

# **DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO**

**Una nueva cultura  
administrativa**

**Silvia Carmona Garias**



**MADRID • LONDRES • MÉXICO • NUEVA YORK • MILÁN • TORONTO  
LISBOA • NUEVA DELHI • SAN FRANCISCO • SIDNEY  
SAN JUAN • SINGAPUR • CHICAGO • SEÚL**

## DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO

### Una nueva cultura administrativa

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Derechos reservados © 2019, respecto a la **primera edición** en español, por:

McGraw-Hill/Interamericana de España, S.L.

Edificio Valrealty, 1.ª planta

Basauri, 17

28023 Aravaca (Madrid)

ISBN (impreso): 978-84-486-1920-6

ISBN (digital iPadBlink) 978-84-486-1922-0

MHID: 9780008501945

Depósito legal: M-29433-2019

© Instituto Nacional de Administración Pública, 2019

NIPO (impresión): 278-19-018-1

NIPO (digital): 278-19-019-7

ISBN INAP (impresión): 978-84-7351-685-3

ISBN INAP (digital): 978-84-7351-686-0

© Silvia Carmona Garias, 2019

**Editora:** Cristina Sánchez Sainz-Trápaga

**Director General Europa Sur:** Álvaro García Tejeda

**Gerente Universidad y Profesional:** Norberto Rosas Gómez

**Equipo de preimpresión y maquetación de interiores:** ESTUDIO, C.B.

**Diseño de cubierta:** Mar Nieto Novoa

**Impresión:** XXX

1234567890 - 2019876543

IMPRESO EN ESPAÑA - PRINTED IN SPAIN

Esta obra fue la ganadora del Premio INAP 2018 para tesis doctorales del Instituto Nacional de Administración Pública.

El jurado, presidido por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña, ha estado integrado por los siguientes miembros:

José Antonio Olmeda Gómez, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Pilar Arnáiz Sánchez, catedrática de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Murcia.

Concepción Barrero Rodríguez, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

Luis Herrera Díaz-Aguado, vocal Asesor del Instituto Nacional de Administración Pública.

Actuó como secretaria Ana Fernández Félix, jefa del Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del Instituto Nacional de Administración Pública.

*A mi familia,  
por su infinito e incondicional apoyo*

# CONTENIDO

Listado de abreviaturas .....	ix
Prólogo.....	xiii
Agradecimientos .....	xvii
Introducción .....	I
<b>PARTE I. EL PARÁMETRO CUALITATIVO EN LA DEMOCRACIA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I. En busca de la calidad democrática: sus elementos esenciales .....</b>	<b>13</b>
1. Aproximación conceptual de la calidad democrática .....	14
2. La buena administración y el buen gobierno.....	18
3. La integridad, la ética y los códigos de conducta en la Administración pública .....	23
4. Cuestiones que distorsionan la calidad democrática .....	28
4.1. La corrupción pública como perversión de la democracia .....	30
4.2. Fin de etapa política: el abstencionismo y las movilizaciones como respuesta a la partitocracia o Estado de partidos.....	32
<b>PARTE II. LA MUTABILIDAD MORFOLÓGICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>35</b>
<b>Capítulo 2. Participación ciudadana: renovando los valores de la cultura política .....</b>	<b>39</b>
1. Qué se entiende por participación .....	40
1.1. Concepciones de participación.....	43
1.2. Funciones de la participación.....	45
1.3. Cambios en las formas de participación.....	46
2. Beneficios, obstáculos y limitaciones .....	52
3. Contexto jurídico-político español.....	57
3.1. Regulación de la participación ciudadana a nivel estatal.....	58
3.2. Regulación de la participación ciudadana a nivel autonómico.....	67
4. Experiencias ejemplificativas fuera de nuestras fronteras .....	73
<b>Capítulo 3. Cambio en la morfología de la participación ciudadana: <i>open government</i>.....</b>	<b>79</b>
1. Aproximación conceptual y notas características.....	83

2. Origen y evolución: del acceso a la información pública a los memorándums de Obama .....	88
2.1. Corrientes políticas que lo respaldan .....	91
3. Principales beneficios .....	106
4. Ensayos de <i>open government</i> en distintas Administraciones .....	112
4.1. Réplicas a escala internacional: empieza el <i>Open Government Partnership</i> . Especial referencia al papel de España en la Alianza .....	113
4.2. El <i>open government</i> europeo .....	125
5. Algunos riesgos de la apuesta por un gobierno abierto .....	145
<b>PARTE III. LA PEDAGOGÍA DEL CAMBIO</b> .....	155
<b>Capítulo 4.</b> La España neófita del gobierno abierto: los primeros pasos del camino .....	159
1. Preliminares insuficientes .....	160
1.1. Ley II/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos .....	160
1.2. Proyecto Aporta: Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público .....	162
1.3. La perspectiva limitada del gobierno abierto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local .....	164
1.4. La nueva regulación del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas .....	167
2. La antesala del gobierno abierto: el escenario normativo de la transparencia pública .....	173
2.1. Aproximación al régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel estatal .....	176
2.2. Las debilidades y disfunciones del marco jurídico .....	193
3. El impulso local y autonómico al gobierno abierto .....	197
4. Tímida apuesta por la evaluación de políticas públicas .....	201
<b>Capítulo 5.</b> Transformaciones necesarias para la construcción de un gobierno abierto: la destrucción creativa .....	209
1. Desde un punto de vista politológico .....	211
2. Bajo un prisma sociocultural y relacional .....	212
3. Siguiendo la filosofía jurídico-constitucional .....	215
4. Adoptando la perspectiva administrativa de gestión pública organizacional .....	219
<b>Conclusiones</b> .....	225
<b>Bibliografía</b> .....	245