partiendo de un marco estratégico y de la visión de sus líderes. Ese marco estratégico, como guía de ruta inicial, debe basarse en el establecimiento de unas prioridades comunes para las iniciativas de interoperabilidad; principales problemas y necesidades; acciones requeridas para avanzar en la estrategia; y el diseño de escenarios alternativos. La interoperabilidad no es un valor per se, “*its value depends on the context of cooperation among organizational units and the benefits produced*”<sup>1561</sup>.

En definitiva, la plena consecución de la interoperabilidad debe ser una decisión estratégica de todas las Administraciones públicas, un planteamiento que exige que se tome en consideración la perspectiva de interoperabilidad cada vez que se aborde una nueva iniciativa que influya en la gestión administrativa, sea normativa o ejecutiva. Los beneficios a que conduce para la propia gestión administrativa y para el ejercicio de sus

---

<sup>1559</sup> La gran complejidad que encierran algunos procedimientos administrativos no se revela en su totalidad si se observan únicamente de forma aislada, se deben contextualizar para ver cómo interactúan con otros procedimientos de su entorno. Esa suma de procedimientos diferenciados que se proyectan sobre un mismo fondo con la misma finalidad exige al interesado pasar por la tramitación simultánea o sucesiva de distintos expedientes para reunir todos los requisitos. La ventanilla única supone una buena alternativa para solventar este problema a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para simplificar los procedimientos. Este mecanismo de formato electrónico funciona como un centro que unifica los diferentes trámites y procedimientos administrativos, sirviendo de contacto entre Administración e interesado, que permite la realización a distancia de trámites burocráticos.

<sup>1560</sup> Klischewski, R. *Architectures for tinkering?...*, op. cit., p. 29.

<sup>1561</sup> Misuraca, G.; Alfano, G.; Viscusi, G. Interoperability challenges for ICT-enabled Governance: towards a pan-European conceptual framework. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*: vol.6, issue 1, 2011, p. 98.

derechos por la ciudadanía compensan el resto de limitaciones a que derive su consecución<sup>1562</sup>.

Además, es básico dotarse de tecnologías sociales. En relación con las nuevas formas de comunicación de que hablábamos al principio de este capítulo, y el uso de las redes sociales por su fácil manejo, gratuidad y generalidad al estar ampliamente difundidas en la sociedad. De modo que cada Administración debería realizar un ejercicio de selección de aquellas plataformas existentes que vayan a resultarle de mayor utilidad en relación con el uso que se les vaya a dar, o bien, elaborar las suyas propias. Es interesante la sugerencia de del Río y Rojas<sup>1563</sup>, respecto de que “apenas se han explorado la utilización de plataformas propias, que a corto plazo podrían suponer algunos costes de inversión, pero a que a largo plazo podrían permitir el control y buen uso de los datos de las personas al usarlas y la elaboración de herramientas más personalizadas para ofrecer un mejor servicio público”.

De todos modos, y respecto a los costes de inversión, como bien apuntaron Blasco Díaz y Fabra Valls con ocasión de la Ley 11/2007 que se ha visto en el capítulo anterior, los costes de la tecnología no deberían verse como un obstáculo para la administración electrónica. En ese sentido, los autores ofrecieron una solución técnica de software libre para que esto no fuera así<sup>1564</sup>, demostrando una vez más que se trata más de voluntad política que no de cuestiones técnicas o de insuficiencia financiera.

En ese proceso de diseño de esta nueva arquitectura administrativa capaz de colegir e integrar todos estos elementos, sería interesante romper una lanza a favor de la planificación y la evaluación, pues son cambios que no pueden hacerse todos de una sola vez, sino que será un proceso paulatino, por fases, exitoso si se tiene claro el objetivo y se parte de una visión clara, siendo ejercicios fundamentales también en el marco de la interoperabilidad.

#### *d. Importancia de la apertura de datos*

No se debe olvidar, que en este nuevo planteamiento estructural se debe otorgar un protagonismo especial a los datos públicos, de tal modo que el nuevo diseño esté pensado para facilitar esa apertura de datos. Como pone de manifiesto Garriga-

---

<sup>1562</sup> Gamero Casado, E. Interoperabilidad y administración..., *op. cit.*, p. 332.

<sup>1563</sup> Del Río Fernández, A. L.; Rojas Martín, F. La estrategia de transparencia en..., *op. cit.*, p. 2055.

<sup>1564</sup> Blasco Díaz, J L.; Fabra Valls, M. *Las entidades locales ante la Ley 11/2007...*, *op. cit.*, p. 73-83.

Portolà<sup>1565</sup>, son varios los motivos que impulsan a las Administraciones públicas a realizar un proceso de apertura de sus datos no confidenciales. El primero es de matiz ético, “todo lo que se ha generado con dinero público debería poder ser accesible para toda la sociedad sin discriminación”. También hay motivos de tinte social, pues abrir los datos públicos es hacer que el acceso a esta información sea universal, dando las mismas oportunidades de disponer de la misma a todas las personas. “Consecuentemente se evita la discriminación, se lucha contra la opacidad informativa y se erradican los grupos de poder basados en la información reservada”. Pero especialmente, y en parte gracias a la voluntad que mueve las iniciativas de la Unión Europea en esta materia, el sentido de la apertura de datos se relaciona con la dinamización económica si se consiguen generar buenas políticas de reutilización de la información. Para ello se deben hacer grandes esfuerzos para cambiar la forma de trabajar de los servidores públicos, celosos de los datos que genera su actividad.

Se debe atender principalmente a los principios de los datos públicos que definió el *Open Government Working Group* en el año 2007. A saber: abrir todos los datos públicos (a excepción de aquellos en los que se permitan restricciones por razones de seguridad, privacidad o existencia de una ley específica); publicar los datos directamente desde la fuente, sin agregarlos ni modificarlos (*raw data*); actualizarlos periódicamente para preservar su valor; facilitar su uso con herramientas adecuadas de accesibilidad, catalogación y búsqueda; facilitar su reutilización automática utilizando formatos de archivo adecuados; proporcionarlos a cualquier persona, sin discriminación ni limitación; usar formatos no propietarios para evitar el control exclusivo; y utilizar una licencia libre que fomente la reutilización, sin que haya derechos de autor.

Por otro lado, como recuerda el anteriormente citado autor<sup>1566</sup>, David Eaves resumió estos principios en tres grandes leyes. La primera es que si no puede ser indexado no existe, y hace referencia a que si los buscadores de Internet no pueden encontrar esa información, es que “no existe”, por lo que si la intención es la reutilización de los datos, deben estar convenientemente codificados para que lleguen a los usuarios finales. La segunda ley dice que si no está disponible en un formato abierto idóneo para ser leído y procesado por un ordenador, no se motiva a reutilizarlo, deben ofrecerse en

---

<sup>1565</sup>Garriga-Portolà, M. ¿Datos abiertos? Sí, pero de forma sostenible. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 299.

<sup>1566</sup>Garriga-Portolà, M. ¿Datos abiertos? Sí..., *op. cit.*, p. 300.

formatos estándar para reaprovecharlos. Por último, la tercera ley dispone que si el marco legal no permite a alguien readaptarlo, no se motiva a utilizarlo, es decir, que se requiere un marco legal que permita compartir lo que se ha creado, motivando a la sociedad a ofrecer nuevos servicios.

La implementación efectiva de esta situación es poco factible, supone un marco idílico poco probable, por ese motivo la legislación sobre apertura de datos se conforma con modelar el proceso de apertura de datos públicos a través de un respaldo político real y mediante la realización de un inventario de los datos públicos existentes –especificando su origen, descripción, responsable, frecuencia de actualización, formato, etc.–, a lo que se añade el concepto de la sostenibilidad desde seis vertientes distintas. La primera, se refiere a la sostenibilidad en las actualizaciones, en el sentido de que los datos deben evolucionar con el tiempo, y actualizarse mediante la habilitación de procesos automáticos. La segunda, se refiere a la sostenibilidad presupuestaria por la actual situación de contención de las Administraciones públicas. A pesar de la creencia de que un proceso de apertura de datos es caro, a juicio de Garriga-Portolà, el problema es que la apertura de los datos hace aflorar las carencias y dificultades de la gestión interna de los datos públicos en las Administraciones. En tercer lugar, la sostenibilidad en formatos se refiere a buscar la forma de proporcionar los datos del mejor modo posible para su fácil reutilización. En cuarto lugar, la sostenibilidad en las condiciones de uso implica no poner ninguna barrera, lo que básicamente se relaciona con no cobrar por el uso de los datos abiertos. Por último, la sostenibilidad en el fomento de la reutilización, se relaciona con propuestas como los comentados concursos de aplicaciones a que se ha prestado atención en capítulos anteriores. Las experiencias llevadas a cabo por diferentes gobiernos en este sentido han demostrado que el uso de portales de datos abiertos acaban siendo rentables para la Administración, tanto a nivel económico, como social<sup>1567</sup>.

Para acabar, se debe insistir con que la información liberada por los organismos públicos no debe ser, bajo ningún concepto, cuantitativa y cualitativamente irrelevante a los fines de producir transparencia, reutilización o participación, porque de ser así, difícilmente podrá considerarse que la apertura de datos es un paso hacia el gobierno abierto<sup>1568</sup>. De modo que la Administración debe alejarse de postulados “dataístas” o

---

<sup>1567</sup> Garriga-Portolà, M. ¿Datos abiertos? Sí..., *op. cit.*, p. 300-302.

<sup>1568</sup> Prince, A. Jolíás, L. Open Data: Las fuentes conceptuales del..., *op. cit.*, p. 54.

“datacéntricos”, que consideran “el dato como elemento fundamental para el desarrollo humano”<sup>1569</sup>, y partir de que la información pública, y los datos públicos, carecen de valor si no se documentan y contextualizan adecuadamente, para que puedan generar riqueza social.

## **B) Nuevos perfiles entre los servidores públicos**

En este punto cobrará una especial relevancia la función directiva, pues un proyecto de tal magnitud va a requerir líderes con competencias claras y una visión muy precisa que consiga impulsar dichos cambios superando las reticencias e inercias del sistema administrativo tradicional. Así se manifiesta García Gómez<sup>1570</sup> cuando habla del nuevo liderazgo del gestor público, “sea político o directivo”, que debe ser “más desarrollado, más completo y, también, compartido”.

También es importante añadir nuevos perfiles de servidores públicos, que tendrán unas necesidades formativas concretas sobre las que habrá que reflexionar. Uno de ellos es el que parte de la doctrina denomina ya “intraemprendedores”, personas que sean capaces de promover cambios desde dentro de las organizaciones. Figura que se asocia al “agente de cambio”, entendido como “un inconformista que con actitud proactiva, motivada y motivadora pone permanentemente en cuestión los procesos aportando ideas de mejora”<sup>1571</sup>. La finalidad última de estos nuevos perfiles es la innovación, la mejora del servicio, la maximización de su utilidad, en una suerte de “catalizador de inteligencia colectiva”. Otro de los perfiles debería estar directamente relacionado con las nuevas tecnologías, la administración electrónica y las redes sociales, pues está claro que el ciudadano se ha trasladado a la conversación digital, y por ello se requieren estos perfiles capaces de moderar estos diálogos y debates, que cuenten con las aptitudes necesarias para gestionarlos y dinamizarlos adecuadamente, así como para enriquecerlos y fomentarlos.

Por no hablar de la necesidad de encontrar perfiles expertos en nuevas tecnologías, que respondan a la llamada ética hacker que ya se ha visto en capítulos anteriores, que estén

---

<sup>1569</sup> Soler Jiménez, J. La gestión documental: trazabilidad y control de la información para la Administración Digital. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, abril de 2017, p. 828-829.

<sup>1570</sup> García Gómez, T. Cómo avanzar en la optimización de los recursos económicos en las Administraciones Locales. Enfoques de gestión y herramientas para mejorar eficiencia económica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 5, marzo 2017, p. 537.

<sup>1571</sup> Redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos*. Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de la Blogosfera Pública. *Actualidad Administrativa*: Ed. La Ley, núm. 9, septiembre 2013, p. 1148.

capacitados en competencias digitales<sup>1572</sup>. Los avances en el ámbito tecnológico se alcanzan con una velocidad vertiginosa tal que cualquier intento de petrificarlo normativamente condena dicha norma a su pronta obsolescencia. Un escenario en el que resulta imprescindible contar con empleados públicos que sean hackers, entendiéndolos como personas “con amplios conocimientos informáticos, dedicados a investigar el control del sistema que se tiene entre manos, poder dominar todos los aspectos de una red, programa, dispositivo, mecanismo...que no tenga secretos”<sup>1573</sup>. Como se ha visto en los capítulos precedentes, el nuevo Derecho administrativo se basa en la administración electrónica para orientarse al gobierno abierto, por lo que para dar cumplimiento a todas las prescripciones de nuestro legislador en este ámbito, se requiere contar con empleados duchos en conocimientos tecnológicos, ya que la complejidad de estos entornos descartan que pueda ocuparse de ellos alguien que no sea un experto. Y no sólo para el desarrollo de la plataforma que permita la actividad administrativa cotidiana, sino también para garantizar la seguridad de todo el sistema, que puede verse amenazada por la infinidad de tipos de ciberdelincuencia, cada vez más sofisticados y contra los cuales es harto complicado defenderse.

De modo que, en acertadas palabras de Cerezo Peco<sup>1574</sup>, se requieren perfiles públicos “dispuestos a tener un pie dentro y un pie fuera de las organizaciones públicas, dispuestos a considerar el propio municipio como su mesa de trabajo, dispuestos a ver el municipio como un gran laboratorio de innovación social donde existe una ventaja competitiva clara: en el municipio convergen y se aglutinan la mayoría de las competencias del sector público lo que crea escenarios perfectos para que surjan ideas desde la lateralidad que cubran necesidades de la sociedad”. Hasta que no haya aun cambio en la gestión de las personas que pase por buscar empleados que respondan a estos requisitos, será muy difícil modificar las dinámicas de trabajo de las Administraciones, que no están acostumbradas a trabajar de forma colaborativa con la ciudadanía.

---

<sup>1572</sup> Vid. Salvador Serna, M.; Ramírez Hernández, O. Gobierno Abierto y competencias digitales: transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración pública*: vol. 3, núm.1, 2016.

<sup>1573</sup> Carretero Sánchez, S. Una propuesta de estatuto legal..., *op. cit.*, p. 2.

<sup>1574</sup> Cerezo Peco, F. Especial referencia a la reutilización de la información en el sector público. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 18, septiembre a octubre de 2015, p. 2210.

En este punto también resulta conveniente hablar, de nuevo, de la gestión documental<sup>1575</sup>, en este caso centrándonos en la necesidad de reinventar la figura del archivero en clave tecnológica. Pese a que la gestión documental siempre se ha caracterizado por ser una materia compleja y aislada del resto de actividades que se llevan a cabo en la Administración, no obstante, su importancia es capital como testimonio de dicha actividad, pues “el archivo es el vivo espejo de cómo se ha aplicado la acción de gobierno, sea por el residuo documental que ha dejado, sea por los silencios que demuestra”<sup>1576</sup>. En ese sentido, y de acuerdo con la necesidad de contextualizar los datos públicos a que hacíamos referencia más arriba, el papel que pueden desempeñar los expertos en archivística es inestimable para poder gestionar adecuadamente los datos, ya sean enlazados, ya sean masivos, ya se trate de destruir documentos administrativos, o bien gestionar servidores o bases de datos. Así, es necesario innovar en esta materia, para que la gestión documental no se limite únicamente a la investigación de orden histórico o cultural, que no sea un fin en sí misma, sino que funcione como palanca estratégica para la reutilización de la información, la calidad y la generación de valor público, por no hablar de su función esencial en el ámbito de la transparencia al que hacíamos referencia en el capítulo anterior.

Como muy acertadamente afirma Soler Jiménez apostando por la importancia de la gestión documental, “cualquier actividad de gobierno (...) genera siempre capital informacional, de modo que la necesidad de gestionar ese capital es inherente a cualquier ejercicio de gobierno. No hay gobierno sin capital informacional. Y no habrá gobierno abierto si este capital no fluye entre los ciudadanos con normalidad”<sup>1577</sup>. Así, este autor realiza una vinculación directa entre la transparencia, el acceso a la información y la gestión documental para poder avanzar en la consecución de un gobierno abierto, de tal modo que “la coordinación entre la información abierta y las políticas de gestión documental es total, son una fusión, no yuxtaposición. No hay una sin la otra”<sup>1578</sup>. Si volvemos a la administración que inspira en la época contemporánea toda esta filosofía, la impulsada por Obama mientras fue Presidente de Estados Unidos,

---

<sup>1575</sup> Para un estudio pormenorizado de la gestión documental desde las diferentes perspectivas que confluyen en la misma, tales como la seguridad jurídica preventiva, el tratamiento penal de la falsedad documental, la regulación del documento electrónico, etc. *Vid.* Blasco Díaz, J. L.; Fabra Valls, J. L. (eds.). *El documento electrónico. Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*. Ed. Publicacions de la Universitat Jaume I, 2008.

<sup>1576</sup> Soler Jiménez, J. La gestión documental en el marco del gobierno abierto. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 827.

<sup>1577</sup> Soler Jiménez, J. La gestión documental en..., *op. cit.*, p. 836.

<sup>1578</sup> *Ibidem*, p. 839.



lo cierto es que el 28 de noviembre de 2011, y dos años después del Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto, firmaba un segundo Memorándum, dedicado al *Managing Government Records*<sup>1579</sup>, que evidencia la importancia de la gestión documental como espina dorsal en la implantación del gobierno abierto, mejorando la apertura y la rendición de cuentas tras dos años trabajando en esta dirección, para superar las dificultades operativas que habían ido surgiendo en este ámbito. Y es que como concluye el autor, “desarrollar políticas de gobierno abierto obliga, entre muchas cosas, a gestionar más y mejor el capital informacional gubernamental y a ofrecerlo de manera proactiva al ciudadano (...). Pero solo provocará evolución positiva y riqueza social si el capital informacional es de calidad. La calidad se asegura gracias a una metodología sistemática y holística como lo es la gestión documental que controla su producción y disposición pública”<sup>1580</sup>. Por todo ello, es esencial capacitar y formar a los archiveros en este modelo, y potenciar esta renovada figura pública por su capital papel en este escenario. Así lo pone de manifiesto también Cots i Valverde<sup>1581</sup>, quien afirma que “las medidas para garantizar el derecho de acceso a la información pública (...) no tienen otro denominador que contar con la necesaria profesionalización y experiencia de servidores públicos como los/las archiveros/as municipales y de su militancia en el sector público”. Y no sólo eso, de acuerdo con lo que sostienen Cabo Lluesma, Sanchis Moreno y Herrero Pombo, “en el subsector local se han de buscar espacios de convergencia entre archiveros, informáticos y secretarios municipales, desde una aproximación multidisciplinar que facilite una visión completa de los aspectos de la técnica archivística y documental, de las TIC y de los aspectos jurídicos de cualquier política pública encaminada a la implantación efectiva de la Administración digital”<sup>1582</sup>. En definitiva, y como concluye “las piezas del puzle administrativo deben dejar de ser ininteligibles para aquellos que las necesitan y convertirse en espejos de la realidad interior. Para ello, el interior debe estar saneado, y los procesos de gestión documental, si se integran en el sistema de gestión, han de ofrecer este saneamiento que, puesto en

---

<sup>1579</sup> Este Memorándum afirma que: “*When records are well managed, agencies can use them to assess the impact of programs, to reduce redundant efforts, to save money, and to share knowledge within and across their organizations. In these ways, proper records management is the backbone of Open Government*”.

<sup>1580</sup> Soler Jiménez, J. La gestión documental en el marco del..., *op. cit.*, p. 845.

<sup>1581</sup> Cots i Valverde, R. Aspectos legales de la gestión documental. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 850.

<sup>1582</sup> Cabo Lluesma, A.; Sanchis Moreno, F.; Herrero Pombo, C. El modelo de política de gestión de documentos electrónicos para entidades locales (PGD-eL): un paso previo a la implementación de la administración electrónica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 858.

relación con los procesos, transforme el núcleo informativo y gobiernen la gestión de los datos racionalizados”<sup>1583</sup>, siendo fundamental para ello reconvertir la figura de los expertos en esta materia, los archiveros, en el marco de la digitalización administrativa y el gobierno abierto.

En ese sentido, nos parece interesante también la reflexión de Ruiz Gómez, que se orienta a vincular directamente los archivos y la gestión documental con el gobierno abierto, siendo el instrumento óptimo para conseguir colaboración, pues “la función de los archivos no debe ser ni servir al poder ni servir a la ciudadanía. Los archivos no están para servir sino para construir, junto con la administración y la ciudadanía, un nuevo tipo de contrato social a través del cual se fijen derechos, deberes y se intente alcanzar la justicia social”<sup>1584</sup>. Y es que esa es la idea que subyace a toda esta filosofía, la simetría de poder, la igualdad entre todos los agentes, pues para que la colaboración pueda ser real todos los actores deben contar con los mismos medios, con la misma información como partida, pues en caso contrario la relación entre ellos será asimétrica, de dependencia, de sumisión y no de igual a igual.

### **C) La utilidad del *benchmarking* y el *nudge***

Por otra parte, ya se ha hablado de la importancia de la evaluación de políticas públicas, sobre todo teniendo en cuenta las malas prácticas que han ocasionado la crisis económica y de legitimidad y confianza. Especialmente por “el crecimiento desmesurado del gasto durante los años de bonanza económica y la falta de control sobre resultados de políticas, programas y proyectos desarrollados”<sup>1585</sup>, pero en este contexto de transición aún debería cobrar mayor importancia para garantizar que los pasos que se vayan dando al avanzar en el gobierno abierto sean firmes y no se queden a medio camino, que sean viables y coherentes. La evaluación va a permitir analizar los cambios y el enfoque, detectar errores, reajustar deficiencias y suprimir disfunciones, para la mejora continua en la adaptación de la Administración a las necesidades ciudadanas de cada momento.

---

<sup>1583</sup> Giménez Martín, F. Transversalidad de la gestión documental. La gestión documental como factor de cambio en los ayuntamientos. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 1004.

<sup>1584</sup> Ruiz Gómez, V. Lucha contra la corrupción, rendición de cuentas y comunidades de archivo. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017, p. 1025.

<sup>1585</sup> García Gómez, T. Cómo avanzar en la optimización..., *op. cit.*, p. 534.

En relación con el diseño y la evaluación de políticas públicas, vale la pena hablar del *benchmarking* como “instrumento de mejora sistemática de las organizaciones”<sup>1586</sup>, ya que permite estandarizar metodologías aprendiendo de otras experiencias.

Para garantizar la integridad institucional, las leyes por sí solas no bastan, se necesita un cambio de mentalidad y la corrección de abusos y excesos de los empleados públicos. Es urgente la regeneración gubernamental dando ejemplo. Para ello Rivero Ortega y Merino Estrada<sup>1587</sup> proponen la aplicación de la psicología cognitiva y la economía conductual, nuevas ciencias del comportamiento que recientemente se están proyectando sobre las políticas públicas y la reinención de las organizaciones. Para conseguirlo, ponen de manifiesto la utilidad de la aproximación *nudge*, la ejemplaridad pública o el *benchmarking*.

Las Administraciones públicas deben dar ejemplo, para ello se deben cambiar algunas relaciones asumidas, las diferencias salariales, etc. El *nudge* es una expresión traducida como “toque” o “empujoncito”, que proviene de la economía conductual aplicable a las Administraciones. Se refiere al intento de reconducir a aquel trabajador que se aparta del comportamiento virtuoso por defecto, por ejemplo, obligándole a justificarlo, o complicando el desarrollo de esa actuación indeseable<sup>1588</sup>. De ese modo, se reconduce su conducta sin necesidad de sanción, y suele ser más efectivo que las normas.

Por otro lado, la evaluación comparativa o *benchmarking* es una práctica extendida en el área de marketing y ventas. Como afirman Batlle-Montserrat, Abadal y Blat<sup>1589</sup>, aplicarla al gobierno abierto significa llevar a cabo una revisión comparativa del progreso de las organizaciones en su implantación o despliegue.

---

<sup>1586</sup> González López-Valcárcel, B. Métodos cuantitativos y “benchmarking”: su utilidad para orientar las políticas públicas. *Ekonomiaz*: núm. 60, vol. I, 2005, p. 127.

<sup>1587</sup> Rivero Ortega, R.; Merino Estrada, V. Ejemplaridad pública, *Nudge* y *Benchmarking* local: herramientas del buen gobierno, la integridad institucional y la innovación democrática. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núm. 20, 2013, p. 13.

<sup>1588</sup> En el caso de que se quiera reducir el número de copias impresas de documentos, una manera de hacerlo incorporando esta filosofía *nudge*, podría consistir en obligar al trabajador que quiere imprimir a tener que autorizar esa impresión en múltiples y sucesivas pantallas. Complicando un proceso que hasta ahora era sencillo, se puede conseguir como resultado que haya una disminución de impresiones innecesarias.

<sup>1589</sup> Batlle-Montserrat, J.; Abadal, E.; Blat, J. Benchmarking del e-gobierno local: limitaciones de los sistemas de evaluación comparativa. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011, p. 254.

Esta evaluación comparativa permite conocer el nivel actual de desarrollo, averiguar en qué medida los objetivos se han alcanzado, validar la eficacia de las estrategias y planes de acción, determinar las fortalezas y debilidades de éstos, y encontrar ejemplos de buenas prácticas.

Estos autores apuntan que para la evaluación del gobierno abierto se debe disponer de un marco de referencia, y aunque existen diversos modelos de evaluación siguiendo una serie de etapas para evaluar la madurez de los servicios públicos, la Comisión Europea optó por un nuevo modelo para sus evaluaciones comparativas o *benchmarkings*, aunque limitadas al e-gobierno, en Europa. Este modelo está completamente orientado a la medida de la sofisticación de los servicios electrónicos ofrecidos por una organización pública y consta de cuatro niveles, a saber: el de información en línea acerca de los servicios públicos; el de interacción que habilita la descarga de formularios; el de comunicación bidireccional que introduce el procesamiento de formularios y la autenticación; por último, la transacción, con tramitación de los casos, decisión y entrega incluyendo el pago en caso de ser necesario.

La importancia de la medición de los servicios públicos a través de indicadores fiables con la intención de mejora continua de las administraciones es la filosofía que inspira a todas las evaluaciones de políticas públicas y que se relaciona directamente con el ejemplo que se ha visto en capítulos anteriores sobre los CCI impulsados por la Diputación de Barcelona. En este caso también se pretende mejorar los servicios mediante el establecimiento de una media a través de los indicadores entre los diversos municipios participantes en el Círculo, dependiendo del lugar que ocupe la Administración correspondiente en la media será aconsejable que adopte unas políticas u otras, y lo enriquecedor del proceso es poder comparar la actuación de dicha Administración con el resto, -en qué se ha equivocado, qué podría mejorar, o qué es lo que ha hecho bien- y que pueda adoptar las medidas adecuadas para situarse en mejor posición en la media, pudiendo adoptar como modelo las experiencias satisfactorias de otras Administraciones en el mismo ámbito, buenas prácticas que habrán sido identificadas durante el proceso y que serán extrapolables para los municipios del mismo grupo -ya que se clasifican por características similares -.

España ha quedado relativamente rezagada en sus reformas para avanzar en la dirección del gobierno abierto, así se ha comprobado al tratar otras experiencias más avanzadas,

tanto a nivel internacional como dentro de sus propias fronteras, siguiendo las interesantes propuestas existentes en algunas Comunidades Autónomas, cuyo modelo puede servir para mostrar las posibilidades que ofrecería la mera emulación de medidas más ambiciosas que las incluidas en la estrategia seguida por el gobierno central.

Parte de la doctrina se muestra optimista respecto a que las mejoras en las herramientas de interacción entre Administraciones y ciudadanos, y apertura de datos del sector público, sean desarrolladas por empresas privadas, apostando por la necesidad de que haya un intermediario. Así, Robinson, Yu, P.Zeller y W.Felten<sup>1590</sup> afirman que *“private actors, either nonprofit or commercial, are better suited to deliver government information to citizens and can constantly create and reshape the tools individuals use to find and leverage public data”*, en ese sentido, los citados autores consideran que los gobiernos no están preparados para seguir el ritmo de los rápidos y constantes progresos tecnológicos, por lo que, a su juicio, *“the best policy is not to hope government will choose the one best way, but to rely on private parties in a vibrant Marketplace of engineering ideas to Discover what works”*, ya que *“private actors have demonstrated a remarkably strong desire and ability to make government data more available and useful to citizens, often by going to great lengths to reassemble data that government bodies already possess but are not sharing in a machine-readable form”*. De este modo, aprovechando el *know how* de la empresa privada, se consigue potenciar la plataforma necesaria para el cumplimiento de los pilares básicos de la filosofía que constituye el objeto del presente trabajo. Se trata de que mejoren y perfeccionen los importantes –y loables-, pero insuficientes, esfuerzos de la Administración pública para conseguir esa reutilización de los datos, una vez abiertos, creando valor público, o bien diseñando verdaderos espacios de interacción y participación ciudadana, tan necesarios para alcanzar una auténtica colaboración y empoderamiento de los ciudadanos en la gestión pública. Estos autores entienden que *“private parties might not get it right the first time, but they will explore more approaches and will recover more rapidly than government will from the inevitable missteps”*.

En definitiva, para avanzar en el gobierno abierto se requiere innovar, y esto puede suponer tanto inventar como aprovechar una posibilidad preexistente, nunca antes ensayada en la propia organización, pero sí en otras. Como afirman Rivero Ortega y

---

<sup>1590</sup> Robinson, D.; Yu, H.; P.Zeller, W.; W.Felten, E. Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law and Technology*: vol. 11, Issue 1, 2009, p. 161-170.

Merino Estrada<sup>1591</sup>, la metodología innovadora incluye la lógica de mirar alrededor y aplicar las soluciones con mejores resultados, copiando a bajo coste, pero no trasladando miméticamente las experiencias, sino adaptándolas a las particularidades de cada organismo. A esto se añade la aprobación de baremos escalonados de referencia, fijando unos topes máximos, que de no cumplirse, los responsables deberían justificarlo ante la opinión pública, esta es la filosofía del *Nudge*, muy útil para canalizar las conductas perversas de las corporaciones, sin limitar su autonomía y sin efectos indeseados.

Para acabar, como muy acertadamente apuntan del Río y Rojas<sup>1592</sup>, “no es preciso contar con el mayor presupuesto, sino con la mayor voluntad y cierto grado de creatividad para hacer posibles los principales objetivos planteados”. Es necesario definir un sentido y una visión de forma clara, ir minimizando los obstáculos que provienen de dinámicas ancladas en formas de hacer del pasado, salir de la zona de confort, alcanzando objetivos a corto plazo para, a largo plazo, construir un Administración y un gobierno abiertos, confiables, con grandes impactos en la calidad percibida por la sociedad, y que sean sostenibles en el tiempo.

---

<sup>1591</sup> Rivero Ortega, R.; Merino Estrada, V. Ejemplaridad pública..., *op. cit.*, p. 14.

<sup>1592</sup> Del Río Fernández, A. L.; Rojas Martín, F. La estrategia de transparencia en..., *op. cit.*, p. 2058.



## CONCLUSIONES

El Derecho administrativo se caracteriza, entre otras cuestiones, por su extraordinario apego a la realidad social, vinculación que le impone la acomodación a las nuevas necesidades y se traduce en un proceso evolutivo constante. La realidad social a la que está íntimamente unido aporta continuamente innovaciones que provocan mutaciones no sólo en los procedimientos y las técnicas, sino también en lo más característico de su sustancia.

Si a esto se añade que el Estado no es un poder que manda, sino una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes, este servicio público se erige en fundamento y límite del poder gubernamental, y en pieza básica del Derecho público. Hoy en día, la definición del interés general, y por ende la determinación de los servicios públicos, no puede ser monopolio del Estado, el modelo de democracia representativa está agotado, por lo que se debe actualizar para que sean los propios gobernados los que intervengan para definir y defender el interés general y tomar parte en las decisiones que afectan a la comunidad en la que viven.

Aunque una de las señas de identidad de las democracias occidentales sea la participación ciudadana en la vida política, económica y cultural, en la práctica la gestión cotidiana de esas esferas corre a cargo de profesionales de la política, corporaciones transnacionales y oligopolios mediáticos, haciendo que la democracia participativa sea puramente procedimental, como un trámite más que debe realizarse, pero sin dotarla de ninguna eficacia jurídica real. La intervención directa de los ciudadanos en la esfera pública es muy limitada, salvo para una minoría social más activa, en casos excepcionales de movilización colectiva, o en el caso del Concejo abierto previsto en el artículo 140 CE, para núcleos de población muy reducidos.

Todo esto viene a incluirse en los debates sobre gestión pública de las últimas décadas, que tras el inicial antagonismo o enfrentamiento entre el modelo burocrático y el modelo de nueva gestión pública, surgiendo éste último como reacción a las deficiencias del primero, nos encontramos en un momento en que ambos modelos se han agotado por su incapacidad de asumir la complejidad de los problemas que poníamos de relieve. Así, del autoritarismo y nepotismo de la Administración de siglos pasados, se pasa a la burocracia, basada en la meritocracia y los procedimientos que maximizan la seguridad jurídica, tratando al ciudadano desde un enfoque paternalista



como mero receptor de servicios. No obstante, este modelo es caro de mantener y con la crisis del Estado del Bienestar se pasa a la Nueva Gestión Pública, incorporando criterios gerencialistas en la Administración, donde el ciudadano pasa a ser visto como un usuario, un cliente, en una perspectiva próxima a la del sector privado. No obstante, el agotamiento ha venido por malas prácticas y déficit de protagonismo deliberativo del ciudadano. No se ha hecho una interpretación adecuada cuando se han adoptado elementos de la nueva gestión pública, pues se ha seguido manteniendo un enfoque tradicional en la promoción de la participación ciudadana, y como consecuencia ésta no ha resultado efectiva. De ahí se deriva el momento actual de transición de paradigma, en que el ciudadano quiere participar y ser visto como un cogestor corresponsable, no como un receptor de servicios ni como un cliente, sino como un igual. Este último estadio en la evolución de la gestión pública es el que ha venido a denominarse gobierno abierto, como máxima expresión y vuelta de tuerca de la participación ciudadana, orientada a la redistribución del poder, pues es el máximo exponente de modelo referencial centrado en el ciudadano como actor empoderado. Un modelo de gobierno, de Administración, que es adaptable a cualquier clase de gobierno, por lo que su puesta en marcha se reduce a una cuestión de voluntad política y no de color político

Un paradigma más enfocado a la transversalidad y a la necesidad de una gestión relacional capaz de asumir esa complejidad que los anteriores modelos no han sido capaces de afrontar. Un tercer paradigma que, adoptando una visión más panorámica y transversal, ha hecho que los dos primeros se asimilen a pesar de su aparente contradicción porque parten de una lógica similar, que los diferencia y contrapone a este tercer paradigma, siendo la diferencia principal el componente cultural, la deliberación en contraposición a la tecnocracia y a la gestión empresarial, que han fracasado a la hora de adaptarse a las nuevas y cambiantes problemáticas de la sociedad. Lo que no significa que estas distintas teorías de la gestión pública sean totalmente excluyentes entre sí. Lo más aconsejable sería encontrar un equilibrio entre aquellos elementos que funcionan y son compatibles entre ellos y con la realidad presente y su complejidad en la búsqueda de la excelencia y la calidad de la gestión pública y de la democracia.

De modo que, una democracia de calidad en la actualidad debe pasar, indefectiblemente, por contar con la ciudadanía, corresponsabilizarla, hacer que se involucre en los procesos de toma de decisiones, en definitiva, por diseñar mecanismos

de democracia deliberativa que complementen y corrijan las disfunciones de la democracia representativa.

Dicho lo anterior, y atendiendo a todo lo expuesto a lo largo de estas páginas, se debe concluir:

## **I. LA AUSENCIA DE SOLIDEZ EN LAS DIMENSIONES ÉTICA Y PARTICIPATIVA DE LA DEMOCRACIA**

El agotamiento del tradicional modelo de democracia representativa se debe, de una parte, a la madurez ciudadana y de otra a los cambios sociales derivados del uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El modelo anterior era válido para el momento en el que se diseñó, durante la etapa de la transición, con una ciudadanía temerosa que nunca había sido actor principal por la herencia de tradición autoritaria, que justificó la cesión completa de la representatividad a los partidos políticos, para que fueran ellos quienes tomaran las decisiones y llevaran a cabo la gestión pública, mediante una participación ciudadana indirecta y totalmente intermediatizada.

A esto se debe añadir que, hasta la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los costes de la participación eran tan elevados que quedaba justificada esta intermediación, pero en la actualidad se detecta que se ha alcanzado la madurez cívica de los ciudadanos. Los movimientos sociales ponen de manifiesto la existencia de dinámicas nuevas de comportamiento entre los miembros de la sociedad, que han manifestado su deseo expreso de participar directamente en la toma de decisiones y en la gestión de lo público de forma colaborativa, por lo que se requiere realizar ciertos ajustes en el contrato social para que puedan situarse en un plano de igualdad y simetría con los poderes públicos por ellos escogidos, estableciendo como bases de ese nuevo contrato social: la transparencia, la participación y la colaboración ciudadanas. No aprovechar las oportunidades que brindan en ese sentido las nuevas tecnologías al reducir esos costes de participación, supone una gran pérdida en términos de calidad democrática.

En ese sentido, la calidad se ha establecido como parámetro legitimador de los poderes públicos, que al no extrapolar todavía suficientemente los cambios sociales acontecidos así como las nuevas demandas en el modo de proceder de las instituciones, la lectura

que realizan es de baja o nula calidad democrática, por no cumplir con estas expectativas ciudadanas. Los motivos que han promovido esta percepción se relacionan con lo que la doctrina ha tenido a bien denominar posdemocracia, y las razones son muy diversas.

Entre ellas se puede citar el diseño constitucional del sistema político nacional, en el que los partidos políticos dominan el escenario político. La Constitución española privilegia las formas representativas de participación política sobre los mecanismos propios de democracia directa, y no sólo eso, sino que promueve unas estructuras públicas ajenas al control ciudadano, que dejan poco espacio para una participación ciudadana directa, y mucho menos para ir un paso más allá logrando la colaboración. En España no disponemos de mecanismos que permitan a los ciudadanos influir directamente en el ejercicio del poder político cuando los representantes abusan de la confianza que se deposita en ellos.

A esto se debe añadir la gran cantidad de casos de corrupción que salpican a políticos y servidores públicos que no hace más que reafirmar la situación de crisis de valores democráticos, condenando a las instituciones públicas a sufrir un creciente descrédito ante los ojos de los ciudadanos. Como ya se ha visto, la corrupción en sí misma refuerza los valores destructivos y la desconfianza social, con lo que se genera un círculo perverso muy negativo, por la deslealtad y traición cometida por corruptores y corruptos. Si el sistema democrático descansa, en último término, sobre la confianza que los ciudadanos tienen en sus representantes, en los servidores públicos, la corrupción acaba con ese núcleo esencial y lleva a la sociedad a alejarse todavía más de la vida política por su indignación frente al escándalo político. Además, como se ha tenido ocasión de ver, España incumple reiteradamente las recomendaciones del GRECO que mejorarían las medidas de prevención y lucha contra la corrupción, motivo por el que ha sido increpada en diversas ocasiones, por lo que, por motivos evidentes, no realiza una gran difusión de los resultados de los informes. A lo que debe añadirse que uno de los principales efectos perniciosos a la hora de intentar enfrentarse al problema de la corrupción es el hecho de que se utilice como arma arrojadiza, como un argumento para arremeter contra la oposición con criterios oportunistas en lugar de prestarle la atención que merece tan grave materia. Se trata de un serio peligro para las instituciones democráticas y debe combatirse como tal, independientemente del color político que caracterice al corrupto, pues la hemeroteca demuestra que la corrupción no

entiende de ideologías y se manifiesta al margen del partido gobernante de turno. Esta miopía a la hora de abordar el problema también ha contribuido al hastío ciudadano que ha llevado a que se produzca en estos momentos un fin de etapa política, observándose nuevos comportamientos electorales entre los distintos votantes.

Otro de los factores a tener en cuenta es la globalización, más concretamente, la europeización, como cesiones de soberanía a órganos e instituciones supranacionales utilizadas como excusa para la toma de decisiones impopulares. Se está generalizando la errónea percepción de que la democracia no es algo valioso, que da igual lo que un Estado decida democráticamente cuando, en último término, las decisiones importantes van a adoptarse en Bruselas o Estrasburgo, de forma sesgada y poco democrática, primando los intereses de unos países sobre otros, lo que ha contribuido a la aparición de partidos y movimientos euroescépticos y abiertamente antieuropeístas. En ese sentido, el problema europeo es un problema de identidad por lo que se debe reconectar al ciudadano con su condición europea. La Europa del siglo XXI ya no podrá seguir construyéndose desde arriba como venía sucediendo, el mazazo a su credibilidad que no deja de extenderse entre los ciudadanos de los Estados miembros exige que el objetivo primordial de ahora en adelante sea fortalecer una Europa social con la ayuda de los ciudadanos, haciendo pedagogía de sus valores y funciones.

Por no mencionar los despropósitos y malas prácticas que han llevado a que la separación de poderes como fundamento de nuestro sistema democrático sea más formal que real, por la falta de independencia requerida y las continuas injerencias de unos poderes sobre otros.

Así pues, son muchos los factores que en la coyuntura actual aconsejan el impulso de una apuesta decidida por un cambio en la orientación del sistema democrático, reforzando los postulados tradicionales de la misma con la ayuda de una nueva cultura participativa y la generación de dinámicas de ciudadanía activa en el ámbito de la gestión pública. No puede haber una posible recuperación de confianza y legitimidad sin una auténtica e integral regeneración institucional, administrativa, política y moral.

Resulta evidente que la noción de democracia que prevalece en la cultura política actual es altamente insuficiente. Básicamente se reduce al ejercicio del voto –en ocasiones no suficientemente informado y, en consecuencia, susceptible de manipulación– para la formación de la voluntad popular. No se puede entender que la formación política más

votada se identifique automáticamente con la expresión de la voluntad general. La elección es un mero procedimiento técnico para seleccionar la formación gobernante. Su triunfo no debe trasladarse automáticamente a todas las decisiones que se tomarán durante su mandato.

De modo que en una época de descontento y gran desafección, con la dificultad añadida de caracterizarse por ser una época de contradicciones e incertezas, donde todo es efímero, inestable, revisable y cambiante continuamente –la sociedad líquida de Bauman–, hay que volver a las bases sólidas, a lo inmutable, los principios esenciales de la democracia, los principios del buen gobierno y la buena administración, que aspiran a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos, erigiéndose como plataforma desde la que facilitar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

En relación con esto, se debe colocar en una posición privilegiada al principio del pluralismo, claro reflejo de la ciudadanía, que debe gestionarse adecuadamente, no como algo a evitar sino como algo que nos define, algo que preservar y a lo que deben adaptarse las instituciones públicas. Si no se protege como valor y no se admite, reconoce y garantiza este pluralismo, no hay razón ni lugar para el debate, la participación o la colaboración capaces de regenerar la confianza entre ciudadanos y poderes públicos.

Además, los nuevos entornos de la gestión pública van a requerir flexibilizar la interpretación de principios como la seguridad jurídica, pues elaborar demasiadas normas o muy rígidas en entornos cambiantes, no hará otra cosa que petrificar situaciones, pudiendo generar efectos perversos por priorizar la seguridad jurídica en contra de la adaptabilidad constante que van a requerir los nuevos entornos de apertura, reforzando en consecuencia la interdicción de la arbitrariedad, pues al flexibilizar aumentan discrecionalidades, por lo que debe reforzarse en control.

Por otra parte, la dimensión ética es esencial para regenerar ese vínculo entre ciudadanía y poderes públicos. A pesar de que los valores son variables dependiendo de la realidad y del contexto histórico, geográfico y social –lo que, de nuevo, desaconseja una regulación rígida sobre la misma–, existen ciertos valores, ciertas virtudes cívicas, que todos los ciudadanos deben cultivar y que son comúnmente compartidas. A efectos de facilitar la elección de los valores que deben inspirar esa actuación, aparecen los

denominados códigos de conducta, en plena expansión a raíz de las obligaciones impuestas en la Ley de transparencia de 2013, fórmulas normativas y cuasi-normativas para introducir el componente ético en la actividad pública.

Todas las aproximaciones al concepto de la democracia, con el consiguiente respeto a los distintos principios que prevé, incluyen necesariamente la participación ciudadana. Sin embargo, la realidad demuestra que en nuestro sistema democrático se puede votar, pero no decidir. Pese a su reconocimiento constitucional y desarrollo en algunas leyes sensibles a la cuestión de la participación ciudadana, lo cierto es que en España la cultura participativa no encuentra medios suficientes para canalizarse de forma adecuada y eficaz.

## **II. LA INSUFICIENCIA DEL MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA**

Así, la apuesta por regenerar la democracia, y, consiguientemente, la confianza de los ciudadanos, pasa necesariamente por la participación ciudadana, garantizando que todos los ciudadanos tengan una oportunidad igual de participar cuando así lo deseen.

No obstante, el régimen jurídico de la participación ciudadana en España se ampara en una normativa fútil y trivial, que esconde la ausencia de una voluntad política real de apostar en este sentido y que se fundamenta en una jurisprudencia anclada en el pasado que no se ha reinterpretado adecuadamente a la luz de los cambios sociales que se han ido poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo.

En ese sentido, se construye de forma artificiosa una distinción entre los conceptos derivados de la participación ciudadana, como la participación administrativa y la participación política, limitando esta última al acto electoral. Una teoría que se deriva de la restrictiva interpretación que realiza el Tribunal Constitucional en el momento de deslindar la democracia política de la democracia participativa, en el sentido de no considerar manifestaciones del artículo 23.1 CE, y por consiguiente de la protección de que gozan los derechos fundamentales, a ningún mecanismo de participación que se aparte de las elecciones, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el concejo abierto. Sin embargo, y apartándonos de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, atendiendo al contexto actual entendemos que la participación política, único derecho de participación ciudadana con rango fundamental, no puede reducirse a

la participación electoral, y por ende, a la democracia representativa, sino que debe entenderse como aquella participación relativa a todo tipo de acción política, aunque no esté relacionada con el momento electoral, bastando para su consideración como tal que esté encaminada a influir en las decisiones o acciones de los representantes políticos, es decir, que debe abarcar también la democracia participativa. Por lo tanto, también se incluiría la participación administrativa, puesto que muchas de las decisiones de gestión pública, a cualquier nivel administrativo, requieren de la participación ciudadana, y esto supone influir en las decisiones y acciones de los representantes, piénsese por ejemplo en las modificaciones discrecionales de los planes generales de ordenación urbana municipales.

Los instrumentos que realmente deben considerarse de participación ciudadana son aquellos que tienen la verdadera intención de compartir el poder político y administrativo con los ciudadanos, los que pretenden algún grado de corresponsabilización, y no aquellos que busquen únicamente optimizar los recursos en base a criterios economicistas, tampoco los que permitan que los ciudadanos se expresen pero sin tener en cuenta sus intervenciones, ni aquellos que se alejen de la defensa del interés general o de la intención de influir en una decisión pública, con fines exclusivamente simbólicos o propagandísticos que sólo busquen rédito político por parte de quien los promueve.

El objetivo no es, ni debería ser, abrir un nuevo escenario que provoque el resurgimiento del debate clásico entre democracia representativa y democracia directa; se trata de construir nuevos espacios que, como complemento al sistema representativo, permitan generar una interacción entre poderes públicos y ciudadanía que implique a ésta en mayor medida en los asuntos públicos.

Ahora bien, no debe recurrirse a la participación ciudadana de cualquier manera, no todo vale. El éxito o fracaso de iniciativas de participación va a depender en gran medida de las razones que las promueven, si realmente es para implicar e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones o si, en cambio, es para conseguir rédito político sobre cuestiones que no preocupan a los ciudadanos. Teniendo en cuenta también la gran importancia del diseño por el que se opte en el mecanismo participativo concreto.

Encontramos una gran variedad de mecanismos participativos: institucionales y no institucionales, los métodos del ciudadano como cliente, los de democracia directa, métodos deliberativos, mecanismos de intervención en la gestión... Una gran variedad de diseños participativos en la toma de decisiones, atendiendo a la posición del ciudadano, a la orientación de la consulta, si responden a la democracia directa, semidirecta o indirecta en función del grado de participación del ciudadano, si son deliberativos o de votación, en función del ámbito político o administrativo... Lo más importante es que quede claro cuál es el método que se va a seguir antes de llevarlo a cabo, que esté justificado en base a los objetivos que pretenda alcanzar la participación, sin olvidar que no son mecanismos excluyentes entre sí, incluso pueden combinarse, por ejemplo haciendo que una determinada decisión sea primero consensual hasta un determinado plazo máximo, y una vez transcurrido dicho plazo que el mecanismo sea el consultivo teniendo en cuenta las propuestas que hubieran ido apareciendo mientras se desarrollaba el mecanismo consensual. Lo importante es que haya una claridad sobre el método elegido y sobre las razones por las que se elige uno u otro. El daño se genera cuando no se tiene claro el método, pues esto hace que se pierda legitimidad.

Pero si se cumplen estas exigencias, las beneficiosas funciones que cumple la participación como complemento de las decaídas formas de legitimación son innumerables, y sin duda con suficiente potencial para mejorar la calidad y legitimidad democrática.

Así, supone reducir la discrecionalidad administrativa en la toma de decisiones; apacigua y/o complace al ciudadano que no se conforma con elegir a sus representantes, confiarles sus asuntos y desentenderse tanto de la acción política como de la gestión administrativa; cumple una importante función pedagógica al despertar a los ciudadanos la conciencia de sus problemas, y la comprensión de los datos que definen su situación; a lo que debe añadirse que contribuye a la mejora de las habilidades retóricas y cognitivas, en tanto que al deliberar y tener que defender cada participante sus razonamientos frente a los de los demás, resulta un proceso enriquecedor y útil para detectar las debilidades o puntos fuertes de los distintos argumentos, mejorando la capacidad discursiva, empatía y método de reflexión de los distintos participantes. Todo lo expuesto subyace a la idea de la corresponsabilización ciudadana con las autoridades político-administrativas de los diferentes niveles administrativos, sin olvidar el potencial que posee como mecanismo para generar capital social, y para funcionar como



contrapeso de conductas poco cívicas o tendentes al individualismo, potenciando la idea de comunidad. Incluso permiten revalorizar la función pública, haciendo que se vea como algo loable, digno y deseable, pues los mecanismos de participación permiten a los ciudadanos interpretar el rol de gestor público, y así, imaginar las distintas alternativas existentes, debiendo escoger entre ellas la mejor para resolver un determinado problema o satisfacer una concreta necesidad.

Es necesario, sin embargo, diferenciar el plano normativo del plano real, pues a pesar de su existencia, la regulación de la participación ciudadana a nivel estatal dista de satisfacer las necesidades ciudadanas. El estancamiento del derecho a la participación directa en los asuntos públicos responde a esa interpretación del artículo 23 CE por el Tribunal Constitucional, inamovible durante las tres últimas décadas. Desde esta doctrina constitucional, la participación representativa ha eclipsado prácticamente la participación ciudadana.

Esta consideración estatal de residualidad de los mecanismos participativos de democracia directa, priorizando en todo caso la democracia representativa, ha motivado que en el ámbito autonómico se hayan ido incorporando progresivamente nuevos cauces colaborativos para dar respuesta a las reclamaciones ciudadanas visibles gracias al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación o libertad de expresión. Poniendo de manifiesto el contraste entre la regulación estatal y la autonómica, en el sentido de que el legislador autonómico se ha esforzado por profundizar en la regulación de la participación ciudadana con más altura de miras que el legislador estatal, que hasta ahora ha otorgado a los mecanismos de participación directa un papel de accesoriidad con respecto al sistema de participación representativa.

Así, a nivel estatal, más allá del voto electoral cada cuatro años, el modelo constitucional opta tan sólo por tres instrumentos que, a pesar de haberse considerado con frecuencia como pertenecientes a la categoría de democracia directa, se adecúan más a la clasificación de semidirecta por la intervención institucional en la decisión final, sin que se vislumbre, a la luz de la jurisprudencia, la posibilidad de actualizar estos sistemas atendiendo a las nuevas exigencias sociales. Estos instrumentos son tres: el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Si bien su escasa utilización los relega a una posición marginal por su complejidad y frustrados resultados.

El ejercicio del referéndum estatal se vehicula a través de los partidos políticos. La definición de la pregunta viene impuesta desde los poderes públicos, y en los casos en que es obligatorio su uso se puede encontrar el camino para evitarlo, el resultado final no es vinculante, y no puede haber iniciativa ciudadana para su puesta en marcha, y mucho menos se prevén mecanismos de contrapoder como el referéndum derogatorio en el ordenamiento español actual. Además, en el caso del referéndum consultivo se trata de una potestad, no de una obligación, y se deja en manos del presidente la interpretación de la trascendencia o no de la cuestión como para merecer ser refrendada, lo que no acaba de encajar con el sistema parlamentarista de nuestra democracia, sino que se asemeja más a los sistemas presidencialistas de los países de nuestro entorno.

En la polémica distinción entre las figuras del referéndum y la consulta popular referendaria y no referendaria, el Tribunal Constitucional vuelve a hacer gala en distintas Sentencias de una interpretación restrictiva ampliando la competencia estatal que se extiende, así, a la institución del referéndum en su integridad –en detrimento de las competencias autonómicas en la materia, que quedan sometidas en todo caso a autorización estatal–, que no comulga con la realidad de la época de cambios que estamos viviendo, ignorando por completo las demandas sociales al respecto, así como la realidad territorial y política del país.

Por otro lado, la iniciativa legislativa popular, faculta a los ciudadanos, esta vez sí, para iniciar el procedimiento de elaboración de las leyes, pero sólo a nivel teórico, pues en la práctica se trata de un mecanismo altamente complejo, con exigencias que obligan a canalizar estas iniciativas mediante organizaciones sociales potentes. A lo que debe añadirse que se limita a una simple facultad de propuesta sin que sea vinculante.

Por último, el derecho fundamental de petición permite a los ciudadanos expresarse y, en cierto modo, influir en la actuación de los poderes públicos, pero tampoco son vinculantes ni determinantes de esta actuación, si bien los poderes destinatarios están obligados a dar una respuesta. El proceso es, de nuevo, altamente complejo y no ha conseguido atraer a la ciudadanía para su uso como cauce habitual de formulación de sus peticiones, quien prefiere dirigirse al Defensor del Pueblo correspondiente para evitarse los intrincados trámites institucionales.

De modo que, a nivel estatal, únicamente encontramos instrumentos infrutilizados por la ciudadanía, que de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional son los

únicos incluidos en la protección del artículo 23 CE al elaborar una distinción puramente teórica entre la participación democrática y la política.

En ese sentido, la participación política sería la única derivada del ejercicio de la soberanía popular, mientras que la participación democrática implicaría un simple involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, sin una capacidad significativa de influencia en la misma. Distinción que quiere conferir naturalezas distintas a estos derechos y que no podemos compartir, pues no encuentra acomodo en la realidad de lo fáctico, y cuya delimitación responde a una interpretación restrictiva del precepto constitucional para sustraer a los derechos de participación ciudadana la protección que les otorgaría ser considerados de rango fundamental.

Por otro lado, aunque la normativa sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público consagra la participación ciudadana como principio, e incluye diversos trámites que integran al ciudadano en la actividad administrativa, en el caso de la información pública y el trámite de audiencia el grado de efectividad de estas fórmulas dependerá de si la Administración está abierta o no *a priori* a asumir correcciones o enmiendas en su proyecto inicial de decisión. En muchos casos no lo está, por lo que se convierten en un simple convencionalismo, que debe llevarse a cabo por imperativo legal, sin ninguna otra consecuencia.

En cambio, a nivel autonómico, el legislador ha asumido en los últimos años la necesidad de impulsar un mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas. Siendo exponente los Estatutos de Autonomía “de segunda generación”, con la oleada de reformas iniciada en el año 2006, que han interiorizado un proceso tendente a fomentar la democracia participativa.

A pesar de lo loable de esta tendencia, su característica principal es la fragmentación y la heterogeneidad. Algunas Comunidades se han centrado en juridificar la participación, otras en realizar políticas experimentales y otras se han limitado a incluir la participación en la legislación general del procedimiento administrativo y el régimen del sector público autonómicos.

En el caso de la políticas de juridificación, se eleva a rango de ley la creación de espacios públicos que permitan de forma específica y general la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de políticas públicas. En la muestra de leyes analizadas

se ha visto que comparten un triple pilar: deberes de actuación dirigidos a los poderes públicos y a los agentes económicos y sociales; generación de una nueva cultura política tanto por parte de los trabajadores de la Administración pública como por parte de los ciudadanos; y actividad de fomento de la participación ciudadana a través de medidas normativas y económicas.

La estrategia experimental es interesante porque permite la experimentación y evaluación de resultados antes de aprobar una norma que petrifique elementos no deseados y requiera de sucesivas reformas para actualizarla.

Mientras que su inclusión en la normativa administrativa acota demasiado su ámbito de aplicación, en contra del poder inspirador de toda la actividad pública que le otorgaría su inclusión como principio general, no delimitado al procedimiento administrativo.

De otra parte, se ha detectado también que uno de los problemas que comparten muchas de las previsiones normativas de participación ciudadana es que privilegian las fórmulas asociativas, ignorando los cambios de la sociedad en el sentido de que se ha ido evolucionando, gracias a las nuevas tecnologías de la información y comunicación y los nuevos hábitos a los que nos han conducido, a otros tipos de participación ciudadana más flexibles y abiertos que las asociaciones. Se intuye que la ciudadanía busca, cada vez más, el contacto directo, evitando intermediaciones y priorizando la inmediatez y el uso de estas nuevas tecnologías. El éxito de los ejercicios participativos dependerá, en consecuencia, de si permiten o no vehicular las nuevas tendencias participativas digitales.

Dicho todo lo anterior, y a pesar de las limitaciones de la participación ciudadana en el ámbito estatal, se puede afirmar que las bases legales van ajustándose de forma progresiva al camino que se debe recorrer para generar una nueva forma de tomar decisiones públicas, especialmente en el ámbito autonómico, en el que se ha fijado una trayectoria. Además, se ha visto que desde un punto de vista comparado no faltan buenos ejemplos –como el diseño de poder compartido de Suiza; las fórmulas de democracia directa alemanas, como iniciativas ciudadanas de celebrar referéndums, votos preferenciales, acumulación de sufragios; o las medidas para incentivar el voto impulsadas por el Reino Unido, como el voto postal, el voto de fin de semana, el voto electrónico o los puntos de votación en tiendas locales– que pueden servir de

inspiración para el diseño de esta futura arquitectura participativa más adecuada a los valores de las sociedades contemporáneas.

No se debe perder de vista que los cambios que están transformando las dinámicas participativas y comprensivas de la sociedad, se han generado en el sector privado, mientras el sector público continúa en el inmovilismo que le impide adaptarse a las nuevas necesidades de ciudadanización de lo público, dando la espalda al progreso. Y en los casos en los que esto no es así y realmente hay una voluntad de adaptación en este sentido, no se da una publicidad suficiente de la creación de estos cauces, y al no hacerlos llegar a los ciudadanos, éstos difícilmente van a saber de su existencia, y en el caso de que lleguen a enterarse de la misma, no encuentran garantías suficientes de que el tiempo que inviertan en realizar su aportación vaya a ser tenido en cuenta por los poderes públicos. Costes que también desincentivan la realización de ese esfuerzo por parte de los ciudadanos, sobre todo teniendo en cuenta la terminología técnico-jurídica de los documentos puestos a disposición de los ciudadanos para informarse de los Proyectos o iniciativas objeto de consulta, con un lenguaje que no todos los ciudadanos van a ser capaces de comprender por sí solos.

Las nuevas vías participativas no implican deshacerse de los mecanismos existentes hasta el momento, pues estos mecanismos también suponen el ejercicio y puesta en marcha de la democracia, lo que quiere resaltarse es que no es suficiente con este ejercicio, se requiere ampliar esta democracia, y un buen modo de llevar a cabo esa ampliación es asumir el reto de crear nuevos cauces más directos de relación entre poderes públicos y ciudadanos. Debe darse respuesta a los nuevos valores que se están gestando en las nuevas generaciones, que quieren influir directa y horizontalmente en la gestión pública y política de las instituciones, y acabar con la asimetría del poder para llegar a un gobierno y administración colaborativos y realmente democráticos, que se extienda no sólo a los ámbitos electoral y parlamentario, sino a toda la Administración pública, que debe reaccionar proactivamente para no verse recluida en el ostracismo del siglo XXI.

Y es que la democracia participativa como complemento de la representativa no pretende únicamente dar cauce a la voz ciudadana para la toma de decisiones, pues ello se conseguiría fácilmente mediante instrumentos de participación unidireccionales, lo que pretende realmente es acercar a ciudadanos y poderes públicos, generando entornos

que posibiliten regenerar la confianza como valor esencial a través de un proceso deliberativo permanente que permita reducir esa distancia entre unos y otros sujetos.

Lo que, a la postre, promueve un conjunto de actitudes cívicas, como la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia, así como una mayor implicación política, generando ciudadanos más activos, más movilizados y participativos, potenciando la idea de comunidad y generando sinergias que ayudaran a solucionar problemas públicos de forma diferente, creando capital social. Y ello a pesar de los costes en términos de agilidad del funcionamiento normal de las estructuras democráticas, pues no puede negarse que la deliberación conlleva el incremento de los tiempos por el conflicto que se produce. Entendiendo el conflicto como algo enriquecedor, y no como una experiencia negativa a evitar. Debe visualizarse como resultado de la diversidad, por lo que es necesario que las autoridades públicas comprendan que el conflicto no siempre va a ser una batalla entre rivales con intereses incompatibles, sino que se debe orientar a una cultura colaborativa en la que lo importante no es vencer, sino avanzar mediante puntos de encuentro. Los poderes públicos deben promover ese conflicto procurando generar comunidades colaborativas, reflexivas y empáticas, capaces de comprender puntos de vista diferentes desde el respeto y la tolerancia, abrazando el cambio social que se está produciendo en la sociedad de la información.

Para que esto ocurra se deben cumplir ciertas condiciones ya que la ciudadanización del poder público es uno de los aspectos más importantes de la democracia, pero si los valores de la cultura política no existen en términos de transparencia, rendición de cuentas y equidad, no generan legitimidad social, por lo que la condición esencial es la renovación de los valores de la cultura política.

### **III. EL GOBIERNO ABIERTO COMO CORRECTOR DE DISFUNCIONES REPRESENTATIVAS E INTEGRADOR DE LOS CAMBIOS SOCIALES**

Ya se ha dicho que nos hallamos en plena crisis del modelo de gestión pública por el descrédito y falta de legitimidad de nuestras instituciones, en un momento de transición de paradigma en la gestión político-administrativa, y el tercer paradigma que se vislumbra como reacción al agotamiento de las fórmulas burocráticas y gerenciales es el gobierno abierto. Este modelo referencial se centra en empoderar al ciudadano, en redistribuir el poder público colocándolo en una posición privilegiada para influir en la

toma de decisiones y colaborar en la actividad de los poderes públicos en todas sus fases.

Se trata de una de las mayores innovaciones que ha cobrado inusitada fuerza en los programas de gobierno y en las agendas políticas en todo el mundo, si bien no es la única alternativa existente, posicionándose como nuevo paradigma de modernización para solventar las lagunas y los déficits que han ido debilitando los anteriores modelos de gestión.

Este modelo, que se encuentra en su estadio de desarrollo inicial y que cuenta con un potencial innovador y democratizador ilimitado, apuesta por impregnar las instituciones de los nuevos valores sociales, transformando la cultura administrativa mediante un uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación acompañadas de la necesaria reflexión y orientación a los objetivos que pretenden conseguirse.

El concepto actual de gobierno abierto suele asociarse a la iniciativa de Barack Obama a su llegada como Presidente de Estados Unidos a la Casa Blanca en 2009, cuando firmó dos Memorándums en los que se comprometía a un nivel de apertura y transparencia gubernamentales sin precedentes.

A pesar de que el origen del concepto se remonta a muchos años antes, lo cierto es que el impulso de Obama sí es el que recupera este concepto y asienta los pilares de este paradigma –transparencia, participación y colaboración– que se han escampado alrededor de los gobiernos de todo el mundo para tratar de replicar este modelo en su búsqueda por recuperar la confianza ciudadana y mejorar la calidad democrática y la gestión pública de forma continua.

Se trata de un fenómeno altamente transversal y de elevada abstracción conceptual. Sus definiciones son tan variadas como los puntos de vista que pueden adoptarse para estudiarlo. No obstante, todas las propuestas incluyen como elementos indisolubles de este paradigma las tres dimensiones esenciales en las que se articula: transparencia, participación y colaboración.

Nuestra modesta aportación al debate en torno a su consolidación conceptual se basa en definirlo como un paradigma político administrativo de gestión pública, un modelo de referencia que se caracteriza por adoptar una mirada innovadora en las relaciones entre Administración y ciudadanía, contagiándose del espíritu emprendedor y la lógica del *do*

*it yourself* que se ha ido impregnando en las sociedades actuales, empoderadas gracias a la asunción de una igualdad intrínseca que rechaza la idea de que haya algo que no puedan tener la capacidad de hacer. Así, funciona como una plataforma que canaliza esas aspiraciones sociales, potenciando en ese sentido una serie de principios que deben orientar conjuntamente la acción pública de forma transversal y permanente – transparencia, participación y colaboración–. Esta estrategia intenta incidir en el mapa mental tanto de las organizaciones como de las personas al servicio de la Administración, favoreciendo una rendición de cuentas pública que fuerce el mejor comportamiento de nuestros gobernantes. De modo que trata de generar sinergias entre los distintos agentes sociales para la mejora continua de la actuación pública, desburocratizando el sistema y situando en el centro del poder a este nuevo ciudadano empoderado, tradicionalmente ajeno a la toma de decisiones públicas. Para ello, este paradigma se apoya en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el objetivo final de democratizar el poder, implantar la buena administración y el buen gobierno, así como incrementar las cotas de confianza y legitimidad de los poderes públicos apostando por la cocreación de valor público. Al mismo tiempo que busca reforzar las virtudes cívicas de la sociedad en un marco de trabajo colectivo, continuado, perseverante e innovador, cuya meta es el alineamiento común para la correcta asimilación de la complejidad y el cambio constante con el objetivo de no dejar de incrementar la calidad en todos los ámbitos de lo público. De tal modo, que, la principal bondad de este paradigma, en último término, es la de dotar a los gobiernos de sentido.

En su origen, el gobierno abierto se relacionaba esencialmente con la libertad de información, con la transparencia y el acceso a la información pública. En los últimos años su significado tradicional ha mutado en algo más complejo por el papel de la tecnología y su impacto en el ejercicio de esta libertad. Ahora se expande para tratar de conseguir la rendición de cuentas, la apertura, la reutilización de la información y la colaboración.

Todo lo anterior es reflejo de los fundamentos de diversas corrientes políticas relacionadas con el cambio –ya sea desde un punto de vista social como institucional, o ambos al mismo tiempo–. De tal modo que el gobierno abierto se encuentra respaldado en su núcleo fundamental por políticas de mejora regulatoria; políticas tradicionales de buena gobernanza; políticas de participación ciudadana; políticas de eficiencia en la



gestión pública; políticas de innovación y modernización de las Administraciones públicas; políticas de contención presupuestaria a medio-largo plazo; políticas de promoción económica; y políticas de integración.

La innovación debe impregnar necesariamente las labores de coproducción de servicios que promueve el gobierno abierto, ya sea buscando nuevas formas de colaboración y participación ciudadanas haciendo uso de las nuevas herramientas que van apareciendo en el mercado; implementando recursos que traten de aprovechar y gestionar el conocimiento, la creatividad, el potencial y el talento de los ciudadanos que quieran colaborar con la Administración en la construcción del bienestar colectivo; buscando nuevas formas de resolver problemas públicos, o de implantar los servicios públicos de la mejor manera posible. Una suerte de cultura emprendedora que debe impregnar tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos.

Así las cosas, resulta evidente que la transparencia debe ser la antesala para que existan los demás pilares que van a hacer posible la apertura necesaria que propugna el modelo del gobierno abierto. Con altos niveles de transparencia se genera rendición de cuentas, lo que a su vez, persigue el impulso de una cultura de responsabilidad compartida por todos los agentes sociales y eleva el discurso político, focalizándolo en la búsqueda de mejores soluciones. Si se obtienen buenos resultados en este ejercicio, esto dará lugar a la legitimidad y la confianza. Lo que permite construir espacios óptimos para la participación ciudadana, que si cumple con las exigencias que poníamos de manifiesto más arriba –intentado socializar la gestión pública, haciéndola relacional y deliberativa, alejándose de lógicas ancladas en el pasado que solo utilizaban estos mecanismos de forma anecdótica y coyuntural–, todavía añade más solidez a esa relación de confianza, generando, en último término, sinergias y dinámicas proclives para la colaboración, en las que los ciudadanos se sentirán motivados para compartir sus conocimientos, su talento y su experiencia, poniéndola al servicio del interés público y la generación de valor social.

Entre sus múltiples ventajas pueden destacarse que permite una mayor visibilidad de la separación de poderes mediante la información facilitada sobre la acción de las distintas instituciones, así como que mediante el sistema de contrapesos los propios ciudadanos pueden supervisar esas acciones y tener posibilidad de exigir las oportunas responsabilidades. Aprovecha el “*know-how*” y el espíritu empresarial de aquellos

terceros ajenos a las instituciones gubernamentales para trabajar juntos con los que están dentro de éstas, y así, encontrar mejores soluciones a los distintos problemas, mejorando la gestión del talento. Además, le da voz al ciudadano desorganizado, que quiere participar en los asuntos públicos sin pertenecer a una asociación, partido o sindicato, y sin que esa participación se limite al voto electoral cada cuatro años, empoderando al ciudadano y aportando legitimidad a las decisiones que se tomen desde el diálogo, el consenso y la participación.

Además, fomenta la mejora del comportamiento de servidores públicos, al funcionar con una lógica de panóptico bidireccional o multidireccional, se facilita el control ciudadano y se desincentivan conductas irregulares al conocer dicha vigilancia y escrutinio público continuo.

No se debe perder de vista que las ventajas de este modelo no se circunscriben únicamente al ámbito de la mejora de las disfunciones del sistema de democracia representativa, sino que inciden notablemente en el ámbito económico, funcionando como plataforma de innovación desde la que impulsar estrategias que permiten mejorar la competitividad. Las iniciativas de apertura de datos y reutilización desarrolladas en paralelo a la transparencia de la información pública se posicionan como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios, vehiculando el capital social para que cristalice en aplicaciones prácticas capaces de mejorar la prestación de servicios y la calidad del sistema, además de exigir nuevos perfiles profesionales, nuevos puestos de trabajo tanto en el sector privado como en el público, posibilitando así tanto economías de escala como de abastecimiento, fortaleciendo, al mismo tiempo, el tejido empresarial innovador.

En definitiva, se trata de un modelo de redefinición de las relaciones entre ciudadanos y poderes públicos, en las que éstos últimos sacrifican su monopolio de poder, de conocimiento, a favor del empoderamiento ciudadano, mediante una relación en un plano horizontal, en gran medida gracias al uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, acabando con la asimetría del poder al otorgar a todos los ciudadanos la misma capacidad de influencia en los resultados de la decisión, valorando por igual todas las ideas y propuestas de cualquier ciudadano, independientemente de su edad, género, origen, formación o categoría profesional. Todo lo que implica un relevante cambio de valores, una auténtica transformación en la

lógica de la gestión pública y en la manera de entenderla, reconfigurando los roles de los distintos actores a la hora de ejercerla gracias a poner el acento en los nuevos valores e ideales que caracterizan a las sociedades contemporáneas y parecen no haber cristalizado todavía apropiadamente en el ámbito institucional.

Valores relacionados con la ciudadanía digital, los prosumidores (productores a la vez que consumidores), la autoridad en la comunidad virtual, el debate y razonamiento colectivos en red, la disolución de jerarquías y asimetrías de poder, la inteligencia colectiva, la economía colaborativa y la creación de contenidos abiertos en la que todos pueden contribuir. Se convierten las dinámicas promovidas por la red en catalizadores del progreso social y la mejora continua.

Un gobierno abierto supone un Estado consecuente y comprometido con la democracia, que garantiza los principios constitucionales, y que aspira a expandir los derechos vinculados a los sistemas democráticos. No se trata de una mera adición de voluntades individuales, sino que se propone conseguir la construcción de políticas públicas y la gestión del sector público mediante la colaboración y la deliberación entre administradores y administrados, dejando éstos últimos de ser tal cosa para convertirse en colaboradores. La colaboración que promulga el gobierno abierto no se refiere únicamente a la necesidad de establecer acciones coordinadas entre instituciones sino que añade al ciudadano y su capacidad de aportar sugerencias en la gestión pública, no restringiendo su capacidad a la mera decisión sino invitándole a la deliberación y facilitando que ésta se produzca en igualdad de condiciones gracias a la transparencia y el acceso a la información pública.

Se trata, en fin, de transitar de un Estado unicéntrico a uno policéntrico, con múltiples centros de poder, y que éste no se agote únicamente en los administradores y representantes. Transitar a un buen gobierno, una buena administración y una democracia de calidad.

Se ha visto cómo las distintas culturas jurídicas comportan necesariamente distintas morfologías de la democracia, distintas concepciones y formas de entenderla y articularla. A pesar de esto, un análisis comparado permite encontrar elementos comunes en todas ellas que pueden subsumirse en el transversal modelo de gobierno abierto.

A nivel internacional, encontramos infinidad de experiencias de gobierno abierto en múltiples países, muchas de ellas confluyen, se inician o se comparten en la llamada Alianza para un Gobierno Abierto, organización formada por los gobiernos de múltiples países que promueve innovaciones y reformas con un elevado potencial transformador, muestra de que es posible conseguir los objetivos propuestos siguiendo vías alternativas que confluyen en resultados similares.

Esta Alianza representa una oportunidad de ir más lejos en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Se exigen unos determinados estándares mínimos para poder formar parte de la misma, aunque no se exigen obligaciones concretas en cuanto a los pilares del gobierno abierto, ni en cuanto a la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos adoptados mediante los planes que sí deben aprobarse obligatoriamente por cada miembro. Esto tiene su razón de ser por la enorme disparidad existente entre países, que no comulgaría adecuadamente con obligaciones homogéneas, sino que se deja un amplio margen de maniobra a cada Estado para que adapte el gobierno abierto a sus necesidades y particularidades propias. Dejando al margen las limitaciones que presenta la iniciativa, es de agradecer el impulso que le ha dado a la filosofía del gobierno abierto, colocándola en la agenda de muchos países, generando conversaciones y vinculaciones internacionales sobre temas de los que antes no se trataba a nivel global. Configurándose, en consecuencia, como un instrumento útil para generar ciertos cambios en la gestión de lo público, compartir casos de éxito, inspirar a las demás instituciones y a la sociedad en general, para conseguir un mayor impacto en las iniciativas de gobierno abierto de todo el mundo, fomentando la creatividad, la innovación, la cocreación y todos los valores que propugna este paradigma de gestión político-administrativa.

El papel de España en esta institución, pese a que se ha constatado una evolución al alza, ha sido más bien insuficiente. De momento ha desarrollado tres Planes de Acción. En el primero de ellos, incluyó entre los compromisos que debe integrar este instrumento relacionados con el gobierno abierto, medidas que poco o nada tenían que ver con su implementación, sin contar con participación ciudadana como recomienda la institución, y sin rendir cuentas sobre los resultados, demostrando ausencia de voluntad real de implantar el gobierno abierto, que en líneas generales parecía confundir con el gobierno electrónico y la simplificación administrativa. El segundo de ellos incorpora relativas mejoras, pero sigue quedándose lejos de cumplir las expectativas, con

compromisos sectorializados, sin responder a una estrategia a largo plazo que implicara efectos de forma transversal sobre la acción pública, siguiendo sin entender las implicaciones del gobierno abierto. El tercer Plan, aprobado con más de un año de retraso y publicado recientemente, sí parece incorporar esta filosofía de forma más concienzuda, se ha contado con participación ciudadana y participación de expertos, por lo que debe valorarse muy positivamente el cambio de orientación. Habrá que estar pendientes a la futura ejecución de estos compromisos y cuál será su grado de cumplimiento para analizar si se puede concluir que hay una mayor voluntad del gobierno con respecto al gobierno abierto, o vuelve a quedar todo en medidas más superficiales que de gran calado.

A pesar de los beneficios apuntados de esta organización internacional, lo cierto es que su ambición es muy limitada, en tanto que acaba resultando débil e inefectiva ante la falta de voluntad o el desinterés de los países a la hora de asumir compromisos que realmente sean prioritarios para sus ciudadanos, o a la hora de cumplir con los compromisos asumidos, dada la ausencia de mecanismos coercitivos, al no estar dotada de potestad sancionadora de ningún tipo ante el incumplimiento de los Planes por parte de los Estados –ni en lo tocante a su redacción (inclusión de compromisos poco ambiciosos, vagos o inasumibles por su contenido o por el plazo establecido para su cumplimiento), ni en su efectiva ejecución–, ni al establecer medidas de carácter obligatorio para que se dote a los ciudadanos de la capacidad suficiente para denunciar estos incumplimientos, y que esas reclamaciones se traduzcan en sanciones u obligaciones determinadas. Esta ausencia de mecanismos de reacción ante eventuales incumplimientos es lo que hace que el potencial de esta organización quede muy diluido.

Trasladando el punto de mira al ámbito europeo, se ha visto la sensibilidad de la organización por la materia del acceso a la información pública desde su entrada en el Tratado Maastricht de 1992. Después se elevó la relevancia y estatus de la transparencia gracias al impulso de esta materia desde el ámbito ambiental con la aprobación del Convenio de Aarhus en 1998, y su consiguiente regulación sobre el derecho de acceso a la información pública en materia ambiental, así como de las obligaciones de las autoridades públicas en relación a su difusión. Así, en este escenario hace décadas que se trabaja en la línea de estas materias, realizando grandes esfuerzos por impulsar la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública. Más

recientemente la tendencia se sitúa en la apuesta por la reutilización de la información del sector público. Destaca su preocupación por las iniciativas de *open data*, en las que está centrando buena parte de sus esfuerzos para fomentar la redistribución de los datos compartidos por los poderes públicos, así como su transformación y reutilización, atendiendo a su potencial económico y social. De hecho, los compromisos más destacados en los últimos años se orientan más a arrojar luz sobre la actividad financiera y económica de los gobiernos, que no a la búsqueda de la colaboración ciudadana, como sí lo fue inicialmente. Ejemplos que atestiguan la evolución y el interesante desarrollo de esta tendencia, y que nos permiten concluir que no se trata de una moda pasajera sino de una estrategia transformadora del gobierno y la administración con vocación holística y de perdurabilidad, pues la Unión ha asumido el gobierno abierto como una estrategia que desarrolla el mercado de datos europeo partiendo del interés económico subyacente, sin olvidar su íntima conexión con los postulados democráticos que permiten a los ciudadanos controlar la actuación de los poderes públicos, buscando una coherencia interna entre ambos propósitos. Unos avances normativos que, como se ha visto, también se acompañan de interesantes experiencias reales, especialmente incluyendo la voz de la ciudadanía en las instituciones europeas, de forma mucho más ambiciosa que en nuestro régimen jurídico de la participación ciudadana actual.

Gracias al inspirador ejemplo de la Unión, también sus Estados miembros han apostado por iniciativas de este estilo, aunque del análisis comparado de algunas de las experiencias se debe destacar la heterogeneidad de las actuaciones por los distintos grados de madurez de los compromisos y la diferente intensidad de voluntades políticas en los distintos Estados. Incluso a nivel interno, llaman la atención las diferentes velocidades de las medidas de gobierno abierto entre los poderes públicos territoriales de un mismo país en función de la convicción, el interés, el compromiso y voluntad política de cada gobierno. Encontramos interesantes experiencias en Finlandia, Reino Unido, Irlanda, Francia, Alemania, Italia, Portugal... adaptándose el sistema seguido en cada uno de ellos, a sus peculiaridades, a su contexto y necesidades, algunas más enfocadas a la participación, otras a la transparencia y acceso a la información pública y otras tratan de ser más transversales incluyendo la perspectiva del gobierno abierto.

En el contexto internacional no se puede olvidar uno de los espacios más activos y que mayores avances ha venido desarrollando en materia de participación ciudadana y apertura gubernamental, América Latina –de hecho, son 16 los países latinoamericanos

que forman parte de la Alianza, lo que nos lleva a concluir la importancia que esta región otorga a estos temas en su agenda—. Aquí ya encontrábamos una gramática distinta de la democracia, especialmente de la participación ciudadana, que trataba de implicar más a los ciudadanos y conseguir que dispusieran de una mayor influencia en la política y la Administración poniendo en práctica los principios de transparencia, colaboración y rendición de cuentas, intentando mejorar las aristas de la gestión pública a través de dinámicas de gobernanza, con mayor o menor acierto, encontrábamos otros modelos referenciales que, partiendo de los mismos objetivos, seguían caminos distintos para conseguirlos, centrándose en los incentivos que podían hacer que los ciudadanos quisieran participar. Algunos priorizando la agilidad en la comunicación, otros una mayor transparencia en la información, y otros ahondando en la continua supervisión, control y rendición de cuentas. No obstante, en los últimos años, esa gramática distinta que hacía que la estrategia latinoamericana se distinguiera del resto de iniciativas, se ha combinado con los postulados compartidos por los distintos países que han puesto en marcha iniciativas de gobierno abierto, inspirándose cada vez más en el modelo norteamericano, pero desde una perspectiva distinta por su origen referencial desmarcado del Memorando de Obama y más ligado a los problemas de corrupción y prácticas ilegales de los gobiernos, sumado a ciudadanos poco formados, y por su trayectoria, que cuenta ya con experiencias relacionadas con los valores del gobierno abierto tanto de éxito como de fracaso, puestas en marcha en los distintos países de la región y que va a permitir emular lecciones aprendidas en otros modelos de democracia más avanzada pero con corta experiencia en estas materias.

De los múltiples ejemplos mencionados a lo largo de estas páginas, se deduce que existen esfuerzos de múltiples gobiernos en todos los continentes y en todo tipo de sistemas, independientemente de su color político, por dotarse de un contexto jurídico administrativo adecuado para el desarrollo e implementación de medidas de gobierno abierto, estrategias que ponen en práctica todo lo dicho hasta ahora, y que pretenden convertir a los ciudadanos en coprotagonistas de la iniciativa política y de gestión administrativa, profundizando en la calidad democrática, haciendo que el poder sea más accesible y transparente, y reduciendo el peso de la tutela que ejercen los partidos sobre el sistema democrático. Estrategias para que los ciudadanos puedan forzar el debate en asuntos de alcance general.

Es cierto que este modelo no está exento de riesgos, pero en su gran mayoría son riesgos de los que, al fin y al cabo, tampoco están exentos los procedimientos administrativos clásicos de la Administración. Riesgos asociados en su mayoría al principio de los datos abiertos y la transparencia, peligros de la transparencia, vulnerabilidad en datos especialmente protegidos, sistemas de violación de seguridad informática o cibernética, no atender a las peculiaridades del contexto a la hora de reflexionar sobre el diseño, la brecha digital, costes fijos, eludir proyectos interesantes por su difícil evaluación al ser de carácter abstracto y difícilmente cuantificable, pluralidad de valores que pueden entrar en conflicto y entre los que no hay criterios de priorización sino que deberá entrar en juego la ponderación, etc. Una serie de desafíos sobre los que deberá reflexionarse, y a los que habrá que dar respuesta porque el gobierno abierto es lo que hoy exige la ciudadanía.

#### **IV. LA APUESTA POR INTEGRAR EL GOBIERNO ABIERTO EN LA PARTE GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA**

A pesar de que podría reflexionarse sobre la inclusión del gobierno abierto como principio constitucional que irradiara todos los poderes estatales, lo cierto es que la estrategia que se ha seguido en España ha sido la de incluirlo en la normativa administrativa, centrándose en el poder ejecutivo.

Así, se han visto los cambios que se han ido introduciendo, inicialmente poco a poco en nuestro sistema, y más tarde de forma algo convulsa y acelerada, para dar respuesta a los distintos problemas que se han ido poniendo de manifiesto en relación con la calidad democrática y la Administración pública. Lo que demuestra la atención que están prestando las distintas Administraciones públicas a este nuevo modelo de relacionarse con la ciudadanía, constituyendo un proceso de apertura gubernamental que se identifica claramente con la tendencia que se está consolidando a nivel global.

No obstante, todavía encontramos el lastre de unas instituciones burocratizadas y poco permeables a los cambios, pero pese a ello, sigue evidenciándose un cierto compromiso hacia el avance en esta dirección.

Se ha tenido ocasión de analizar los primeros pasos que pueden relacionarse con la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con la trinidad obamiana del gobierno



abierto, destacando sus virtudes para avanzar en la implantación de la administración electrónica, de la reutilización de datos públicos, de la certificación y facturación electrónicas, de la apuesta por la cooperación administrativa en la prestación de servicios electrónicos, las novedades participativas en la potestad normativa general, la tímida apuesta por la evaluación de políticas públicas, el impulso de las redes sociales para comunicarse con los ciudadanos, etc. Pero se ha insistido especialmente en sus defectos, haciendo una valoración crítica para contribuir al aprendizaje de errores pasados y saber cómo mejorar futuras iniciativas. Así, se puede decir que el ritmo de estos primeros pasos fue algo más pausado y comedido, y a pesar de que estos esfuerzos resultan exiguos para hablar de gobierno abierto, debe considerarse que no fueron en vano, sino que supusieron la base a mejorar para su real y efectiva implantación.

Más recientemente, ya encontramos una proliferación de medidas, especialmente de carácter normativo, que se han llevado a cabo de forma algo más precipitada y tal vez sin la reflexión que merecerían aspectos de gran calado que inciden directamente en categorías tan esenciales del Derecho administrativo como el procedimiento administrativo, la inclusión de un conjunto de nuevos derechos electrónicos para los ciudadanos –que muy probablemente van a ver mermado su cumplimiento en diversas ocasiones por no atender a la realidad heterogénea de nuestra planta territorial–, y un sinfín de propuestas bienintencionadas, pero que se quedan a medio camino, en parte por las reticencias propias de un sistema anclado en el modo de proceder tradicional, y en parte porque en muchos casos se trata de medidas más de maquillaje que de auténtica transformación.

En este punto, cabe concluir que se ha pecado muchas veces de identificar gobierno abierto únicamente con transparencia, sin prestar atención al diseño de una arquitectura de la participación y colaboración ciudadanas más transversal y holística, como realmente requiere el paradigma del gobierno abierto para enfrentarse al gran reto social al que promete dar una respuesta. No se debe perder de vista que bajo las estrategias de gobierno abierto se constituye un marco global y holístico que supera el alcance sectorial de sus tres postulados por separado, de tal modo que la transparencia debería constituirse como un valor instrumental para la consolidación de este paradigma, y no limitarse a identificar el uno con el otro.

No obstante, la transparencia y acceso a la información públicas se han convertido en las medidas estrella de nuestros gobiernos para implementar el gobierno abierto. Y sí, es cierto que la información, es un presupuesto imprescindible de la participación y colaboración ciudadanas, configurándose como un prerrequisito, pues para participar efectivamente en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, todos los agentes deben partir de la misma base, con un conocimiento lo más parejo posible de las condiciones en las que se desarrolla el asunto de que se trate. Todo lo que conduce inexorablemente a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como medio privilegiado para el buen gobierno, pero en ningún caso suficiente.

De nuevo, y a pesar de las opiniones doctrinales en contrario, se concibe esta Ley desde el punto de vista del Derecho administrativo, la base de la cual es el artículo 105.b) CE, regulando el derecho de acceso a archivos y registros, y no otros derechos de mayor relevancia e intensidad democrática, como sería deseable, tales como el derecho a la participación política del artículo 23 CE o la libertad de información del artículo 20 CE. De modo que se intuye una decisión política que refleja una visión de la transparencia y el acceso a la información pública muy limitada, y no falta de incoherencias con otras previsiones de su propio articulado –como, por ejemplo, el hecho de que sean sujetos obligados por la Ley organismos que no forman parte del sector público ni desarrollan funciones administrativas–. Pero a esto debe sumarse la doble configuración en su naturaleza en función del sujeto titular del derecho, pues en el caso de acceso a la información pública por parte de concejales, sí se considera derecho fundamental. Así, la Ley sigue manteniendo una concepción errónea y anticuada de la relación entre Administración y ciudadanos, en el que la Administración es concebida como *potentior persona*, revestida de privilegios y prerrogativas ante el ciudadano. Un modelo obsoleto que está en vías de extinción como demuestra la tendencia normativa a la corresponsabilización que viene siguiendo desde hace ya algunos años el propio legislador estatal en muy diversos ámbitos del ordenamiento en los que se está admitiendo la madurez cívica de la ciudadanía –como los regímenes de intervención *ex post*, o las nuevas modalidades en los procedimientos de contratación administrativa como el diálogo competitivo–, que contrariamente no se imprime en el régimen de acceso a la información pública.

Una norma con previsiones desafortunadas, grandes disfunciones y debilidades, caracterizada por la dispersión en su regulación, la mala asunción de la complejidad de

nuestro sistema territorial, con la consiguiente eclosión de leyes autonómicas y normas locales que han hecho que en pocos años se haya pasado de no tener la transparencia regulada, a ser uno de los países con mayor número de leyes en la materia. Además de grandes lagunas, que colman algunas Comunidades autónomas, pero no en todos los casos, como la ausencia de previsión de un régimen sancionador, la ausencia de regulación de la figura del *lobby*, la ausencia de carácter estimatorio del silencio – extremos que, con mayor o menor acierto, sí se incluyen en la legislación catalana–, o la ausencia de un sistema bien articulado de protección de datos de carácter personal.

De otra parte, también se ha visto que ha habido un gran impulso en gobierno abierto desde los ámbitos autonómico y local, especialmente en éste último es donde debería aprovecharse su configuración como escenario idóneo como laboratorios locales para experimentar con iniciativas de gobierno abierto a pequeña escala.

Dicho todo lo anterior, cabe recuperar la idea inicialmente expuesta de que debería considerarse la integración del gobierno abierto en el corazón del Derecho administrativo, en su parte general. Consideramos un error tratar de encajar el paradigma del gobierno abierto en una de las ramas del Derecho administrativo especial, una dinámica que se ha acelerado y que ha consistido en regular el gobierno abierto en normas sectoriales de acceso a la información pública, en el ámbito estatal, autonómico y local, pues se está construyendo un estrato doctrinal alrededor de este pilar, como sucedió en su día con el medio ambiente, o antes con el urbanismo, cuando lo realmente interesante sería que se incluyera en la parte general del Derecho administrativo. Esa sí sería una apuesta decidida por parte de nuestro legislador, aportando anclaje suficiente al gobierno abierto como para irradiar toda la acción pública desde la estabilidad, sin verse sometido a cambios de gobierno o a la rápida evolución que experimentan las materias propias de esta parte especial, pudiendo retroalimentar, inspirar e influir toda la gestión pública.

Ello no es posible si se articula en torno al Derecho administrativo especial, pues su alcance queda mucho más acotado al sustraerse de esta posición y limitarlo al ámbito subjetivo concreto de cada una de esas leyes sectoriales, en los supuestos y circunstancias en ellos reguladas, de modo tal que el diseño por el que se ha optado carece de la capacidad para irradiar el resto de actividades que conforman la parte especial. Esto se evidencia en las últimas tendencias legislativas de estos ámbitos, que

han optado por incluir algunos de los principios del gobierno abierto en su texto normativo, porque en caso contrario no les sería de aplicación, entre otros, pueden citarse como ejemplos: el Proyecto de Ley de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (16 de febrero de 2017), que centra su atención en potenciar la transparencia en este ámbito del Derecho administrativo, o también el Anteproyecto de Ley de Territorio de Cataluña, publicado el 25 de mayo de 2017, que incluye, si bien confundiendo terminologías (al identificar gobernanza con colaboración, dedicando una sección independiente a esta gobernanza, y otra al gobierno abierto, en la que únicamente se incluye la participación, dedicando otra sección a la transparencia y otra al buen gobierno), el gobierno abierto, la participación y colaboración ciudadanas como principios generales para el ámbito urbanístico. Además de la pionera Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula de forma sectorial la participación y el acceso a la información ambiental; entre otros. De hecho, esto es lo que ha acabado pasando con la administración electrónica, que se reguló por primera vez en una norma sectorial –la Ley 11/2007, de 22 de junio–, para pasar a formar parte de la normativa central del Derecho administrativo en las Leyes 39 y 40 de 2015.

Por lo anterior resulta evidente que el sustrato jurídico y la fuerza de los pilares del gobierno abierto se hallan diseminados en distintas normas de Derecho administrativo especial, cuando sería mucho más efectiva su regulación como principio general de actuación de las Administraciones públicas, de sus relaciones con los ciudadanos, de sus relaciones entre distintas instituciones, etc. de tal modo que irradiara todo el ordenamiento administrativo sin necesidad de preverlo expresamente en cada una de las normas, con distinto alcance y eficacia de dichos principios en función de la norma de que se trate. Esto supone un obstáculo técnico para consagrar esta nueva cultura administrativa, que aunque se cristaliza sectorialmente, no se proyecta con la intensidad que debiera en la totalidad de la acción pública por esa miopía del legislador. Éste ha preferido añadir la coletilla de la participación, la colaboración y la transparencia en sus recientes normas, sumándose a la última tendencia, y el mantra del gobierno abierto, sin reflexionar y diseñar una estrategia válida, sólida, sostenible y a largo plazo, demostrando una falta de voluntad y compromiso para con una exigencia ciudadana que no tiene vuelta atrás, y que necesariamente deberá integrarse en el modo de proceder de

nuestras instituciones para responder a las demandas de los tiempos de cambio y crisis de gestión pública, legitimidad y desafección que atravesamos. Un ejercicio de coherencia legislativa para adaptarse a la nueva realidad debería pasar entonces por subsumir el gobierno abierto en la parte general del Derecho administrativo.

Estamos asistiendo a un cambio de modelo de sociedad, que está siendo frenético y acelerado por los avances de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, por lo que la Administración va a tener que hacer todo lo que esté en su mano para gestionar esta complejidad y adaptarse al cambio, siendo una valiosa herramienta el potencial de Internet y las redes sociales, pues son canales cuya esencia es la simetría, la igualdad entre usuarios, lo que va a permitir la colaboración en un plano de igualdad y no desde el paternalismo institucional que rechaza el ciudadano empoderado actual. Estos cambios sociales se deben acompañar con el paso de la excesiva formalidad burocrática a la flexibilidad, al diálogo, a la colaboración y la racionalidad. Cristalizando esos cambios sociales en una nueva cultura administrativa que impregne toda la acción pública a través de un nuevo diseño desde tres dimensiones bien diferenciadas como son: la dimensión ética, la dimensión participativa y colaborativa, así como la dimensión organizativa y estructural.

Es importante realizar un ejercicio de deconstrucción creativa. Innovar, incluso en el ámbito de la administración pública, no puede limitarse a mejoras continuas sino que debe introducir saltos cualitativos, encontrando nuevas formas de abordar viejos problemas. Y es precisamente en esta idea en la que se sustenta el gobierno abierto, en la mejora conseguida mediante la innovación impulsada gracias a la participación y la colaboración de personas que aportan su creatividad, para lo que se requiere partir de un buen acceso a la información pública en su vertiente tanto activa como pasiva, que permita que exista una relación de suficiente confianza como para despertar en los ciudadanos la seguridad de que su participación y colaboración tienen un sentido. Se trata de repensar las formas de gestión para que incorporen a los ciudadanos como colaboradores, y de este modo avanzar en la calidad de la Administración así como en la calidad democrática en un contexto de responsabilidades compartidas, esfuerzos agregados y liderazgos redistribuidos.

Desde un punto de vista politológico: reflexión por encontrar cómo propiciar las condiciones políticas que lo favorezcan. Para ello es imprescindible revertir la arraigada

desconfianza de los ciudadanos hacia el sistema, que se proyecta no sólo hacia las instituciones públicas y sus empleados, sino, especialmente hacia la clase política. Se requiere regenerar la confianza.

Así, la renovación de los poderes públicos y su forma de relacionarse con los ciudadanos, debe pasar por distintas reformas de gran calado, que evidencien un compromiso y voluntad de apartarse de todos aquellos comportamientos éticamente reprobables, mediante medidas en dos direcciones: una interna, relacionada con los cambios que deben hacerse en el seno de las estructuras políticas y sus procedimientos, –liderazgo político, compromiso para con la transparencia y el control en la financiación de los partidos políticos, sometimiento voluntario y obligado a una auténtica fiscalización continua, asunción de responsabilidades políticas...–. Y desde una dirección externa, transmitiendo a la ciudadanía que la clase política es confiable, que asume sus responsabilidades, que es transparente y consecuente, que tiene en cuenta a la sociedad a la hora de definir la agenda y dirigir su actuación en favor del bien común y las necesidades sociales, siendo por tanto, los elementos esenciales de esta perspectiva, la adecuada comunicación, adaptada a los nuevos tiempos, y, consecuentemente, la exigencia de un cambio en la forma de relacionarse con los ciudadanos.

Desde un prisma sociocultural y relacional, se ha considerado que la educación cívica contribuiría enormemente a capacitar a esta nueva ciudadanía para conocer todo lo que implica ser ciudadano corresponsable y maduro, a reflexionar sobre la dejación y desinterés del funcionamiento de partidos e instituciones, a formarse un juicio político y perseguir el bien común. Si hay una interacción argumentativa sobre la realidad política, si se conoce como debe ser la gestión de lo público, podrá detectarse cuándo no se ha realizado ese ejercicio correctamente, porque lo que subyace a la rendición de cuentas es la obligación compartida de la ciudadanía de velar por el buen funcionamiento de las instituciones, potenciando el *coworking* y la construcción de identidades colectivas, conectando a personas y generando sinergias.

Siguiendo la filosofía jurídico-constitucional, se debe reflexionar acerca de cuestiones directamente vinculadas con el sistema constitucional, como el voto electrónico, la nueva generación de derechos, reforzar las sanciones para nuevos delitos de ciberdelincuencia, rediseñar derechos tradicionales como la libertad de expresión, el derecho a la intimidad y la protección de datos personales en este nuevo escenario que

ha generado Internet, así como repensar la mejor manera de garantizar el acceso a Internet y a recursos electrónicos a todos los ciudadanos para reducir la brecha digital y que no haya graves impedimentos para desarrollar de forma equitativa las promesas del gobierno abierto.

Por último, desde un punto de vista organizativo, se debe partir de la congruencia de la arquitectura institucional general del Derecho administrativo y la Administración. El sistema debe caracterizarse por la apertura pero ello no es óbice para que siga manteniendo sus sólidas bases constitucionales, lo que se propone es actualizar el marco de actuación y la organización desde las bases constitucionales de la Administración y el Gobierno. Planificar estrategias adecuadas de interoperabilidad y apertura de datos de forma consensuada entre las distintas instituciones, hacer ejercicios de *benchmarking*, rediseñar estructuras y procedimientos, impulsar la gestión documental electrónica – gran olvidada en este escenario de cambios pese a ser un elemento fundamental–, así como integrar nuevos perfiles de servidores públicos capaces de impulsar estos cambios desde dentro como expertos en competencias y habilidades digitales.

Este paradigma trata de superar las deficiencias de la arquitectura actual, se debe consolidar y ser asumido con una orientación y objetivos claros. Impulsar el gobierno abierto como estrategia no puede comportar únicamente un desafío de carácter normativo o legal, ni es un esfuerzo exclusivo en el ámbito de las nuevas tecnologías. Los retos a los que se enfrenta la Administración no traen causa únicamente de la crisis económica y de confianza, sino que son consecuencia de un cambio de modelos referenciales en la sociedad. Se trata de un cambio de cultura que se ha iniciado en la sociedad y debe trasladarse a la Administración, obligando a ésta a ser permeable para acometer las reformas que sean necesarias mediante una estrategia multidimensional, apartándose de poner en marcha actuaciones concretas pero inconexas, pues éstas deben orientarse transversalmente y organizarse en una buena estrategia. Esto supone una transformación que sólo puede sostenerse desde un cambio cultural profundo. La auténtica novedad del gobierno abierto no reside en los objetivos sino en los medios para alcanzarlos y en el componente cultural, promocionando los valores de la confianza y la colaboración. De tal manera que se configura como eje orientador de una nueva cultura *iuspublicista*.

No es casual que esta nueva filosofía se haya propagado a una gran cantidad de países alrededor del mundo. Constata la necesidad de un cambio de ciclo, una regeneración democrática más acorde con los ciudadanos del siglo XXI, hastiados de una Administración obsoleta y excesivamente burocratizada, en la que no se sienten representados y de la que desconfían. En España, todas las piezas que construyeron la democracia se están agotando: la Constitución, los partidos políticos, la Corona, los medios de comunicación, los sindicatos... Están en crisis, deben analizarse en su conjunto, y no tienen por qué constituirse *ex novo*, pero debe haber un proyecto nacional renovado en el que lo que se conserve dé sentido a lo que cambie. Los resultados que arrojan las últimas votaciones muestran una ruptura con el pasado – surgimiento de nuevas formaciones políticas– y una gran polarización en nuestras sociedades, por lo que el diálogo, los puntos de encuentro, son la clave para el progreso.

Así, el gobierno abierto no es un fin en si mismo, sino que configura una estrategia más amplia, con un punto de miras mucho más elevado, insertándose en un proceso mayor de reestructuración de la gobernanza, de cuestionamiento de la gestión pública, del reparto del poder sin la tutela cognoscitiva de los expertos –pues las buenas ideas provienen de todas partes, y aunque no todas pueden implementarse, sí pueden debatirse, discutirse y argumentarse–, consiguiendo una virtuosa implicación ciudadana en una Administración accesible. Es el momento de la participación eficaz y real, necesaria para el equilibrio entre la democracia representativa y directa, con mecanismos correctivos –no alternativos– necesarios para salir de la crisis económica e institucional. Es el momento de modernizar la administración, hacerla más ágil, asequible, transparente, eficiente y accesible para todos y utilizar las nuevas tecnologías como herramienta para conseguirlo. Es el momento de que el gobierno abierto sea una realidad.





## BIBLIOGRAFÍA

**ABEJÓN, P.; SASTRE, A.; LINARES, V.** Facebook y Twitter en campañas electorales en España. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social: Disertaciones*, vol. 5, núm. 1, 2012.

**ACCESS INFO EUROPE.** Comentarios y recomendación al informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España de Gobierno Abierto.

- El Defensor del Pueblo reconoce que el Portal de Transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información. Artículo publicado en *Access-Info Europe*, en mayo de 2015.

- Valoración de la implementación del plan de acción de España sobre políticas de gobierno abierto. Documento de 28/10/2013.

**ADÚRIZ, I.; AVA, P.** Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*: núm. 42, 2006.

**AGUILAR HERNÁNDEZ, F.** *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. Ed. Plaza y Valdes, Instituto de Administración pública del Estado de México (IAPEM), 2000.

**ALBORS, I.** Estudi d'implantació, costos i beneficis de l'Administració Digital a Catalunya. Presentación del 22 de enero de 2015.

**ALEMÁN ALONSO, J.J.** Los retos de la Administración Pública ante las nuevas realidades sociales y económicas: el ciudadano consciente. *GIGAPP-IUIOG*: Conferencia presentada en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, en la sede del INAP (Madrid), en septiembre de 2013.

**ALLI ARANGUREN, J.C.** "Gobernanza europea". En Bermejo Latre, J.L.; Castel Gayán, S. Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*: XIV, 2013.

**ALMONACID LAMELAS, V.** La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre de 2015.

**ALMONACID LAMELAS, V.; CHAVELI DONET, E.; CANTOS SALA, S.; SANCLIMENT CASADEJÚS, X.** El gobierno abierto como un nuevo hito en la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho. *Revista CEFLEGAL*: núm. 166, noviembre 2014.

**ALMUQAFFA, A. I.** *Ètica i educació per a governants*. Ed. Angle, Barcelona, 2014.

**ALONSO, J.M.; IGLESIAS, C.** Del eGovernment al Linked Government Data. *Boletic*, núm. 57, 2010.

**ALONSO HIGUERA, C.** El acceso de los electos locales a la información municipal en Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 43, febrero de 2017.

**ÁLVAREZ, S.** “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.** *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, 1999.

**ÁLVAREZ ESPINAR, M.** *Govern Obert 2014. Apertura y reutilización de datos públicos*. Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Barcelona, 2014.

**ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M.** Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y del sector público institucional en la Ley 40/2015. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**ÁLVAREZ GARCÍA, F.** Notificación y avisos electrónicos: ventajas y dificultades. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 8, 2016.

**ANDERICA CAFFARENA, V.** Activismo: De la transparencia al gobierno abierto. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*: núm. 94, 2013.

**ANDRÉS IBÁÑEZ, P.** “Luigi Ferrajoli, sobre poder, Derecho y democracia hoy: a las cosas por su nombre”, en el prólogo de Ferrajoli, L. *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Ed. Trotta (Madrid) 2011.

**ANDRÉS IBÁÑEZ, P.** “La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza Editorial, 1997.

**ANTELO MARTÍNEZ, A. R.** Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015. *REALA: Nueva Época*, núm. 6, noviembre 2016.

**ANTENTAS, J.M.; VIVAS, E.** El 15 M y la razón indignada. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 118, 2012.

**ARADAS GARCÍA, F.** La configuración del silencio administrativo. De la Ley 30/1992 a la Ley 39/2015. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Wolters Kluwer, núm. 19, 2016.

**ARAGÓN REYES, M.** Democràcia i Parlament. *Revista Catalana de Dret Públic*: núm. 37, 2008.

**ARANDA ÁLVAREZ, E.** Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*: núm. 5, junio de 2013.

**ARENDT, H.** *La condición humana*. Ed. Paidós, Barcelona, 1993.

**ARES GONZÁLEZ, V.** Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista jurídica de Castilla y León*: núm. 33, mayo 2014.

- La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública. *Participación Educativa. Revista del Consejo Escolar del Estado*: segunda época, vol. 2, núm. 3, 2013.

**ARIAS APARICIO, F.** A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*: núm. 42, 2016.

**ARIAS DÍAZ, I.** Chequeo a la Administración pública y propuesta de código ético y de buenas prácticas. *Revista jurídica de Asturias*: núm. 35, 2011.

**ARIEL CABAS, P.** Alcaldes y ciudadanos como sujetos de la comunicación municipal entre la hiper-personalización y el modelo reality. *Más poder local*: núm. 9, 2012.

**ARQUERO AVILÉS, R.; MARCO CUENCA, G.** El portal de datos de la Unión Europea: análisis y evaluación. *Revista General de Información y Documentación*: vol. 24-1, 2014.

**ARTEAGA JUÁREZ, S.** “Implicaciones legales en el uso de las redes sociales por las administraciones públicas. Especial referencia a la protección de datos de carácter personal”, en Criado, J. I.; Rojas Martín, F. Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2013.

**ARTIGAS AVILA, D.; MUÑOZ, A.G.; LUENGO, F; CHOURIO, X.; FERNÁNDEZ, A.** Caracterizando las elecciones venezolanas a través de Twitter. Caso: #26s. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social: Disertaciones*, vol. 5, núm. 1, 2012.

**ARZT, S.; MENA, A.** El acceso a la información pública en México. Transparencia y combate a la corrupción. *Nueva Sociedad*: núm. 194, noviembre-diciembre 2004.

**ASEDIE.** Informe sector infomediario 2017.

- Informe sector infomediario 2016.

**AVELLANEDA SAN ANTONIO, S.** Política y Evaluación de Políticas Públicas. El carácter político de la Evaluación. *Boletín Informativo trabajo social*: núm. 16, 2011.

**AZNAR, H.** “Sociedad civil y pluralismo: pluralismo liberal *versus* pluralismo participativo”. En Piquer Marí, J.M.; Menéndez Alzamora, M.; Catalán González, M.; Martín Cubas, J.; Aznar, H.; Vallés Copeiro del Villar, A.; Carbonell, G.; Marco Marco, J.J.; Martínez Sospedra, M.; Visiedo Mazón, F.J. *Pluralismo, perspectivas políticas y desarrollos normativos*. Ed. Tirant lo Blanch (Valencia) 2004.

**AZURMENDI, A.** Por un derecho al olvido para los europeos: aportaciones jurisprudenciales de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo del caso Coogle

Spain y su recepción por la Sentencia de la Audiencia Nacional Española de 29 de diciembre de 2014. *Revista de Derecho Político*: UNED, núm. 92, enero-abril 2015.

**BÁEZ LECHUGA, I.** Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la Unión Europea. *Revista Universitaria Europea*: núm. 18, junio 2013.

**BALLBÉ, M.** El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. *Revista de Administración Pública*: núm. 174, septiembre-diciembre 2007.

**BALLESTER, A.** Administración electrónica, transparencia y Open Data. Generadores de confianza en las Administraciones Públicas. *Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*: febrero-mayo 2015.

**BAPNA, M.** Fighting exclusion, inequality and distrust: the Open Government challenge. Post publicado en el *Blog de la Alianza para el Gobierno Abierto* el 8 de diciembre de 2016.

**BANEGAS, J.; HERRERA, F.; GARCÍA MEXÍA, P.; FERRER, E.; GIL, O.; GARCÍA, J.; MORENO, V.; MALDONADO, J. P.; SÁNCHEZ-TERÁN, S.; MIRA, R.** *Economía colaborativa*. Dontknowschool: Ed. José Luís González-Quirós, 2015.

**BARCELONA LLOP, J.** “Principio de jerarquía (normas)”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**BARRANCO VELA, R.** “Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y lucha contra marginación y la exclusión”, en Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*. Instituto Andaluz de Administración Pública (Sevilla) 2008.

**BARRIOS, E.** Políticos en redes sociales: ¿Es posible la conversación? *Más poder local*: núm. 12, 2012.

**BATLLE-MONTSERRAT, J.; ABADAL, E.; BLAT, J.** Benchmarking del e-gobierno local: limitaciones de los sistemas de evaluación comparativa. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**BAUHR, M.; NASIRITOUSI, N.** Transparency and its discontents. How IO Transparency influences domestic resistance to government reforms. *The Quality of Government Institute: QoG Working Paper Series*, 2010:14, 2010.

**BÁÑEZ TELLO, T.** Participación ciudadana, sociedad civil y juventud. *Acciones e investigaciones sociales*: núm. 9, 1999.

**BECK, U.** *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Ed. Paidós, 1998.

**BELBIS, J.I.** “Gobernanza abierta en espacios legislativos”, en Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open government: gobierno abierto*. Alcalá del Real: Algón, 2010.

**BENEDICTO, J.** La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004): de la institucionalización a las prácticas. *Reis*: núm. 114, 2006, UNED.

**BENTHAM, J.** *El panóptico*. Ediciones de la Piqueta (Madrid), 1979.

**BERGARECHE, B.** *Umbrales de transparencia en la era WikiLeaks*. *Política exterior*, vol. 26, núm. 148, 2012.

**BERMEJO VERA, J.** “El principio de seguridad jurídica”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**BERNAL TRIVIÑO, A. I.** Tecnología, redes sociales, política y periodismo. ¿Pluralidad informativa o efecto bumerán?. *Cuadernos.info*: núm. 36, 2015.

**BLASCO DÍAZ, J. L.** “Transparencia administrativa y cuentas públicas”, en García Macho, R. (Ed.). *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*. Ed. Marcial Pons, 2014.

- “El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa”, en García Macho, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.

- “Entidades locales y acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. (coords.) *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

- “Marco legal de la administración electrónica local”, en Cerrillo i Martínez, A.; Galán Galán, A. (dirs.). *Informe sobre la administración electrónica local*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2009.

**BLASCO DÍAZ, J L.; FABRA VALLS, M.** *Las entidades locales ante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Situación en la Comunidad Valenciana*. GINTAL, Castellón, 2009.

- *El documento electrónico. Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*. Ed. Publicacions de la Universitat Jaume I, 2008.

- *La administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*. Ed. Universitat Jaume I, 2007.

**BLOMGREN BINGHAM, L.** The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. *Wisconsin law review*, 297, 2010.

**BOBBIO, N.** *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, 2000 (México).

**BOIX PALOP, A.** La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales. *Revista de Estudios políticos*: núm. 173, 2016.

- El equilibrio entre los derechos del artículo 18 de la Constitución, el Derecho al olvido y las libertades informativas tras la sentencia Google. *Revista General de Derecho Administrativo*: núm. 38, 2015.

**BOJÓRQUEZ CARRILLO, A. L.; MANZANO LORÍA, M. E.; UC HEREDIA, L. J.** Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales*: 31, 2015.

**BOSSE, J.; BURNETT, M.; MØLLER NIELSEN, S.; RONGIONE, C.; SCHOLTENS, H.** The public sector as partner for a Better Society, European Public Sector Award 2015: *European Institute of Public Administration*, 2015.

- Wathering the Storm: Creative EPSA Solutions in a Time of Crisis: *European Institute of Public Administration*, 2013.



**BOURGON, J.** Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*: núm. 73 (1), 2007.

**BOUZZA ARIÑO, O.** “Principio de coordinación”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA, J.** Entornos y motores de la innovación en la Administración pública. *GIGAPP IUIOG*: documento presentado en el IV Congreso GIGAPP IUIOG, Madrid, septiembre 2013.

**BRUGUÉ, Q.; CANAL, R.; PAYA, P.** ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*: vol. 24, núm. 1, 2015.

**BRUGUÉ I TORROELLA, J.** Errores e instrumentalizaciones en el debate sobre el futuro de la Diagonal de Barcelona. *Aragón Participa*: Artículos de actualidad, 2010.

- Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*: núm. 29, 2004.

**BUCHOLTZ, S.; BUKOWSKI, M; SNEGOCKI, A.** *Big and open data in Europe: a growth engine or a missed opportunity?* Demos EUROPA, 2014.

**BUISÁN GARCÍA, N.** El derecho al olvido: el nuevo contenido de un derecho antiguo. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 46, 2014.

**BURGAR ARQUIMBAU, J. M.** Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 8, 30 de abril de 2016.

**BUSTAMANTE DONAS, J.** La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *Telos, cuadernos de comunicación e innovación*: núm. 85, octubre-diciembre 2010.

**CABO LLUESMA, A.; SANCHIS MORENO, F.; HERRERO POMBO, C.** El modelo de política de gestión de documentos electrónicos para entidades locales (PGD-eL): un paso previo a la implementación de la administración electrónica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**CÁCERES, C.; DE FERARI, M.; GONZÁLEZ, R.; MÁRQUEZ, F.; MUJICA, P.; SANHUEZA, A.** *Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual. Proyecto de reforma y modernización del Estado.* Ed. Gobierno de Chile, Ministerio de Secretaria General de la Presidencia, Santiago de Chile, junio de 2001.

**CACHARRO GOSENDE, F.** La asistencia provincial e insular a los municipios para la aplicación de la Ley de Transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos:* Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015.

- Sobre el pluralismo político en las mancomunidades de municipios. *Informes de las Asesorías Jurídicas de los Entes locales:* Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 6, 2004.

**CADDY, J.** “Access to information”, en OECD. *Open Government: Fostering dialogue with civil society.* OECD, 2003.

**CALDERÓN, C.** “Por qué un gobierno abierto”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.* Naciones Unidas, 2012.

**CALDERÓN, C.; LORENZO, S.** *Open government: gobierno abierto.* Alcalá del Real: Algón, 2010.

**CAMERON, D.** David Cameron: We are creating a new era of transparency. Artículo publicado en *The telegraph*, en fecha 6 de julio de 2011.

- *The Next Age of Government* (Video). TED febrero de 2010.

**CAMPOS ACUÑA, M. C.** Evaluación y seguimiento de las obligaciones de transparencia. Una aproximación a MESTA. *El Consultor de los Ayuntamientos:* Wolters Kluwer, núm. 8, 20 de abril 2017.

- Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia y en la Ley de Procedimiento Administrativo. *El Consultor de los Ayuntamientos:* Wolters Kluwer, núm. 6, 30 de marzo de 2017.

- ¿Quién es alto cargo en la Administración local? A propósito del régimen sancionador del Buen Gobierno. *El Consultor de los Ayuntamientos:* Wolters Kluwer, núm. 2, 30 de enero de 2017.

- Transparencia y protección de datos. Tres claves para resolver el conflicto. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 15-16, 2016.
- Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015.
- Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*: núm. 9, 2015

**CAMPS, V.** *La moral del ciudadano*. Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 22, 2013.

- “La moral de la democracia”, en *Cuadernos (Documento 6) Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*. Círculo cívico de Opinión, 2012.
- *Virtudes públicas*. Ed. Espasa-Calpe, 1996.

**CANDÓN MENA, J.** Movimientos por la democratización de la comunicación: los casos del 15-M y #yosoy132. *Razón y palabra*: núm. 82, marzo-mayo 2013.

**CANTOS SALAH, S.** Algunas consideraciones jurídicas sobre la materialización del derecho de acceso. El recurso especial en materia de transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015.

**CARBAJO CASCÓN, F.** Aspectos sustantivos del procedimiento administrativo para la salvaguarda de derechos de propiedad intelectual en internet. *IDP, Reviste de Internet, Derecho y Política*: UOC, núm. 15, 2012.

**CARDENAL, A. S.; BATLLE, A.** La utopía virtual: Una crítica al ciberoptimismo desde la teoría de la elección racional. *Revista d’Internet, Dret i política (IDP)*: Revista dels Estudis de Dret i Ciència Política de la UOC, núm. 3, 2006.

**CARDOSA ZURITA, C.** El reforzamiento de la función interventora de los Secretarios-Interventores e Interventores en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: novedades y actuaciones a desarrollar. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*: Ed. La Ley, núm. 5, marzo 2014.

**CARDOZO BRUM, M.** Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*: vol. 10, núm. 21, enero-abril 2013.

**CARMONA GARIAS, S.** “L’ accés a la informació, la participació ciutadana i l’ accés a la justícia en matèria de medi ambient a l’ àmbit local”, a CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (dirs.), *Dret ambiental local de Catalunya*, Ed. Tirant lo Blanch, 2017.

- Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*: núm. 66, octubre-diciembre 2016.

- La permanente renovación administrativa y la necesidad de regenerar la democracia: reinterpretación del panóptico a través del *Open Government*. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 99-100, mayo-diciembre 2014.

**CARPIO CARRO, M.** Transparencia en clave económica: una visión actualizada de la rendición de cuentas. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015.

**CARRETERO SÁNCHEZ, S.** Una propuesta de estatuto legal del hacker ético en nuestro sistema. Su posibilidad limitada. *Diario La Ley*: Wolters Kluwer, núm. 35305, febrero 2017.

**CARRILLO, F.** La construcción del discurso político en los municipios: claves para conectar con el ciudadano. *Más poder local*: núm. 9, 2012.

**CARRILLO DONAIRE, J.** “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**CARRILLO RODRÍGUEZ, J.** La dimensión política de la evaluación de políticas. *Revista Opera*: núm. 9, 2009.

**CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.** Una introducción a la idea de modernización administrativa. *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*: Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa, 2011.

- Ética pública y normativa administrativa. *Revista de Administración Pública*: núm. 181, 2010.

**CARRODEAGUAS MÉNDEZ, R.** La e-administración en los municipios de pequeña población. ¿Un objetivo pendiente de alcanzar? *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 2, 30 de enero de 2017.

**CARVAJAL LARIOS, L.** Evaluación como un proceso multidisciplinario, crítico ante las acciones de gobierno y con rigor metodológico. *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*: GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23-24 septiembre de 2013.

**CASADO CASADO, L.** La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*: Belo Horizonte, año 17, núm. 67, enero-marzo de 2017.

- La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 107-I, enero-abril 2017.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Ponente: Eduardo Espín Templado). *Actualidad Jurídica Ambiental*: 7 de abril de 2015.

- Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Vasca de Administración pública*: núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014.

- Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica. Actas del *VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, celebradas en Tarragona, en fecha 10 y 11 de febrero de 2012, INAP (Madrid) 2012.

**CASES PALLARÉS, J.** El registro electrónico general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento común de las administraciones públicas. *Revista de estudios locales*: núm. 191, 2016.

**CASTEL GAYÁN, S.** El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 99-100, 2014.

- Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*: núm. 19, 2014.

- Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*: núm.6, diciembre de 2013.

- Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa? *Revista catalana de Dret Públic*: núm. 43, 2011.

- La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana. Una mirada desde el Estado autonómico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: núm. 34, 2009.

**CASTELLÀ ANDREU, J. M.** Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana? *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Monografía XIV, 2013.

- “Descentralización política y democracia en España. La ley catalana de consultas populares por la vía de referéndum, un intento frustrado de ampliar los derechos de participación en el plano autonómico”. Dentro del proyecto *Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía*, 2010.

**CASTELLS, M.** *La Galaxia Internet, Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona, España, Editorial Areté, 2001

**CASTILLO BLANCO, F.A.** “Derechos y principios relacionados con la buena administración y la calidad de los servicios”. En Balaguer Callejón, F. *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*. Instituto Andaluz de Administración Pública (Sevilla) 2008.

**CASTIÑEIRA, A.** “Valors: cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic”, en *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003.

**CATALÁN, N.** El avance del antieuropeísmo en los seis grandes de la UE. Publicado en *El País* en fecha 24 de abril de 2013.

**CEBRIÁN ZAZURCA, E.** *Deliberación en Internet. Una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Colección monografías nº6, 2012.

**CTIC.** *Políticas de uso y servicios de participación ciudadana en el contexto de las Administraciones Públicas*. Ed. CTIC (2009).

**CEPC.** Algunas consideraciones sobre el informe de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto.

**CEREZO PECO, F.** Especial referencia a la reutilización de la información en el sector público. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 18, septiembre a octubre de 2015.

- Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre de 2015.

**CERRILLO I MARTÍNEZ, A.** “Transparencia y Buen Gobierno en las Administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017.

- “La difusión de la información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Tirant lo Blanch, 2010.

**CHAPMAN, R. A.** *Ethics in public service*. Edimburgh University Press, Edimburgh, 1993.

**CHINCHILLA PEINADO, J. A.** Validez y eficacia. Avances y retrocesos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas. Su incidencia en la Administración local. *Cuadernos de derecho local*: núm. 41, 2016.

**CHUI, M.; MANYIKA, J.; DOBBS, R.; ROXBURGH, C.; SARRAZIN, H.; SANDS, G.; WESTERGREN, M.** *The social economy: Unlocking value and productivity through social technologies*. McKinsey Global Institute, July 2012.

**CIERCO SEIRA, C.** “El principio de audiencia y contradicción”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

- Administración electrónica y Directiva de Servicios. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: monografía XII, El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo, 2010.

**CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN.** Posiciones. Superar la desafección, recuperar el apoyo ciudadano. 1 de julio de 2013.

- *Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*. Cuadernos: Documento 6, Círculo Cívico de Opinión, septiembre de 2012.

**CIVIO.** Comentarios al II Plan de Acción de España en la Alianza para el Gobierno Abierto, octubre de 2015.

**CLABO, N.; RAMOS-VIELBA, I.** Reutilización de datos abiertos en la Administración pública en España y uso de licencias-tipo. *Revista Española de Documentación Científica*: 38 (3), julio-septiembre 2015.

**COGLIANESE, C.** The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Scholarship at Penn Law*: 282, 2009.

**COLINO, C.; DEL PINO, E.** Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 37, 2008.



- *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*. Consejo Superior de Investigaciones científicas. Unidad de Políticas Comparadas. Documento de trabajo 07-06, septiembre de 2007.

**COLOMBO, C.** Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?. *Revista de Internet, Derecho y Política (IDP)*: núm. 3, 2006.

**COLOMÉ I NIN, A.; GRAU I ARNAU, S.** “Remunicipalización” de servicios locales y competencia. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017.

**COMISIÓN EUROPEA.** *The 2017 EU Justice scoreboard*. Communication from the Commission to the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2017)). Final, European Union, 2017.

- *Open Data Maturity in Europe 2015. Insights into the European state of play*. Unión Europea, 2015.

- *Hacia unas elecciones al Parlamento Europeo más democráticas*. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la aplicación de la Recomendación de la Comisión de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo. COM (2014) 196 final, Bruselas, 27 de marzo de 2014.

**CONEJERO PAZ, E.; REDONDO LEBRERO, J. C.** La innovación social desde el ámbito público: conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y análisis de políticas públicas, Nueva Época*: núm. 15, enero-junio 2016.

**CONEJERO PAZ, E.** Midiendo el rendimiento y la rendición de cuentas: dos premisas para incrementar la legitimidad de las administraciones públicas en España. *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: GIGAPP-IUIOG*, Instituto Nacional de Administración Pública, 23-24 septiembre 2013, Madrid.

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BEN GOBIERNO.** *100 Preguntas sobre Transparencia*.

**COOPER, T.L.; DALE WRIGHT, N.** *Exemplary public administrators: character and leadership in government*. Jossey-Bass Publishers (San Francisco) 1992.

**CORDERO FUERTES, J. A.** Reforma electoral y calidad democrática. *El Viejo Topo*: núm. 244, 2008.

**CORDOURIER, C.** “Participación ciudadana e instituciones”, en Andrade Oseguera, M.A.; Ramírez Lemus, L.; Rivas García, O.L; Uribe Plaza, G. *Experiencias en la formación y operación de Cuerpos Académicos (Handbook T-II)*. Congreso Interdisciplinario de Cuerpos Académicos, Ecorfan-México, 2014.

**COROJAN, A.; CAMPOS, E.** *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Fundación Ideas, 2011.

**CORTINA, A.** “Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación”, en Circulo Cívico de opinión. *Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*. Cuadernos: Documento 6, Círculo Cívico de Opinión, septiembre de 2012.

- *Ciudadanía democrática: ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren*. Isegoría, núm. 44, 2011.

- La política deliberativa de Jürgen Habermas: virtualidades y límites. *Revista de Estudios Políticos*: núm. 144, 2009.

**COSTA, P.** Derechos y democracia. *Andamios*: vol. 9, núm. 18, 2012.

**COTINO HUESO, L.** Derecho y gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*: XIV, 2013.

- Novedades en la regulación de la transparencia y la participación a través de los medios electrónicos y telemáticos. Escrito realizado en el marco del *Proyecto MICNIN*, “Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites”, y del *Proyecto MINECO* “Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0 - Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos, 2012.

- La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. *P3T, Journal of Public Policies and Territories*: núm.2, vol. 1, junio-julio 2012.

- Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas. *Revista catalana de dret públic*: núm. 35, 2007.

**COTS I VALVERDE, R.** Aspectos legales de la gestión documental. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**COTTICA, A.** “Obertura de dades”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**CRIADO, J. I.** (ed.). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid, 2016.

**CRIADO, J. I.; RUVALCABA GÓMEZ, E. A.** ¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. *NovaGob.lab*: colección NovaGob Academia, núm. 1, diciembre de 2016.

**CRIADO GRANDE, J. I.** Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núms. 18-19, 2012.

**CRUZ, D.** Activismo 2.0: El nuevo agente electoral. *Más poder local*: núm. 6, 2011.

**CRUZ-RUBIO, C. N.** ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*: núm. 8, 2015.

- Segundo Plan de Acción de España en Gobierno Abierto 2014-2015: hallazgos preliminares hacia el informe de avance. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, Perú, 10-13 de noviembre de 2015.

- Mecanismo de revisión independiente: España, informe de avance 2014-15. *Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism*.

- *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Organización de los Estados Americanos: Departamento para la Gestión Pública Efectiva, 2014.

- Mecanismo de revisión independiente: España, informe de avance 2012-13. *Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism*, 2014.

**CUESTA, A.** “Desenvolupament”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**CUSBA, E.** “Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, 2012.

**D’ALÒS-MONER, A.** E-gobierno: ¿modernización o fosilización de la Administración?. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**DALTON-HOFFMAN, M.** The effect of social media in the 2012 Presidential Election. *The First-Year Papers*: Trinity College Digital Repository, summer 2012.

**DARNACULLETA GARDELLA, M. M.** *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*. Tesis doctoral de la Universitat de Girona dirigida por Esteve Pardo, J. y defendida en fecha 12-12-2002.

**DASSEN, N.; CRUZ VIEYRA, J.** (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Washington, D. C., 2012.

**DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, L.** La importancia de la ciberseguridad en la Administración Pública. *Actualidad Administrativa*: Editorial La Ley, núm. 7-8, julio-agosto 2016.

**DAVARA RODRÍGUEZ, M. A.** Un primer acercamiento a la ciberdelincuencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 9, 15 mayo, 2017.

- Nuevas tecnologías. Protección de los usuarios finales en el acceso a internet. *El Consultor de los Ayuntamientos*: núm. 3, 15 de febrero de 2016.

**DE CABO DE LA VEGA, A.** La democracia y su calidad. *Revista de Derecho del Estado*: núm. 28, 2012.

**DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.** Informe Anual de 1997 del Defensor del Pueblo Europeo, Doc. C4-0270/98 de 20 de abril de 1998.

- Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo de 1998, Doc. C4-0138/99, de febrero de 1999.

- Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo de 2001, Doc. C5-0296/2002-2002/2086(COS), de 8 de abril de 2002.

**DE JUAN CASERO, L. J.** Documento administrativo en la nueva legislación básica de procedimiento administrativo. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 14, 2016.

**DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E.** El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno. ¿Una ley gatopardesca?. Artículo publicado en el blog sobre la actualidad jurídica y política: *¿Hay Derecho?* En fecha 24 de septiembre de 2012.

- “*Uno de los nuestros*”, publicado en el diario *El Mundo* en fecha 7 de agosto de 2012.

**DE LOS RÍOS, N.; ORTIZ DE ZÁRATE, A.** “Gobierno abierto, la experiencia del País Vasco (Irekoa y Open Data Euskadi)”, en Hofmann, A.; Ramírez-Alujas, A.; Bojórquez Pereznieta, J.A. *La promesa del Gobierno Abierto* (2013).

**DE ROA, S.** Movimiento 15-M: ¿Cuidado que viene el ciudadano! *Más poder local*: núm. 6, 2011.

**DE TERWANGNE, C.** Privacidad en Internet y el derecho a ser olvidado/derecho al olvido. *IDP, Revista de los Estudios de Ciencia Política de la UOC*: núm. 13, 2012.

**DE VRIES, C.; VAN KERSBERGEN, K.** Interests, identity and political allegiance in the European Union. *Acta Política*: núm. 42, 2007.

**DEL CAMPO BECARES, R.** El Gobierno abierto al exterior. *Boletic*: núm. 57, 2010.

**DEL CASTILLO, A.** La inversión en TIC para el desarrollo local. Una mirada compuesta en torno a las Ciudades Digitales. *Revista digital de Derecho Administrativo*: núm. 12, segundo semestre 2014.

**DEL RÍO FERNÁNDEZ, A. L.;** Rojas Martín, F.; Criado, J. I. La estrategia de transparencia en las redes sociales y el gobierno abierto. Retos de futuro. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015.

**DELGADO FERNÁNDEZ, S.** Liderazgo político: medios de comunicación tradicionales y redes sociales. *Revista Democracia y Gobierno Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 30/31, El liderazgo político local, 2015.

**DELTELL, L.** Estrategias de comunicación política en las redes sociales durante la campaña electoral del 2011 en España: el caso de Equo. Comunicación en las *Jornadas de la Asociación Madrileña de Sociología*, 2012.

**DESDENTADO DAROCA, E.** “El principio de interdicción de la arbitrariedad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

- “El principio de autonomía local”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**DÍAZ ARENAS, M.** Buenas prácticas. *El impulso del gobierno abierto en la red de municipios de Castilla y León*. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núms. 18-19, 2012.

**DÍAZ BRAVO, E.** Aproximaciones jurídico-políticas sobre el principio de separación de poderes del Estado. *Nómadas, revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*: núm. 33, 2012.

**DÍAZ GONZÁLEZ, G. M.** La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**DIEGO BAUTISTA, O.** *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias políticas y sociología de la Universidad Complutense de Madrid, dirigida por Bañón y Martínez, R. En junio de 2006.

**DIEGO BAUTISTA, O.** Ética y política: valores para un buen gobierno. *Encuentros multidisciplinares*: vol. 9, núm. 27, 2007.

**DÍEZ MEDRANO, J.** Framing Europe: attitudes to european integration in Germany, Spain and the United Kingdom. *Princeton, NJ*: Princeton University Press, 2003.

**DIPUTACIÓ DE BARCELONA.** *Els Cercles de Comparació Intermunicipal: definició, objectius i compromisos.*

**DIRECT DEMOCRACY.** Open politics. *The localist papers*: Centre for Policy studies, 2007.

**DON TAPSCOTT,** “Foreword”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**EASTON, D.** *A systems analysis of political life.* Chicago: The University of Chicago Press, 1965

**EAVES, D.** “After the Collapse: Open Government and the Future of Civil Service”, en Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**ECKARDT, F.** Cuando la gente se hace oír...Reflexiones sobre el renacimiento de la democracia directa en Alemania. *Urban*: núm.1, 2011.

**EMBED IRUJO, A.** “La educación para la ciudadanía en el sistema educativo español. Reflexiones jurídicas”, en VV. AA. *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo.* Ed. El Justicia de Aragón, vol. II, 2009.

**ESCUADERO ALDAY, R.** Democracia, *ma non troppo*: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 116, 2011/12.

**ESKRIDGE, R.D.; EDWARD FRENCH, P.; MCTHOMAS, M.** *The International City/County Management Association Code of Ethics. An analysisi of violations.* Public Integrity, 2012.

**ESTEFANÍA, J.** La contrademocracia. Artículo publicado en el *El País*, en fecha 19 de marzo de 2007.

**EUROPEAN COMMISSION.** *A vision for public services*. 2013.

**EXPÓSITO, E.** Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Revista Aragonesa de Administración pública: Monografías de 2013*.

- La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*: núm. 5, 2007.

**FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP).** *Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los Gobiernos locales de Andalucía*. Estrategias para la acción, 2010.

**FEINSTEIN, O. N.** Evaluación y gestión pública innovadora. *Ekonomikaz*: núm. 80, 2º cuatrimestre, 2012.

**FERIA, P.; MARZUCA, A.; SERDÜIT, U.; WELP, Y.** “Corriendo de atrás”. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo. *Íconos*: núm. 48, 2014.

**FERNÁNDEZ CRESPO, M.** The HolyGrail: la campaña digital de Obama 2012. *Más poder local*: núm. 15, 2013.

**FERNÁNDEZ CUESTA, F.** Documentar, controlar, organizar y facilitar. La gestión de documentos como soporte de transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**FERNÁNDEZ FARRERES, G.** El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas. *Cuadernos de derecho local*: núm. 41, 2016.

**FERNÁNDEZ-HERMANA, L. A.** “Participació”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**FERNÁNDEZ MATAMOROS, LL.** ¿Es posible la evaluación del impacto en la Administración Local? ¿Y necesaria? *El Consultor de los Ayuntamientos*: Ed. Wolters Kluwer, núm. 5, marzo 2017.



**FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M.** *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017.

**FERNÁNDEZ RAMOS, S.** Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Actualidad administrativa*: núm. 12, 2012.

- *Aproximación al Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos*. En *I La articulación del sistema institucional*. Sánchez Blanco, A.; Domínguez-Berrueta de Juan, M.; Rivero Ysern, J.L. *El nuevo Derecho Administrativo*. Ed. Ratio legis, 2011.

- El derecho de acceso a los documentos administrativos. Marcial Pons, Madrid, 1997.

**FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J.; SANJURJO RIVO, V.** “Acceder o no acceder: ésa es la cuestión.” en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Tirant lo Blanch, 2010.

**FERRAJOLI, L.** *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*. Ed. Trotta (Madrid) 2011.

**FERRÁNDIZ, J. P.** La democracia no decepciona, decepcionan los partidos. Post publicado en la página de *Metroscopia*, en fecha 11 de abril de 2017.

- Elecciones al Parlamento Europeo 2014: Estimación de voto. Artículo publicado en el blog del periódico *El País* en fecha 29/01/2014.

- No nos representan. Artículo publicado en el blog de *El País* en fecha 20/02/2013.

**FERRER-SAPENA, A.; PESET, F.; ALEIXANDRE-BENAVENT, R.** Acceso a los datos públicos y reutilización: Open Data y Open Government. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**FONT, J. BLANCO, I. GOMÀ, R. JARQUE, M.** Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV *concurso de ensayos del CLAD* “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas (Venezuela) (Tercer Premio) 2000.

**FONT I LLOVET, T.; GALÁN GALÁN, A.** Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015/16.

**FONT I LLOVET, T.** “Simplificación, descentralización, liberalización. ¿Hacia una nueva Administración Pública?”, en Tornos Mas, J. *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*. Ed. Iustel, 2012.

- El referendum local a Espanya. *Revista Catalana de Dret Públic*: núm. 2-3 Autonomies, 1985.

**FRANCÉS GARCÍA, F.J.** *La participación ciudadana desde una perspectiva no asociativa y los nuevos mecanismos de innovación democrática local: el caso práctico de los Presupuestos Participativos y los Foros Ciudadanos*. Tesis Doctoral de la Universidad de Alicante, Director Dr. D. José Tomás García García, 2006.

**FRANCESCUTTI, L. P.** Wikileaks: transparencia total. Límites y posibilidades de una demanda utópica. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*: vol. 18, núm. 1 (2012).

**FREIRE, J.** *La oportunidad del gobierno abierto*. Artículo de opinión publicado en La Voz de Galicia, en fecha 17 de septiembre de 2011.

**FUENTES, G.; GÜEMES, M.C.; ISAZA, C.** Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques*: vol. II, núm. 11, 2009.

**FUENTES I GASÓ, J. R.** Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 101, enero-abril 2015.

**FUENTETAJA PASTOR, J.A.** El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*: núm. 15, 2008.

**FUKUYAMA, F.** *Confianza: las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1995.

**FUNDACIÓN TELEFÓNICA.** *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración.* Editorial Ariel, SA, Barcelona, 2013.

**FUNG, A.; WEIL, D.** “Open Government and Open Society”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**GADEA MONTESINOS, E.** Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local. *Quaderns de ciències socials*: núm. 12, 2005.

**GALÁN GALÁN, A.; CERRILLO I MARTÍNEZ, A.** Informe Foment de la participació ciutadana a Catalunya. *Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya*, 2008.

**GALÁN JUÁREZ, M.** Formas del Estado de Derecho y delimitación del derecho al buen gobierno. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*: núm. 745, 2010.

**GALERA RODRIGO, S.** Ciudadanía. “El derecho a una buena administración”. En Álvarez Conde, E.; Garrido Mayol, V. *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. 2, 2004.

**GALINDO, A.** “Aprofitament del potencial social”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**GALLEGO SOLAETXE, A.** Open Government: una nueva forma de relación entre gobiernos locales y ciudadanía. *Inguruak, Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*: núm. 57-58, 2012.

**GAMBINO, S.** Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*: núm. 146, octubre-diciembre 2009.

**GAMERO CASADO, E.** Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *Revista española de Derecho Administrativo*: núm. 175, enero-marzo 2016.

- Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor. *Revista de Administración Pública*: núm. 179, 2009.

**GÁMEZ GÁMEZ, J.A.** “El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública. El buen gobierno y la buena conducta administrativa”. En Gutiérrez Rodríguez, F. *El derecho de la ciudadanía a una buena administración. La Administración Electrónica*. Málaga: Oficina del Defensor del Ciudadano/a, 2009.

**GANUZA FERNÁNDEZ, E.; FRANCÉS GARCÍA, F.J.** ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista internacional de sociología (RIS)*: Vol. LXVI, nº 49, enero-abril 2008.

**GANUZA FERNÁNDEZ, E.; ROBLES MORALES, J.M.** Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica. *Reis*: núm. 113/06, 2006.

**GARCÍA DE ENTERRÍA, E.** *Democracia, jueces y control de la Administración*. Ed. Aranzadi, (Navarra) 2009.

- “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en Gómez-Ferrer Morant, R. (coord.) *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*. Ed. Civitas, 1989.

- *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Editorial Civitas, Madrid, 1984.

- *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas (Madrid), 1982.

- La significación de las libertades públicas para el Derecho Administrativo. *Anuario de Derechos Humanos (UCM)*: 1981.

**GARCÍA, G.; CONTRERAS, P.** Derecho de acceso a la información en Chile: Nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional. *Estudios Constitucionales*: año 7, núm. 1, 2009.

**GARCÍA GARCÍA, J.** Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Revista Innovar*: vol. 24, núm. 54, octubre-diciembre 2014.

**GARCIA GARCIA, E.; SORIANO MALDONADO, S. L.** La reutilizació de la informació del sector públic a Espanya: una base sòlida per a un futur prometedor. *Bid. Textos universitaris de biblioteconomia i documentació*: Universidad de Barcelona, núm. 29, diciembre 2012.

**GARCÍA GÓMEZ, T.** Cómo avanzar en la optimización de los recursos económicos en las Administraciones Locales. Enfoques de gestión y herramientas para mejorar eficiencia económica. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 5, marzo 2017.

**GARCÍA LUENGO, J.** Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: os principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**GARCÍA MACHO, R.** “La transparencia en el Sector Público”, en Blasco Esteve, A. *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y Sector Público: Hacia un nuevo Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2012).

- *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010

-“El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público”, en García Macho, R. (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.

**GARCÍA MESTANZA, J.** Impulso al desarrollo de la Sociedad de la Información. El DNI electrónico como catalizador. *Economía industrial*: núm. 370, 2008.

**GARCÍA MEXÍA, P.** “Los códigos de buen gobierno”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010.

**GARCÍA RUBIO, F.** La Ley de transparencia y sus efectos sobre las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 38, junio de 2015.

**GARDE ROCA, J. A.** La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Auditoría Pública*: núm. 39, 2006.

**GARMENDIA, G.** “integració”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**GARMENDIA PÉREZ, G.; IBÁÑEZ PASCUAL, A.** Gobierno Abierto: Gasto, inversión y retorno. Documento para su presentación en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013.

**GARRIGA PORTOLÀ, M.** El Frankenstein español del Open Data: avances importantes, lagunas clamorosas. *Telos, Cuadernos de comunicación e innovación*: núm. 94, 2013.

- ¿Datos abiertos? Sí, pero de forma sostenible. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**GARSABALL PUJOL, M.; SUÑÉ SALVADOR, L.; ORTIZ RIPOLL, T.** (coords.). *Guia per a la implantació del govern obert als municipis de Catalunya*. Generalitat de Catalunya: Departament de Governació i Relacions Institucionals, Barcelona, 2015.

**GARZÓN VALDÉS, E.** “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**GASCÓ, M.** “Qué es gobierno abierto (y qué no lo es)”, en Calderón, C. (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. Goberna América Latina, escuela de política y alto gobierno: noviembre 2015.

**GASCÓ, M.; YSA, T.; LONGO, F.; FERNÁNDEZ, C.** *La gestió de la interoperabilitat en govern electrònic a les administracions publiques catalanes*. Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2012.

**GENERALITAT DE CATALUNYA.** *Pla de Govern Obert, 2017-2018*. Departament d’Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, 2017

**GIFREU FONT, J.** La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia. *Revista Española de Derecho Administrativo*: núm. 181, 2016.

**GIMÉNEZ MARTÍN, F.** Transversalidad de la gestión documental. La gestión documental como factor de cambio en los ayuntamientos. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**GIMENO FELIU, J. M.** La remunicipalización de servicios públicos locales. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017.

- “El principio de eficiencia”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**GODINO, M.** WellnessTelecom acerca a ciudadanos y gobernantes. *Expansión*: 19/01/2011.

**GOMÁ, J.** La ansiedad de los políticos es suscitar confianza entre la ciudadanía para obtener de ellos una obediencia de ciudadanos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*: núm. 7, 2014.

**GONDOL, J.; ALLEN, N.** Open Government Partnership as a platform for advancing open education policy. *Open Praxis*: vol. 7, issue 3, july-september 2015.

**GONZÁLEZ ALONSO, L. N.** “Derecho a una buena administración”. En Mangas Martín, A.; González Alonso, L.N. *Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, 2008.

**GONZÁLEZ BUSTAMANTE, B.; HENRÍQUEZ MUÑOZ, G.** Campañas digitales: ¿branding o participación política? El rol de las redes sociales en la última campaña presidencial chilena. *Más poder local*: núm. 12, 2012.

**GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, B.** Métodos cuantitativos y “benchmarking”: su utilidad para orientar las políticas públicas. *Ekonomiaz*: núm. 60, vol. I, 2005.

**GONZÁLEZ NAVARRO, F.** “De los principios del buen hacer administrativo”, en Rodríguez-Arana Muñoz, J.; del Guayo Castiella, I. *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Boletín Oficial del Estado, BOE: Ministerio de Administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración pública (Madrid), 2002.

**GONZÁLEZ PÉREZ, J.** *La ética en la Administración pública*. Civitas, Madrid, 1996.

**GONZALO ROZAS, M.A.; CAVERO CANO, G.** Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas. Documento para su presentación en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013.

**GRACIA GARCÍA, D.** Razones de seguridad jurídica (entre otras) para la necesaria reforma de la Ley 25/2013. *El Consultor de lo Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 4, 28 de febrero de 2017.

**GRACIA RETORTILLO, R.** La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015/16.

**GRAELLS-COSTA, J.** *Administración colaborativa y en red*. El profesional de la información, vol. 20, núm. 3, 2011.

**GRECO.** Fourth Evaluation Round, Compliance Report Spain, “Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors”, GrecoRC4/2016)1. Adoptes at its 72nd Plenary Meeting (Strasbourg, 27 June-1 July 2016).

- Second Compliance Report on Spain “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of Party Funding”.GRECO RC-III (2013) 20E. Adopted at its 60th Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2013).

- Compliance Report on Spain “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of Party Funding”.Greco RC-III (2011) 5E. Adopted at its 50<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March -1 April 2011).

- Informe de evaluación relativo a España. Incriminación (ETS 173 y 191, GPC 2) Greco Eval III Rep (2008) 3E, Tema I. Adoptado en su 42<sup>a</sup> Reunión Plenaria (Estrasburgo, 11-15 Mayo de 2009)

- Informe de evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España. Greco Eval III Rep (2008) 3E, Tema II. Adoptado en su 42<sup>a</sup> Reunión Plenaria (Estrasburgo, 11-15 Mayo de 2009).



**GRUPO DE DEBATE DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO ABIERTO DE ESPAÑA EN NOVAGOB.** Comentarios al borrador de Informe de Auto-evaluación del Plan de Acción de España con la Alianza para un Gobierno Abierto. 19 de octubre de 2013.

**GUADIÁN, C.** Open Government: una nueva manera de entender las AA. PP. *Más poder local*: núm. 6, 2011.

**GUICHOT REINA, E.** “La aplicación de la ley de transparencia en las entidades locales”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017.

- El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*: núm. 84, 2012.

- *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*. Ed. Derecho Global, Sevilla, 2011.

**GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.** *Otro modelo de partido es posible*. Fundación Ideas, 2013.

- *La política vigilada: la comunicación política en la era de wikileaks*. Ed. UOC (2011) Barcelona.

- Open Government y crisis económica. *Diario Cinco Días*: columna de opinión publicada en fecha 25 de enero de 2011, Madrid.

- 7 límites (...y Retos para el Ciberactivismo). *Jornadas I-Cities*: intervención en la mesa redonda “Ciudadanos conectados: ciberactivismo y política 2.0”, Candelaria (Tenerife), los días 9, 10 y 11 de mayo de 2008.

**HARO ENCINAS, J. A.** *La rosa custodiada: participación ciudadana y gestión pública en Reus, 1999-2003*. Tesis Doctoral dirigida por Comelles Esteban, J.M. (Universitat Rovira i Virgili), 2005.

**HECKMANN, D.** Open Government - Retooling Democracy for the 21st Century, ponencia presentada en *44th Hawaii International Conference on System Sciences*

(HICSS-44), Kauai, Hawai, USA: IEEE, Computer Society Conference Publishing Services, 2011.

**HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M.** *Political Corruption: concepts and contexts*. New Brunswick (2002).

**HEIDENHEIMER, A.J.; JOHNSTON, M.; LEVINE, V.T.** *Political Corruptions: A Handbook*. New Brunswick (1989).

**HELLER, A.; FEHÉR, F.** *Políticas de la postmodernidad: ensayos de crítica cultural*. Ed. Península (España) 1994.

**HERNÁNDEZ, P.** “Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, CEPAL Colección Documentos de proyectos, 2012.

**HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A.** El nuevo procedimiento administrativo común (Ley 39/2015, de 1 de octubre). *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 41, junio de 2016.

**HERNÁNDEZ GIMÉNEZ, H. M.** Aplicación práctica de los principios de la potestad sancionadora de la Administración en la nueva Ley 40/2015. *Actualidad administrativa*: núm. 2, 2017.

**HEWSTONE, M.** Understanding attitudes to the European community. *Cambridge*: Cambridge University Press, 1986.

**HOLLANDE, F.** La déclaration pour les 5 ans de l’OGP. Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2016. Declaración publicada en el *blog de la Alianza para un Gobierno Abierto*, el 23 de septiembre de 2016.

**HOOGHE, L.; MARKS, G.** *Calculation, community and cues: public opinion and European integration*. European Union Politics, 2005;

**HOUSTON, B.** “Freedom of Information Acts: Promises and Realities”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**HUERGO LORA, A. J.** Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**IASULAITIS, S.; PINEDA NEBOT, C.** Una administración pública transparente, participativa y responsable: el uso de las TICs. Documento presentado en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*: Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23 y 24 de septiembre de 2013.

**IBÁÑEZ MACÍAS, A.** ¿Qué es un referéndum? *Revista Aranzadi Doctrinal*: núm. 2, 2009.

**MARTÍN, E.** “Notas sobre el referéndum autonómico en España”, en Capuccio, L.; Corretja Torrens, M. *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán: seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2013*. Institut d’Estudis Autònòmics, 2014.

**IM, T.; LEE, S. J.** Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction? *The American Review of Public Administrations*: vol. 42, núm. 4, 2011.

**INGLEHART, R.** *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS, Monografías 121, 1991; o Putnam, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University press, 1993.

**JANSSEN, K.** The influence of the PSI directive on open government data: An overview of recent developments. *Government Information Quarterly*: 28, 2011.

**JARAMILLO FERNÁNDEZ, M.** La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Wolters Kluwer, núm. 12, 2016.

**JENKINS, H.** Convergence Culture. *La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Ed. Paidós (Barcelona), 2008.

**JIMENEZ, C.** Sobre el término Open Government y su aparición documentada. *Blog de Estratic*, abril de 2013.

**JIMÉNEZ, C. E.; GASCÓ, M.** Y ahora...Gobierno Abierto. Nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*: vol. 30, Colombia, 2012.

**JIMÉNEZ, C. E.; FALCONE, F; SOLANAS, A.; ZOUGHBI, S.; PUYOSA, H.; GONZÁLEZ, F.** “Smart Government: Opportunities and Challenges in the Development of Smart Cities. An IT & Public Organization Approach”, en Dolicánin, C. ; Kajan, E.; Randjel, D. (eds.). *Democratic Strategies and Citizen-Centered E-Government Services*. IGI Global, 2014.

**JIMÉNEZ DE PARGA, M.** “La corrupción en la democracia”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E.** Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*. Diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*: núm. 145, 2009.

**JIMÉNEZ, S.** El portal de transparencia (I): Presentación general. Artículo publicado en *El Blog De Analítica Web Pública*, en marzo de 2015.

**JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F.** “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**JOLY I LEMA, J.** “Caso práctico de transparencia: Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés”, en Federación Española de Municipios y Provincias. *Calidad Democrática y Buen Gobierno*, FEMP, AEVAL: 2010.

**JUNCEDA MORENO, J.** Protección de datos y transparencia. *Presupuesto y gasto público*: núm. 86, 2017.

**KAUFMANN, D.; VERONIKA PENCIAKOVA, V.** *Open Government Partnership: First Steps and the Road Ahead*, artículo de opinión publicado en fecha 19 de julio de 2011, en [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu) [último acceso en fecha 29 de marzo de 2013].

**KAUFMANN, D.; KRAAY, A.** *Growth without Governance*. Policy Research Working Paper (3077), 2002.

**KDZ; STADT WIEN.** *Open-Government-Vorgehensmodell, V. 3.0* , p.4. Accesible online a través del siguiente enlace: <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> [último acceso en fecha 8/1/2017].

**KEANE, J.** *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Ed. Hacer, 2009.

**KELSEN, H.; SCHMITT, C.** *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Ed. Tecnos (Madrid) 2009.

**KELSEN, H.** *Esencia y valor de la democracia*. Ed. Labor (Barcelona) 1934.

**KIRCHNER, M.; OBREGON, I.; SANZ, J.** *Informe de evaluación intermedia de la implementación del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010*, de 23 de diciembre de 2009.

**KLISCHEWSKI, R.** Architectures for tinkering? Contextual Strategies towards Interoperability in E-government. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*: vol.6, issue 1, 2011.

**KOELKEBECK, T.** “Transparency Inside Out”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**LABASTIDA, I.** “Transparència”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**LABEAGA, J. M.; MUÑOZ, C.** La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*: núm. 1, 2013.

**LAPORTA, F.J; ÁLVAREZ, S.** *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**LAPUENTE GINÉ, V.** ¿Por qué hay tanta corrupción en España? Artículo publicado en *El país*, en fecha 27-03-2009.

**LARIOS PATERNA, M.J.** Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 37, 2008.

**LATHROP, D.; RUMA, L.** (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O'Reilly, 2010.

**LE GRAND, J.** *Motivation, agency and public policy*. Oxford UP, 2003.

**LEVITAN, K. B.** Information resources as “goods” in the life cycle of information production. *Journal of the American Society for Information Science*: 33, 1982.

**LÉVY, P.** *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. Organización Panamericana de la Salud, 2004.

**LINDERS, D.** From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*: 29, 2012.

**LIZCANO ÁLVAREZ, J.** “Transparencia de Ayuntamientos y Diputaciones: la visión de transparencia internacional”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017.

**LLAMAZARES, I.; REINARES, F.** “Identificaciones territoriales, ciudadanía europea y opinión pública”, en Llamazares, I.; Reinares, F. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Tirant lo Blanch, 1997.

**LLORENS FERRER, M.** La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 46, 2013.

**LLOVET I FONT, T.** “Els governs locals i la regeneració política de les estructures i institucions locals”, en Galán Galán, A. (coord.). *Nous governs locals: regeneració política i establiment pressupostària*. *Generalitat de Catalunya: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern*, Barcelona, 2016.

**LLUENT, E.** *Islàndia 2014. El preu del miracle econòmic*. Autoeditado, 2015.

- *Islàndia 2013. Crònica d'una decepció*. Autoeditado, 2014.

**LOPERENA ROTA, D.** La irreversibilidad de los Derechos sociales. *Revista Aranzadi Doctrinal*: núm. 9, 2012.

**LÓPEZ ARANGUREN, J. L.** *Ética y política*. Ed. Biblioteca Nueva (Madrid) 1999.

**LÓPEZ BASAGUREN, A.** La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional en un ámbito (cuasi)regional. Análisis de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, del territorio histórico de Guipúzcoa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*: Monografía de 2013.

**LÓPEZ BENÍTEZ, M.** “El principio constitucional de jerarquía en materia organizativa”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**LÓPEZ CALERA, N.** “Corrupción, ética y democracia”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**LÓPEZ DONAIRE, M. B.** Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación. *Actualidad administrativa*: Ed. Wolters Kluwer, núm. 5, mayo 2017.

**LÓPEZ MENUDO, F.** Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía. Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración pública*: núm. 73, 2009.

**LÓPEZ PAGÁN, J.** *Open Government: un modelo interactivo entre el Gobierno y la Sociedad*. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013.

**LOSA, D.** Gobierno Abierto. Nuevas vías para la democracia. *Revista Números Rojos*: nº 7, 2013.

**LOZANO CUTANDA, B.** Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Artículo publicado en el área de conocimiento de la página de *Gómez-Acebo&Pombo*, en agosto de 2012.

**LUCIANI, M.** *El referéndum*. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana. *Revista catalana de Dret públic*: núm, 37, 2008.

**LUKENSMEYER, C.J.; GOLDMAN, J.; STERN S.** *Assessing public participation in an Open Government era: a review of federal agency plans*. Fostering Transparency and Democracy Series. IBM Centre for the Business of Government, 2011.

**LUNA-REYES, L. F.** Trust and Collaboration in Interorganizational Information Technology Projects in the Public Sector: *Gestión y Política Pública*, Mexico, CIDE, Volumen Temático sobre Gobierno Electrónico, 2013.

**MAASEN, P.** The need for dialogue and participation to push back on populism and polarisation. Transcripción de la intervención en la Cumbre de París, publicada el 6 de diciembre de 2016 en el blog de la Alianza.

**MAIDANA, A.** Un nuevo modelo de participación social. Ciudadanos 2.0. Artículo publicado en 29 de agosto de 2009 en la página <http://enlacedigital.com.ar>, extraído en fecha 12 de marzo de 2013.

**MAIER, R.** *Knowledge Management Systems: Information and Communication Technologies for Knowledge Management*. Springer: Berlin, 3a edición, 2007.

**MALEM SEÑA, J.F.** “El fenómeno de la corrupción”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**MANCHA GARCÍA, F.J.** Participación o la suma de esfuerzos individuales: qué es lo local y cómo impregnarlo del concepto de desarrollo. *Revista Enfoques*: vol. IX, núm. 15, 2011.

**MARCET, X.** “Innovació”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**MARCOS-MARTÍN, C.; SORIANO-MALDONADO, S.L.** Reutilización de la información del sector público y open data en el contexto español y europeo. Proyecto Aporta. *El profesional de la información*: v.20, núm. 3, mayo-junio 2011.

**MARIÑEZ-NAVARRO, F.** Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*: núm. 70, 2016.



- ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*: vol. II, núm. 2, julio-diciembre 2013.

**MAROTO, C.** Big Data y su impacto en el sector público. *Harvard Deusto Business Review*: núm. 256, 2016.

**MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, J. M.** “El estado de la transparencia y el gobierno abierto en los gobiernos de las entidades locales españolas: retos de futuro y propuestas de mejora”, en Villoria Mendieta, M. (dir.); Forcadell Esteller, X. (coord.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Diputación de Barcelona: ed. Tecnos, Barcelona, 2017.

**MARTÍ, J.L.** Alguna precisió sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. *Revista de Internet, Derecho y Política*: Monográfico “La democracia electrónica”. Núm. 6, 2008.

- *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Ed. Marcial Pons (Madrid), 2006.

**MARTÍN I BALLESTA, A.** “Per una Administració republicana: uns valors de referència per administrar una societat canviant”, en *Reflexió>Acció>Valor públic. Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2008.

**MARTÍN GRANADOS, I.** Iniciativas ciudadanas de control y vigilancia política. Documento presentado en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP-IUIOG)*, en el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, celebrado en fecha 23 y 24 de septiembre de 2013.

**MARTÍN NÚÑES, E.** Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Chapecó*: v. 14, núm. 3, 2013.

**MARTÍNEZ, E.; PACHECO, M.; Y ATAURI, D.** Redes sociales digitales: propuestas para una protección jurídica de sus usuarios en España. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social*: Disertaciones, vol. 4, núm. 2, 2011.

**MARTÍNEZ-ALFARO, M.** La participación ciudadana como práctica sociopolítica. Un enfoque desde la Democracia cognitiva. Documento para su presentación en el *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013.

**MARTÍNEZ ESPINOZA, M. I.** Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas. *Andamios*: vol. 10, núm. 21, enero-abril 2013.

**MARTÍNEZ GONZÁLEZ, V.H.** Partidos y democracia (¿“Porque amores que matan nunca mueren”?). *Andamio*: vol. 5, núm. 10, 2009.

**MARTÍNEZ LÓPEZ, M.** Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial. *Revista española de investigaciones sociológicas (REIS)*: núm. 133, enero-marzo, 2011.

**MATAS I BALAGUER, J.** Notes sobre les Lleis de transparència. *Lligall: Revista catalana d'arxivística, Associació d'Arxivers de Catalunya*: núm. 38, 2015.

**MATSUDA, T.** *Organizational Intelligence: Its Significance as Process and as a Product*, The Japan Society for Management Information, Proceedings of the International Conference on Economics, Management and Information Technology, CEMIT 92/CECOIA 3, 1992.

**MAURI MAJÓS, J.** Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017.

**MCDERMOTT, P.** Building open government. *Government Information Quarterly*: 27, 2010.

**MEDINA GUERRERO, M.** “Prólogo”, en Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M. *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*. Ed. Aranzadi, 2017.

**MEDINA MOLINA, C.; REY MORENO, M.; RUFÍN MORENO, R.** Nivel de educación y adopción de e-servicios. Una aplicación al caso del e-gobierno. *Sociología y tecnociencia*: Revista digital de sociología del sistema tecnicocientífico: vol. 2, núm. 2, 2012.

**MEIJER, A.** *The History of Transparency. Analyzing the Long-term Socio-Political Construction of Transparency in the Netherlands.* Paper for International Conference on Transparency Research, HEC Paris, de 24 a 26 de octubre de 2013.

**MEIJER, A. CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M.** Open Government: Connecting Vision and Voice. *Internacional Review of Administrative Sciences*: 78 (1), 2012.

**MÉNDEZ PINEDO, M. E.** La revolución de lo (im)posible o cómo los ciudadanos cambiarán la sociedad, su política y gobernanza en el siglo XXI. Ponencia presentada en el *IV Congreso Internacional de Constituyentes*, Cádiz, 08/04/2014.

**MENÉNDEZ, M.C.** Participación ciudadana online y multitudes inteligentes. ¿Nuevas incertidumbres sobre el cambio político? *Prisma Social, Revista de Investigación Social*: núm. 8, junio, 2012.

**MENÉNDEZ ALONSO, J. M.** La elaboración de ordenanzas y reglamentos con las Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 22, 30 de noviembre de 2016.

**MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.** La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**MERGEL, I.** Social media adoption and resulting tactics in the US federal government. *Government Information Quarterly*: vol. 30, núm. 2, 2013.

**MERINO ESTRADA, V.** Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales. *Revista de Estudios Locales*: núm. Extraordinario 191, 2016.

**MESEGUER YEBRA, J.** *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración. Estudio comparado de las normativas estatal, autonómica y local. Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.* Ed. Bosch (Barcelona) 2007.

**MILLER, E. S.** “Disrupting Washington’s Golden Rule”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**MINGUIJÓN PABLO, J.; PAC SALAS, D.** 15M. Una explicación en clave sociológica. *Prisma Social*: núm. 8, 2012.

**MIR PUIGPELAT, O.** “Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*”, en Tornos Mas, J. *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*. Ed. Iustel, 2012.

**MISURACA, G.; ALFANO, G.; VISCUSI, G.** Interoperability challenges for ICT-enabled Governance: towards a pan-European conceptual framework. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*: vol.6, issue 1, 2011.

**MONAR RUBIA, F.** Innovando en la gestión pública. La Gestión pública local del horizonte 2030. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 5, 2017.

**MONTERO COROMINAS, J.** Crisis del sistema democrático. Hacia una redefinición de nuestra vida en común. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 116, 2011-2012.

**MONTILLA, A.** ¿Internet para la democracia?: la participación ciudadana en Venezuela desde los centros telemáticos de gestión parroquial e infocentros. *Razón y palabra*: núm. 75 febrero-abril, 2011.

**MOORE, M. H.** *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós: Barcelona, 1998.

**MORCILLO MORENO, J.** La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías. *Revista de Administración Pública*: núm. 188, 2012.

**MORENO MOLINA, J. A.** Antecedentes, objetivos y principales novedades de las Leyes 39 y 40/2015, reguladoras del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público. *Gabilex*: núm. 6, junio 2016.

**MORIN, E.** *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa editorial: 6ª edición, 2003, Barcelona.

**MORO, G.** (OECD) “Governance: a citizens’perspective”. En *Open government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OECD: 2003.

**MUÑOZ CUESTA, J.** “La difícil delimitación entre la infracción administrativa y el delito de prevaricación”, en *La corrupción a examen*. Ed. Aranzadi, Navarra, 2012.

**MUÑOZ MACHADO, S.** Concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista de Administración Pública*: núm. 84, 1977.

**MUÑOZ RAMÍREZ, A.** ¿Qué ha sido de educación para la ciudadanía con el Partido Popular? *Foro de Educación*: vol. 14, núm. 20, enero-junio 2016.

**NAM, T.** Toward the new phase of e-government: an empirical study on citizens’ attitude about open government and government 2.0. Ponencia presentada en junio de 2011, en *The 11th Public Mangement Research Conference*.

**NAVAJAS REBOLLAR, M.** Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**NAVARRO CABALLERO, T.M.** “El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico ¿un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?”, en Cotino Hueso, L.; Valero Torrijos, J. *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Tirant lo Blanch, 2010.

**NICOLÁS LUCAS, M. A.** Principios de actuación y funcionamiento del sector público. Las relaciones interadministrativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*: núm. 63, 2016.

**NIETO, A.** *Corrupción en la España democrática*. Ed. Ariel (Barcelona) 1997.

**NINO, C.** *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Ed. Gedisa (Barcelona), 1997.

**NOGUEIRA LÓPEZ, A.** “El principio de economía procesal”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**NOGUEIRA LÓPEZ, A.; ARIAS MARTÍNEZ, M.A.** “Blindar el Estado Social: Una mejora regulatoria para un tiempo de crisis”, en Fuentes i Gasó, J.R.; Gifreu i Font, J.;

**NONELL, R.** *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada: El posicionamiento de las Universidades.* Ed. Icaria, Barcelona (2002).

**NOVECK, B. S.** Smart citizens, smarter state. The technologies of expertise and the future of governing. *Harvard University Press:* Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2015.

- *Peer to policy.* Draft for Yale-Oslo Conference on Epistemic Democracy in practice, October 2011.

- *Defining Open Government.* Artículo publicado en fecha 14 de abril de 2011 en su blog: [cairns.typepad.com](http://cairns.typepad.com).

- “The Single Point of failure”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

- *Wiki Government: How technology can make Government better, democracy stronger, and citizens more powerful.* Library of Congress Cataloging-in-Publication data, 2009.

**NUEVO, P.** Pluralismo y bien común en el Derecho constitucional. *Dikaion, revista de actualidad jurídica:* núm. 13, 2004.

**OBANDO ARROYAVE, L.C.** *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): Un nuevo escenario para el desarrollo local de las comunidades. Estudio de caso: Comunidad Ómnia-Barrio el Raval, Barcelona.* Tesis Doctoral dirigida por Riera Romani, J. (Universitat Ramon Llull), 2007.

**OECD.** *e-Government Studies: Finland 2003.* País: OCDE Publishing, 2004.

- *Open government: Fostering Dialogue with Civil Society.* OECD: 2003.

- *Understanding the Digital Divide,* 2001.

- Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación activa. *PUMA Nota de Políticas Públicas:* núm. 10, julio de 2001.

**OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA.** Dret d'accés a la informació pública i transparència. Aspectes Claus en la seva regulació. *Àrea de legislació i assumptes jurídics*: Col·lecció Estudis IntegriCat, núm. 4, 2013.

**OLER JIMÉNEZ, J.** La gestión documental: trazabilidad y control de la información para la Administración Digital. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, abril de 2017.

**OLIVER ARAUJO, J.** El referéndum en el sistema constitucional español. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*: núm. 15 (Palma de Mallorca) 1986.

**OLIVERA, M.** “Del software libre al Gobierno Abierto. Procesos de construcción colaborativa”, en Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open government: gobierno abierto*. Alcalá del Real: Algón, 2010.

**ONTAÑÓN CARMONA, J. F.** *El Partido Político como Plataforma. Modelo para un partido abierto basado en el Gobierno Abierto y la Tecnopolítica*. Documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre de 2013.

**OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP.** *Reformas destacadas de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2016*. Open Government Partnership, 2016.

**OPENKRATIO.** Gobierno Abierto en España, ¿suspense? Artículo publicado en el blog OpenKratio, en fecha 11 de febrero de 2016.

**OPPENHEIMER, W.** Europa tiene adversarios que prefieren que la UE se desmantele. Artículo publicado en *El País* en fecha 16 de junio de 2014.

**O'REILLEY, T.** “Government as a platform”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O'Reilly, 2010.

**ORDUÑA PRADA, E.** Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Actualidad administrativa*: núm. 2, 2016.

**ORTIZ DE ZÁRATE, A.** *Intraemprendizaje público. Por una Administración innovadora y abierta.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): 1ª edición, 2013.

- Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. *GIGAPP*: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Estudios/Working Papers, documento presentado en el I Congreso Internacional de Gobernanza y Asuntos Públicos, INCCA, UCM, Madrid, julio 2012.

- “¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?”, en Calderón, C.; Lorenzo, S. *Open Government: Gobierno Abierto.* Algón editores, 2010.

- *¿Por qué es tan importante la innovación para la administración pública?* Artículo publicado en el blog Administraciones en red: Conversaciones para poner las administraciones públicas en red, en fecha 17 de enero de 2008.

**ORTIZ-SÁNCHEZ, I.** El Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco y la gestión de la información. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**OSIMO, D.** “Claredat i rendició de comptes”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre el govern obert.* Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**OSZLAK, O.** *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos.* VIII Conferencia Anual INPAE: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, 2012.

**PALLARÈS SERRANO, A.** “La participación pública en materia de medio ambiente”, en Pigrau Solé, A. *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus.* Ed. Atelier, 2008.

**PALOMAR I BAGET, J.** El uso de herramientas sociales digitales para la gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*: núm. 7, 2014.

**PALOMAR OLMEDA, A.** El lindero entre transparencia y la protección de datos personales en la actividad administrativa. *Datospersonales.org, La revista de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*: núm. 56, 2012.



**PAREJO ALFONSO, L.** *Estado y Derecho en proceso de cambios. Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada.* Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las Leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular, de la autonomía local. *Revista Asamblea:* núm. 34, junio, 2016.

- Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal. *Cuadernos de Derecho Local:* núm. 34, febrero 2014.

- La deriva de las relaciones entre los derechos administrativo y penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática. *Revista de Documentación Administrativa:* núm. 284-285, mayo-diciembre de 2009.

- “Introducción: el surgimiento, desarrollo y consolidación del Derecho administrativo”, en Parejo Alfonso, L. Jiménez Blanco, A.; Ortega Álvarez, L. *Manual de Derecho Administrativo.* Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 2ª edición, 1992.

- “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en Parejo Alfonso, L. Jiménez Blanco, A.; Ortega Álvarez, L. *Manual de Derecho Administrativo.* Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 2ª edición, 1992

- La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. *Documentación administrativa:* núm. 218-219, abril-septiembre 1989.

**PARK, H. Y BLENKINSOPP, J.** The Roles of Transparency and Trust in the Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction. *International Review of Administrative Sciences:* 77 (2), 2011.

**PARRA SÁEZ, S.** “Transparencia y protección de datos: destinados a entenderse”, en Cotino Hueso, L.; Sahuquillo Orozco, J. L.; Corredoira y Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración.* Ed. Universidad Complutense, Madrid, 2015.

**PASTOR, GOSÁLBEZ, I.** *¿Un nuevo modelo de gestión para la Administración Pública? El caso de los servicios sanitarios hospitalarios de Cataluña.* Colección Estudios, Consejo Económico y Social, 2006.

**PASTOR SELLER, E.** La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social:* núm. 12, 2004.

**PATEMAN, C.** *Participation and Democratic Theory.* Cambridge University Press, reimpresión de 1995 (original de 1970).

**PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.** “Ética pública en las sociedades democráticas”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno.* Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010.

**PEÑA-LÓPEZ, I.** Govern Obert: un canvi cultural i de model de governança. Jornada de Govern Obert de la Diputació de Barcelona, 17 de mayo de 2017.

**PERDOMO GONZÁLEZ, C.; PADILLA MORILLA, J. L.** Redes sociales digitales y seguridad de la información; un nuevo reto en las estrategias de gestión y políticas públicas. *GIGAPP-IUOG:* documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, INAP, Madrid, 23 y 24 de septiembre de 2013.

**PEREDA, C.; ACTIS, W.; DE PRADA, M.A.** La participación ciudadana. Algunos apuntes a partir del Barómetro Social de España. *Cuadernos de Trabajo Social:* vol. 25-2, 2012.

**PEREIRA GONZÁLEZ, M.** Appgree: Una revolución en el mundo de la comunicación. Post publicado en el *Blog de Manuel Pereira González* en fecha 23/04/2013.

**PEREYRA CARAMÉ, T.** Las Administraciones públicas en las redes sociales. *Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá:* núm. 5, 2012.

**PÉREZ ALBERDI, M.R.** Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). *Revista de Derecho Político*: núm. 73, 2008.

**PÉREZ MORENO, A.** La crisis de la participación administrativa. *Revista de Administración pública*: núm. 119, 1989.

**PINAZO HERNANDIS, J.** Administración pública y regeneración institucional. *GIGAPP-IUIOG*: Ponencia impartida en el *IV Congreso GIGAPP-IUIOG*, sobre Gobierno, Instituciones y Comportamientos Políticos, 2013.

**PIÑAR MAÑAS, J.L.** *Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. *Revista Catalana de Dret públic*, núm. 49, 2014.

- “Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario”, en García Macho, R. J. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, 2010.

- *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*. Fundación Alternativas (2009).

**PISANI, F.** “Col·laboració”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**PITKIN, H.F.** *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

**PONCE SOLÉ, J.** *El Derecho y la (ir)reversibilidad de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.

- El derecho a buena Administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública. *Revista da procuradoria-geral do municipio de Juiz de Fora (RPGMJF)*: Belo Horizonte, año 2, núm. 2, 2012.

- *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Ed. Lex Nova, 2001.

**PONTONES ROSA, C.** La prevención y los presupuestos personales en la prestación de Servicios Sociales: dos áreas potenciales de generación de eficiencia. La experiencia del Reino Unido. *Cuadernos de Trabajo Social*: vol. 26-2, 2013.

**PRADERA, J.** “La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español”, en Laporta, F.J; Álvarez, S. *La corrupción política*. Alianza editorial (Madrid) 1997.

**PRADHAN, S.** OGP 2.0: La adaptación al nuevo contexto geopolítico. Post publicado en el *Blog de la Alianza para el Gobierno Abierto* el 3 de diciembre de 2016.

- Carta dirigida a Angelina Trigo Portela, Directora de la Oficina para la ejecución de la Reforma de la Administración del gobierno español, en fecha 14 de noviembre de 2016.

**PRESNO LINERA, M. A.** Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española. *Revista de Estudios Políticos*: núm. 173, 2016.

- “La globalización del voto electrónico”, en Cotino Hueso, L. *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Ed. Comares, 2005.

**PRIETO, P.** *El DNI electrónico: ecosistema y uso en la e-administración local*. El profesional de la información, vol. 20, núm. 3, 2011.

**PRIETO ROMERO, C.** El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. *Revista de Administración pública*: núm. 201, 2017.

**PRINCE, A.; JOLÍAS, L.** Open Data: Las fuentes conceptuales del Gobierno abierto. *Revista Telos, Cuadernos de Comunicación e Innovación*: núm. 94, enero-abril 2013.

**PRMOB.** Una campaña de cambio de gobierno debe incluir CompStat.

**PUTNAM, R.** Bowling alone: America’s Declining Social Capital. *Journal of Democracy*: 6, 1995.

**QUINTANA LÓPEZ, T.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.** “Principio de mérito y capacidad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**REBOLLO PUIG, M.** “Los principios generales del Derecho (atrevimiento atribulado sobre su concepto, funciones e inducción)”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**QUINTERO OLIVARES, G.** “Prevaricación administrativa (comentario al art. 404 del CP)”, en *La corrupción a examen*, Ed. Aranzadi, 2012, Navarra.

**RAJEVIC, E.** “Transparencia: qué están haciendo los gobiernos”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.*

**RAMÍREZ-ALUJAS, A.; DASSEN, N.** *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Internacional de Desarrollo, 2016.

**RAMÍREZ-ALUJAS, A.** “Cocreació de serveis”, en *Xarxa d’Innovació Pública. 42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

- *Gobierno abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 23-24 de septiembre de 2013.

- *Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? Más poder local: núm. 12, 2012* (Ejemplar dedicado a: Redes locales y gobernanza).

- *Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques: vol. IX, núm. 15, 2011.*

- Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva senda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios Working Papers*: Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, núm. WP-2011-09, Madrid.

- Innovación en la gestión pública y *Open Government* (gobierno abierto): Una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*: núm. 9, 2010.

**RAMÍREZ-ALUJAS, A.; VILLORIA, M.** Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*: núm. 80, 2012.

**RAMOS, J.M.; REYES, M.** Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral*: septiembre-diciembre, vol. XII, núm. 34, 2005.

**RAMOS VIELBA, I.; CAMPOS DOMÍNGUEZ, E.; COROJAN, A.** Gobierno Abierto: Alcance e implicaciones. Documento para su presentación en el *II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), 12 y 13 de septiembre de 2011.

**RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.** *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Ed. Aranzadi, 2007.

**RE, F. A.** La política transmediática. Nuevas formas de participación ciudadana. *La trama de la comunicación*: vol. 18, enero-diciembre 2014.

**REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS.** Diciembre 2015: Con la transparencia en los talones. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, Especial transparencia en la actividad municipal, núm. 18, 30 de septiembre 2015.

- Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de la Blogosfera Pública. *Actualidad Administrativa*: Ed. La Ley, núm. 9, septiembre 2013.

**REIG, D.** “Compartició”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert*. Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

**REINOSO CARRIEDO, A.** Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 18, 30 de septiembre de 2016.

**RENDUELES MENÉNDEZ DE LLANO, C.** *Sociofobia: el cambio político en la era de la utopía digital*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

**REQUEJO ZALAMA, J.** Innovación en gestión documental. Normalización de la descripción archivística española en el siglo XXI: Reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**REQUENA LÓPEZ, T.** *El principio de jerarquía normativa*. Ed. Civitas (Madrid), 2004.

**RESINA DE LA FUENTE, J.** Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital en los procesos de deliberación y participación ciudadana. *Mediaciones Sociales*: núm. 7, II semestre de 2010.

**REYES RINCÓN.** Justicia impone como secretaria de la Audiencia a una compañera de Rajoy. Artículo publicado en *El País* en fecha 29 de julio de 2015.

**REZSOHAZY, R.** *El desarrollo comunitario: participar, programar, innovar*. Madrid: Narcea, 1988.

**RIVERO ISERN, E.; FERNANDO PABLO, M.M.** “Principio de equidad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**RIVERO ORTEGA, R.** La administración electrónica en las leyes 39 y 40/2015. *Cuadernos de Derecho Local*: Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 41, junio de 2016.

- Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *REALA*: núm. Extraordinario, enero 2015.

- Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Revista catalana de dret públic*: núm. 42, 2011

- “Principio de celeridad”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**RIVERO ORTEGA, R.; MERINO ESTRADA, V.** Ejemplaridad pública, *Nudge* y *Benchmarking* local: herramientas del buen gobierno, la integridad institucional y la innovación democrática. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núm. 20, 2013.

**RIVERO RECUENCO, A.** Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español. *Revista Enfoques*: vol. IX, núm. 14, 2011.

**RIZVI, G.** Innovar, un requisito esencial para el buen gobierno. La magnitud de los desafíos que la globalización impone a los gobiernos provoca niveles sin precedentes innovación y liderazgo. *Política digital: Nexos*, año 2, núm. 13, noviembre 2003.

**ROBINSON, D. G.; YU, H.** “Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas”, en Concha, G.; Naser, A. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Naciones Unidas, 2012.

**ROBINSON, D. G.; YU, H.; FELTEN, E. W.** “Enabling Innovation for Civic Engagement”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**ROBINSON, D.; YU, H.; P.ZELLER, W.; W. FELTEN, E.** Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law and Technology*: vol. 11, Issue 1, 2009.

**ROCA CHILLIDA, J.M.** ¿Hay brecha digital en los hogares españoles?. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 94, 2013.

**RODRÍGUEZ, J.** “El límite del 2.0 en la acción y el activismo social y político”, en III Cotino Hueso, L. *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Publicaciones de la Universitat de València (PUV), 2011.



**RODRÍGUEZ, M.** Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social. *Anàlisi*: núm. 37, 2008.

**RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C.** Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*: núm. 59, 1988; o González Ayala, D. El referéndum abrogativo: un instituto de democracia directa en el sistema de gobierno representativo-parlamentario italiano (una difícil adaptación del mismo). *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*: núm. 6, 1988.

**RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L.; CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J.; ORTÍ FERRER, P.; CANALS I AMETLLER, D.** *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Ed. Documenta Universitaria, 2016.

**RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X.** *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*. Ed. Reus S.A., 2012 (Madrid).

**RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.** Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales en los Estatutos de Autonomía). *Revista General de Derecho Constitucional*: núm. 7, 2009.

**RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, E.** Retos y encrucijadas conceptuales del Estudio de la política como sistema cultural. *Andamios*: vol. 9, núm. 18, 2012.

**RODRÍGUEZ GARCÍA, MJ.; MATEOS MORA, C.; NAVARRO, C.J.** La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. El caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla. *Revista Internacional de Organizaciones*: núm. 7, diciembre, 2011.

**RODRÍGUEZ ORTEGA, J. A.** El paradigma de la democracia ha muerto. *Revista CES DERECHO*: vol. 5, núm. 2, julio – diciembre 2014.

**RODRÍGUEZ RAMOS, M. A.** Sociedad participativa y colaborativa. Transparencia, reutilización y gobierno abierto en las Administraciones Públicas. *Boletic*: núm. 57, 2010.

**RODRÍGUEZ-VELA, C.** Información de la Administración General del Estado en la era digital: publicaciones oficiales. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**ROSALES, J. M.** Política, ciudadanía y pluralismo: un argumento sobre las transformaciones de la esfera pública democrática. *Anuario de Filosofía del Derecho*: núm. XIII, 1996.

**RUBIO NÚÑEZ, R.; CAMPOS-DOMÍNGUEZ, E.** Hacia un parlamento participativo. Claves teóricas. *GIGAPP-IUIOG*: Documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid), septiembre de 2013.

**RUBINSTEIN, M.** Perspectivas del Open Government Data. *Actualidad Administrativa*: núm. 7-8, julio-agosto 2014.

**RUIZ GÓMEZ, V.** Lucha contra la corrupción, rendición de cuentas y comunidades de archivo. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**RUIZ MARTÍNEZ, A.** Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*: Instituto de Estudios Fiscales, 68/2012, 2012.

**RUIZ-RICO RUIZ, C.** Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*: vol. 6, núm. 1, 2014.

**RUIZ-RICO RUIZ, C.; CASTEL GAYÁN, S.** El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un Enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo. *Revista de Estudios Jurídicos*: núm. 13, 2013.

**RUIZ SOROA, J. M.** “La presunta desafección democrática”, en Círculo Cívico de Opinión. *Desafección política y sociedad civil*. Círculo Cívico de Opinión: Cuadernos 7, octubre de 2012.

**RUPÉREZ, J.** “Partidos políticos y sociedad civil: análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación”, en Círculo Cívico de Opinión. *Desafección política y sociedad civil*. Círculo Cívico de Opinión: Cuadernos 7, octubre de 2012.

**SALAS SUÁREZ, J.** Hábitos democráticos: Comisiones Abiertas. Post publicado en el *Blog de la Alianza para un Gobierno Abierto* en 3 de noviembre de 2016.

**SALAZAR CARRIÓN, L.** Democracia, representación y derechos. *Andamios*: vol.9, núm. 18, 2012.

**SALDAÑA, M. N.** “The right to privacy”. La génesis de la protección de la privacidad en el sistema constitucional norteamericano: el centenario legado de Warren y Brandeis. *UNED, Revista de Derecho Político*: núm. 85, diciembre 2012.

**SALVADOR SERNA, M.; RAMÍREZ HERNÁNDEZ, O.** Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*: vol. 3, núm. 1, 2016.

**SAMPEDRO BLANCO, V. F.** Hackear el periodismo, resetear la democracia. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*: núm. 116, 2011/12.

- La (R)evolución islandesa. No una, sinó tres (I). *Propolis*: 28 de octubre de 2011.

**SÁNCHEZ, D.; BATET, M.** Toward sensitive document release with privacy guarantees. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*: vol. 59, marzo 2017.

**SÁNCHEZ CÁMARA, I.** “Democracia morbosa. Variaciones sobre un tema de Ortega”, en García de Cortázar Ruiz de Aguirre, F. *Temas de nuestro tiempo*. Editorial FAES, 2002.

**SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J.D.** Entre la utopía y la necesidad: comunicación política cívica. *Más poder local*: núm. 9, 2012.

**SÁNCHEZ MORÓN, M.** “Legalidad y sometimiento a la Ley y al Derecho”. En Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

- Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol. *Revista catalana de Dret públic*: núm. 37, 2008.

**SÁNCHEZ TRIGUEROS, J.** Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración pública. *Revista Enfoques*: vol. XIII, núm. 23, 2015.

**SANCHO, M.; CAÑABATE, A.; BOTELLA, A; CASANOVAS, J.; SABATÉ, F.** e-Catalunya, comunidades de práctica virtuales para una administración pública más eficiente y abierta. *El profesional de la información*: vol. 20, núm. 3, 2011.

**SANDOVAL ALMAZÁN, R.** “Gobierno Abierto: conceptos, cifras y futuros”, en Gil-García, J. R.; Criado, J. I.; Téllez, J. C. *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*. Infotec, México, 2017.

- Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia, revista de ciencias sociales*: núm. 68, mayo-agosto 2015.

**SANTAMARÍA PASTOR, J. A.** Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*: núm. 175, 2016.

- *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley (Madrid), 2010.

**SANZ LARRUGA, F.J.** Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias. *Revista Vasca de Administración Pública*: núm. 99-100, 2014.

**SANZ SALGUERO, F. J.** Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado. *Ius et praxis*: vol. 22, núm. 1, 2016.

**SANZ SALLA, C. O.** “El derecho a la información administrativa en la era digital: una aproximación al derecho norteamericano”, en García Macho, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.

**SCHULER, D.** “Online Deliberation and Civic Intelligence”, en Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.), *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**SERRANO DELGADO, F.** Las Administraciones ante las redes sociales. La participación ciudadana: cómo, cuándo y dónde. *Análisis local*: núm. 89, 2010.

**SHKABATUR, J.** Transparency with(out) accountability: Open Government in the Unites States. *Yale Law & Policy Review*: Vol. 31, No. 1, 2013.

**SIBAJA QUESADA, G.** ¿Cómo estudiar la comunicación política? Un zoom a sus elementos clave. *Más poder local*: núm. 11, 2012.

**SIERRA CABALLERO, F.;** del Valle, C. Nuevas tecnologías de la información y participación ciudadana. *Revista Redes.com*: núm. 4.

**SILVA GARCÍA, F.** El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional: ¿Un derecho fundamental incómodo? *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*: núm. 24, 2011.

**SILVERIO MORENO, P.** Condiciones comunicativas e institucionales para una mayor implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones. *Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*: Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23-24 de septiembre de 2013, p. 15.

**SÍNDIC DE GREUGES.** *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, julio de 2016.

- *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 1ª edición, julio de 2017

**SLOCOCK, C.** What happened to David Cameron’s “Big Society”? *Huffington Post*: artículo publicado el 20 de enero de 2015.

**SOARES, D.;** **AMARAL, L.** Information Systems Interoperability in Public Administration: Identifying the Major Acting Forces through a Delphi Study. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*: vol.6, issue 1, 2011.

**SOLER JIMÉNEZ, J.** La gestión documental en el marco del gobierno abierto. *El Consultor de los Ayuntamientos*: Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**SOMMERMANN, K. P.** “La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho”, en García Macho, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.

**SOTO BARRIENTOS, F.** La democracia directa como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza. *Estudios Constitucionales*: año 10, núm. 1, 2012.

**SPENDER, J. C.;** Grant, R. M. Knowledge and the Firm: Overview. *Strategic Management Journal*: 17, 1996.

**STEINMEYER ESPINOSA, A.** ¿Permite el derecho de acceso a la información pública, el acceso a datos personales? *Serie Biotecnología y gestión de información*: núm. 79, 2013.

**STEVULAK, C.;** **BROWN, M.P.** *Activating public sector ethics in transitional societies. The promise of integrity.* Public Integrity, 2011.

**STUART MILL, J.** *El gobierno representativo.* Vertido al castellano en vista de la última edición inglesa con notas y observaciones por D. Siro García del Mazo. Administración de la Biblioteca Científico-Literaria (Sevilla); Librería de Victoriano Suárez (Madrid), 1878.

**SUAY RINCÓN, J.** “La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho administrativo” En Martín-Retortillo Baquer, L. *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez* (Tomo I) Ed. Civitas (Madrid) 1993.

**SUBIRANA DE LA CRUZ, S.** Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, open data y reutilización de la información del sector público. *Revista Aranzadi Doctrinal*: núm. 2/2016, Ed. Aranzadi, SA, Cizur Menor, 2016.

**SUBIRATS I HUMET, J.** “Conceptualització”, en Xarxa d’Innovació Pública. *42 veus sobre el govern obert.* Ed. Xarxa d’Innovació Pública, 2014.

- ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*: N.º 80, 2.º cuatrimestre, 2012.

- *Otra sociedad ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común.* Ed. Icaria, 2011.

- Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomikaz*: núm. 60, vol. I, 3r cuatrimestre de 2005.

**TAUBERER, J.** “Case Study: Govtrack.us”, en Lathrop, D.; Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O’Reilly, 2010.

**TEJEDOR BIELSA, J. C.** A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal. *Gestión y análisis de políticas públicas*: núm. 12, 2014.

**THOMPSON, D. F.** *La ética política y el ejercicio de cargos públicos.* Gedisa, Barcelona, 1998.

**TOHARIA, J.J.** No son los partidos, sino estos partidos. Artículo publicado en el *blog del periódico El País* en fecha 03/06/2013.

**TOLIVAR ALAS, L.** “Principio de participación”. En Santamaría Pastor, J. A. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo.* Ed. La Ley (Madrid), 2010.

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

**TORNOS MAS, J.** La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *Cuadernos de Derecho Local*: núm. 43, febrero 2017.

**TORREBLANCA, J.I.** *No son unas primarias.* Artículo publicado en *El País* en fecha 28 de abril de 2014.

**TOSCANO GIL, F.** El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. *Revista española de Derecho Administrativo*: Civitas, núm. 165, 2014.

**TOSCAS SANTAMANS, E.** Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (34), 2008.

**TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA.** Observaciones de transparencia internacional España sobre el Informe de Autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de la Alianza para el Gobierno Abierto, octubre de 2015.

**TUR AUSINA, R.** Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana. *Revista Aragonesa de Administración Pública: Monografía* de 2013.

- “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”. En Garrido Mayol, V. *La solidaridad en el Estado autonómico*. Ed. Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012.

**URÍA FERNÁNDEZ, F.** “El buen gobierno en el ámbito del sector público. Una reflexión jurídica”, en Balmaseda y Melguizo; Crespo, Gidron y Arias; Gómez-Pomar; Ontiveros; Herce y Rodríguez; Ortega; Padilla; Llorens, Pereiras y Watson; Petitbò; Piñar; Pisonero; Uría; Vives. *La Administración Pública que España Necesita*. Círculo de Empresarios: patrocinado por BBVA, abril 2007, Madrid.

**URQUIZA MORALES, M.** *Corrupción municipal*. Ed. Almuzara, 2006.

**VALCÁRCEL, A.; DE QUIRÓS, B.** “Ética para la ciudad: la democracia y la moral compartida”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010.

**VALENZUELA MENDOZA, R.** Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*: nº 21, 2013.

- *Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre, 2012.



**VALENZUELA MENDOZA, R. E.** El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: Año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013.

- El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *Politai*: vol. 3, núm. 5, 2012.

**VALLESPÍN OÑA, F.** “Responsabilidad política y rendición de cuentas”. En Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Ed. Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL); Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010.

**VAQUER CABALLERÍA, M.** El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*: 2011, p. 95.

**VELASCO RICO, C.I.** Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *REAF*: núm. 17, 2013.

**VENTURA SALOM, C.** Antecedentes históricos de la regeneración política en España, en *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Sede INAP, Madrid, 2013.

**VERGARA-LOPE TRISTÁN, S.; HEVIA DE LA JARA, F.J.** Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: Año LVII, núm. 215, mayo-agosto, 2012.

**VILLAREJO GALENDE, H.** La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición. *Revista de Derecho de la Unión Europea*: núm. 14, 2008.

**VESTRI, G.** ¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual. *Estudios de Deusto*: vol. 63, núm. 1, 2015.

**VILLORIA MENDIETA, M.** *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias.* Generalitat de Catalunya, Colección Govern obert, 2014.

- El buen gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática. *Revista Democracia y Gobierno Local*: núm. 20, 2013.

- “El gobierno abierto como subsistema de políticas; una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En Ramírez-Alujas, A.; Hofmann, A. *La promesa del gobierno abierto.* Santiago de Chile: Chile, 2013.

- Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos. *Revista Democracia y Gobierno Local*: Integridad institucional y buen gobierno, núm. 20, 2013.

- Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública*: volumen temático 2013, Gobierno electrónico.

- Paradojas y tensiones de la innovación: el caso del *Open Government*. *P3T, Journal of public policies and territories*: nº 2, vol. 1, junio-julio 2012.

- Open Government y redes sociales. *Revista Democracia y Gobierno Local*, núms. 18-19, 2012.

- Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *Reis*: núm. 117, 2007.

- *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa.* Ed. Tecnos (Madrid) 2002.

**VIZIOLI, N.** La democracia participativa en la legislación regional italiana. *Revista catalana de dret públic*: núm. 48, 2014.

**WARREN, M.E.** What does corruption mean in a Democracy? *American journal of political science*: 48:2 (2004).

**WILLIAMSON, V.; EISEN, N.** The impact of open government: assessing the evidence. *Brookings*: Center for effective public management, working paper december 2016.

**WOLTON, D.** *La otra municipalización. Las batallas contemporáneas por la diversidad cultural.* Ed. Gedisa, 2004.

**XARXA D'INNOVACIÓ PÚBLICA.** *42 veus sobre el govern obert.* Ed. Xarxa d'Innovació Pública, 2014.

**XIFRA, J.** Subsidios informativos y función documental de las salas de prensa online de los ministerios españoles. *El profesional de la información:* vol. 20, núm. 3, 2011.

**YÉLAMOS REBOLLEDO, M.** La evolución de la Innovación en los sistemas de gestión documental. *El Consultor de los Ayuntamientos:* Wolters Kluwer, núm. 7, 2017.

**YU, H.; ROBINSON, D.** The new ambiguity of “Open Government”. *Ucla Law Review Discourse:* vol. 59, num. 178, 2012.











UNIVERSITAT  
ROVIRA i VIRGILI