

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) 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
PARTE I. EL PARÁMETRO CUALITATIVO EN LA DEMOCRACIA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
Capítulo I. En busca de la calidad democrática: sus elementos esenciales	13
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
PARTE II. LA MUTABILIDAD MORFOLÓGICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	35
Capítulo 2. Participación ciudadana: renovando los valores de la cultura política	39
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
Capítulo 3. Cambio en la morfología de la participación ciudadana: <i>open government</i>.....	79
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
PARTE III. LA PEDAGOGÍA DEL CAMBIO	155
Capítulo 4. 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
Capítulo 5. 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
Conclusiones	225
Bibliografía	245